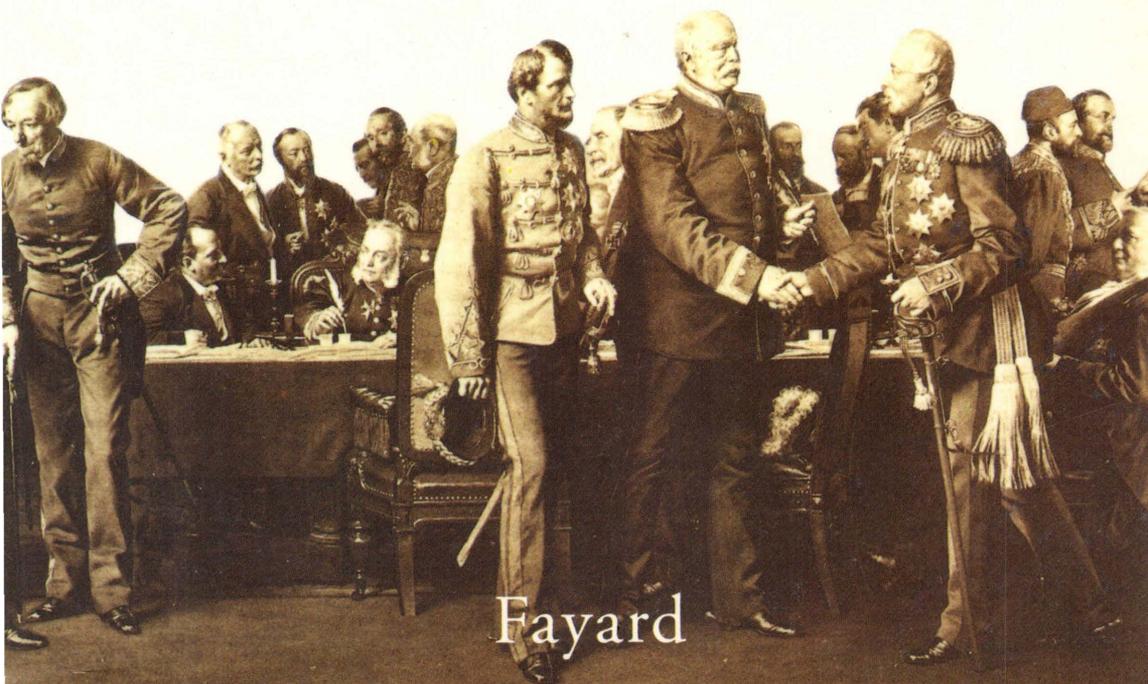


# HENRY KISSINGER

## DIPLOMATIE



Fayard

## Du même auteur

*A World Restored : Castelreagh, Metternich and the Restoration of Peace 1812-1822*, Houghton Mifflin, 1957.

Paru en français sous le titre *Le Chemin de la paix*, Denoël, 1972.

*Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Harper and Row, 1957.

*The Necessity for Choice : Prospects of American Foreign Policy*, Harper and Row, 1961.

*The Troubled Partnership : A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, McGraw-Hill, 1965.

Paru en français sous le titre *Les Malentendus transatlantiques*, Denoël, 1965.

*Problems of National Strategy : A Book of Readings*, Henry A. Kissinger ed., Praeger, 1965.

*American Foreign Policy*, Norton, 1969.

Paru en français sous le titre *Pour une nouvelle politique étrangère américaine*, Fayard, 1970.

*White House Years*, Little, Brown and Company, 1979.

Paru en français sous le titre *À la Maison-Blanche* (2 vol.), Fayard, 1979.

*For the Record : Selected Statements 1977-1980*, Little, Brown and Company, 1981.

*Years of Upheaval*, Little, Brown and Company, 1982.

Paru en français sous le titre *Les Années orageuses* (2 vol.), Fayard, 1982.

Henry Kissinger

# DIPLOMATIE

traduit de l'anglais (États-Unis) par Marie-France de Paloméra

Fayard

*Titre original :*  
DIPLOMACY

*Éditeur original :*  
*Simon & Schuster, New York.*

© Henry A. Kissinger, 1994. Tous droits réservés.  
© Librairie Arthème Fayard, 1996, pour la traduction française.

*Aux hommes et aux femmes du Foreign  
Service des États-Unis d'Amérique, dont le  
professionnalisme et le dévouement nourris-  
sent la diplomatie américaine*



## 1

# Le nouvel ordre mondial

Il semblerait qu'à chaque siècle surgisse, avec une régularité qui ferait croire à une loi de la nature, un pays ayant la puissance, la volonté et l'élan intellectuel et moral nécessaires pour modeler le système international conformément à ses valeurs propres. Au XVII<sup>e</sup> siècle, la France de Richelieu introduisit la conception moderne des relations internationales, fondée sur l'État-nation et déterminée par la recherche de l'intérêt national comme but ultime. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne définit la notion d'équilibre des forces qui domina la diplomatie européenne pendant les deux siècles suivants. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'Autriche de Metternich reconstruisit le Concert européen et l'Allemagne de Bismarck le démantela, transformant la diplomatie européenne en un jeu impitoyable de politique de puissance.

Au XX<sup>e</sup> siècle, aucun pays n'a exercé d'influence aussi décisive et, en même temps, aussi ambivalente que les États-Unis. Aucune société n'a dénoncé avec plus de vigueur le caractère inadmissible de l'ingérence dans les affaires intérieures des États, ni affirmé avec plus de passion la nature universelle de ses valeurs. Aucune nation n'a montré plus de pragmatisme dans la conduite ordinaire de sa diplomatie ni plus d'idéologie dans la poursuite de ses convictions morales historiques. Aucun pays n'a jamais autant hésité à se lancer dans des entreprises lointaines, alors même qu'il nouait des

alliances et prenait des engagements d'une portée et d'une ampleur sans précédent.

Les particularismes que l'Amérique s'est assignés tout au long de son histoire ont déterminé chez elle deux attitudes contradictoires en matière de politique étrangère. Elle sert au mieux ses valeurs en perfectionnant la démocratie sur son territoire, se posant ainsi en phare pour le reste de l'humanité ; mais ses valeurs lui imposent l'obligation de mener des croisades dans le monde entier. Prise entre la nostalgie d'un passé marqué par l'innocence et le désir d'un futur parfait, la pensée américaine a oscillé entre l'isolationnisme et l'engagement, encore que les réalités de l'interdépendance aient joué un rôle prédominant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les deux écoles de pensée – l'Amérique phare du monde et l'Amérique menant croisade – aspirent à un ordre international fondé sur la démocratie, la liberté du commerce et le droit international. Comme aucun système de cette nature n'a encore existé, les autres sociétés voient dans cette aspiration sinon de la naïveté, du moins une utopie. Pourtant, le scepticisme de l'étranger n'a jamais terni l'idéalisme de Woodrow Wilson, de Franklin Roosevelt ou de Ronald Reagan, ni à vrai dire d'aucun président américain du <sup>xx</sup>e siècle. Il aura tout au plus renforcé le credo américain : on peut triompher de l'histoire, et le monde, s'il veut vraiment la paix, doit appliquer les prescriptions morales de l'Amérique.

Les deux écoles de pensée résultent de l'expérience américaine. Bien d'autres républiques ont existé, mais aucune n'a été instituée en vue de réaliser l'idée de liberté. La population d'aucun autre pays n'a décidé de partir à la conquête d'un nouveau continent et d'en dompter les espaces inexplorés au nom de la liberté et de la prospérité pour tous. C'est ainsi que les deux approches, isolationniste et missionnaire, si contradictoires en surface, reposent sur une même conviction : les États-Unis possèdent le meilleur système de gouvernement au monde, et le reste de l'humanité peut parvenir à la paix et à la prospérité en renonçant à la diplomatie traditionnelle et en vénérant, comme l'Amérique, le droit international et la démocratie.

L'odyssée américaine dans les eaux de la politique internationale aura marqué le triomphe de la foi sur les réalités de l'expérience. Depuis le jour où elle est entrée dans l'arène de la politique mondiale en 1917, l'Amérique a exercé une influence si prépondérante et a été si convaincue du bien-fondé de ses idéaux que les grands accords internationaux du siècle ont incarné ses valeurs – de la Société des Nations et du pacte Briand-Kellogg à la charte des Nations unies et à l'acte final d'Helsinki. L'effondrement du communisme soviétique a ensuite pleinement justifié la pertinence des idéaux américains sur le plan intellectuel et contraint paradoxalement l'Amérique à se confronter à un monde qu'elle avait tenté de fuir tout au long de son histoire. Dans l'ordre international qui se met en place, le nationalisme a pleinement droit de cité. Dans l'histoire, les nations ont recherché la satisfaction de leur intérêt égoïste plus souvent que l'application de leurs nobles principes, et se sont posées en rivales plus souvent qu'elles n'ont coopéré. Rien n'indique que ce comportement

séculaire ait changé, aucun indice n'annonce sur ce point de transformation notable dans les prochaines décennies.

Ce qui *est* nouveau, en revanche, dans ce nouvel ordre planétaire, c'est que, pour la première fois, les États-Unis ne peuvent ni prendre leurs distances avec le monde ni le dominer. L'Amérique ne peut modifier l'idée qu'elle s'est forgée de son rôle au cours de son histoire, et ne doit pas davantage le souhaiter. Lorsqu'elle est entrée dans l'arène internationale, elle était jeune et robuste, elle avait le pouvoir de conformer l'univers à sa vision des relations internationales. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, en 1945, les États-Unis étaient si puissants (il y eut une période où près de 35 % de la production économique mondiale était américaine) qu'ils semblaient appelés à modeler le monde selon leur goût.

John F. Kennedy affirmait avec confiance en 1961 que l'Amérique était assez forte pour « payer n'importe quel prix, assumer n'importe quel fardeau » afin d'assurer le triomphe de la liberté. Trente ans plus tard, les États-Unis ne se trouvent guère en position d'exiger la réalisation immédiate de tous leurs désirs. D'autres pays ont acquis le statut de « grande puissance ». Les États-Unis doivent tenter aujourd'hui d'atteindre leurs buts par paliers successifs, chacun d'entre eux constituant une sorte d'amalgame des valeurs américaines et des nécessités géopolitiques. Une de ces nécessités nouvelles est qu'un monde comprenant plusieurs États de force comparable doit fonder son ordre sur une notion quelconque d'équilibre – une idée avec laquelle les États-Unis ont toujours été en délicatesse.

Lorsque la réflexion américaine sur la politique étrangère et les traditions de la diplomatie européenne se sont retrouvées face à face à la conférence de la paix de Paris en 1919, la différence de leurs histoires est apparue en pleine lumière. Les dirigeants européens voulaient conforter le système existant en recourant aux méthodes habituelles; les conciliateurs américains estimaient que la Grande Guerre était le résultat non pas de conflits géopolitiques insolubles, mais de pratiques européennes imparfaites. Dans ses célèbres « quatorze points », Woodrow Wilson déclara aux Européens que l'ordre international devait se fonder désormais non plus sur l'équilibre des forces, mais sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, que leur sécurité devait dépendre non plus d'alliances militaires, mais de la sécurité collective, et que leur diplomatie ne devait plus être conduite en secret par des spécialistes, mais sur la base d'« accords ouverts, conclus ouvertement ». De toute évidence, Wilson venait moins débattre de la fin de la guerre ou restaurer l'ancien ordre international que refondre la diplomatie qui se pratiquait depuis près de trois siècles.

Depuis qu'ils réfléchissent à la politique étrangère, les Américains imputent en effet les douleurs de l'Europe à l'équilibre des forces. Et depuis le jour où l'Europe s'est intéressée pour la première fois à la politique américaine, ses dirigeants ont vu d'un mauvais œil la mission réformatrice dont s'investissait l'Amérique. Chaque camp s'est comporté comme si l'autre avait eu le libre choix de sa façon de conduire la diplomatie et aurait pu opter, en se montrant plus avisé ou moins belliqueux, pour une autre méthode, plus agréable.

En réalité, les deux approches, américaine et européenne, en matière de politique étrangère résultaient de leurs situations respectives, complètement différentes. Les Américains habitaient un continent presque vide, protégé des puissances prédatrices par deux océans, et avec des pays faibles pour voisins. N'ayant en face d'elle aucune puissance à laquelle faire contrepoids, l'Amérique aurait difficilement pu se soucier de problèmes d'équilibre, même si ses dirigeants avaient été pris du curieux désir de reproduire le modèle européen au milieu d'une population qui avait tourné le dos à l'Europe.

Les dilemmes de sécurité angoissants dans lesquels se débattaient les nations européennes épargnèrent l'Amérique pendant près d'un siècle et demi. Lorsqu'elle en fit l'expérience, elle participa à deux reprises à des guerres mondiales que les nations européennes avaient elles-mêmes déclenchées. Chaque fois qu'elle entra dans le conflit, l'équilibre des forces ne fonctionnait déjà plus, d'où ce paradoxe : cet équilibre, que la plupart des Américains traitaient avec mépris, garantissait la sécurité américaine tant qu'il fonctionnait sous sa forme initiale; et c'est sa rupture qui attirait l'Amérique dans la politique internationale.

Ce n'est pas en raison d'une tendance innée à se quereller ou par amour de l'intrigue que les nations européennes choisirent l'équilibre des forces pour régler leurs relations. Si la place faite en Amérique à la démocratie et au droit international découlait d'un sentiment de sécurité exceptionnel, la diplomatie européenne s'était forgée à l'école des coups durs.

L'Europe fut jetée dans la politique d'équilibre des forces quand sa première option, le rêve médiéval d'un empire universel, s'effondra et qu'une quantité d'États plus ou moins forts naquit des cendres de cette aspiration séculaire. Lorsque des États ainsi constitués sont obligés de traiter ensemble, il n'y a que deux possibilités : ou bien l'un d'entre eux devient si fort qu'il domine tous les autres et crée un empire, ou bien aucun n'est suffisamment puissant pour y parvenir. Dans ce dernier cas, les prétentions du membre le plus agressif de la communauté internationale sont tenues en échec par l'action conjuguée des autres; autrement dit, par un équilibre des forces.

Ce système ne prétendait pas éviter les crises ni même les guerres. Dans de bonnes conditions de fonctionnement, il servait à limiter et la capacité des États à dominer les autres et l'ampleur des conflits. Il visait moins à la paix qu'à la stabilité et à la modération. Par définition, un tel mécanisme ne peut satisfaire entièrement tous les membres du système international; il fonctionne avec le maximum d'efficacité lorsqu'il maintient ce degré d'insatisfaction en deçà du seuil où la partie chagrinée voudra renverser l'ordre international.

Les théoriciens de l'équilibre des forces donnent souvent à penser que ce système est la forme *naturelle* des relations internationales. En réalité, ce mécanisme a rarement été mis en place dans l'histoire des hommes. Le continent américain n'en a jamais fait l'expérience, pas plus que le territoire de la Chine contemporaine depuis la fin de la période des Royaumes combattants, il y a plus de deux mille ans. Pour la majeure partie de l'humanité, et durant les plus longues périodes de l'histoire, l'empire a été le modèle type de

gouvernement. Les empires n'ont aucun intérêt à opérer au sein d'un système international : ils aspirent à être eux-mêmes le système international. Les empires n'ont que faire d'un équilibre des forces. C'est ainsi que les États-Unis ont mené leur politique étrangère dans les Amériques, et la Chine pendant la plus grande partie de son histoire en Asie.

En Occident, les cités-États de la Grèce antique et de l'Italie de la Renaissance, ainsi que le système étatique européen qui sortit de la paix de Westphalie en 1648, constituent les seuls exemples de systèmes d'équilibre des forces actifs. La caractéristique de ces systèmes fut de transformer une réalité de fait – l'existence de plusieurs États de force essentiellement égale – en principe directeur de l'ordre mondial.

Sur le plan intellectuel, le principe d'équilibre des forces exprimait les convictions profondes de tous les grands penseurs politiques du siècle des Lumières. Pour eux, l'univers, y compris la sphère politique, était réglé par des principes rationnels qui s'équilibraient. Les actions apparemment aléatoires d'individus dotés de raison tendaient, prises ensemble, vers le bien de tous, bien qu'il fût difficile de vérifier cette proposition au cours du siècle traversé de conflits presque continuels qui suivit la guerre de Trente Ans.

Adam Smith affirmait dans *La Richesse des nations* qu'une « main invisible » distillait le bien-être économique général à partir d'actions économiques égoïstes. Dans *Le Fédéraliste*, Madison soutenait que, dans une république suffisamment importante, les diverses « factions » politiques poursuivant égoïstement leurs propres intérêts mettaient en place, par une sorte de mécanisme automatique, une harmonie intérieure adéquate. La notion de séparation des pouvoirs et de « freins et contrepoids », formulée par Montesquieu et incarnée par la Constitution américaine, traduisait la même opinion. La séparation des pouvoirs ne visait pas à instaurer un gouvernement harmonieux, mais à éviter le despotisme ; chaque branche de l'État, en quête de son propre intérêt, refrénait les excès et servait, ce faisant, le bien commun. Les mêmes principes s'appliquaient à la politique internationale. En poursuivant ses intérêts égoïstes, chaque État contribuait au progrès, comme si quelque main invisible assurait que la liberté de choix de chacun garantissait le bien-être pour tous.

Pendant plus d'un siècle, les résultats parurent répondre à ces attentes. Après les bouleversements causés par la Révolution française et les guerres napoléoniennes, les dirigeants européens rétablirent l'équilibre des forces au congrès de Vienne en 1815 et cherchèrent dans la morale et le droit des éléments susceptibles de tempérer l'exercice brutal de la force. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, toutefois, les mécanismes de l'équilibre des forces européen revinrent aux principes de la politique de puissance, et dans un contexte infiniment plus implacable. L'intimidation de l'adversaire devint la règle en diplomatie, entraînant une succession d'épreuves de force. Finalement, une crise surgit en 1914 face à laquelle personne ne voulut faire marche arrière. L'Europe ne retrouva jamais pleinement son leadership mondial après la catastrophe de la Première Guerre mondiale. Les États-Unis apparurent alors comme les

maîtres du jeu, mais Woodrow Wilson fit rapidement comprendre que son pays refuserait d'appliquer les règles européennes.

À aucun moment de son histoire l'Amérique n'a été partie prenante d'un système d'équilibre des forces. Avant les deux guerres mondiales, elle bénéficiait de son fonctionnement sans être impliquée dans ses manœuvres et en s'offrant le luxe de le sanctionner à volonté. Pendant la guerre froide, elle se trouva impliquée dans une lutte idéologique, politique et stratégique avec l'Union soviétique, le monde bipolaire d'alors étant régi par des principes tout à fait différents de ceux de l'équilibre des forces. Dans un monde ainsi partagé, il est impossible de prétendre que le conflit conduit au bien commun ; tout gain pour un camp est une perte pour l'autre. La prouesse de l'Amérique consista en fait à remporter la victoire sans guerre, une victoire qui l'oblige aujourd'hui à affronter le dilemme que George Bernard Shaw évoquait en ces termes : « Il y a deux tragédies dans la vie. L'une est de perdre le désir. L'autre est de l'acquérir. »

Les dirigeants américains ont toujours considéré leurs valeurs comme allant de soi, au point de rarement comprendre ce qu'elles peuvent avoir de révolutionnaire et de perturbant pour autrui. Aucune autre société n'a affirmé que les principes de l'éthique s'appliquaient à la conduite internationale comme ils réglaient la conduite individuelle – notion diamétralement opposée à la raison d'État de Richelieu. L'Amérique a soutenu que la prévention de la guerre représentait un enjeu tant juridique que diplomatique, et qu'elle s'opposait non pas au changement en soi mais à la méthode qui produirait ce changement, en particulier l'emploi de la force. Un Bismarck ou un Disraeli auraient tourné en ridicule l'idée que la politique étrangère traitait moins du fond que de la méthode, à supposer qu'ils l'aient comprise. Aucune nation ne s'est jamais imposé les exigences morales que l'Amérique s'est assignées. Et aucun pays ne s'est autant torturé en songeant au décalage entre ses valeurs morales, absolues par définition, et l'imperfection inhérente aux situations concrètes auxquelles elles doivent s'appliquer.

Pendant la guerre froide, l'approche américaine en matière de politique étrangère, unique en son genre, se révéla remarquablement appropriée au défi qu'il fallait relever. Le conflit idéologique était très profond, et un seul pays, les États-Unis, détenait l'arsenal complet des moyens – politiques, économiques et militaires – permettant d'organiser la défense du monde non communiste. Une nation placée dans une telle position est en mesure d'imposer son point de vue et peut souvent tourner la difficulté à laquelle se heurtent les hommes d'État des sociétés moins favorisées. Les moyens dont ceux-ci disposent les contraignent en effet à poursuivre des buts moins ambitieux que leurs espoirs, et le contexte dans lequel ils œuvrent les oblige à progresser par étapes.

Dans le monde de la guerre froide, les composantes traditionnelles de la puissance se sont différenciées. L'ex-Union soviétique était ainsi une superpuissance militaire en même temps qu'un nain économique. Inversement, un pays comme le Japon était un géant économique mais une puissance militaire absolument négligeable.

Dans le monde de l'après-guerre froide, les diverses composantes – militaires, politiques, économiques – vont vraisemblablement être mieux proportionnées et plus symétriques. La puissance militaire relative des États-Unis diminuera progressivement. L'absence d'adversaire clairement identifié engendrera une pression intérieure qui incitera à affecter les ressources de la défense à d'autres priorités – le mouvement s'est déjà amorcé. Lorsque chaque pays aura sa propre perception des menaces, autrement dit lorsque toute idée d'adversaire unique aura disparu, les sociétés qui s'étaient réfugiées sous l'aile protectrice de l'Amérique se sentiront tenues d'assumer une plus grande part de leur sécurité. Ainsi, le fonctionnement du nouveau système international s'orientera vers un point d'équilibre, y compris dans le domaine militaire, bien qu'il faille peut-être plusieurs décennies avant d'en arriver là. Ces tendances deviendront encore plus prononcées en économie, où la prépondérance américaine a déjà amorcé son déclin et où il est moins dangereux désormais de défier les États-Unis.

Une contradiction apparente marquera l'ordre international du XXI<sup>e</sup> siècle, avec d'une part la fragmentation, de l'autre une mondialisation croissante. Au niveau des relations entre États, le nouvel ordre ressemblera davantage au système étatique des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles qu'aux schémas rigides de la guerre froide. Il comprendra au moins six grandes puissances – les États-Unis, l'Europe, la Chine, le Japon, la Russie et probablement l'Inde – et une multiplicité de pays de petite et moyenne dimension. En même temps, les relations internationales affichent pour la première fois de l'histoire un caractère vraiment mondial. Les communications sont instantanées, l'économie opère simultanément sur tous les continents. On a vu surgir toute une série de questions qui ne peuvent être traitées qu'à l'échelle de la planète, comme la prolifération nucléaire, l'environnement, l'explosion démographique et l'interdépendance économique.

L'Amérique, en cherchant à concilier les valeurs dissemblables et les expériences historiques fort diversifiées des pays d'importance comparable à la sienne, s'engagera sur des terres inexplorées et définira une politique qui se démarquera fondamentalement de l'isolement du siècle dernier ou de l'hégémonie *de facto* qu'elle a exercée pendant la guerre froide – une démarche que cet ouvrage se propose d'éclairer. Les autres grands protagonistes se heurteront eux aussi à des difficultés pour s'adapter à l'ordre mondial qui s'ébauche.

L'Europe, la seule partie du monde moderne à n'avoir jamais connu de structure politique unifiée, inventa les concepts d'État-nation, de souveraineté et d'équilibre des forces. Ces idées ont dominé les affaires internationales pendant près de trois siècles. Mais aucun de ceux qui pratiquaient la raison d'État naguère n'est assez fort aujourd'hui pour être le maître d'œuvre de l'ordre international en voie d'édification. Ces États tentent de compenser cette faiblesse relative en créant une Europe unifiée, et cette tâche absorbe beaucoup de leur énergie. Mais même s'ils devaient réussir, ils ne disposeraient pas pour autant d'un principe directeur susceptible de régler le comportement d'une Europe unifiée sur la scène mondiale, pour la bonne raison qu'une telle entité politique, on l'a dit, n'a encore jamais existé.

Tout au long de son histoire, la Russie a représenté un cas particulier. Elle est arrivée tard sur la scène européenne – bien après que la France et la Grande-Bretagne se furent unifiées – et aucun des principes classiques de la diplomatie européenne ne semblait s'appliquer à elle. Limitrophe de trois sphères culturelles différentes – l'Europe, l'Asie et le monde musulman –, la Russie comprenait des populations relevant des unes et des autres, et ne fut donc jamais un État national au sens européen. Changeant constamment de forme à mesure que ses dirigeants annexaient des territoires contigus, la Russie constituait un empire d'une taille sans équivalent en Europe. De plus, à chaque nouvelle conquête, l'État changeait de caractère en incorporant un autre groupe ethnique non russe, neuf et turbulent. Ce qui explique, entre autres, que la Russie se soit sentie obligée d'entretenir d'énormes armées, d'une importance disproportionnée par rapport aux menaces réelles.

Partagée entre un sentiment d'insécurité obsessionnel et un prosélytisme actif, entre les exigences de l'Europe et les tentations de l'Asie, l'Empire russe joua toujours un rôle dans l'équilibre européen, mais n'en fit jamais partie du point de vue psychologique. Les exigences de la conquête et celles de la sécurité finirent par se confondre dans l'esprit de ses dirigeants. Depuis le congrès de Vienne, l'Empire russe a déployé ses forces militaires sur un sol étranger plus souvent qu'aucune autre grande puissance. Les analystes attribuent volontiers l'expansionnisme russe à un sentiment d'insécurité. Mais les auteurs russes ont beaucoup plus souvent justifié cet irrésistible mouvement vers l'avant par une sorte de vocation messianique. La Russie en marche montrait rarement qu'elle avait le sens des limites; contrariée dans ses projets, elle se repliait sur elle-même, ruminant sa vengeance tout en boudant le monde. Pendant presque toute son histoire, la Russie a été une cause en quête d'opportunité.

La Russie postcommuniste occupe aujourd'hui des frontières inédites. Comme l'Europe, elle va devoir consacrer une grande part de son énergie à redéfinir son identité. Voudra-t-elle rétablir l'empire perdu? Déplacera-t-elle son centre de gravité vers l'est pour participer plus activement à la diplomatie asiatique? Quels principes et méthodes guideront ses réactions aux bouleversements survenant à ses frontières, en particulier dans l'imprévisible Moyen-Orient? La Russie restera toujours une composante essentielle de l'ordre mondial, mais aussi, dans l'effervescence qui accompagnera inévitablement la réponse à ces interrogations, une menace en puissance pour cet ordre.

La Chine se voit, elle aussi, confrontée à un ordre mondial nouveau pour elle. Pendant deux millénaires, l'Empire chinois a unifié son propre univers sous un gouvernement impérial unique. Cette autorité a parfois vacillé, certes. La Chine n'a pas connu moins de guerres que l'Europe. Mais comme elles opposaient en général des prétendants au pouvoir impérial, il s'agissait plus souvent de guerres civiles que de conflits internationaux, qui, tôt ou tard, conduisaient invariablement à l'apparition d'un nouveau pouvoir central.

Avant le XIX<sup>e</sup> siècle, la Chine n'avait jamais eu de voisin capable de contester sa prépondérance, ni jamais imaginé qu'un État puisse se constituer. Des conquérants venus de l'étranger renversaient ses dynasties, pour être ensuite

absorbés dans sa culture, au point qu'ils perpétuaient les traditions de l'empire du Milieu. Le concept d'égalité souveraine des États n'existait pas en Chine; les étrangers étaient considérés comme des barbares dont on n'attendait que l'hommage – c'est à ce titre que le premier envoyé britannique à Pékin fut reçu au XVIII<sup>e</sup> siècle. Le pays ne s'abaissait pas à dépêcher des ambassadeurs à l'étranger, mais consentait à utiliser les barbares des contrées lointaines pour assujettir ceux qui étaient plus proches d'elle. Toutefois, il s'agissait d'une stratégie de crise, non d'un système permanent comme l'équilibre des forces européen, et il ne produisit pas ce *personnel diplomatique* qui caractérisa l'Europe. Après avoir été assujettie au colonialisme européen humiliant du XIX<sup>e</sup> siècle, la Chine n'est reparue que depuis la Seconde Guerre mondiale dans le concert des nations, un monde multipolaire sans précédent dans ses annales.

Le Japon s'était coupé lui aussi de tout contact avec le monde extérieur. Pendant cinq siècles, avant d'être ouvert de force par le commodore Matthew Perry en 1854, le Japon ne daignait même pas dresser les barbares les uns contre les autres ni imposer la déférence comme les Chinois. Hermétiquement clos au monde extérieur, il tirait fierté de l'originalité de ses mœurs, souscrivait à sa tradition militaire par la guerre civile et fondait sa structure interne sur la conviction que sa culture inégalée resterait imperméable aux influences de l'étranger, supérieure à ces influences, et que, loin de les absorber, elle finirait par en triompher.

Pendant la guerre froide, tandis que l'Union soviétique représentait la principale menace pour sa sécurité, le Japon fut en mesure de calquer sa politique étrangère sur celle de l'Amérique, dont plusieurs milliers de kilomètres les séparaient. Le nouvel ordre mondial contraindra sans nul doute un pays si fier de son passé à revoir sa politique d'allié unique. Le Japon deviendra nécessairement plus sensible à l'équilibre des forces asiatiques que ne peut l'être l'Amérique, dans une autre partie du monde, regardant dans trois directions – outre-Atlantique, outre-Pacifique, et vers l'Amérique du Sud. La Chine, la Corée et l'Asie du Sud-Est prendront pour le Japon une tout autre importance que pour l'Amérique et l'inciteront à mener une politique étrangère plus autonome et autosuffisante.

Quant à l'Inde, qui apparaît aujourd'hui comme la grande puissance de l'Asie du Sud, sa politique étrangère reste à de nombreux égards l'ultime vestige de l'impérialisme européen à son apogée, étoffé par les traditions d'une culture ancienne. Avant l'arrivée des Britanniques, le sous-continent n'avait plus été gouverné sous la forme d'une entité politique unique depuis des millénaires. Le colonisateur opéra avec des forces militaires peu nombreuses, car la population locale le considéra au début comme un nouveau conquérant, autrement dit vit dans la colonisation le simple remplacement d'un groupe par un autre. Mais après avoir établi son gouvernement unifié, l'Empire britannique fut sapé par les valeurs mêmes qu'il avait importées en Inde : le gouvernement populaire et le nationalisme culturel. Or, en tant qu'État-nation, l'Inde est une nouvelle venue. Absorbé par ses difficultés à nourrir sa vaste population, le

pays s'est rangé superficiellement dans le camp des non-alignés pendant la guerre froide. Mais il lui reste encore à assumer un rôle à la mesure de sa dimension sur la scène politique internationale.

Ainsi donc, aucun des pays les plus importants appelés à construire un nouvel ordre mondial n'a l'expérience de l'organisation multiétatique qu'on voit s'ébaucher. Jamais encore un ordre mondial n'a dû s'instaurer à partir de tant de perspectives différentes, ni sur une telle échelle. Aucun ordre antérieur n'a eu à agir sous les yeux d'une opinion démocratique mondiale et dans un contexte caractérisé par une explosion technologique de cette ampleur.

Avec le recul du temps, tous les systèmes internationaux semblent voués à la symétrie. Une fois qu'ils sont en place, on imagine mal que d'autres choix aient pu exister. Lorsqu'il s'instaure, l'ordre international dispose parfois de toute une palette d'options. Mais chacune restreint le champ des possibles. La complexité empêchant la souplesse, les choix initiaux se révèlent particulièrement cruciaux. La stabilité relative d'un ordre international, par exemple de celui qui sortit du congrès de Vienne, ou sa grande versatilité, celle par exemple de ceux qui découlèrent de la paix de Westphalie et du traité de Versailles, dépendent de la mesure dans laquelle ils concilient les éléments donnant aux sociétés-parties un sentiment de sécurité et ce qu'elles estiment juste.

Les deux ordres internationaux qui connurent la plus grande stabilité – celui du congrès de Vienne et celui que les États-Unis dominèrent après la Seconde Guerre mondiale – disposaient d'un atout : une certaine manière de voir les choses. Les hommes d'État réunis à Vienne étaient des aristocrates qui considéraient les mêmes éléments comme intangibles et s'accordaient sur les principes de base ; les dirigeants américains qui donnèrent sa forme au monde de l'après-guerre étaient issus d'une tradition intellectuelle d'une extraordinaire cohésion et vitalité.

L'ordre qui se dessine aujourd'hui devra être édifié par des hommes d'État issus de cultures infiniment différentes. Ils dirigent d'énormes bureaucraties, d'une telle complexité que ces mêmes hommes d'État usent souvent plus d'énergie à servir la machine administrative qu'à définir un objectif. Ils parviennent aux plus hauts échelons de l'État par des qualités propres qui ne sont pas nécessairement celles qu'il faut pour gouverner. Et le seul modèle disponible de système multiétatique est celui qui a été construit par les sociétés occidentales, que beaucoup de participants sont susceptibles de rejeter.

Or la grandeur et la décadence des ordres antérieurs fondés sur un grand nombre d'États – de la paix de Westphalie à notre époque – sont les seuls précédents auxquels on puisse se référer pour tenter de comprendre les défis que doivent relever les hommes d'État contemporains. L'étude de l'histoire ne fournit aucun principe d'action automatiquement applicable ; l'histoire instruit par analogie, éclairant les conséquences probables de situations comparables. Mais chaque génération doit discerner à son tour ce qui est comparable et ce qui ne l'est pas.

Les intellectuels analysent le fonctionnement des ordres internationaux, les hommes d'État les bâtissent. Et il existe une grande différence entre la

perspective d'un analyste et celle d'un homme d'État. L'analyste peut choisir le problème qu'il souhaite étudier, alors que les problèmes que doit résoudre l'homme d'État lui sont imposés. L'analyste est maître du temps qu'il lui faut pour parvenir à une conclusion nette; l'homme d'État est soumis en permanence à une course contre la montre. L'analyste ne court aucun risque. Si ses conclusions se révèlent fausses, il aura toujours la possibilité d'écrire un autre traité. L'homme d'État n'a droit qu'à une seule réponse, ses erreurs sont irratrapables. L'analyste a tous les éléments en main, on le jugera sur sa puissance intellectuelle. L'homme d'État doit agir à partir d'estimations impossibles à vérifier au moment où il les formule; l'histoire le jugera sur la perspicacité avec laquelle il aura géré le changement inévitable et, surtout, réussi à préserver la paix. Aussi l'examen des solutions inventées par les hommes d'État pour régler l'ordre international – ce qui a marché ou échoué, et pourquoi – n'est-il pas un point final, mais peut-être le début de la compréhension de la diplomatie contemporaine.



## 2

### La charnière : Theodore Roosevelt ou Woodrow Wilson

Jusqu'au début du <sup>xx</sup>e siècle, le courant isolationniste régissait la politique étrangère américaine. Puis deux facteurs propulsèrent l'Amérique dans l'arène internationale : sa puissance en rapide expansion et l'effondrement progressif de l'ordre international centré sur l'Europe. Deux présidences marquèrent ce tournant décisif : celle de Theodore Roosevelt et celle de Woodrow Wilson. Les deux hommes tinrent les rênes du pouvoir au moment où les affaires mondiales emportaient dans leur tourbillon une nation encore très hésitante. Tous deux comprirent que l'Amérique avait un rôle déterminant à jouer sur la scène mondiale, mais expliquèrent l'abandon de l'isolement par des théories inverses.

Roosevelt analysait l'équilibre des forces avec beaucoup de justesse. L'Amérique, estimait-il, devait jouer un rôle international parce que l'intérêt de la nation l'exigeait et que lui-même ne pouvait envisager l'équilibre mondial sans l'Amérique. Wilson, lui, attribuait à l'Amérique un rôle messianique : il lui incombait non pas de travailler à l'équilibre des forces, mais de répandre dans le monde entier les principes qui la gouvernaient. Pendant l'administration Wilson, l'Amérique devint un acteur essentiel des affaires internationales, énonçant un credo qui, tout en reflétant les truismes de sa pensée, marquait

une prise de distance révolutionnaire avec la diplomatie de l'Ancien Monde. Ces principes posaient que la paix se fondait sur l'expansion de la démocratie, que les États devaient être jugés au vu des mêmes critères que les individus, et que l'intérêt national consistait à adhérer à un système juridique universel.

Pour les vétérans endurcis d'une diplomatie européenne reposant sur l'équilibre des forces, les théories de Wilson, qui fondaient en dernier ressort la politique étrangère sur des valeurs morales, paraissaient bizarres, voire hypocrites. Pourtant la doctrine de Wilson a subsisté tandis que l'histoire contournait les réserves de ses contemporains. On doit à Wilson l'idée d'une organisation mondiale universelle, la Société des Nations, qu'on chargerait de préserver la paix par la sécurité collective et non par un réseau d'alliances. Bien qu'il n'ait pas réussi à convaincre son pays du mérite de son idée, celle-ci survécut. C'est principalement l'idéalisme wilsonien qui a imprimé son rythme à la politique américaine depuis sa présidence historique, et qui l'inspire aujourd'hui encore.

L'approche très particulière de l'Amérique à l'égard des affaires internationales ne s'élabora pas d'un coup, et ne résulta pas davantage d'une vision solitaire. Dans les premières années de la république, la politique étrangère américaine consistait en une réflexion très approfondie sur l'intérêt de la nation, dont il s'agissait en l'occurrence de consolider la jeune indépendance. Comme aucun pays européen ne constituerait une menace tant qu'il lui faudrait, d'abord, se garder de ses rivaux, les « pères fondateurs » se montraient tout disposés à jouer sur l'équilibre des forces, qu'ils méprisaient, lorsque leurs intérêts les y incitaient ; ils louvoyaient ainsi à l'occasion, avec une extraordinaire habileté, entre la France et la Grande-Bretagne, pour préserver l'indépendance de l'Amérique, certes, mais aussi pour élargir ses frontières. Peu désireux en réalité de voir l'un ou l'autre camp remporter une victoire décisive dans les guerres de la Révolution française, ils optèrent pour la neutralité. Jefferson voyait dans les guerres napoléoniennes une lutte entre deux tyrans : celui des terres (la France) et celui des mers (l'Angleterre) <sup>1</sup> – autrement dit, les deux belligérants de l'affrontement européen se valaient moralement. Pratiquant une forme précoce de non-alignement, la nouvelle nation découvrait les avantages de la neutralité comme instrument de négociation, comme le ferait toute jeune nation par la suite.

En même temps les États-Unis ne rejetaient pas les façons de faire de l'Ancien Monde au point de renoncer à leurs visées territoriales. Bien au contraire, et dès le début, ils poursuivirent leur expansion dans les Amériques avec une persévérance peu commune. Après 1794, une série de traités fixa leurs frontières avec le Canada et la Floride en leur faveur, ouvrit le Mississippi au commerce américain et posa les bases des intérêts commerciaux américains dans les Antilles britanniques. Cette politique culmina avec l'achat de la Louisiane en 1803, qui apporta à la jeune nation un énorme territoire aux frontières très floues à l'ouest du Mississippi, jusque-là détenu par la France, et lui permit d'affirmer ses droits sur les possessions espagnoles en Floride et au Texas – fondant le futur statut de grande puissance des États-Unis.

Pour expliquer cette transaction sans contrepartie, le vendeur, Napoléon

Bonaparte, avançait un argument caractéristique de l'univers discursif de l'Ancien Monde : « Cette augmentation de territoire affirme définitivement la puissance des États-Unis, et j'ai simplement donné à l'Angleterre un rival sur les mers qui rabaissera tôt ou tard son orgueil <sup>2</sup>. » Les hommes d'État américains n'avaient que faire des justifications invoquées par la France pour vendre ses territoires. Pour eux, le rejet de la politique de l'Ancien Monde n'était pas incompatible avec l'expansion territoriale américaine à travers le continent. Ils estimaient, en effet, que la poussée vers l'ouest relevait des affaires intérieures du pays et non de sa politique extérieure.

Dans cet esprit, James Madison accusait la guerre d'être la source de tous les maux – elle créait des impôts, des armées et tous les « instruments conçus pour imposer au plus grand nombre la domination de quelques-uns <sup>3</sup> ». Son successeur, James Monroe, ne voyait aucune contradiction à défendre l'expansion vers l'ouest, arguant qu'il était nécessaire de faire de l'Amérique une grande puissance :

Il doit apparaître à tous que, plus on mènera loin l'expansion, du moment qu'elle n'excède pas la juste limite, plus la liberté d'action pour les deux gouvernements [de chaque État et fédéral] sera grande, et plus leur sécurité sera parfaite ; et plus le peuple américain tout entier y gagnera dans tous les autres domaines. L'étendue de son territoire, importante ou modeste, confère beaucoup de ses traits à une nation. Elle signifie l'augmentation de ses ressources, de sa population, de sa force concrète. Elle marque, en bref, tout ce qui fait la différence entre une grande et une petite puissance <sup>4</sup>.

Tout en recourant à l'occasion aux méthodes de la politique de puissance européenne, les dirigeants de la nouvelle nation ne s'écartaient pourtant pas des principes qui avaient fait l'exception américaine. Les puissances européennes livraient d'innombrables guerres pour empêcher l'émergence de puissances risquant d'affirmer leur prépondérance. En Amérique, la force, alliée à l'éloignement géographique, portait à croire que n'importe quel défi pouvait être surmonté *après* son apparition. Les nations européennes, qui disposaient de marges de survie beaucoup plus étroites, se coalisaient pour faire échec à une *possibilité* de changement ; l'Amérique, en raison de son éloignement, pouvait s'opposer à un *véritable* changement.

Tel était le fondement géopolitique de la mise en garde de George Washington contre des alliances « permanentes », au bénéfice de quelque cause que ce soit. Il serait déraisonnable de notre part, disait-il,

de nous compromettre par des liens artificiels dans les vicissitudes ordinaires de sa politique [de l'Europe], ou les alliances et collusions ordinaires de ses amitiés ou inimitiés. Notre indépendance et notre éloignement nous invitent à poursuivre une autre ligne d'action et nous en donnent la capacité <sup>5</sup>.

La nouvelle nation ne prit pas le conseil de Washington comme une évaluation

concrète et géopolitique de sa position, mais comme une maxime morale. Dépositaire du principe de liberté, l'Amérique estimait normal de voir dans la sécurité que lui assuraient les océans l'expression de la providence divine, et d'imputer ses actions à une intuition morale supérieure et non à une marge de sécurité dont ne jouissaient pas les autres nations.

La politique étrangère de la jeune république s'ancrait notamment dans la conviction que l'Europe devait d'être perpétuellement en guerre au scepticisme de ses méthodes de gouvernement. Alors que les dirigeants européens fondaient leur ordre international sur l'idée que la concurrence d'intérêts égoïstes pouvait donner naissance à la concorde, leurs confrères américains imaginaient un monde dans lequel les États se comporteraient en partenaires soucieux de coopérer et non en rivaux méfiants. Les dirigeants américains refusaient le postulat européen, à savoir que la moralité des États se jugeait en fonction d'autres critères que celle des individus. D'après Jefferson,

il n'existait qu'une seule éthique pour les hommes et les nations : être reconnaissant, être fidèle à tous ses engagements en toute circonstance, être ouvert et généreux, ce qui servait à longue échéance les intérêts des uns comme des autres <sup>6</sup>.

Le ton vertueux de l'Amérique – parfois si exaspérant pour des oreilles étrangères – énonçait un fait : l'Amérique ne s'était pas rebellée simplement contre les liens juridiques qui l'attachaient à son ancienne patrie, mais contre l'ordre et les valeurs de l'Europe. Elle imputait la fréquence des guerres européennes à l'existence d'institutions gouvernementales qui refusaient les valeurs de liberté et de dignité humaine. « Comme la guerre est le système de gouvernement conforme à la vieille interprétation, écrivait Thomas Paine, l'animosité que les nations entretiennent réciproquement n'est rien de plus que ce que la politique de leurs gouvernements encourage pour conserver l'esprit du système [...]. L'homme n'est pas l'ennemi de l'homme, mais il l'est par le truchement d'un système de gouvernement trompeur <sup>7</sup>. »

L'idée que la paix dépend surtout du progrès d'institutions démocratiques reste, encore aujourd'hui, un des ancrages de la pensée américaine. La philosophie américaine classique a toujours soutenu que les démocraties ne se faisaient pas la guerre. Alexander Hamilton, quant à lui, contestait l'idée selon laquelle les républiques constituaient, par essence, une forme de gouvernement plus pacifique que les autres :

Sparte, Athènes, Rome et Carthage étaient des républiques. Deux d'entre elles, Athènes et Carthage, étaient commerçantes. On les vit aussi souvent engagées dans des guerres offensives et défensives que les monarchies voisines [...]. Dans le gouvernement de la Grande-Bretagne, les représentants du peuple forment une branche de la législature nationale. Le commerce est, depuis des siècles, le but principal de ce pays. Peu de nations, cependant, ont plus souvent fait la guerre [...]. <sup>8</sup>.

Hamilton, toutefois, ne représentait qu'une petite minorité. Dans leur grande majorité, les dirigeants américains pensaient, comme ils continuent de le faire, que l'Amérique se devait de diffuser ses valeurs pour contribuer à la paix mondiale. Hier comme aujourd'hui, les désaccords portaient sur la méthode. L'Amérique devait-elle encourager activement la propagation d'institutions libres comme but premier de sa politique étrangère ? Ou devait-elle compter sur le seul effet de son exemple ?

En ces jeunes années de la république, on croyait volontiers que l'Amérique, encore dans les langes, servirait au mieux la cause de la démocratie en pratiquant ses vertus sur son propre territoire. Pour reprendre les mots de Thomas Jefferson, un « gouvernement républicain juste et solide » en Amérique offrirait « un monument et un exemple permanents » à tous les peuples du globe <sup>9</sup>. L'année suivante, Jefferson revenait sur ce thème : l'Amérique, de fait, « œuvrait pour l'humanité » :

[...] les conditions refusées aux autres, mais qui nous ont été accordées, nous ont imposé le devoir de prouver quel degré de liberté et d'autonomie une société peut se permettre de laisser aux individus qui la composent <sup>10</sup>.

La place qu'ils accordaient aux fondations morales du comportement américain et à son importance comme symbole de liberté amenèrent les dirigeants américains à écarter les réalités flagrantes de la diplomatie européenne, à savoir que l'équilibre des forces, en mettant en jeu la concurrence d'intérêts égoïstes, finissait par aboutir à la concorde, et que le souci de la sécurité primait sur les principes du droit des personnes; en d'autres termes, que les fins de l'État justifiaient les moyens.

Ces idées entièrement inédites étaient avancées par un pays qui prospéra pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, servi par des institutions qui lui donnaient toute satisfaction et des valeurs qui se justifiaient de jour en jour. L'Amérique ne voyait aucun conflit entre des principes élevés et les nécessités de sa survie. Au fil du temps, le recours à l'éthique dans le règlement des litiges internationaux produisit une ambivalence unique en son genre et un type d'angoisse très américain. S'ils devaient faire montre dans leur politique étrangère de la même rectitude que dans leur vie personnelle, comment les Américains allaient-ils analyser la sécurité ? Cela signifiait-il, si l'on poussait le raisonnement à l'extrême, que la survie du pays était subordonnée à la morale ? Ou bien l'engagement de l'Amérique à l'égard des institutions libres conférait-il automatiquement une aura de moralité aux actions les plus égoïstes en apparence ? Et, dans ce cas, en quoi différait-il de la raison d'État européenne, en vertu de laquelle les actions d'un État ne se jugeaient qu'à leur résultat ?

Robert Tucker et David Hendrickson ont brillamment analysé cette ambivalence de la pensée américaine :

Le grand dilemme du gouvernement de Jefferson tenait à son apparent abandon des moyens sur lesquels les États avaient toujours compté, en dernier

recours, pour assurer leur sécurité et satisfaire leurs ambitions, et à son peu d'empressement, en même temps, à renoncer aux ambitions qui conduisaient habituellement à employer ces moyens. Autrement dit, il souhaitait que l'Amérique pût tout concilier : jouir des fruits de la puissance sans avoir à pâtir des conséquences normales de son exercice <sup>11</sup>.

Jusqu'à maintenant, le jeu de balancier entre ces deux attitudes a constitué l'un des thèmes dominants de la politique étrangère américaine. En 1820, les États-Unis trouvèrent un compromis qui leur permit de jouer sur les deux tableaux jusqu'après la Seconde Guerre mondiale. Ils continuèrent à stigmatiser ce qui se passait de l'autre côté de l'océan, résultat condamnable de la politique de l'équilibre des forces, tout en voyant dans leur propre expansion en Amérique du Nord leur « destinée manifeste ».

Jusqu'au début du xx<sup>e</sup> siècle, la politique américaine se caractérisait essentiellement par sa simplicité : accomplir la destinée manifeste du pays, et ne pas intervenir dans les affaires de l'étranger. L'Amérique ne manquait aucune occasion de favoriser les gouvernements démocratiques, mais se refusait à entreprendre une action pour justifier ses préférences. John Quincy Adams, alors secrétaire d'État, résumait cette attitude en 1821 :

Partout où l'idéal de liberté et d'indépendance a été ou sera déployé, il y aura son cœur [de l'Amérique], ses bénédictions et ses prières. Mais elle ne va pas au loin chercher des monstres à détruire. Elle encourage la liberté et l'indépendance de tous. Elle ne défend et ne fait valoir que les siennes <sup>12</sup>.

L'aversion de cette politique de réserve fut la décision prise par l'Amérique d'exclure du continent toute politique de puissance à l'européenne, quitte à employer certaines des méthodes de la diplomatie européenne. La doctrine de Monroe, qui énonçait cette politique, naquit des efforts de la Sainte-Alliance – dont les principaux membres étaient la Prusse, la Russie et l'Autriche – pour réprimer la révolution qui secouait l'Espagne des années 1820. Opposée, par principe, à toute intervention en politique intérieure, la Grande-Bretagne ne souhaitait pas non plus encourager les visées de la Sainte-Alliance dans l'hémisphère occidental.

Le ministre des Affaires étrangères britannique, George Canning, proposa aux États-Unis d'unir les efforts de leurs deux pays pour empêcher la Sainte-Alliance de toucher aux colonies espagnoles. Il voulait garantir que, quoi qu'il arrive en Espagne, aucune puissance ne prendrait le contrôle de l'Amérique latine. Son raisonnement était le suivant : privée de ses colonies, l'Espagne susciterait beaucoup moins de convoitises, ce qui découragerait toute intervention ou lui ôterait toute raison d'être.

John Quincy Adams comprenait la théorie de la Grande-Bretagne mais se méfiait des mobiles qui l'inspiraient. L'occupation de Washington par les Britanniques en 1812 restait encore trop présente dans les mémoires pour que l'Amérique fasse cause commune avec son ancienne patrie. Adams pressa

donc le président Monroe de fermer, par une décision unilatérale, les Amériques au colonialisme européen.

La doctrine de Monroe, énoncée en 1823, transformait l'océan qui séparait les États-Unis de l'Europe en véritable douve. Jusqu'alors, la politique étrangère américaine s'était fixé pour règle cardinale de ne pas se mêler des luttes de l'Europe pour la puissance. La doctrine de Monroe faisait un pas de plus en stipulant que l'Europe n'avait pas à se mêler des affaires américaines. Et l'idée que se faisait Monroe de ce qui constituait les affaires américaines – tout le continent américain – était particulièrement large.

Qui plus est, la doctrine de Monroe ne s'en tenait pas à des déclarations de principe. Elle avertissait hardiment les puissances européennes que la nouvelle nation prendrait les armes pour défendre l'inviolabilité du continent américain. Les États-Unis, proclamait-elle, considéreraient toute tentative d'extension de la puissance européenne « à une quelconque portion de ce continent comme dangereuse pour notre pays et notre sécurité <sup>13</sup> ».

Enfin, en des termes moins éloquents mais plus explicites que ceux de son secrétaire d'État deux ans auparavant, le président Monroe renonçait à toute intervention des États-Unis dans les querelles européennes : « Nous n'avons jamais pris part aux guerres des puissances européennes à propos de questions les concernant, et il ne convient pas à notre ligne de conduite de le faire <sup>14</sup>. »

D'un même mouvement, l'Amérique tournait le dos à l'Europe et se donnait toute liberté d'expansion à l'ouest. Protégée par la doctrine de Monroe, l'Amérique pouvait poursuivre des objectifs guère différents des rêves des souverains européens – étendre son commerce et son influence, annexer des territoires, bref, devenir une grande puissance – sans être obligée de pratiquer une politique hégémonique. Le désir d'expansion de l'Amérique et sa conviction d'être un pays plus pur et plus moral qu'aucun pays européen n'entrèrent jamais en conflit. Puisqu'ils ne considéraient pas leur expansion comme une politique étrangère, les États-Unis pouvaient employer leur puissance pour prendre l'avantage – sur les Indiens, sur le Mexique, au Texas –, et cela en toute bonne conscience. En un mot, la politique étrangère des États-Unis se passerait d'affaires étrangères.

Comme Napoléon avec l'achat de la Louisiane, Canning était en droit de prétendre avoir instauré un Nouveau Monde pour redresser l'équilibre du continent américain, car la Grande-Bretagne laissait entendre que sa marine appuierait la doctrine de Monroe. L'Amérique, toutefois, ne rétablirait l'équilibre des forces en Europe qu'en tenant la Sainte-Alliance à l'écart du continent américain. Pour le reste, les puissances européennes devraient se passer de la participation des Américains.

Jusqu'à la fin du siècle, la politique étrangère de l'Amérique consista, pour l'essentiel, à étendre l'application de la doctrine de Monroe. En 1823, la doctrine avait mis en garde les puissances européennes contre toute prétention sur le continent américain. Lorsqu'on célébrerait son centenaire, son principe se serait suffisamment diffusé pour justifier l'hégémonie américaine sur le continent. En 1845, le président Polk présentait l'incorporation du Texas aux

États-Unis comme une nécessité : il fallait empêcher un État indépendant de devenir « un allié ou une dépendance d'une nation étrangère plus puissante que lui » et, de ce fait, une menace pour la sécurité américaine <sup>15</sup>. En d'autres termes, la doctrine de Monroe justifiait l'intervention américaine non seulement contre un danger réel, mais contre toute possibilité de défi déclaré – ce qui ressemblait fort à l'équilibre des forces européen.

La guerre de Sécession détourna brièvement l'Amérique de ses ambitions territoriales. En matière de politique étrangère, Washington s'inquiétait surtout à présent d'empêcher les nations européennes de reconnaître les confédérés, de crainte qu'un système multiétatique ne se mette en place sur le sol de l'Amérique du Nord et, avec lui, la politique d'équilibre des forces de la diplomatie européenne. En 1868, toutefois, le président Andrew Johnson justifiait une fois de plus l'expansion américaine par la doctrine de Monroe, cette fois à l'occasion de l'acquisition de l'Alaska :

La possession ou la domination de ces communautés par l'étranger a freiné jusqu'ici l'essor des États-Unis et porté atteinte à leur influence. La révolution et l'anarchie chroniques [sur ce territoire] seraient également préjudiciables <sup>16</sup>.

Un processus plus fondamental que l'expansion à l'ouest venait de s'amorcer, bien qu'il passât quasi inaperçu des « grandes puissances », comme on les appelait : un nouveau membre rejoignait ce groupe très fermé, en même temps qu'il devenait la nation la plus puissante du monde. En 1885, la production manufacturière des États-Unis avait dépassé celle de la Grande-Bretagne, alors considérée comme la première puissance industrielle du monde. Au tournant du siècle, ils consommaient plus d'énergie que l'Allemagne, la France, l'Autriche-Hongrie, la Russie, le Japon et l'Italie réunis <sup>17</sup>. Entre la guerre de Sécession et la fin du siècle, la production de charbon de l'Amérique augmenta de 800 %, celle de rails en acier de 523 %, le kilométrage de voies ferrées de 567 %, et la production de blé de 256 %. L'immigration contribua au doublement de la population américaine. Et cet essor allait vraisemblablement s'accélérer.

Aucune nation n'a jamais enregistré un tel accroissement de sa puissance sans chercher à le traduire sur la scène mondiale. Les dirigeants américains cédèrent à la tentation. Le secrétaire d'État du président Andrew Johnson, William Henry Seward, rêvait d'un empire qui aurait inclus le Canada et une bonne partie du Mexique et se serait étendu très avant dans le Pacifique. L'administration Grant voulait annexer la République dominicaine et caressait l'idée d'acquérir Cuba. Autant d'initiatives que les hommes d'État européens de l'époque, Disraeli ou Bismarck, auraient comprises et approuvées.

Mais le Sénat américain continua à centrer son attention sur les priorités intérieures et opposa son veto à tous les projets expansionnistes. Il refusa d'augmenter les effectifs de l'armée (25 000 hommes) et la puissance de la marine. Jusqu'en 1890, l'armée américaine venait en quatorzième place sur la liste mondiale, après celle de la Bulgarie, et la flotte américaine comptait

moins d'unités que celle de l'Italie, alors même que la puissance industrielle des États-Unis était treize fois supérieure à celle de ce pays. L'Amérique ne participait pas aux conférences internationales et était traitée comme une puissance de seconde zone. En 1880, la Turquie, lorsqu'elle réduisit son personnel diplomatique, ferma ses ambassades en Suède, en Belgique, aux Pays-Bas et aux États-Unis. À la même époque, un diplomate allemand en poste à Madrid proposa de lui-même une réduction de son salaire plutôt que d'être envoyé à Washington<sup>18</sup>.

Mais aucun pays parvenu au degré de puissance qui fut celui de l'Amérique de l'après-guerre de Sécession ne saurait éternellement résister à la tentation de la traduire dans l'arène internationale. À la fin des années 1880, l'Amérique entreprit donc de bâtir sa marine, qui, en 1880, était plus modeste que celle du Chili, du Brésil ou de l'Argentine. En 1889, le secrétaire à la Marine, Benjamin Tracy, fit campagne pour obtenir une flotte de cuirassés, tandis que le spécialiste de l'histoire navale de l'époque, Alfred Thayer Mahan, défendait le bien-fondé de cette initiative par un exposé raisonné<sup>19</sup>.

Même si la marine britannique protégeait l'Amérique contre les déprédations des puissances européennes, les dirigeants américains ne voyaient pas dans la Grande-Bretagne un protecteur bien convaincant. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, ils la considérèrent comme la principale concurrente des intérêts américains, et sa marine comme la menace stratégique la plus grave. On ne s'étonnera donc pas que l'Amérique, lorsqu'elle entreprit de s'échauffer les muscles, ait songé à éliminer l'influence de la Grande-Bretagne dans les Amériques au nom de la doctrine de Monroe que celle-ci avait si bien encouragée.

Les États-Unis ne s'embarrassèrent pas de subtilités. En 1895, le secrétaire d'État Richard Olney invoqua la doctrine de Monroe pour lancer un avertissement à la Grande-Bretagne, faisant une allusion significative à l'inégalité des forces. « Aujourd'hui, écrivait-il, les États-Unis sont quasi souverains sur ce continent, et leurs décrets font loi sur les sujets auxquels ils limitent leur interposition [...]. Les ressources infinies [de l'Amérique] alliées à son isolement géographique la rendent maîtresse de la situation et virtuellement invulnérable à n'importe quelle autre puissance ou à toutes conjuguées<sup>20</sup>. » Le rejet de la politique de puissance ne s'appliquait manifestement pas au continent américain. En 1902, la Grande-Bretagne avait renoncé à jouer un rôle de premier plan en Amérique centrale.

Ayant assuré leur suprématie dans cette région du monde, les États-Unis entreprirent d'entrer dans l'arène plus vaste des affaires internationales. L'Amérique était devenue une puissance mondiale presque malgré elle. En poursuivant son expansion sur le continent, elle avait établi son emprise sur tous ses rivages, tout en affirmant qu'elle ne souhaitait pas mener la politique d'une grande puissance. À la fin du processus, elle détenait la puissance qui faisait d'elle un pion déterminant sur l'échiquier international, indépendamment de ses priorités. Ses dirigeants continuaient d'affirmer bien haut que sa politique étrangère consistait essentiellement à servir de « phare » au reste de l'humanité. Mais on ne pouvait nier que certains d'entre eux prenaient aussi

conscience du fait que sa puissance autorisait l'Amérique à se faire entendre sur les problèmes de l'heure, et que rien ne l'obligeait à attendre que l'humanité tout entière se fût ralliée à la démocratie pour entrer dans le système international.

Personne ne formula ce raisonnement avec plus de mordant que Theodore Roosevelt. Il fut le premier président à soutenir que l'Amérique avait le devoir d'exercer une influence mondiale et à la faire sortir de son isolement au nom de l'intérêt national. Comme ses prédécesseurs, Roosevelt ne doutait pas du rôle salutaire que l'Amérique avait à jouer dans le monde. Mais, contrairement à eux, il estimait qu'elle avait de véritables intérêts en politique étrangère et que ceux-ci dépassaient de loin les avantages de l'isolationnisme. Roosevelt partait du principe que les États-Unis étaient une puissance comme une autre et non l'incarnation unique de la vertu. Quand ses intérêts se heurtaient à ceux d'autres pays, l'Amérique avait l'obligation de recourir à la force pour triompher.

Dans un premier temps, Roosevelt donna à la doctrine de Monroe son interprétation la plus interventionniste en l'assimilant aux doctrines impérialistes de l'époque. Il existait, déclara-t-il le 6 décembre 1904, dans ce qu'il appelait un « corollaire » à la doctrine, un droit d'intervention général de la part d'« une nation civilisée », droit que, sur le continent américain, seuls les États-Unis étaient habilités à exercer : « [...] sur le continent américain, leur adhésion à la doctrine de Monroe peut contraindre les États-Unis, même contre leur gré, dans des cas flagrants de méfaits ou d'impuissance, à exercer un pouvoir de police international <sup>21</sup> ».

Roosevelt appliqua ses principes avant même de les énoncer. En 1902, l'Amérique avait obligé Haïti à rembourser sa dette aux banques européennes. En 1903, elle attisa l'agitation qui couvait au Panama et qui se transforma en insurrection ouverte. Aidée par l'Amérique, la population locale s'émancipa de la tutelle colombienne, mais pas avant que Washington eût créé une « zone du canal » placée sous la souveraineté des États-Unis, de part et d'autre de ce qui allait devenir le canal de Panama. En 1905, les États-Unis mirent en place un protectorat financier sur la République dominicaine. Enfin, en 1906, l'armée américaine occupa Cuba.

Pour Roosevelt, la diplomatie musclée que menait l'Amérique dans la région était conforme à son nouveau rôle mondial. Les deux océans ne suffisaient plus à l'isoler du reste de la planète. Elle évoluait à présent sur la scène internationale. Roosevelt le reconnut dans un message délivré en 1902 au Congrès : « De plus en plus, l'interdépendance et la complexité grandissantes de la politique internationale et des relations économiques font qu'il incombe à toutes les puissances civilisées et pacifiques de maintenir la paix dans le monde <sup>22</sup>. »

Roosevelt occupe une position exceptionnelle dans l'histoire de la stratégie américaine à l'égard des relations internationales. Aucun autre président n'assimila à ce point le rôle mondial de l'Amérique à l'intérêt national, ni l'intérêt national à l'équilibre des forces. Roosevelt partageait l'opinion de ses

compatriotes : l'Amérique est l'espoir du monde. Toutefois, à la différence de la plupart d'entre eux, il ne croyait pas qu'elle pût préserver la paix ou accomplir sa destinée en se bornant à pratiquer les vertus civiques. Dans l'idée qu'il se faisait de la nature de l'ordre mondial, il se rapprochait davantage de Palmerston ou de Disraeli que de Thomas Jefferson.

Un grand président doit être un éducateur, jeter un pont entre le futur de son peuple et l'expérience vécue de ce peuple. Roosevelt enseignait une doctrine particulièrement austère pour un peuple élevé dans la conviction que la paix était l'état normal d'une nation, qu'il n'existait aucune différence entre la moralité individuelle et la moralité publique, et que l'Amérique se trouvait à l'abri des bouleversements qui ébranlaient le reste du globe. Car Roosevelt réfutait chacune de ces propositions. Pour lui, la vie internationale était synonyme de lutte, et la théorie de Darwin sur la survie du plus apte offrait une meilleure introduction à l'histoire que la moralité des hommes. Selon Roosevelt, les doux ne recevaient la terre en héritage qu'à condition de posséder la force. Pour lui l'Amérique n'était pas une cause, mais une grande puissance – virtuellement la plus grande. Il espérait être le président qui ferait entrer son pays sur la scène internationale afin qu'il modèle le xx<sup>e</sup> siècle comme la Grande-Bretagne le xix<sup>e</sup> : dotée de forces considérables, l'Amérique se mettait, avec modération et sagesse, au service de la stabilité, de la paix et du progrès.

Beaucoup des idées que professait la pensée américaine en matière de politique étrangère exaspéraient Roosevelt. Il niait l'efficacité du droit international. Ce qu'une nation ne pouvait pas protéger par sa seule force ne pouvait être sauvegardé par la communauté internationale. Il refusait le désarmement dont il commençait à être question sur la scène internationale :

Pour l'heure, il ne paraît guère possible qu'on puisse créer un pouvoir international [...] capable de vraiment faire obstacle aux actions préjudiciables, et dans ce contexte il serait à la fois insensé et répréhensible, pour une nation grande et libre, de se priver du pouvoir de protéger ses droits et même, dans des cas exceptionnels, de se dresser pour défendre le droit d'autrui. Rien ne saurait plus encourager les iniquités [...] que le fait que les peuples libres et éclairés [...] se rendent délibérément impuissants, tout en laissant armés tous les despotismes et toutes les barbaries<sup>23</sup>.

Roosevelt se montrait encore plus cinglant à l'égard du gouvernement mondial :

J'estime que l'attitude Wilson-Bryan consistant à se fier à des traités de paix chimériques, à des promesses impossibles à tenir, à des bouts de papier de toute sorte, sans l'appui d'une force efficace, est odieuse. Il est infiniment préférable, pour une nation et pour le monde, de suivre la tradition de Frédéric le Grand et de Bismarck en matière de politique étrangère que de se rallier en permanence à l'attitude de Bryan ou de Bryan-Wilson [...]. La vertu insipide

qu'aucune force ne vient étayer est aussi pervertie, voire plus néfaste, que la force coupée de la vertu <sup>24</sup>.

Dans un monde régi par la puissance, estimait Roosevelt, l'ordre naturel des choses s'exprimait dans la notion de « sphères d'influence », qui assignait à des puissances déterminées une influence prépondérante sur de vastes régions, par exemple aux États-Unis sur le continent américain ou à la Grande-Bretagne dans le subcontinent indien. En 1908, il accepta l'occupation de la Corée par le Japon parce que, d'après son raisonnement, les relations nippon-coréennes devaient être définies par la puissance relative de chaque pays et non par les dispositions d'un traité ou par le droit international :

La Corée revient sans conteste au Japon. Certes, il a été convenu solennellement par un traité que la Corée devait rester indépendante. Mais la Corée n'avait pas elle-même les moyens de le faire appliquer, et il était hors de question de supposer qu'une autre nation [...] tenterait de faire pour les Coréens ce qu'ils étaient dans l'incapacité totale de faire pour eux-mêmes <sup>25</sup>.

Puisqu'il adoptait un point de vue si européen, on ne s'étonnera pas que Roosevelt ait abordé la question de l'équilibre des forces mondial avec une subtilité que n'égalait aucun autre président américain et dont seul Richard Nixon approcha. Roosevelt ne vit d'abord aucune raison d'engager l'Amérique dans l'économie de l'équilibre européen, car il jugeait que celui-ci s'autorégulait plus ou moins. Mais il spécifia clairement que, si ses estimations se révélaient fausses, il presserait l'Amérique d'agir afin de rétablir l'équilibre. Roosevelt en vint peu à peu à considérer l'Allemagne comme une menace à l'équilibre européen et à assimiler les intérêts de la nation américaine à ceux de la Grande-Bretagne et de la France.

On en eut la preuve en 1906, lors de la conférence d'Algésiras réunie pour créer le futur Maroc. L'Allemagne, qui réclamait une « porte ouverte » afin de prévenir la domination française, réclama instamment la présence d'un représentant américain à la conférence, persuadée que l'Amérique avait d'importants intérêts commerciaux dans la région. Finalement, les Américains furent représentés au Maroc par leur ambassadeur en Italie, mais sa prestation déçut les Allemands. Roosevelt subordonnait les intérêts commerciaux de l'Amérique – très modestes au demeurant – à son analyse géopolitique. C'est ce qu'exprimait Henry Cabot Lodge dans une lettre qu'il adressait à Roosevelt au plus fort de la crise marocaine. « La France, écrivait-il, doit être avec l'Angleterre et nous, dans notre zone et notre entente. C'est le bon dispositif sur le plan économique et politique <sup>26</sup>. »

S'il voyait dans l'Allemagne la principale menace pesant sur l'Europe, Roosevelt s'inquiétait des visées russes en Asie et favorisait le Japon, principal rival de la Russie. « Il n'y a pas de nation au monde qui, plus que la Russie, tienne entre ses mains le sort des prochaines années <sup>27</sup> », affirmait-il. En 1904, le Japon, fort d'une alliance avec la Grande-Bretagne, attaquait la Russie. Tout

en insistant sur la neutralité de l'Amérique, Roosevelt penchait pour le Japon. Une victoire russe, raisonnait-il, porterait « un coup à la civilisation <sup>28</sup> ». Et, lorsque le Japon anéantit la flotte russe, il applaudit : « J'ai été absolument ravi de la victoire du Japon, car le Japon joue notre jeu <sup>29</sup>. »

Il voulait une Russie affaiblie, mais pas entièrement éliminée de l'équilibre des forces : aux termes de la diplomatie de l'équilibre, un affaiblissement excessif de la Russie aurait simplement substitué à la menace russe la menace japonaise. D'après lui, l'issue idéale était celle qui laisserait la Russie « face à face avec le Japon, de sorte que chacun modère l'autre <sup>30</sup>. »

En se fondant sur le réalisme géopolitique et non sur un noble altruisme, Roosevelt convia les deux belligérants à envoyer des représentants chez lui, à Oyster Bay, pour définir les modalités d'un traité de paix finalement conclu à Portsmouth, dans le New Hampshire, qui limitait la victoire du Japon et préservait l'équilibre en Extrême-Orient. Ce qui lui valut d'être le premier Américain à recevoir le prix Nobel de la paix, pour avoir imaginé un accord fondé sur des notions telles que l'équilibre des forces et les sphères d'influence, notions qui, après son successeur, Wilson, paraîtraient bien peu américaines...

En 1914, Roosevelt commença par jeter un regard clinique sur l'invasion de la Belgique et du Luxembourg, bien qu'elle se fût opérée en violation flagrante des traités établissant la neutralité de ces deux pays :

Je ne prends parti ni dans un sens ni dans l'autre quant à la violation ou au mépris de ces traités. Lorsque des géants sont engagés dans une lutte à mort et que chacun avance et recule, celui qui vient gêner l'un ou l'autre des deux énormes combattants aux prises est sûr d'être piétiné, *sauf s'il est dangereux de le faire* <sup>31</sup>.

Quelques mois après que la guerre eut éclaté en Europe, Roosevelt revint sur sa position initiale. Mais, bien à sa manière, il s'inquiétait moins de l'illégalité de l'invasion allemande que de la menace qu'elle faisait peser sur l'équilibre des forces : « [...] ne croyez-vous pas que si l'Allemagne gagnait cette guerre, anéantissait la flotte anglaise et détruisait l'Empire britannique, dans moins d'un an ou deux elle exigerait d'assumer la position dominante en Amérique centrale et du Sud [...] <sup>32</sup> ? »

Il se montrait partisan d'un réarmement massif qui permettrait à l'Amérique de lancer toutes ses forces en faveur de la Triple-Entente. La victoire allemande lui paraissait à la fois possible et dangereuse pour les États-Unis. Une victoire des puissances centrales aurait annulé la protection de la marine britannique, laissant toute latitude à l'impérialisme allemand pour s'affirmer sur le continent américain.

L'attitude d'un Roosevelt, moins préoccupé par la domination britannique sur l'Atlantique que par l'hégémonie allemande, tenait à ces impondérables que sont les affinités culturelles et le passé historique. Car il existait entre l'Angleterre et l'Amérique des liens culturels solides qui n'avaient pas d'équivalent dans les relations qu'entretenaient les États-Unis et l'Allemagne. Et puis, si les

États-Unis étaient habitués à voir la Grande-Bretagne gouverner les mers et y consentaient, ils ne la soupçonnaient plus d'entretenir des visées expansionnistes sur le continent américain, tandis que l'Allemagne suscitait des craintes. Le 3 octobre 1914, Roosevelt écrivait à l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington (oubliant opportunément ce qu'il avait déclaré à propos des Allemands et de leur mépris inévitable de la neutralité belge) :

Si j'avais été président, j'aurais agi [contre l'Allemagne] le trente ou le trente et un juillet <sup>33</sup>.

Dans une lettre qu'il écrivit à Rudyard Kipling un mois plus tard, Roosevelt reconnaissait qu'il lui était difficile d'invoquer ses convictions personnelles pour convaincre la puissance américaine d'intervenir dans la guerre en Europe. Le peuple américain ne souhaitait pas s'embarquer dans une entreprise définie si strictement en termes de politique de puissance :

Si je devais préconiser tout ce que je crois moi-même, je ne serais d'aucun secours à notre peuple car il ne me suivrait pas. Notre peuple est myope, et il ne comprend pas les affaires internationales. Votre peuple a été myope, mais il ne l'est pas autant que le nôtre sur ces questions [...]. Grâce à l'étendue de l'océan, notre peuple croit qu'il n'a rien à craindre du différend actuel, et qu'il n'a aucune responsabilité à cet égard <sup>34</sup>.

Si l'analyse américaine en matière de politique étrangère avait trouvé sa forme définitive avec Theodore Roosevelt, on y aurait vu une évolution qui adaptait les principes traditionnels de l'art de gouverner européen au contexte américain. Roosevelt aurait été le président en place au moment où les États-Unis, ayant établi une position dominante dans les Amériques, commençaient à faire sentir leur poids sur la scène mondiale. Mais la réflexion américaine en la matière ne s'arrêta pas avec Roosevelt et ne l'aurait pas pu. Un chef d'État qui limite son rôle aux perceptions de son peuple se condamne à la stagnation ; un dirigeant qui les devance court le risque de ne pas être compris. Ni son passé ni ses valeurs ne préparaient l'Amérique au rôle que lui assignait Roosevelt.

Par une ironie de l'histoire, l'Amérique finit par endosser le rôle que lui avait attribué Roosevelt, et ce du vivant de celui-ci, mais elle le fit au nom de principes qu'il avait tournés en ridicule, et sous la houlette d'un président qu'il méprisait. Woodrow Wilson incarnait la tradition de l'exceptionnalisme américain, et il fut à l'origine de ce qui allait devenir l'école dominante de la politique étrangère américaine – une école dont Roosevelt jugeait les préceptes inopportuns au mieux, hostiles aux intérêts à long terme de l'Amérique au pire.

Si l'on s'en tient aux principes reconnus de l'art de gouverner, de ces deux très grands présidents américains, c'est Roosevelt qui l'emportait, et haut la main, par son argumentation. Or ce fut Wilson qui triompha : un siècle après,

on se rappelle les réussites de Roosevelt, mais ce fut Wilson qui façonna la pensée américaine. Roosevelt comprit les mécanismes de la politique des nations qui régentait alors les affaires du monde – aucun président américain n'a perçu avec plus d'intuition le fonctionnement de l'organisation internationale. Mais Wilson saisit les ressorts des motivations américaines, et d'abord ceci : l'Amérique ne se considérait tout simplement pas comme une nation comme les autres. Sans doute sa diplomatie n'est-elle pas aussi assurée dans les fondements théoriques et pratiques que celle de sa rivale européenne, dont l'objectif est d'assurer l'équilibre des puissances à partir d'une position de neutralité morale. Mais envers et contre tous, et quels que soient les réalités et les enseignements du pouvoir, le peuple américain n'a jamais douté de sa vocation à propager la liberté dans le monde.

Seul un projet conforme à ce sentiment d'exception pouvait inciter les Américains à accomplir de grandes choses. Bien qu'elle s'accordât avec la diplomatie des grandes puissances, l'approche de Roosevelt ne parvint pas à convaincre ses compatriotes qu'ils devaient entrer dans la Première Guerre mondiale. Wilson, lui, sut parler au cœur de son peuple en déployant des arguments aussi nobles moralement qu'ils restaient incompréhensibles aux chefs d'État étrangers.

L'exploit de Wilson est stupéfiant. Refusant la politique de puissance, il sut émouvoir le peuple américain. Universitaire entré en politique sur le tard, il dut son élection à une scission dans le parti républicain entre les partisans de Taft et ceux de Roosevelt. Wilson comprit qu'on ne viendrait à bout de l'isolationnisme instinctif de l'Amérique qu'en faisant vibrer le sens qu'elle avait de la nature exceptionnelle de ses valeurs. Pas à pas, il conduisit un pays isolationniste dans la guerre, après avoir d'abord prouvé, par une défense passionnée de la neutralité, que son gouvernement était acquis à la paix. Et il le fit en refusant tout égoïsme national et en affirmant que l'Amérique n'avait pas d'autre objectif que la victoire de ses principes.

Dans son premier discours sur l'état de l'Union, le 2 décembre 1913, Wilson définissait les grandes lignes de ce qu'on appellerait plus tard la doctrine Wilson. Pour lui, l'ordre international se fondait sur le droit universel et non sur l'équilibre des forces, sur la loyauté nationale et non sur l'autoritarisme national. Préconisant la ratification de plusieurs traités d'arbitrage, il affirmait que l'on devait résoudre désormais les litiges internationaux par l'arbitrage contraignant et non par la force :

Il n'existe qu'une norme possible pour régler les différends entre les États-Unis et les autres nations, et elle se compose de deux éléments : notre honneur et nos obligations envers la paix du monde. On devrait facilement définir un critère ainsi composé, qui gouvernerait à la fois la formulation de nouvelles obligations de traité et l'interprétation de celles déjà acceptées<sup>35</sup>.

Rien n'irritait plus Roosevelt que les nobles principes que n'étaient ni le pouvoir ni la volonté de les mettre en application. Il écrivait à un ami : « Si je

dois choisir entre une politique de fer et de sang et une politique lénifiante [...], ma foi je suis pour la politique de fer et de sang. Elle est meilleure non seulement pour la nation mais, à longue échéance, pour le monde <sup>36</sup>. »

La position de Roosevelt, consistant à répondre à la guerre en Europe par une augmentation des dépenses d'armement, n'avait pas plus de sens pour Wilson. Dans son deuxième discours sur l'état de l'Union, le 8 décembre 1914, et alors que la guerre faisait rage depuis quatre mois en Europe, il refusa d'accroître l'armement de l'Amérique, car cela aurait signifié que « nous avons perdu notre sang-froid » en raison d'une guerre « dont les causes ne peuvent nous toucher, dont l'existence même nous offre des occasions d'amitié et de service désintéressé [...] <sup>37</sup> ».

L'influence de l'Amérique, telle que la voyait Wilson, serait fonction de son altruisme ; elle devait se préserver afin de pouvoir se poser, en fin de partie, en arbitre crédible entre les belligérants. Roosevelt avait affirmé que la guerre en Europe et surtout une victoire de l'Allemagne menaceraient en dernier ressort la sécurité américaine. Wilson soutenait que l'Amérique était fondamentalement désintéressée et devait donc se poser en médiateur. Parce qu'elle croyait à des valeurs plus élevées que l'équilibre des forces, la guerre en Europe lui donnait une occasion extraordinaire de faire du prosélytisme pour une nouvelle et meilleure stratégie en matière d'affaires internationales.

Roosevelt tournait ces thèses en dérision et accusait Wilson de flatter les sentiments isolationnistes des électeurs pour s'assurer un second mandat en 1916. Or la politique de Wilson se situait à l'opposé de l'isolationnisme. Wilson ne préconisait pas le repli de l'Amérique, mais affirmait le caractère universellement applicable de ses valeurs, qu'elle s'emploierait à propager le moment venu. Il reformulait la philosophie que l'Amérique avait adoptée depuis Jefferson, mais en la mettant au service d'une idéologie de croisade :

– La mission particulière de l'Amérique transcende la diplomatie ordinaire et l'amène à se poser en flambeau de la liberté au nom de l'humanité tout entière ;

– Les politiques étrangères des démocraties sont moralement supérieures parce que les gens sont, par nature, attachés à la paix ;

– La politique étrangère doit exprimer les mêmes critères moraux que l'éthique individuelle ;

– L'État n'est pas en droit de revendiquer une moralité distincte en ce qui le concerne.

Wilson dotait ce credo de l'exceptionnalisme moral américain d'une dimension universelle :

Nous sommes incapables de craindre la puissance d'une autre nation. Nous ne nous méfions pas de la concurrence dans le domaine du commerce ou de quelque autre activité pacifique. Nous voulons vivre comme nous l'entendons ; mais nous voulons aussi laisser vivre. Nous sommes les véritables amis de toutes les nations du monde car nous n'en menaçons aucune, ne convoitons les possessions d'aucune, ne désirons la défaite d'aucune <sup>38</sup>.

Jamais aucune autre nation n'a prétendu fonder son leadership international sur son altruisme. Toutes ont cherché à être jugées sur la compatibilité de leurs intérêts nationaux avec ceux des autres sociétés. Or, de Woodrow Wilson à George Bush, les présidents américains ont présenté l'altruisme de leur pays comme la justification de son leadership. Mais ni Wilson ni ses continuateurs jusqu'à ce jour n'ont voulu se rendre à l'évidence : pour des dirigeants étrangers imprégnés de principes moins élevés, l'altruisme revendiqué par l'Amérique rime avec imprévisibilité ; alors que l'intérêt national se prête aux estimations, l'altruisme dépend de la définition qu'en donne celui qui le pratique...

Pour Wilson, toutefois, la nature altruiste de la société américaine prouvait la faveur divine :

C'était comme si la Providence divine avait tenu en réserve un continent qui attendait qu'un peuple pacifique, chérissant plus que tout la liberté et les droits des hommes, vint établir une démocratie ignorant l'égoïsme <sup>39</sup>.

En affirmant que les objectifs américains exprimaient la faveur de la Providence, Wilson laissait entendre que l'Amérique devait jouer un rôle mondial bien plus fondamental que tout ce qu'avait imaginé Roosevelt. Ce dernier souhaitait seulement, en effet, améliorer l'équilibre des forces et donner au rôle qu'y jouerait l'Amérique une importance conforme à sa force croissante. Dans son idée, l'Amérique n'aurait été qu'une nation parmi d'autres – plus puissante que la plupart et membre d'une élite de « grands », mais néanmoins soumise aux principes historiques de l'équilibre.

Wilson entraîna l'Amérique sur un plan complètement étranger à ce raisonnement. Dédaignant l'équilibre des forces, il affirmait que le rôle de l'Amérique n'était pas « de prouver [...] notre altruisme, mais notre grandeur <sup>40</sup> ». C'est pourquoi l'Amérique n'avait pas le droit de garder ses valeurs par-devers elle pour son seul profit. Dès 1915, Wilson avança une doctrine entièrement nouvelle, à savoir que la sécurité de l'Amérique était indissociable de la sécurité de *tout* le reste de l'humanité. Ce qui signifiait implicitement qu'il incomba désormais à l'Amérique de se dresser *partout* contre les agressions : .

[...] parce que nous exigeons de pouvoir nous développer sans être importunés et gouverner paisiblement notre vie en nous fondant sur nos principes de droit et de liberté, nous nous indignons d'une agression, d'où qu'elle vienne, que nous-même ne pratiquerons pas. Nous privilégions la sécurité en poursuivant les orientations naturelles de notre développement national. Nous faisons plus : nous l'exigeons aussi pour autrui. Notre passion pour la liberté individuelle et l'essor sans entrave de notre pays ne s'arrête pas aux incidents ni aux mouvements d'affaires qui ne touchent que nous. Nous l'éprouvons partout où un peuple tente d'avancer sur les sentiers difficiles de l'indépendance et du droit <sup>41</sup>.

Cette vision de l'Amérique en gendarme du monde rempli de bienveillance

annonçait la politique d'endiguement qui se mettrait en place après la Seconde Guerre mondiale.

Même dans ses moments d'exaltation, Roosevelt n'aurait jamais rêvé d'une ferveur si radicale, qui laissait augurer un interventionnisme mondial. Mais à cette époque il était le guerrier-homme d'État, Wilson le prophète-prêtre. Les hommes d'État, même guerriers, centrent leur attention sur le monde dans lequel ils vivent; pour les prophètes, le monde «réel» est celui qu'ils veulent instaurer.

Wilson transforma ce qui avait commencé comme une réaffirmation de la neutralité américaine en un ensemble de propositions qui posaient les principes d'une croisade mondiale. Il n'existait pas, à ses yeux, de différence fondamentale entre la liberté pour l'Amérique et la liberté pour le monde. Prouvant qu'il n'avait pas perdu son temps aux conférences professorales où l'exégèse chicanière règne en souveraine, il développa une extraordinaire interprétation de ce qu'avait *vraiment voulu dire* George Washington lorsqu'il mettait en garde contre l'immixtion dans les affaires de l'étranger. Wilson donnait d'ailleurs au mot «étranger» une nouvelle définition qui aurait sûrement ébahi le premier président. Ce que voulait dire Washington, d'après Wilson, c'était que l'Amérique devait éviter d'être mêlée aux *desseins* des autres pays. Mais, disait Wilson, rien de ce qui concerne l'humanité «ne peut nous être étranger ni indifférent<sup>42</sup>». L'Amérique avait donc toute latitude d'intervenir dans les affaires de l'étranger.

Il fallait une suffisance peu ordinaire pour établir une charte d'intervention mondiale à partir de la mise en garde d'un «père fondateur» contre toute immixtion à l'étranger, et définir une philosophie de neutralité qui rendait inévitable la participation à la guerre! La vitalité et l'idéalisme qu'évoquait Wilson, à mesure qu'il rapprochait son pays du conflit mondial en formulant son projet d'un monde meilleur, semblaient justifier que l'Amérique eût hiberné pendant un siècle pour entrer sur la scène internationale avec un dynamisme et une innocence inconnus de ses partenaires plus aguerris. La diplomatie de l'Europe s'était fortifiée, à travers les échecs et les humiliations, dans le creuset de l'histoire; ses hommes d'État voyaient les événements à travers le prisme de tous ces rêves qui s'étaient révélés éphémères, de ces hautes aspirations brisées, de ces idéaux qu'avait anéantis la fragilité des prévisions humaines. L'Amérique ignorait ces entraves; elle affirmait hardiment que l'histoire était sinon finie, en tout cas en porte à faux, au moment où elle-même s'employait à transformer des valeurs dont elle s'estimait l'exceptionnelle détentrice en principes universels applicables à tous. Wilson put ainsi dénouer, au moins pour un temps, les tensions de la pensée américaine, prise entre la vision d'une Amérique havre de sécurité et celle d'une Amérique exempte de souillure. L'Amérique ne pouvait imaginer son entrée dans la Première Guerre mondiale que sous la forme d'un engagement pris au nom des peuples de la terre entière, et d'une croisade pour défendre les libertés universelles.

Le naufrage du *Lusitania* et, surtout, la reprise de la guerre sous-marine à outrance par l'Allemagne furent la cause immédiate de l'entrée en guerre de

l'Amérique. Mais Wilson ne se retrancha pas derrière des griefs précis. Les intérêts nationaux n'eurent ici aucune part; la violation de la neutralité de la Belgique et le souci de l'équilibre des forces furent étrangers à la décision américaine. La guerre avait un fondement moral, avec pour objectif premier la mise en place d'un ordre international nouveau et plus juste. Wilson déclarait, dans son discours demandant la déclaration de guerre :

C'est une chose terrible conduire ce grand peuple pacifique dans la guerre, dans le conflit le plus terrible et le plus désastreux de tous, où la civilisation elle-même semble être dans la balance. Mais le droit est plus précieux que la paix, et nous nous battons pour les idéaux que nous avons toujours tenus le plus près de notre cœur, pour la démocratie, pour le droit de ceux qui s'inclinent devant l'autorité à s'exprimer au sein de leurs propres gouvernements, pour les droits et les libertés des petites nations, pour une souveraineté du droit universelle, établie par un concert de peuples libres, qui apporte la paix et la sécurité à toutes les nations et libère le monde lui-même enfin libre <sup>43</sup>.

Une guerre conduite au nom de tels principes ignore les compromis. La victoire seule était acceptable. Roosevelt, lui, aurait probablement défini les objectifs militaires de l'Amérique en termes de politique et de stratégie. Wilson, sans s'arrêter au fait que l'Amérique n'avait pas d'intérêt dans le conflit, énonça les objectifs de guerre en catégories entièrement morales. Dans son optique, la guerre ne résultait pas d'un conflit d'intérêts nationaux, mais de l'agression gratuite de l'Allemagne contre l'ordre international. Plus précisément, le vrai coupable n'était pas la nation allemande, mais l'empereur d'Allemagne. Pressant son pays de déclarer la guerre, Wilson affirmait :

Nous n'entretenons aucune querelle avec le peuple allemand. Nous n'éprouvons pour lui que de la compréhension et de l'amitié. Ce n'est pas sur son insistance que son gouvernement a déclenché cette guerre. Ce n'est pas à sa connaissance ni avec son accord préalable. C'est une guerre qui a été décidée comme on décidait les guerres en ces temps anciens et infortunés où les peuples n'étaient nulle part consultés par leurs dirigeants et où les guerres étaient déclarées et menées dans l'intérêt des dynasties <sup>44</sup>.

Bien que Guillaume II fût considéré depuis longtemps comme un chien fou sur la scène européenne, aucun homme d'État européen n'avait jamais réclamé sa destitution; personne n'avait envisagé de renverser l'empereur ni sa dynastie pour préserver la paix en Europe. Mais, une fois le problème du régime de l'Allemagne posé, aucun compromis entre les intérêts des belligérants, comme celui que Roosevelt avait instauré dix ans auparavant entre le Japon et la Russie, ne pouvait mettre fin au conflit. Le 22 janvier 1917, avant l'entrée en guerre de l'Amérique, Wilson affirmait rechercher «la paix sans victoire <sup>45</sup>». Mais, quand l'Amérique déclara la guerre à son tour, il proposa une paix que seule la victoire totale permettrait d'instaurer.

Les déclarations de Wilson devinrent bientôt la position officielle de l'Amérique. Même une personnalité aussi rompue à la politique que Herbert Hoover décrivit bientôt la classe dirigeante allemande comme fondamentalement perverse, s'attaquant aux « sources vitales des autres peuples <sup>46</sup> ». Jacob Schurman, président de l'université Cornell, rendait avec justesse l'humeur de l'époque en voyant dans la guerre une lutte entre le « royaume des Cieux » et le « royaume des Barbares, à savoir la force et la terreur <sup>47</sup> ».

Mais la destitution d'une dynastie isolée ne pouvait en aucun cas marquer l'avènement de ce que sous-entendait le discours wilsonien. En préconisant la guerre, Wilson étendait sa morale au monde entier ; non seulement l'Allemagne, mais toutes les autres nations devaient devenir la base arrière de la démocratie, car la paix exigerait « l'association des nations démocratiques <sup>48</sup> ». Dans une autre allocution, Wilson allait même plus loin : la puissance de l'Amérique s'atrophierait si les États-Unis ne propageaient pas la liberté tout autour du globe :

Nous avons créé cette nation pour rendre les hommes libres, et nous n'avons pas restreint notre conception et notre dessein à l'Amérique, et nous allons à présent rendre les hommes libres. Si nous ne le faisons pas, toute la gloire de l'Amérique s'effacerait et toute sa puissance se dégraderait <sup>49</sup>.

C'est dans les « quatorze points », qui seront examinés au chapitre 9, que Wilson donna l'explication la plus circonstanciée de ses objectifs de guerre. Sa réussite historique est d'avoir compris que les Américains ne peuvent soutenir de grands engagements internationaux que ne justifient pas leurs convictions morales. Son échec irréparable fut de traiter les tragédies de l'histoire comme des phénomènes aberrants ou la conséquence de la myopie et de la perversité des dirigeants, et de refuser de fonder concrètement la paix sur d'autres prémisses que la force de l'opinion publique et la propagation des institutions démocratiques dans le monde. Dans ce processus, il demanderait aux nations européennes de s'atteler à une tâche à laquelle ni leur philosophie ni leur histoire ne les préparaient, et cela au lendemain d'une guerre qui les avait vidées de leur force vive.

Pendant trois cents ans les nations européennes avaient fondé l'ordre mondial sur l'équilibre des intérêts nationaux, et leur politique étrangère sur la recherche de la sécurité, considérant tout profit annexe comme une gratification. Or Wilson leur demandait de fonder leur politique étrangère sur des convictions morales, dont pouvait, à l'occasion et sans garantie aucune, naître la sécurité. Mais l'Europe manquait de l'appareil conceptuel qui lui aurait permis de mener une politique aussi désintéressée, et on ignorait encore si l'Amérique, tout juste sortie d'un siècle d'isolement, avait la capacité d'assumer la participation permanente aux affaires internationales que sous-entendaient les théories de Wilson.

Ce fut l'un des rares moments de l'histoire où l'on vit un dirigeant infléchir fondamentalement le cours de l'histoire de son pays. Si Roosevelt et ses idées

avaient prévalu en 1912, l'objectif de la guerre aurait dû se conformer à l'«intérêt national américain». Roosevelt aurait justifié l'entrée en guerre de l'Amérique en posant – ce qu'il fit d'ailleurs – que, si l'Amérique ne rejoignait pas l'Entente, les puissances centrales gagneraient la guerre et menaceraient tôt ou tard la sécurité américaine.

L'intérêt national américain, ainsi défini, aurait conduit l'Amérique au fil des ans à adopter une politique mondiale comparable à celle de la Grande-Bretagne à l'égard de l'Europe continentale. Pendant trois siècles, les dirigeants britanniques étaient partis du principe que, si une puissance dominante unique canalisait les ressources de l'Europe, celle-ci disposerait alors des moyens lui permettant de défier l'hégémonie britannique sur les mers, donc de menacer son indépendance. Sur le plan géopolitique, les États-Unis, île au large de l'Eurasie, auraient dû se sentir tenus, en vertu de ce raisonnement, de s'opposer à la domination de l'Europe ou de l'Asie par une quelconque puissance et, plus encore, au contrôle des *deux* continents par la *même* puissance. C'est l'étendue de l'influence géopolitique de l'Allemagne, et non ses transgressions morales, qui aurait fourni le principal *casus belli*.

Cette approche, toutefois, marquée au sceau de l'Ancien Continent, allait à l'encontre de la sensibilité américaine à laquelle puisait Wilson – et qui lui a survécu. Roosevelt lui-même n'aurait pu gérer la politique de puissance qu'il préconisait, bien qu'il mourût persuadé du contraire. En tout cas, Roosevelt n'était plus président, et Wilson avait clairement signifié, avant même l'entrée en guerre de l'Amérique, qu'il s'opposerait à toute tentative visant à fonder l'ordre de l'après-guerre sur les principes reconnus de la politique internationale.

Wilson imputait la guerre au bellicisme des dirigeants allemands, mais aussi à l'équilibre des forces européen. Le 22 janvier 1917, il s'en prit à l'ordre international qui avait précédé la guerre, dénonçant ses «rivalités organisées» :

La question dont dépendent toute la paix et la politique futures du monde est celle-ci : la guerre actuelle est-elle un combat pour une paix juste et durable, ou seulement pour un nouvel équilibre de forces ? [...] Il doit y avoir non pas un équilibre de forces, mais une communauté de forces ; non pas des rivalités organisées, mais une paix commune organisée <sup>50</sup>.

Ce que Wilson entendait par «communauté de forces» était une notion entièrement nouvelle, qu'on appellerait plus tard la «sécurité collective». (Encore que William Gladstone, en Grande-Bretagne, en eût énoncé en 1880 une variante mort-née <sup>51</sup>.) Convaincu que toutes les nations du monde avaient un intérêt égal dans l'instauration de la paix et s'uniraient, de ce fait, pour sanctionner ceux qui la perturberaient, Wilson proposait de défendre l'ordre international en mobilisant le consensus moral des nations éprises de paix :

[...] notre époque est une époque [...] qui refuse les critères de l'égoïsme national gouvernant autrefois les conseils des nations et exige qu'ils fassent place à

un nouvel ordre des choses où les seules questions seront : « Est-ce bien ? », « Est-ce juste ? », « Est-ce dans l'intérêt de l'humanité <sup>52</sup> ? »

Wilson proposait d'institutionnaliser ce consensus en créant la Société des Nations, institution américaine par excellence. Sous l'égide de cette organisation mondiale, la puissance s'inclinerait devant la morale, et la force des armes devant les injonctions de l'opinion publique. Si celle-ci avait été convenablement informée, jamais la guerre n'aurait éclaté, répétait Wilson – oubliant le déferlement de joie et le soulagement qui avaient accueilli son déclenchement dans *toutes* les capitales, y compris celles de la Grande-Bretagne et de la France. Le nouveau système fonctionnerait, affirmait Wilson, à condition que l'on apporte au moins deux changements à l'administration de la planète : d'abord, l'instauration de gouvernements démocratiques dans le monde entier, ensuite, l'élaboration d'une « démocratie nouvelle et plus saine », fondée sur « le code d'honneur identique et élevé que nous exigeons des individus <sup>53</sup> ».

En 1918, Wilson mentionnait, au nombre des conditions requises par la paix, un objectif jusque-là inconnu et d'une ambition stupéfiante : « la destruction de toute puissance arbitraire, où que ce soit, qui puisse séparément, secrètement et par sa seule décision perturber la paix du monde ; ou, si elle ne peut être présentement détruite, au moins sa réduction à l'impuissance de fait <sup>54</sup> ». Une Société des Nations ainsi composée et animée par ces idéaux résoudrait les crises sans qu'il soit nécessaire de recourir à la guerre, déclarait Wilson à la Conférence de la paix, le 14 février 1919 :

[...] par cet instrument [le pacte de la Société des Nations] nous dépendons d'abord et surtout d'une grande force : la force morale de l'opinion publique du monde – l'influence décapante, clarifiante et irrésistible de la publicité [...] si bien que ce qui est détruit par l'exposition à la lumière le sera, comme il convient, par l'éclat aveuglant de la réprobation mondiale universellement exprimée <sup>55</sup>.

La sauvegarde de la paix ne résulterait plus de l'arithmétique des forces traditionnelle, mais d'un consensus mondial étayé par un mécanisme de police. Un groupement universel de nations largement démocratiques agirait en qualité d'« administrateurs de la paix » et remplacerait l'ordre ancien d'équilibre de forces et d'alliances.

Jusqu'alors, jamais aucune nation n'avait exprimé, et encore moins mis en application, des sentiments aussi exaltés. Et l'idéalisme américain fit des principes de Wilson la pierre angulaire de la philosophie nationale en matière de politique étrangère. À dater de Wilson, tous les présidents américains se sont livrés à des variations sur le thème. Le débat intérieur a plus souvent porté sur l'inaptitude à accomplir l'idéal wilsonien (bientôt si banal qu'on ne l'identifierait même plus à celui qui l'avait formulé) que sur la question de savoir s'il fournissait des orientations adéquates pour répondre aux défis, parfois brutaux, d'un monde turbulent. Pendant trois générations, bien des critiques s'en sont

pris à l'analyse de Wilson et à ses conclusions; et pourtant, durant tout ce temps, ses principes sont restés au fondement de la pensée américaine en matière de politique étrangère.

Or le mélange de puissance et de morale défini par Wilson préparait aussi toutes ces décennies d'ambivalence durant lesquelles la conscience américaine tenterait de concilier ses principes et ses besoins. La notion de sécurité collective reposait sur le postulat que toutes les nations verraient d'un même œil toutes les menaces contre la sécurité *et* se tiendraient prêtes à courir les mêmes risques en s'y opposant. Non seulement jamais rien de semblable ne s'était vraiment produit, mais rien de semblable ne devait se produire dans toute l'histoire de la Société des Nations et des Nations unies. Une menace doit être vraiment extrême et toucher toutes les sociétés ou presque pour qu'un tel consensus devienne une réalité – comme ce fut le cas pendant les deux guerres mondiales et, sur le plan régional, pendant la guerre froide. Mais, dans la grande majorité des cas – et dans presque tous les cas difficiles –, les nations ont tendance à considérer différemment la nature de la menace ou le type de sacrifice qu'elles sont prêtes à consentir pour y parer. Ce fut le cas depuis l'agression italienne contre l'Abyssinie en 1935 jusqu'à la crise bosniaque en 1992. Et quand il s'est agi d'atteindre des objectifs concrets ou de redresser ce qui apparaissait comme des injustices, le consensus mondial s'est révélé encore plus difficile à réaliser. Paradoxalement, dans le monde de l'après-guerre froide, sur lequel ne pèse aucune menace extrême d'ordre idéologique ou militaire, et qui traite la démocratie avec plus de légèreté qu'aucune autre période avant elle, ces difficultés n'ont fait que croître.

La doctrine Wilson a accentué aussi une autre ambiguïté latente de la pensée américaine en matière de relations internationales. L'Amérique avait-elle des intérêts touchant à sa sécurité qu'elle devait défendre sans se soucier des moyens par lesquels ils étaient menacés? Ou bien devait-elle s'opposer aux seuls changements qu'on pouvait qualifier d'illégaux? Était-ce la réalité du changement international ou ses modalités qui l'inquiétaient? Rejetait-elle en bloc les principes de la géopolitique? Devait-elle les réinterpréter en fonction de ses valeurs? Et si ces principes et ces valeurs se contredisaient, lesquels l'emporteraient?

La doctrine Wilson sous-entendait que l'Amérique refusait par-dessus tout les modalités du changement, et qu'aucun intérêt stratégique ne méritait d'être défendu s'il était menacé par des méthodes apparemment légales. Lors de la guerre du Golfe encore, le président Bush déclarait que, avant même de défendre des approvisionnement en pétrole vitaux, il s'opposait au principe d'agression. Et, pendant la guerre froide, une partie du débat intérieur en Amérique portait sur la question de savoir si celle-ci, avec toutes ses insuffisances, avait le droit moral d'organiser la résistance à la menace soviétique.

Theodore Roosevelt aurait répondu sans hésiter à ces questions. Supposer que les nations auraient une perception identique des menaces ou seraient prêtes à riposter de manière uniforme était contraire à tout ce qu'il avait toujours soutenu. Et il lui était tout aussi impossible d'envisager une organisation

mondiale dans laquelle victime et agresseur pourraient cohabiter. En novembre 1918, il écrivait dans une lettre :

Je suis partisan d'une telle Société du moment que nous n'attendons pas trop d'elle [...]. Je n'entends pas jouer un rôle dont même Ésope se moquait lorsqu'il racontait que les loups et les brebis étaient convenus de déposer les armes et que les brebis, en gage de leur bonne foi, avaient renvoyé les chiens qui les gardaient et avaient été dévorées ensuite par les loups<sup>56</sup>.

Le mois suivant, il écrivait ces lignes au sénateur de Pennsylvanie, Philander Knox :

La Société des Nations fera peut-être un peu de bien, mais plus elle pontifiera et prétendra agir, moins elle enregistre de résultats. Le débat qu'elle suscite rappelle, avec un triste humour, celui sur la Sainte-Alliance il y a cent ans, qui prétendait instaurer définitivement la paix. Le tsar Alexandre était en l'occurrence le président Wilson de cette initiative vieille d'un siècle<sup>57</sup>.

De l'avis de Roosevelt, seuls les mystiques, les rêveurs et les intellectuels soutenaient que la paix représentait l'état naturel de l'homme et qu'un consensus désintéressé pouvait la préserver. Pour lui, la paix était foncièrement fragile et ne pouvait être sauvegardée que par une vigilance de chaque instant, par les armes des nations fortes et par des alliances entre des nations animées des mêmes idéaux.

Mais Roosevelt vivait avec un siècle de retard ou d'avance. Et sa vision des affaires étrangères s'éteignit avec lui, en 1919. Aucune école de pensée américaine marquante en matière d'affaires internationales ne s'est réclamée de lui depuis lors. Par ailleurs, le fait que même Richard Nixon, dont la politique étrangère s'inspira de nombreuses idées de Roosevelt, se soit considéré avant tout comme un disciple de l'internationalisme de Wilson et ait accroché un portrait du président datant de la guerre dans la salle du cabinet atteste du triomphe intellectuel de celui-ci.

La Société des Nations n'avait pas eu de prise sur l'Amérique parce que le pays n'était pas encore prêt à jouer un rôle mondial. Néanmoins, la victoire intellectuelle de Wilson opéra comme une fondation. Chaque fois qu'elle a été confrontée à la construction d'un nouvel ordre mondial, l'Amérique est en effet revenue, d'une manière ou d'une autre, aux préceptes de Woodrow Wilson. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, elle aida à former les Nations unies sur les mêmes principes que la Société des Nations, espérant asseoir la paix sur l'entente harmonieuse des vainqueurs. Lorsque cet espoir s'évanouit, elle mena la guerre froide non pas comme un conflit entre deux grandes puissances, mais comme un combat moral pour la démocratie. Lorsque le communisme s'effondra, les présidents issus des deux grands partis politiques américains reprirent à leur compte l'idée wilsonienne que la paix passait par la sécurité collective, alliée à la propagation des institutions démocratiques dans le monde entier.

La doctrine Wilson incarne le drame de l'Amérique sur la scène mondiale : tandis qu'elle affirme une idéologie en un sens révolutionnaire, les Américains se satisfont finalement du *statu quo*. Transformant volontiers les problèmes de politique étrangère en lutte entre le bien et le mal, ils sont mal à l'aise en général avec les compromis, ainsi qu'avec les dénouements partiels ou non concluants. Et parce qu'elle a esquivé la recherche de vastes transformations géopolitiques, l'Amérique a souvent été associée à la défense du *statu quo* territorial, et parfois politique. Ne doutant pas de la suprématie du droit, il lui a été difficile de concilier sa foi dans le changement pacifique avec une réalité de fait : presque tous les changements importants survenus dans l'histoire se sont accompagnés de violence et de bouleversements.

L'Amérique a découvert qu'il lui faudrait mettre en œuvre ses idéaux dans un monde moins privilégié que le sien et de concert avec des États dotés de marges de survie plus étroites, d'objectifs plus limités et de bien moins d'assurance. Elle n'en a pas moins persévéré. Le monde de l'après-guerre est ainsi devenu pour une bonne part sa création, de sorte qu'elle aura été à la hauteur de ce que Wilson ambitionnait pour elle : un phare et un espoir.



### 3

## De l'universalité à l'équilibre : Richelieu, Guillaume d'Orange et Pitt

Ce que les historiens appellent aujourd'hui l'équilibre européen naquit au xvii<sup>e</sup> siècle de l'effondrement définitif de l'idéal médiéval d'universalité : un ordre du monde dans lequel se mêlaient les traditions de l'Empire romain et celles de l'Église catholique. On imaginait le monde à l'image des cieux. Un seul Dieu régnait au ciel, un seul empereur devait donc gouverner le monde séculier, et un seul pape l'Église universelle.

C'est dans cet esprit que les États féodaux de l'Allemagne et de l'Italie du Nord se regroupèrent sous l'autorité du Saint Empire romain germanique. Vers la fin du xvii<sup>e</sup> siècle, cet empire était, en théorie, suffisamment puissant pour dominer l'Europe. La France, dont les frontières s'étendaient outre-Rhin à l'ouest, et l'Angleterre constituaient à cet égard des États périphériques. Si l'empereur était parvenu à établir une autorité centrale sur tous les territoires officiellement couverts par sa juridiction, les rapports entre les États de l'Europe occidentale auraient pu ressembler à ceux des voisins de la Chine avec l'empire du Milieu, la France pouvant alors se comparer au Viêt-nam et à la Corée, et l'Angleterre au Japon.

Pendant presque toute la période médiévale, toutefois, l'empereur ne parvint jamais à exercer cette autorité centrale. L'absence, entre autres, de moyens de transport et de systèmes de communication adéquats rendait difficile l'unification de si vastes territoires. Mais surtout, le Saint Empire romain germanique avait dissocié le contrôle de l'Église de celui du gouvernement. À la différence d'un pharaon ou d'un César, l'empereur ne se voyait reconnaître

aucun attribut divin. Hors de l'Europe occidentale, même dans les régions gouvernées par l'Église orientale, la religion et le gouvernement étaient partout unifiés du fait que les postes clés de chaque sphère étaient soumis au gouvernement central ; les autorités religieuses ne disposaient ni des moyens ni du pouvoir d'affirmer l'autonomie que le christianisme occidental revendiquait comme un droit.

En Europe occidentale, le conflit latent, et parfois déclaré, entre le pape et l'empereur créait les conditions d'un possible contrat constitutionnel et de la séparation des pouvoirs sur lesquels se fonde la démocratie moderne. Il permettait surtout aux divers suzerains féodaux de renforcer leur autonomie en rançonnant les factions rivales. Ce qui conduisit au morcellement de l'Europe, à la formation de cette mosaïque de duchés, comtés, cités et évêchés. Si, en théorie, tous les seigneurs féodaux devaient allégeance à l'empereur, en pratique ils n'en faisaient qu'à leur guise. Plusieurs dynasties firent valoir leurs droits à la couronne impériale, et l'autorité centrale faillit disparaître. Les empereurs perpétuaient l'ancien idéal de gouvernement universel sans avoir les moyens de le mettre en pratique. Aux marches de l'Europe, la France, l'Angleterre et l'Espagne refusaient de se plier à l'autorité du Saint Empire, quand bien même elles continuaient d'appartenir à l'Église universelle.

C'est seulement lorsque la dynastie des Habsbourg revendiqua – presque en permanence – la couronne impériale au xv<sup>e</sup> siècle et acquit, par une habile stratégie de mariages, la couronne espagnole et ses immenses ressources, que l'empereur put prétendre traduire son aspiration à l'universalité en système politique. Pendant la première moitié du xvi<sup>e</sup> siècle, l'empereur Charles Quint insuffla une vigueur nouvelle à l'autorité impériale, au point qu'on put rêver d'un empire d'Europe centrale, composé de ce qui est aujourd'hui l'Allemagne, l'Autriche, le nord de l'Italie, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, l'est de la France, la Belgique et les Pays-Bas – soit un agrégat virtuellement assez puissant pour empêcher l'instauration de tout ce qui pourrait ressembler à un équilibre européen.

À ce moment précis, l'affaiblissement de la papauté du fait de la Réforme contraria tout espoir d'hégémonie européenne. Forte, la papauté était une épine dans le pied de l'empereur en même temps qu'une formidable rivale. Lorsqu'elle déclina au xvi<sup>e</sup> siècle, elle continua de mettre à mal le projet impérial. Les empereurs voulaient se considérer comme des agents de Dieu, et que le monde en fasse autant. Mais, au xvi<sup>e</sup> siècle, les territoires protestants virent surtout en l'empereur un chef de guerre viennois en cheville avec un pape décadent. La Réforme donna aux princes rebelles une nouvelle liberté d'action, tant sur le plan religieux que sur le plan politique. Brisant avec Rome, ils rompaient avec l'universalité religieuse ; leurs luttes contre l'empereur Habsbourg prouvèrent que la fidélité à l'empire avait cessé d'être pour eux un devoir religieux.

L'idée d'unité s'effondrant, les nouveaux États de l'Europe cherchèrent un principe quelconque à partir duquel justifier leur hérésie et régler leurs rapports. Ils le découvrirent dans les concepts de *raison d'État* et d'*équilibre des forces*. Ces deux concepts s'imbriquaient. La raison d'État posait que le bien-être de

l'État justifiait tous les moyens mis en œuvre pour l'accroître ; l'intérêt national supplantait la notion médiévale de moralité. L'équilibre des forces se substituait à la nostalgie d'une monarchie universelle, avec, en guise de consolation, l'idée que chaque État, en poursuivant ses intérêts égoïstes, contribuerait d'une manière ou d'une autre à la sécurité et au progrès de tous les autres.

La formulation la plus précoce en date et la plus totale de cette nouvelle approche vint de la France, l'un des premiers États-nations d'Europe. La France aurait particulièrement pâti d'un renforcement du Saint Empire romain germanique, qui risquait – pour reprendre une terminologie moderne – de la « finlandiser ». À mesure que les contraintes religieuses perdaient de leur emprise, la France entreprit d'exploiter les rivalités suscitées par la Réforme chez ses voisins. Ses souverains comprirent que l'affaiblissement progressif du Saint Empire romain germanique (et encore plus sa désintégration) allait accroître la sécurité du pays et, si la chance leur souriait, lui permettre de s'étendre à l'est.

Le principal agent de cette politique fut un prince de l'Église : Armand Jean du Plessis, cardinal de Richelieu, qui exerça la fonction de Premier ministre de 1624 à 1642. Urbain VIII aurait dit en apprenant la mort de Richelieu : « Si Dieu existe, le cardinal de Richelieu devra répondre de beaucoup de choses. Sinon [...] ma foi, il aura bien réussi dans la vie <sup>1</sup>. » Cette épitaphe ambiguë aurait sûrement plu à l'homme d'État, qui engrangea de grands succès en ignorant, voire en transcendant, les credos de son époque.

Peu d'hommes d'État peuvent se targuer d'avoir autant marqué l'histoire. Richelieu fut le père de l'État moderne. Il vulgarisa la notion de raison d'État et l'appliqua avec persévérance au profit de son pays. Sous son égide, la raison d'État se substitua à la vieille notion médiévale de « valeurs morales universelles » comme principe opérant de la politique de la France. Dans un premier temps, il s'efforça d'empêcher les Habsbourg de dominer l'Europe, mais l'héritage qu'il laissait à ses successeurs poussa ceux-ci, pendant les deux siècles suivants, à tenter d'établir la primauté de la France en Europe. C'est à partir de l'échec de ces ambitions que s'affirma l'équilibre des forces, d'abord comme réalité, ensuite comme système réglant les relations internationales.

Richelieu entra en fonctions en 1624, au moment où l'empereur du Saint Empire romain germanique, Ferdinand II, tentait de raviver l'universalité catholique, d'écraser le protestantisme et d'établir l'autorité impériale sur les princes d'Europe centrale. Ce mouvement, la Contre-Réforme, aboutit à ce qu'on appela plus tard la guerre de Trente Ans, qui avait éclaté en Europe centrale en 1618 et devint l'un des conflits les plus inexpiables et les plus destructeurs de l'histoire de l'humanité.

En 1618, les territoires germanophones d'Europe centrale, appartenant pour la plupart au Saint Empire, se répartissaient en deux camps armés : les protestants et les catholiques. Cette année-là jaillit l'étincelle qui mit le feu aux poudres, et bientôt l'Allemagne entière se trouva prise dans le conflit. Progressivement saignées à blanc, ses principautés devinrent une proie facile pour les envahisseurs extérieurs. Les armées suédoise et danoise s'ouvrirent sans

tarder un passage en Europe centrale, et l'armée française elle-même entra en lice. Lorsqu'elle prit fin en 1648, la guerre laissait l'Europe centrale dévastée : l'Allemagne, par exemple, avait perdu près d'un tiers de sa population. Dans le contexte de ce conflit tragique, Richelieu greffa le principe de la raison d'État sur la politique étrangère de la France, et les autres États européens l'adoptèrent au siècle suivant.

Prince de l'Église, Richelieu aurait dû voir d'un œil favorable les efforts de Ferdinand pour rétablir l'orthodoxie catholique. Mais le cardinal plaçait l'intérêt national de la France au-dessus des enjeux religieux : c'est pourquoi il voyait dans la tentative des Habsbourg pour rétablir la religion catholique un danger géopolitique pour la sécurité de la France. Pour lui, l'Autriche s'inquiétait moins de la religion qu'elle ne procédait à une manœuvre politique pour affirmer sa mainmise sur l'Europe centrale et réduire, ce faisant, la France à un rang de puissance de second rang.

Les craintes de Richelieu n'étaient pas sans fondement. Un simple coup d'œil à la carte de l'Europe montre une France cernée par des territoires appartenant aux Habsbourg : l'Espagne au sud, les cités-États de l'Italie du Nord, en majorité soumises à l'Espagne, au sud-est, la Franche-Comté (l'actuelle région au-dessus de Lyon et de la Savoie), également sous contrôle espagnol, à l'est, et les Pays-Bas espagnols au nord. La branche autrichienne des Habsbourg tenait les rares frontières que ne gouvernaient pas les Espagnols. Le duché de Lorraine était inféodé à l'empereur du Saint Empire romain germanique, de même que des points stratégiques le long du Rhin, dans ce qui forme aujourd'hui l'Alsace. Si le nord de l'Allemagne devait lui aussi tomber sous la domination des Habsbourg, la France se retrouverait dans une position de faiblesse dangereuse devant le Saint Empire.

L'idée que l'Espagne et l'Autriche partageaient les convictions religieuses de la France n'atténuait nullement les inquiétudes de Richelieu. Et c'est bien la victoire de la Contre-Réforme qu'il voulait empêcher. Poursuivant ce qu'on appellerait aujourd'hui un intérêt national de sécurité et qu'on dénomma alors – pour la première fois – raison d'État, Richelieu n'hésiterait pas à se ranger aux côtés des princes protestants pour exploiter le schisme qui divisait l'Église universelle.

S'ils avaient observé les mêmes règles du jeu ou compris le monde que créait la raison d'État, les Habsbourg auraient vu qu'ils se trouvaient en position avantageuse pour mettre en place ce que Richelieu craignait par-dessus tout : une Autriche prépondérante et un Saint Empire romain germanique qui s'affirmait comme la puissance dominante sur le continent. Pendant des siècles, toutefois, les ennemis des Habsbourg tirèrent profit de la rigidité d'une dynastie qui ne sut jamais s'adapter aux nécessités tactiques ni comprendre les orientations qui se dessinaient. Les souverains Habsbourg étaient gens de principes. Ils ne transigeaient jamais avec leurs convictions, sauf dans la défaite. Dès le début de cette odyssée politique, ils se retrouvèrent donc sans défense contre les intrigues de l'implacable cardinal.

L'empereur Ferdinand II, antithèse de Richelieu, ignorait très probable-

ment tout de la raison d'État. En aurait-il entendu parler qu'il aurait crié au blasphème : sa mission séculière consistait, à ses yeux, à accomplir la volonté divine, et il insistait toujours sur le qualificatif de « saint » qui s'attachait à sa fonction impériale. Jamais il n'aurait admis que les desseins divins pussent être accomplis par des moyens non moraux. Jamais il ne lui serait venu à l'idée de conclure des traités avec les Suédois protestants ou les Turcs musulmans, quand le cardinal n'avait cure de cette retenue. Le conseiller de Ferdinand, le jésuite Lamormaini, résumait ainsi l'attitude de l'empereur :

La politique erronée et corrompue qui est très répandue en ce temps, lui, dans sa sagesse, la condamna d'emblée. Il tenait qu'on ne pouvait traiter avec ceux qui suivaient cette politique, car ils pratiquaient le mensonge et usaient abusivement de Dieu et de la religion. Ce serait folie que vouloir consolider un royaume, accordé par Dieu seul, par des recours que Dieu exècre <sup>2</sup>.

En matière de négociations, un souverain attaché à des valeurs aussi absolues se trouvait dans l'impossibilité de transiger, encore moins de manœuvrer. En 1596, encore archiduc, Ferdinand déclarait : « Plutôt mourir que de faire la moindre concession aux membres des sectes lorsqu'il s'agit de religion<sup>3</sup>. » Il tint parole, et il le fit au détriment de son empire. Comme il s'inquiétait moins du bien-être de celui-ci que d'obéir à la volonté divine, il estimait de son devoir d'écraser le protestantisme, alors qu'un accommodement quelconque avec lui aurait infiniment mieux servi ses intérêts. On le qualifierait aujourd'hui de fanatique. Les admonestations d'un conseiller impérial, Caspar Scioppus, mettent en évidence les convictions de l'empereur : « Malheur au roi qui reste sourd à la voix de Dieu le pressant de tuer les hérétiques ! Tu ne dois pas faire la guerre pour toi, mais pour Dieu (*Bellum non tuum, sed Dei esse statuas*<sup>4</sup>). » Pour Ferdinand, l'État n'existait que pour servir la religion, et non l'inverse : « Dans les affaires de l'État, qui sont si importantes pour notre sainte confession, on ne peut pas toujours prendre en compte les considérations humaines ; il faut au contraire n'espérer qu'en Dieu [...] et ne mettre sa confiance qu'en Lui <sup>5</sup>. »

Richelieu considérait la foi de Ferdinand comme un problème stratégique. Bien que religieux par nature, il considérait sa responsabilité de ministre sous un angle entièrement séculier. Peut-être Richelieu cherchait-il personnellement le salut, mais celui-ci n'avait aucune raison d'être pour l'homme d'État. « L'homme est immortel, son salut est dans l'autre vie, déclara-t-il un jour. L'État n'a pas d'immortalité, son salut est maintenant ou jamais <sup>6</sup>. » En d'autres termes, les États ne tirent aucun mérite de leur action, ni dans ce monde ni dans l'autre, parce qu'ils font ce qui est bien ; leur seule récompense est d'être assez forts pour faire ce qu'il faut.

Richelieu ne se serait jamais pardonné de laisser échapper l'occasion qui se présenta à Ferdinand en 1629, onzième année de guerre. Les princes protestants se dirent prêts à accepter la prépondérance politique des Habsbourg, à condition qu'on les laisse libres de professer la religion de leur choix et de

conserver les terres de l'Église dont ils s'étaient emparés pendant la Réforme. Mais Ferdinand n'entendait pas subordonner sa mission religieuse à ses besoins politiques. Refusant ce qui aurait constitué un superbe succès et une garantie pour son empire, résolu à écraser l'hérésie protestante, il promulgua l'édit de Restitution, qui obligeait les princes protestants à rendre les terres prises à l'Église depuis 1555. Ce fut le triomphe du zèle sur l'efficacité, un exemple classique de cas où la foi prévaut sur les calculs d'intérêt politique. Cet édit garantissait une guerre à outrance.

Saisissant sa chance, Richelieu décida de prolonger la guerre jusqu'à ce que l'Europe centrale soit saignée à blanc. Il ne s'embarrassa pas davantage de scrupules religieux en matière de politique intérieure. La paix d'Alais de 1629 octroya aux protestants français la liberté de culte, cette liberté précisément que l'empereur refusait d'accorder aux princes allemands, quitte à se battre. Ayant mis son pays à l'abri des troubles intérieurs qui déchiraient l'Europe centrale, le cardinal entreprit d'exploiter le zèle religieux de Ferdinand pour servir les objectifs de la France.

L'incapacité du monarque Habsbourg à comprendre ses intérêts nationaux – son refus d'accepter ne serait-ce que la validité d'un concept de cette nature – fournit au Premier ministre de la France l'occasion de soutenir et de financer les princes allemands protestants dans leur conflit contre l'empereur. Le rôle de champion des libertés des princes protestants contre la politique centralisatrice de l'empereur pouvait étonner de la part d'un prélat français et d'un roi catholique, Louis XIII en l'occurrence. Qu'un prince de l'Église fournît des subsides au roi de Suède protestant, Gustave Adolphe, pour faire la guerre au chef du Saint Empire romain germanique entraînait des bouleversements aussi profonds que ceux qu'occasionnerait la Révolution française un siècle et demi plus tard.

À une époque dominée par la ferveur religieuse et le fanatisme idéologique, une politique étrangère objective et dégagée d'impératifs moraux ne fut pas moins déconcertante qu'un sommet enneigé en plein désert. Richelieu voulait en finir avec ce qu'il estimait être l'encerclement de la France, épuiser les Habsbourg et empêcher l'apparition d'une autre grande puissance aux marches de la France – en particulier à la frontière allemande. Un seul critère réglait sa politique d'alliances : les intérêts de la France ; il l'appliqua d'abord envers les États protestants et, plus tard, envers les musulmans de l'Empire ottoman. Afin d'épuiser les belligérants et de prolonger la guerre, Richelieu alimenta les caisses des ennemis de ses ennemis, soudoya les gens, fomenta des insurrections et mobilisa une extraordinaire panoplie d'arguments dynastiques et juridiques. Son habileté fit que la guerre, qui avait commencé en 1618, s'éternisa, au point que l'histoire ne lui trouva pas, en définitive, de nom plus approprié que celui qui mettait en valeur sa durée : la guerre de Trente Ans.

La France se tint à l'écart tandis que l'Allemagne était ravagée, jusqu'à ce que, en 1635, l'épuisement des belligérants parût de nouveau annoncer la fin du conflit et une paix de compromis. Mais un compromis ne faisait pas l'affaire de Richelieu tant que le roi de France n'était pas devenu aussi puissant que l'empereur Habsbourg et, de préférence, plus fort. Poursuivant cet objectif, il

persuada son souverain, au cours de la dix-septième année de guerre, de la nécessité d'entrer en lice dans le camp des princes protestants – et sans chercher de plus noble justification que l'occasion d'exploiter la puissance grandissante de la France :

C'est la marque d'une singulière prudence que d'avoir contenu les forces hostiles à votre État pendant une période de dix ans avec les forces de vos alliés, en mettant la main à la poche et non à l'épée; puis de vous engager dans une guerre ouverte quand vos alliés ne peuvent plus exister sans vous est un signe de courage et de grande sagesse; qui montre que, dans l'administration de la paix de votre royaume, vous vous êtes comporté comme ces économes qui, ayant pris grand soin à amasser l'argent, savent aussi le dépenser <sup>7</sup>.

La politique de la raison d'État dépend surtout, pour sa réussite, de la faculté d'affirmer des rapports de pouvoir. Les valeurs universelles sont définies par l'idée qu'on s'en fait et n'exigent pas d'être constamment réinterprétées; ce serait d'ailleurs un illogisme. Mais déterminer les limites du pouvoir exige à la fois de l'expérience et de l'intuition, et une adaptation constante aux circonstances. En théorie, certes, l'équilibre des forces devrait être aisément calculable; dans la pratique, il s'est révélé extrêmement difficile à mettre en place avec réalisme. Il est encore plus compliqué d'harmoniser ses calculs personnels avec ceux des autres États, ce qui est la condition première de son bon fonctionnement. Le consensus sur la nature de l'équilibre découle habituellement d'une période de conflit.

Richelieu se savait capable de maîtriser la situation, ne doutant pas qu'on pût accorder les moyens à la fin avec une précision quasi mathématique. «La logique requiert que la chose qui doit être soutenue et la force qui doit la soutenir soient en proportion géométrique l'une par rapport à l'autre <sup>8</sup>», écrivait-il dans son *Testament politique*. Le destin l'avait fait prince de l'Église, ses convictions l'avaient conduit à rechercher la compagnie intellectuelle de rationalistes comme Descartes et Spinoza, pour qui l'action humaine pouvait être scientifiquement établie, la conjoncture lui avait permis de transformer l'ordre international au bénéfice de son pays. Pour une fois, un homme d'État prenait la mesure de sa juste valeur. Richelieu connaissait intimement ses objectifs, mais lui-même – et ses idées – n'auraient pas triomphé s'il n'avait pas su adapter sa tactique à sa stratégie.

Une doctrine si neuve et si dénuée de passion ne pouvait s'imposer sans être prise à partie. L'équilibre des forces, quand bien même il dominerait un jour la scène politique, attaquait de front la tradition universaliste, fondée sur la primauté du droit moral. L'une des critiques les plus radicales fut celle du célèbre humaniste Jansénius, qui s'éleva contre cette idée d'une politique coupée de tout ancrage moral :

Pense-t-on qu'un État séculier, périssable, doive prévaloir sur la religion et l'Église ? [...] Le Roi Très Chrétien doit-il croire que rien, dans la conduite et

l'administration de son royaume, ne l'oblige à étendre et à protéger celui de Jésus-Christ, son Seigneur ? [...] Oserait-il dire à Dieu : Ta puissance et Ta gloire, et la religion qui enseigne aux hommes à T'adorer, peuvent disparaître et être détruites, du moment que mon État est à l'abri de tout risque<sup>9</sup> ?

Or Richelieu ne disait rien d'autre à ses contemporains et, pour autant que nous sachions, à son Dieu. Ce *reductio ad absurdum* (un argument si immoral et si dangereux qu'il se réfutait de lui-même) que dénonçaient ses contemporains condensait très exactement sa pensée – et donne la mesure de la révolution qu'il impulsait : Premier ministre du roi, il soumettait en effet la religion et la moralité à la raison d'État, elle seule guidant son action.

Prouvant qu'ils avaient assimilé les méthodes d'un maître revenu de tout, les défenseurs de Richelieu retournaient l'argument contre ses censeurs. Il n'existait pas de plus haute loi morale qu'une politique de défense de l'intérêt national, soutenaient-ils ; c'étaient les critiques de Richelieu qui violaient le principe éthique, non lui.

Il revint à Daniel de Priezac, érudit proche du gouvernement royal, de formuler la réfutation officielle, très certainement avec l'imprimatur de Richelieu. Dans le droit fil de Machiavel, Priezac contestait que Richelieu commît un péché mortel en poursuivant une politique qui semblait encourager la propagation de l'hérésie. Bien au contraire, déclarait-il, c'étaient les détracteurs de Richelieu qui risquaient de perdre leur âme. Comme la France était la plus pure et la plus zélée des puissances catholiques européennes, Richelieu, en servant les intérêts de celle-ci, servait aussi les intérêts de la religion catholique.

Priezac n'expliquait pas comment il en était venu à considérer que la France avait été dotée d'une vocation si particulière. Mais il en déduisait que l'Église catholique avait tout à gagner d'un renforcement de l'État français, et que la politique de Richelieu était donc hautement morale. L'encercllement des Habsbourg représentait, en effet, un si grand danger pour la sécurité de la France qu'il fallait le briser, et toutes les méthodes que choisirait le souverain pour parvenir à cette fin étaient par conséquent morales :

Il cherche la paix au moyen de la guerre, et si en menant celle-ci quelque chose survient de contraire à ses vœux, la faute en revient non pas à la volonté mais à la nécessité, dont les lois sont très sévères et les injonctions très cruelles [...]. La volonté est donc le premier élément qui doit entrer en ligne de compte, non les moyens [...]. [Celui] qui veut tuer les coupables répand parfois, sans qu'on puisse rien lui reprocher, le sang des innocents<sup>10</sup>.

On n'aurait pu le dire plus clairement : la fin justifiait les moyens.

Un autre censeur de Richelieu, Mathieu de Morgues, accusait le cardinal de manipuler la religion « comme votre précepteur Machiavel a montré que le faisaient les Romains, la maniant [...] l'expliquant et l'appliquant dans la mesure où elle aide au progrès de vos desseins<sup>11</sup> ».

De Morgues formulait des critiques tout aussi révélatrices que celles de

Jansénius, et tout aussi impuissantes. Richelieu était bel et bien le manipulateur qu'on stigmatisait, et il utilisait la religion exactement comme on le lui reprochait. Sans doute aurait-il rétorqué qu'il se contentait d'analyser le monde tel qu'il était, à peu près comme Machiavel avant lui. Comme Machiavel, il aurait peut-être préféré un monde plus attentif aux exigences de la morale, mais il ne doutait pas que l'histoire jugerait son action d'homme d'État à l'usage qu'il aurait fait du contexte et des facteurs auxquels il avait été confronté. Si l'on juge un homme d'État à l'aune des objectifs qu'il s'est fixés et de leur réalisation, Richelieu doit compter parmi les figures fondatrices de l'histoire moderne. Car il laissa derrière lui un monde radicalement différent de celui qu'il avait trouvé et initia la politique que la France allait appliquer pendant les trois siècles suivants.

Et c'est ainsi que la France affirma sa domination sur l'Europe et agrandit considérablement son territoire. Durant le siècle qui suivit les traités de Westphalie, qui, en 1648, mirent fin à la guerre de Trente Ans, la raison d'État devint le principe directeur de la diplomatie européenne. Ni le respect que portaient à Richelieu les hommes d'État des siècles suivants ni l'oubli dans lequel tomba son adversaire, Ferdinand II, n'auraient étonné le cardinal, qui ne se berça jamais d'illusions, même à son propre sujet. « Dans les affaires de l'État, écrivait-il dans son *Testament politique*, celui qui a le pouvoir a souvent le droit, et celui qui est faible ne peut qu'avec difficulté s'empêcher d'avoir tort aux yeux de la majorité du monde » – maxime que les siècles suivants contredirent rarement<sup>12</sup>.

L'influence de Richelieu sur l'histoire de l'Europe centrale fut à l'inverse des réussites qu'il engrangea au nom de la France. Il redoutait une Europe unifiée et en empêcha l'avènement. Selon toute vraisemblance, il retarda de deux siècles environ l'unification de l'Allemagne. On peut voir dans la phase initiale de la guerre de Trente Ans une tentative de la part des Habsbourg pour se poser en dynastie unificatrice de l'Allemagne – en appliquant une politique très voisine de celle adoptée par l'Angleterre lorsqu'elle était devenue un État-nation sous la tutelle d'une dynastie normande, imitée à quelques siècles d'intervalle par la France des Capétiens. Richelieu contrecarra les plans des Habsbourg, et plus de trois cents souverains se partagèrent le Saint Empire romain germanique, chacun jouissant de la liberté de mener la politique étrangère de son choix. L'Allemagne ne parvint donc pas à devenir un État-nation; absorbée par des querelles dynastiques sans grandeur, elle se replia sur elle-même. De sorte qu'elle ne mit en place aucune culture politique nationale et se fossilisa dans un provincialisme dont elle ne sortit qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque Bismarck l'unifia. Elle devint le champ de bataille où se livrèrent la plupart des guerres européennes, souvent déclenchées par la France, et manqua la première vague de colonisation outre-mer. Lorsqu'elle fut enfin unifiée, elle sut si peu définir son intérêt national que son manque d'expérience produisit les pires tragédies du XX<sup>e</sup> siècle.

Mais les dieux punissent souvent l'homme en accomplissant trop entièrement ses vœux. L'analyse du cardinal, à savoir que le succès de la Contre-Réforme

ferait de la France le simple appendice d'un Saint Empire romain germanique de plus en plus centralisé, était sûrement correcte, surtout si l'on en concluait, comme il le fit certainement, à l'avènement de l'État-nation. Mais là où l'idéalisme wilsonien se voit contesté par l'écart entre les professions de foi et la réalité, la raison d'État est battue en brèche par une expansion trop ambitieuse...

Car le concept de raison d'État tel que le formulait Richelieu ne comportait aucune limite. Jusqu'où irait-on avant d'estimer que les intérêts de l'État étaient satisfaits? Combien de guerres faudrait-il pour garantir la sécurité? L'idéalisme wilsonien, affirmant une politique dénuée d'égoïsme, court perpétuellement le danger de négliger les intérêts de l'État; la raison d'État de Richelieu risque d'entraîner des *tours de force* \* autodestructeurs. C'est ce qui arriva à la France après l'accession de Louis XIV sur le trône. Richelieu avait légué aux rois de France un État fort et prépondérant, avec, à ses frontières, une Allemagne faible et divisée et une Espagne en perte de vitesse. Mais la sécurité n'assura pas à Louis XIV la paix de l'esprit; il y vit une occasion de conquêtes. Au nom d'une raison d'État trop ardemment invoquée, il inquiéta le reste de l'Europe et dressa contre la France une coalition qui finit par contrecarrer ses objectifs.

Pendant les deux siècles qui suivirent la gestion de Richelieu, la France n'en fut pas moins le pays le plus influent d'Europe, et elle reste encore aujourd'hui une pièce importante sur l'échiquier international. Peu d'hommes d'État peuvent se targuer de tels succès. Pourtant, Richelieu remporta ses plus beaux succès lorsqu'il était le seul homme d'État de son époque à se délester des contraintes morales et religieuses de la période médiévale. Ses successeurs durent, par la force des choses, gérer un système que la plupart des États appliquaient eux aussi à partir des principes qu'il avait posés. La France perdit ainsi l'avantage d'avoir en face d'elle des adversaires bridés par des considérations d'ordre moral, comme l'avait été Ferdinand au temps de Richelieu. Maintenant que tous les États observaient les mêmes règles du jeu, il devenait plus difficile de marquer des points. Malgré toute la gloire qu'elle valut à la France, la raison d'État exigea une remise en cause incessante des acquis, un effort sans fin pour repousser les frontières du pays, pour se poser en arbitre des conflits qui divisaient les Allemands et, par là, dominer l'Europe centrale. Vint donc le jour où la France, épuisée par la tâche, perdit progressivement le pouvoir de façonner l'Europe.

La raison d'État fournissait un fondement logique au comportement des États, mais elle n'apportait aucune réponse au problème de l'ordre mondial. La raison d'État peut inspirer la recherche de la prépondérance ou la mise en place d'un équilibre. Mais l'équilibre jaillit rarement d'un dessein conscient. Il résulte habituellement de l'opposition à la politique d'un pays qui tente de s'affirmer comme puissance dominante, de la même façon que l'équilibre des forces européen naquit de la volonté de contenir les visées de la France.

Dans le monde inauguré par Richelieu, le respect factice d'un code moral

---

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

ne freinait plus les États. Si le bien de l'État représentait la valeur suprême, le souverain avait pour devoir d'accroître et de favoriser sa gloire personnelle. Les plus forts cherchaient à dominer, les plus faibles s'efforceraient de les empêcher en formant des coalitions qui accroîtraient leur force. Si la coalition se révélait assez puissante pour tenir l'agresseur en échec, un équilibre des forces s'instaurerait ; sinon, un pays imposerait son hégémonie. L'issue n'était pas réglée d'avance, et des guerres fréquentes la remirent régulièrement en question. Au début, cette issue parut être l'empire – français ou allemand. Finalement, il fallut attendre plus de cent ans pour que se mette en place un ordre européen explicitement fondé sur l'équilibre des forces. Et dans un premier temps, celui-ci fut bien plutôt le produit des circonstances que le fruit logique de la politique internationale.

Curieusement, ce n'est pas ainsi que le virent les philosophes de l'époque. Purs produits des Lumières, ils étaient imprégnés de l'idée que de la discordance des intérêts concurrents naissaient l'harmonie et la justice. L'équilibre des forces n'était qu'une des applications de la théorie classique. Il avait pour mission première d'empêcher la domination d'un seul État et de préserver l'ordre international ; il n'était pas conçu pour empêcher les conflits, mais pour les limiter. Pour les hommes d'État réalistes du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'élimination des conflits (ou de l'ambition ou de la cupidité) relevait de l'utopie ; la solution consistait à brider ou contrebalancer les défauts inhérents à la nature humaine, afin d'obtenir le meilleur résultat à long terme.

Les philosophes des Lumières se représentaient l'ordre international comme un mécanisme opérant à la manière d'une grande horloge dont les aiguilles ne s'arrêteraient jamais et avanceraient inexorablement vers un monde meilleur. En 1751, Voltaire décrivait l'« Europe chrétienne » comme une sorte de grande république divisée en plusieurs États, certains monarchiques, d'autres hybrides, mais qui vivaient en harmonie et souscrivaient à des principes de politique et de droit public identiques, ignorés dans les autres parties du monde. Ces États ne faisaient qu'un, surtout parce qu'ils avaient pour sage politique de maintenir entre eux, dans la mesure du possible, l'équilibre des forces<sup>13</sup>.

Montesquieu reprit le même thème. Pour lui, l'équilibre des forces distillait l'unité à partir de la diversité :

[...] l'état des choses en Europe est que tous les États dépendent les uns des autres [...]. L'Europe est un seul État composé de plusieurs provinces<sup>14</sup>.

Au moment où il écrivait ces lignes, le XVIII<sup>e</sup> siècle avait déjà subi deux guerres de succession d'Espagne, une guerre de succession de Pologne, et plusieurs guerres de succession d'Autriche.

Dans le même esprit, Emmerich de Vattel, philosophe et historien, écrivait en 1758, la deuxième année de la guerre de Sept Ans :

Les négociations qui se déroulent continuellement font de l'Europe moderne une sorte de république, dont les membres, chacun indépendant, mais tous liés

par un intérêt commun, s'unissent pour maintenir l'ordre existant et préserver la liberté. C'est ce qui a donné naissance au principe bien connu de l'équilibre du pouvoir, par lequel on entend une organisation des affaires telle qu'aucun État ne doit être en position d'avoir la maîtrise absolue et de dominer les autres <sup>15</sup>.

Les philosophes confondaient l'intention et le résultat. Pendant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle, les princes européens menèrent d'innombrables guerres sans chercher pour autant à instaurer un quelconque ordre international. Au moment précis où les relations entre les pays finirent par se fonder sur la puissance, on vit d'ailleurs surgir une telle quantité de facteurs nouveaux que les calculs devinrent de plus en plus aléatoires.

Les diverses dynasties s'appliquèrent donc à renforcer leur sécurité par une politique d'expansion territoriale. Ce faisant, la position de pouvoir relative de plusieurs d'entre elles se modifia radicalement. L'Espagne et la Suède se trouvèrent ravalées au rang de puissances de seconde zone. La Pologne amorça son glissement fatal. La Russie (complètement absente de la paix de Westphalie) et la Prusse (qui y avait joué un rôle insignifiant) faisaient désormais figure de grandes puissances. L'équilibre des forces se prête déjà mal à l'analyse lorsque ses composantes sont plus ou moins fixes. En prendre la mesure et concilier les évaluations des diverses puissances devient une entreprise d'une complexité décourageante lorsque les forces relatives des puissances ne cessent de fluctuer.

Le vide créé en Europe centrale par la guerre de Trente Ans suscitait l'ambition des pays voisins. La France continuait à faire pression à l'ouest. La Russie s'était mise en mouvement à l'est. La Prusse pratiquait une politique d'expansion au centre. Aucun des pays clés du continent ne se sentait une quelconque obligation envers l'équilibre européen tant prisé des philosophes. La Russie se jugeait trop éloignée. La Prusse, la plus petite des grandes puissances, était encore trop faible pour influencer sur l'équilibre général. Chaque souverain se confortait à l'idée que la meilleure façon de contribuer à la paix générale consistait encore à renforcer son autorité personnelle, et laissait à l'omniprésente « main invisible » le soin de justifier ses pressions sans restreindre ses ambitions.

La nature de la raison d'État, considérée surtout comme une évaluation des risques-bénéfices, apparaissait clairement dans les arguments avancés par Frédéric le Grand pour justifier ses visées sur la Silésie, en dépit des rapports d'amitié que la Prusse entretenait alors avec l'Autriche et du traité par lequel elle s'était engagée à respecter son intégrité territoriale :

La supériorité de nos soldats, la promptitude avec laquelle nous pouvons les mettre en mouvement, en un mot l'avantage net que nous avons sur nos voisins, nous donne dans cette circonstance imprévue une infinie supériorité sur toutes les autres puissances d'Europe [...]. L'Angleterre et la France sont ennemies. Si la France devait se mêler des affaires de l'empire, l'Angleterre ne

pourrait la laisser faire, de sorte que je peux toujours conclure une bonne alliance avec l'une ou l'autre. L'Angleterre ne pourrait se méfier de ma mainmise sur la Silésie, qui ne lui porterait aucun préjudice, et elle a besoin d'alliés. La Hollande s'en moque, d'autant que les prêts consentis par les commerçants et financiers d'Amsterdam à la Silésie seront garantis. Si nous ne trouvons pas de terrain d'entente avec l'Angleterre et la Hollande, nous pouvons à coup sûr conclure un marché avec la France, qui ne peut contrarier nos desseins et verra d'un œil favorable l'humiliation de la maison impériale. Seule la Russie peut nous mettre en difficulté. Si l'impératrice reste en vie [...], nous pouvons souoyer les principaux conseillers. Si elle meurt, les Russes seront si occupés qu'ils n'auront pas de temps pour les affaires étrangères [...]<sup>16</sup>.

Frédéric le Grand traitait les affaires internationales comme une partie d'échecs. Il voulait s'emparer de la Silésie pour étendre la puissance de la Prusse. Le seul obstacle dont il admettait la validité était l'opposition des puissances plus fortes que la sienne; les scrupules moraux ne l'arrêtaient pas. Son analyse mettait en regard le risque et la récompense : s'il conquérait la Silésie, les autres États useraient-ils de représailles ou chercheraient-ils des compensations ?

Frédéric avança son pion et gagna. La conquête de la Silésie fit de la Prusse une grande puissance *bona fide*, mais elle déclencha aussi une série de guerres, les autres pays s'efforçant de redéfinir leur jeu en fonction de ce nouveau venu dans la cour des grands. La première fut la guerre de la Succession d'Autriche, qui dura de 1740 à 1748. La France, l'Espagne, la Bavière et la Saxe – qui passa dans le camp adverse en 1743 – se joignirent à la Prusse, tandis que la Grande-Bretagne s'alignait aux côtés de l'Autriche. Dans la deuxième guerre – la guerre de Sept Ans, de 1756 à 1763 – les rôles s'inversèrent. L'Autriche comptait à présent sur l'appui de la Russie, de la France, de la Saxe et de la Suède, cependant que la Grande-Bretagne et le Hanovre soutenaient la Prusse. Ce renversement d'alliances découlait de purs calculs de profit immédiat et de compensations précises, et non d'un principe supérieur privilégiant l'ordre international.

Pourtant une sorte d'équilibre s'ébaucha à partir de cette politique de rapines, où chaque État suivait son idée fixe : accroître sa puissance. Il ne résultait pas d'une retenue que se seraient imposée les États, mais du fait qu'aucun État, même la France, n'était assez fort pour imposer sa volonté à tous les autres et former ainsi un empire. Lorsqu'un État menaçait de prendre une position dominante, ses voisins formaient une coalition – non pas en vertu d'une théorie des relations internationales, mais poussés par l'intérêt égoïste de faire obstacle aux ambitions du plus puissant.

Les ravages occasionnés par ces guerres permanentes furent moindres que pendant les guerres de religion, et cela pour deux raisons. Paradoxalement, les monarques absolus du XVIII<sup>e</sup> siècle étaient moins en mesure de mobiliser les ressources nécessaires à une guerre que lorsque la religion, l'idéologie ou le gouvernement populaire pouvaient enflammer les esprits. La tradition, voire

leur propre insécurité, les empêchaient de lever des impôts ou de procéder à d'autres ponctions modernes, ce qui limitait la part de richesses nationales allouée à la guerre ; par ailleurs, la technologie des armes restait rudimentaire.

Mais, surtout, l'équilibre continental se voyait renforcé et, de fait, géré par la présence d'un État dont la politique étrangère s'attachait explicitement à le maintenir. La politique de l'Angleterre consistait essentiellement à jeter tout son poids, le cas échéant, dans le camp le plus faible et le plus menacé afin de rétablir l'équilibre. L'artisan originel de cette politique fut le roi Guillaume III d'Angleterre, hollandais de naissance, homme rigoureux et réaliste. Dans sa Hollande natale, il avait souffert des ambitions du Roi-Soleil et il entreprit, lorsqu'il monta sur le trône d'Angleterre, de former des coalitions pour contre-carrer systématiquement les plans de Louis XIV. L'Angleterre était le seul pays européen que sa raison d'État n'obligeait pas à rechercher une expansion en Europe. Estimant que son intérêt national consistait à préserver l'équilibre européen, elle était aussi le seul pays dont les visées personnelles sur le continent se limitaient à empêcher celui-ci de tomber sous la domination d'une puissance unique. Forte de cet objectif, elle se mettait à la disposition de n'importe quelle coalition de nations opposées à une entreprise de cette nature.

Les coalitions fluctuantes dirigées par l'Angleterre contre les efforts de la France pour établir son hégémonie sur l'Europe dégagèrent progressivement un équilibre des forces. Presque toutes les guerres du XVIII<sup>e</sup> siècle relevèrent de cette dynamique, et toutes les coalitions conduites par les Anglais contre l'hégémonie française se battirent au nom de ces mêmes libertés européennes que Richelieu avait invoquées pour la première fois en Allemagne contre les Habsbourg. L'équilibre des forces perdurait parce que les nations qui faisaient barrage à l'hégémonie de la France étaient trop fortes pour être vaincues, et qu'un siècle et demi d'expansionnisme avait peu à peu vidé la France de ses richesses.

Le rôle de la Grande-Bretagne, facteur d'équilibre, traduisait une réalité géopolitique. La survie d'une île relativement petite au large de l'Europe aurait été compromise si toutes les ressources du continent avaient été mobilisées sous l'autorité d'un seul monarque. L'Angleterre (comme avant son union avec l'Écosse en 1707) comptait en effet une population et des ressources beaucoup plus modestes et aurait été tôt ou tard à la merci d'un empire continental.

La Glorieuse Révolution de 1688 obligea l'Angleterre à entrer directement en conflit avec Louis XIV. Le roi catholique, Jacques II, venait d'être déposé. En quête d'un successeur protestant sur le continent, l'Angleterre porta son choix sur Guillaume d'Orange, *stadhouder* des Pays-Bas, qui pouvait se prévaloir de minces droits sur le trône britannique en raison de son union avec Marie II Stuart, fille du roi destitué. En même temps que Guillaume, l'Angleterre importait une guerre en cours avec Louis XIV pour la domination de ce qui deviendrait plus tard la Belgique, territoire riche en forteresses et ports importants dangereusement proches de la côte anglaise (mais ces inquiétudes ne prirent corps que plus tard). Guillaume savait que, si Louis XIV réussissait à occuper ces forteresses, les Pays-Bas perdraient leur indépendance, le risque

d'une domination française sur l'Europe s'en trouverait multiplié, et l'Angleterre serait directement menacée. Sa décision d'envoyer des troupes anglaises se battre pour l'actuelle Belgique contre la France annonçait déjà la décision britannique de s'engager au secours de la Belgique en 1914, lorsque les Allemands l'envahirent.

Désormais, Guillaume allait être le fer de lance de l'opposition à Louis XIV. Petit, bossu et asthmatique, il ne semblait guère destiné, de prime abord, à humilier le Roi-Soleil. Mais le prince d'Orange possédait une volonté de fer doublée d'une extrême vivacité d'esprit. Il se convainquit – presque sûrement à juste titre – que si on laissait Louis XIV, déjà le plus puissant monarque d'Europe, conquérir les Pays-Bas espagnols (l'actuelle Belgique), l'Angleterre serait en danger. Il fallait donc former une coalition capable de contenir le roi de France non pas en vertu de la théorie abstraite de l'équilibre des forces, mais pour préserver l'indépendance des Pays-Bas et de l'Angleterre. Guillaume comprenait que les visées de Louis XIV sur l'Espagne et ses possessions, si elles se concrétisaient, feraient de la France une superpuissance qu'aucune alliance d'États ne serait en mesure de défier. Pour prévenir ce péril, il se mit en quête de partenaires et les trouva vite. La Suède, l'Espagne, la Savoie, l'empereur d'Autriche, la Saxe, la république de Hollande et l'Angleterre formèrent la Grande Alliance – la plus vaste coalition de forces alignées contre une seule puissance qu'ait connue l'Europe. Pendant un quart de siècle (1688-1713), Louis XIV fut presque constamment en guerre contre cette coalition. Mais la raison d'État que poursuivait la France fut finalement endiguée par l'intérêt particulier des autres États. La France allait rester l'État le plus fort d'Europe, mais ne deviendrait pas prépondérante. Ainsi s'organisa l'équilibre des forces.

L'hostilité de Guillaume à Louis XIV n'était ni personnelle ni fondée sur un sentiment antifrançais; elle exprimait une évaluation objective de la puissance du Roi-Soleil et de son ambition illimitée. Guillaume confia un jour à un aide de camp que, s'il avait vécu dans les années 1550, au moment où les Habsbourg menaçaient d'imposer leur domination, il aurait été alors «aussi français qu'il était à présent espagnol<sup>17</sup>» – prélude à ce que répondrait Winston Churchill dans les années 1930 lorsqu'on l'accuserait d'être antiallemand : «Si les circonstances étaient inversées, nous pourrions être tout aussi proallemands et antifrançais<sup>18</sup>.»

Guillaume ne demandait pas mieux que de négocier avec Louis XIV lorsqu'il sentait que l'équilibre européen y gagnerait. Son calcul était simple : l'Angleterre devait s'efforcer de préserver un équilibre approximatif entre les Habsbourg et les Bourbons, de telle façon que le plus faible, quel qu'il soit, garantisse, avec l'aide de la Grande-Bretagne, l'équilibre européen. L'Autriche s'étant toujours trouvée en position de faiblesse depuis Richelieu, la Grande-Bretagne s'alignait donc avec les Habsbourg pour barrer la route à l'expansionnisme français.

Ce rôle de contrepoids ne s'imposa pas d'emblée à l'opinion publique britannique. À la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, cette opinion se caractérisait par son

isolationnisme, très voisin de celui qu'adopterait l'Amérique deux siècles plus tard. On parlait du principe qu'il serait toujours temps de pallier une menace au moment où elle surgirait, en admettant qu'elle surgisse. Il était inutile de combattre d'hypothétiques dangers fondés sur ce que *pourrait* faire un jour tel ou tel pays.

Guillaume joua le même rôle que Theodore Roosevelt plus tard, en démontrant à son peuple foncièrement isolationniste que sa sécurité dépendait de sa participation à l'équilibre des forces au-delà des mers. Et ses compatriotes se rallièrent à son point de vue avec plus d'empressement que les Américains à celui de Roosevelt. Une vingtaine d'années après la mort de Guillaume, *The Craftsman*, gazette typiquement représentative de l'opposition, voyait dans l'équilibre des forces un des « principes originaux et éternels de la politique britannique », et notait que la paix sur le continent était « un facteur si essentiel à la prospérité d'une île commerçante [...] qu'un ministère britannique devait s'employer constamment à la préserver et à la rétablir si d'autres la rompaient ou la troublaient <sup>19</sup> ».

Le consensus sur l'importance d'un équilibre européen ne réglait pas pour autant les divergences d'opinion sur la meilleure stratégie à adopter pour le préserver. Il y avait à cet égard deux écoles de pensée, représentant les deux grands partis politiques au Parlement, et exprimant des divergences assez comparables à celles qui se firent jour aux États-Unis après les deux guerres mondiales. Les whigs soutenaient que la Grande-Bretagne ne devait entrer en lice que si l'équilibre était vraiment menacé, et seulement le temps nécessaire pour conjurer cette menace. Les tories, quant à eux, estimaient que la tâche principale de la Grande-Bretagne était de *forger* l'équilibre des forces et non de simplement le protéger. De l'opinion des whigs, on aurait largement le temps de s'opposer à une offensive contre les Pays-Bas une fois que celle-ci aurait été vraiment déclenchée ; dans le raisonnement des tories, une politique consistant à « attendre et laisser faire » risquait de permettre à l'agresseur d'affaiblir irrémédiablement l'équilibre. Autrement dit, si elle voulait ne pas avoir à se battre à Douvres, la Grande-Bretagne devait s'opposer à l'agression sur les bords du Rhin ou en n'importe quel autre point où l'équilibre européen semblait en péril. Les whigs voyaient dans les alliances des expédients provisoires, qu'il fallait abandonner une fois que la victoire aurait rendu caduc l'objectif commun ; les tories, quant à eux, préconisaient la participation de la Grande-Bretagne à des dispositifs de coopération permanents grâce auxquels elle pourrait contribuer à forger les événements et préserver la paix.

Lord Carteret, secrétaire tory aux Affaires étrangères de 1742 à 1744, plaida avec éloquence la cause de l'engagement permanent en Europe. Il stigmatisa le penchant des whigs « à faire peu de cas de tous les troubles et commotions du continent, à quitter notre île non pas pour débusquer l'ennemi, mais pour servir notre commerce et nos plaisirs, et, au lieu de courtiser le danger à l'étranger, à dormir sur nos deux oreilles, jusqu'au jour où nous serons réveillés par une alerte sur nos côtes ». Mais la Grande-Bretagne, disait-il, devait regarder la réalité en face et comprendre qu'il était de son intérêt permanent de soutenir les

Habsbourg pour faire contrepoids à la France, « car s'il se voyait soudain libéré d'un rival sur ce continent, le monarque français, fort de ses conquêtes, n'aurait rien à craindre, il pourrait alors réduire ses garnisons, abandonner ses forteresses et démobiliser son armée; mais ce trésor qui remplit aujourd'hui les plaines de soldats sera bientôt employé à des desseins plus dangereux pour notre pays [...]. Aussi devons-nous, messieurs, soutenir la maison d'Autriche, qui est la seule puissance pouvant être mise en balance contre les princes de la famille des Bourbons <sup>20</sup>».

Les différences entre les stratégies de politique étrangère des whigs et des Tories étaient d'ordre pratique et non philosophique, tactique et non stratégique, et elles exprimaient l'idée que chaque parti se faisait de la vulnérabilité de la Grande-Bretagne. La politique attentiste des whigs traduisait leur conviction que la Grande-Bretagne disposait d'une grande marge de sécurité. Les Tories jugeaient la position du pays plus précaire. Au <sup>xx</sup> siècle, on retrouverait pratiquement le même clivage entre les isolationnistes et les mondialistes américains. La Grande-Bretagne des <sup>xviii</sup> et <sup>xix</sup> siècles et l'Amérique du <sup>xx</sup> siècle éprouvèrent autant de difficulté l'une que l'autre à persuader leurs citoyens que leur sécurité passait par un engagement permanent et non par l'isolement.

On verrait apparaître périodiquement, dans les deux pays, un dirigeant qui rappellerait à son peuple la nécessité de l'engagement permanent. Wilson fut à l'origine de la Société des Nations; Carteret flirta avec des engagements permanents sur le continent; Castelreagh, aux Affaires étrangères de 1812 à 1821, préconisa l'instauration de congrès européens; et Gladstone, Premier ministre à la fin du <sup>xix</sup> siècle, proposa la première version d'une sécurité collective. Leurs admonitions ne furent pas entendues puisque, avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, ni le peuple anglais ni le peuple américain ne se crurent en danger de mort avant d'être confrontés à cette dure réalité.

Et c'est ainsi que la Grande-Bretagne devint l'élément régulateur de l'équilibre européen, d'abord presque par défaut, ensuite par stratégie délibérée. Sans l'obstination avec laquelle elle s'accrocha à ce rôle, la France aurait presque à coup sûr exercé son hégémonie sur l'Europe au <sup>xviii</sup> siècle ou au <sup>xix</sup> siècle, et l'Allemagne à la période moderne. C'est en ce sens que Churchill pouvait affirmer à juste titre, deux siècles plus tard, que la Grande-Bretagne avait « préservé les libertés de l'Europe <sup>21</sup> ».

Au début du <sup>xix</sup> siècle, la Grande-Bretagne transforma sa défense *ad hoc* de l'équilibre européen en objectif clairement défini. Jusque-là, elle avait usé de pragmatisme, conformément au génie du peuple anglais, s'opposant à tout pays menaçant l'équilibre – et qui, au <sup>xviii</sup> siècle, fut invariablement la France. Les guerres se terminaient par des compromis qui renforçaient marginalement la position de la France, mais privait celle-ci de l'hégémonie qu'elle convoitait.

Ce fut naturellement la France qui fournit à la Grande-Bretagne l'occasion de formuler clairement, pour la première fois, ce qu'elle entendait par équilibre des forces. Après avoir tenté d'affirmer sa prépondérance pendant un

siècle et demi au nom de la raison d'État, la France était revenue, après la Révolution, à des notions plus anciennes d'universalité. Elle n'invoquait plus la raison d'État pour justifier son expansionnisme, encore moins la gloire de ses rois déchus. Après 1789, elle fit la guerre au reste de l'Europe pour maintenir les acquis de sa révolution et propager les idéaux républicains dans toute l'Europe. Une fois de plus, une France prépondérante menaçait d'imposer sa domination. Des armées de conscrits et la ferveur idéologique conduisirent les armées françaises d'un bout à l'autre de l'Europe au nom des principes universels de liberté, d'égalité et de fraternité. Sous Napoléon, il s'en fallut d'un cheveu qu'elles ne cimentent une confédération européenne organisée autour de la France. En 1807, les armées françaises avaient mis en place des royaumes satellites le long du Rhin, en Italie et en Espagne, réduit la Prusse à l'état de puissance de second rang et sérieusement affaibli l'Autriche. Seule la Russie s'interposait entre Napoléon et l'hégémonie de la France sur l'Europe.

Or la Russie inspirait déjà les sentiments ambivalents – un mélange de crainte et d'espoir – qui allaient être son lot jusqu'à l'époque actuelle. Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la frontière russe s'arrêtait au Dniepr; un siècle plus tard, elle s'était déplacée de huit cents kilomètres vers l'ouest et atteignait la Vistule. Au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la Russie s'était battue pour sa survie contre la Suède à Poltava, très avant dans l'actuelle l'Ukraine. Au milieu du siècle, elle participait à la guerre de Sept Ans et ses troupes étaient cantonnées dans les faubourgs de Berlin. Lorsque le siècle finirait, elle serait le principal artisan du partage de la Pologne.

L'impitoyable autocratie des institutions intérieures de la Russie rendait d'autant plus redoutable sa puissance matérielle. Ni la coutume ni l'aristocratie ne tempéraient son absolutisme, à la différence de celui des monarques qui régnaient de droit divin en Europe occidentale. En Russie, tout dépendait du bon plaisir du tsar. La politique étrangère du pays pouvait parfaitement passer du libéralisme au conservatisme selon l'humeur du moment – comme on le vit sous le règne d'Alexandre I<sup>er</sup>. Sur le front intérieur, toutefois, on ne s'essaya jamais au libéralisme.

En 1804, l'inconstant Alexandre I<sup>er</sup>, tsar de toutes les Russies, fit une offre au Premier ministre britannique, le Second Pitt, l'ennemi mortel de Napoléon. Largement influencé par les philosophes des Lumières, Alexandre I<sup>er</sup> se considérait comme la conscience morale de l'Europe et vivait la dernière phase de son engouement (passager) pour les institutions libérales. Dans cet état d'esprit, il proposa à Pitt un vague projet de paix universelle, demandant à toutes les nations de revoir leurs Constitutions dans l'idée d'en finir avec le féodalisme et d'adopter un régime constitutionnel. Ainsi réformés, les États renonceraient à la force et soumettraient leurs différends à l'arbitrage. L'autocrate russe se posait ainsi en précurseur inattendu de la théorie wilsonienne qui faisait des institutions libérales la condition première de la paix; il n'alla jamais, toutefois, jusqu'à vouloir mettre ces principes en pratique chez lui. Et, quelques années plus tard, il s'installait à l'extrême droite (conservatrice) du spectre politique.

William Pitt se retrouvait à peu près dans la position qui serait celle de Churchill face à Staline un siècle et demi plus tard. Il avait désespérément besoin de l'appui de la Russie contre Napoléon, car on ne voyait pas comment abattre autrement l'empereur des Français. Par ailleurs, Pitt, pas plus que Churchill plus tard, ne tenait à remplacer la domination d'un pays par celle d'un autre ou à cautionner l'arbitrage de la Russie sur l'Europe. Surtout, l'opinion publique britannique n'autorisait aucun Premier ministre à engager le pays sur la voie d'une paix fondée sur une réforme sociopolitique de l'Europe. La Grande-Bretagne n'avait jamais fait la guerre pour une cause de cette nature, car son peuple ne se sentait pas concerné par l'effervescence sociopolitique du continent, mais seulement par les modifications de l'équilibre des forces.

La réponse de Pitt à Alexandre I<sup>er</sup> tenait compte de tous ces facteurs. Laisant de côté l'appel à la réforme politique de l'Europe, il insistait sur l'équilibre qu'il faudrait construire si l'on voulait préserver la paix. Pour la première fois depuis la paix de Westphalie, négociée un siècle et demi auparavant, on envisageait une solution à l'échelle de l'Europe. Et, pour la toute première fois, une solution se fonderait explicitement sur le principe de l'équilibre européen.

Pour Pitt, le principal facteur d'instabilité tenait à la faiblesse de l'Europe centrale, qui avait régulièrement attisé les convoitises de la France et son désir de domination. (Trop courtois et trop soucieux de se gagner l'appui des Russes, Pitt omettait de souligner qu'une Europe centrale assez forte pour s'opposer aux pressions de la France serait aussi en position de contrarier les visées expansionnistes de la Russie.) Une entente européenne devait commencer par retirer à la France toutes ses conquêtes de l'après-Révolution et, ce faisant, restaurer l'indépendance des Pays-Bas; autrement dit, les Britanniques se préoccupaient avant tout d'un règlement<sup>22</sup>.

Il ne servirait à rien, toutefois, de réduire la prépondérance de la France si les quelque trois cents petits États allemands continuaient à susciter ses pressions ou ses interventions. Pour contrer ces ambitions, Pitt pensait qu'il fallait créer de « grandes masses » au centre de l'Europe en regroupant les principautés allemandes en agrégats plus importants. La Prusse ou l'Autriche annexeraient certains États qui s'étaient rangés dans le camp français ou s'étaient effondrés sans gloire. On réunirait les autres en unités plus conséquentes.

Pitt évitait toute allusion à un gouvernement européen. Il proposait simplement que la Grande-Bretagne, la Prusse, l'Autriche et la Russie garantissent la nouvelle configuration territoriale de l'Europe par une alliance permanente dirigée contre l'agression de la France – exactement comme Franklin D. Roosevelt tenta plus tard de fonder l'ordre international de l'après-Seconde Guerre mondiale sur une alliance contre l'Allemagne et le Japon. Ni la Grande-Bretagne pendant la période napoléonienne, ni l'Amérique pendant la Seconde Guerre mondiale, ne pouvaient imaginer que la plus grande menace qui se dresserait un jour contre la paix serait l'allié de l'heure et non l'ennemi qu'on s'employait à vaincre. Qu'un Premier ministre britannique ait accepté ce que son pays avait refusé si catégoriquement

jusque-là – un engagement permanent sur le continent – et que la Grande-Bretagne songeât à compromettre sa souplesse tactique en fondant sa politique sur l'hypothèse d'un ennemi permanent montrait assez les craintes qu'inspirait Napoléon.

L'apparition de l'équilibre des forces européen aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles présente une certaine parenté avec le monde de l'après-guerre froide. À cette époque comme aujourd'hui, l'effondrement de l'ordre mondial donna naissance à une multitude d'États poursuivant leurs intérêts nationaux et qu'aucun principe puissant ne bridait. À cette époque comme aujourd'hui, les États qui mettaient en place l'ordre international cherchaient à y définir leur rôle. À cette époque, les divers États résolurent de tout miser sur l'affirmation de leur intérêt national, se fiant à la « main invisible ». Aujourd'hui, le problème est de savoir si le monde de l'après-guerre froide peut trouver un principe capable de restreindre l'affirmation de puissance et l'intérêt particulier. Certes, un équilibre *de facto* finit toujours par s'instaurer quand plusieurs États agissent en interaction. On peut alors se demander si le maintien de l'ordre international peut se transformer en objectif délibéré ou s'il se dégage finalement d'une série d'épreuves de force.

Au soir des guerres napoléoniennes, l'Europe était prête à concevoir – pour la première fois de son histoire – un ordre international reposant sur les principes de l'équilibre des forces. Les épreuves des guerres du XVIII<sup>e</sup> siècle et du début du XIX<sup>e</sup> lui avaient appris que cet équilibre ne pouvait se limiter à ce qui subsistait de la collision des États européens. Le projet de Pitt avait tracé les grandes lignes d'un accord territorial qui rectifiait les faiblesses de l'ordre mondial du XVIII<sup>e</sup> siècle. Mais les alliés continentaux de l'homme d'État tiraient de l'expérience un enseignement supplémentaire.

La force est trop difficile à évaluer, et le désir de la justifier trop diversifié, pour qu'on puisse fonder sur elle la construction de l'ordre international. L'équilibre fonctionne mieux quand la reconnaissance de valeurs communes vient l'étayer. L'équilibre des forces bride la *capacité* de subvertir l'ordre international; la reconnaissance de valeurs communes bride le *désir* de le faire. La puissance sans la légitimité rend l'épreuve de force tentante; la légitimité sans la puissance suscite des gesticulations.

L'alliance de ces deux éléments représenta le pari et la réussite du congrès de Vienne : il allait mettre en place un siècle d'ordre international que n'interromprait aucun conflit généralisé.



## 4

### Le Concert européen : la Grande-Bretagne, l'Autriche et la Russie

Tandis que Napoléon vivait son premier exil sur l'île d'Elbe, les vainqueurs des guerres napoléoniennes se rencontraient à Vienne en septembre 1814 pour définir la configuration du monde de l'après-guerre. Le congrès de Vienne continua de se réunir pendant les Cent-Jours et jusqu'à la défaite finale de Napoléon à Waterloo. Dans l'intervalle, la nécessité de reconstruire l'ordre international s'était faite de plus en plus pressante.

Le prince de Metternich négociait pour l'Autriche, encore que l'empereur d'Autriche ne fût jamais très éloigné de la scène viennoise. Le roi de Prusse dépêcha le prince de Hardenberg, et Louis XVIII, installé depuis peu sur le trône de France, délégua Talleyrand, qui put ainsi se prévaloir d'avoir servi tous les dirigeants de son pays depuis Louis XVI. Le tsar Alexandre I<sup>er</sup>, refusant de confier l'honneur de la Russie à qui que ce soit, vint s'exprimer en son propre nom. Le ministre des Affaires étrangères anglais, lord Castlereagh, négocia au nom de la Grande-Bretagne.

Les cinq hommes menèrent à bien la tâche qu'ils s'étaient assignée. Après le congrès de Vienne, l'Europe vécut la plus longue période de paix qu'elle eût jamais connue. Pendant quarante ans, aucune guerre n'opposa les grandes

puissances, et, après la guerre de Crimée de 1854, il n'y eut aucun conflit généralisé pendant soixante ans. L'accord final se conformait à la lettre au plan de Pitt, au point que Castlereagh, lorsqu'il le soumit au Parlement, l'accompagna du projet britannique originel pour montrer avec quelle fidélité on l'avait suivi.

Paradoxalement, cet ordre international, instauré au nom de l'équilibre des forces plus explicitement qu'aucun autre avant ou après lui, ne comptait pas sur la force pour se maintenir. Cette situation sans précédent tenait en partie au fait qu'il était si bien calculé que seule une entreprise trop ambitieuse et trop difficile à organiser aurait pu le rompre. Mais il y avait surtout ceci, que les pays continentaux étaient unis par des valeurs communes. Il s'agissait d'un équilibre non seulement territorial, mais aussi moral. La puissance et la justice y cohabitaient en harmonie. L'équilibre des forces limite les occasions de recourir à la force; un sens commun de la justice affaiblit le désir d'en user. Un ordre international qui n'est pas considéré comme juste se verra, tôt ou tard, remis en question. Mais l'idée qu'un peuple se fera de l'équité d'un ordre mondial donné dépend tout autant de ses institutions intérieures que de son appréciation des questions tactiques en politique étrangère. Aussi la compatibilité entre les institutions intérieures des diverses nations agit-elle en faveur de la paix. Même si cela semble paradoxal, Metternich annonçait Wilson, car il pensait que l'ordre international passait par une conception commune de la justice, même si la sienne était diamétralement opposée à celle que Wilson s'efforça d'institutionnaliser au <sup>xx</sup>e siècle.

La création de l'équilibre général posa relativement peu de problèmes. Les hommes d'État se conformèrent au plan de Pitt aussi fidèlement qu'à un tracé d'architecte. La notion d'autodétermination n'ayant pas encore été inventée, ils découpèrent sans état d'âme des États présentant une homogénéité ethnique dans les territoires repris à Napoléon. L'Autriche fut ainsi affermie en Italie, et la Prusse en Allemagne. La république de Hollande acquit les Pays-Bas autrichiens (la plus grande partie de l'actuelle Belgique). La France dut abandonner toutes ses conquêtes et revenir à ses « anciennes frontières » d'avant la Révolution. La Russie reçut le cœur de la Pologne. (Fidèle à sa politique de ne rien acquérir sur le continent, la Grande-Bretagne limita ses gains territoriaux au cap de Bonne-Espérance, à la pointe sud de l'Afrique.) Dans la conception britannique de l'ordre mondial, la réussite de l'équilibre des forces se mesurait à la manière dont les diverses nations pouvaient jouer le rôle qui leur était imparti dans l'organisation générale – les États-Unis jugeraient leurs alliances de l'après-Seconde Guerre mondiale presque à la même aune. En appliquant ce point de vue, la Grande-Bretagne manifestait, par rapport aux pays continentaux, la même différence de perspective que les États-Unis pendant la guerre froide. Car les nations ne définissent pas leurs enjeux comme les rouages d'un système de sécurité : celle-ci leur permet d'exister, mais elle n'est jamais leur unique ni même leur principal objectif.

L'Autriche et la Prusse ne se considéraient pas comme de « grandes masses », pas davantage que la France n'évaluerait plus tard l'OTAN en termes de division du travail. L'équilibre des forces général ne signifiait pas

---

grand-chose pour l'Autriche et la Prusse s'il ne reconnaissait pas en même temps leurs propres rapports, particuliers et complexes, ou s'il ne tenait pas compte des rôles historiques des deux pays.

Après que la guerre de Trente Ans eut empêché les Habsbourg d'exercer leur hégémonie sur l'Europe centrale, l'Autriche avait renoncé à dominer toute l'Allemagne. En 1806, on abolit les ultimes vestiges du Saint Empire romain germanique. Mais l'Autriche se considérait toujours comme la première parmi ses égaux et entendait bien empêcher les autres États allemands, spécialement la Prusse, d'assumer son rôle historique de puissance dominante.

Et l'Autriche avait toutes les raisons de se montrer vigilante. Depuis que Frédéric le Grand s'était emparé de la Silésie, la Prusse n'avait cessé de remettre en question les prétentions hégémoniques de l'Autriche. Une diplomatie brutale, un attachement inconditionnel à l'art militaire et un sens de la discipline très développé transformèrent en un siècle cette principauté secondaire des mornes plaines de l'Allemagne du Nord en un royaume qui, bien qu'encore la plus petite des grandes puissances, se plaçait sur le plan militaire parmi les plus redoutables. Le tracé bizarre de ses frontières traversait l'Allemagne du Nord, depuis des territoires, situés à l'est, en partie polonais jusqu'à une Rhénanie quelque peu latinisée (séparée de la Prusse originelle par le royaume de Hanovre), ce qui donnait à l'État prussien un sens exacerbé de sa mission nationale – ne fût-ce que pour défendre ses territoires morcelés.

Les rapports entre ces deux plus grands États allemands, et leurs relations avec leurs homologues, revêtaient une importance primordiale pour la stabilité européenne. En effet, en tout cas depuis la guerre de Trente Ans, la configuration intérieure de l'Allemagne plaçait l'Europe devant un éternel dilemme : faible et divisée, l'Allemagne encourageait les visées expansionnistes de ses voisins, en particulier de la France. Mais en même temps la perspective d'une unité allemande terrifiait les États qui l'entouraient – et les terrifie encore aujourd'hui. La crainte de Richelieu de voir une Allemagne unie dominer l'Europe et écraser la France avait déjà été formulée par un observateur britannique, qui écrivait en 1609 : « [...] l'Allemagne, si elle était entièrement assujettie à une monarchie, serait redoutable pour toutes les autres <sup>1</sup> ». Historiquement, l'Allemagne s'est toujours révélée ou trop faible ou trop forte pour la paix européenne.

Les architectes du congrès de Vienne comprirent qu'on ne pouvait garantir la paix et la stabilité en Europe centrale qu'en défaisant ce qu'avait construit Richelieu dans la première moitié du xvii<sup>e</sup> siècle. Richelieu avait encouragé une Europe centrale faible et fragmentée, plaçant ainsi la France devant la tentation permanente d'empiéter sur ces territoires et de les transformer en champs de manœuvre pour l'armée française. Les hommes d'État réunis à Vienne entreprirent donc de consolider l'Allemagne, mais non de l'unifier. L'Autriche et la Prusse constituaient les deux grands États allemands, après quoi venaient plusieurs États de taille moyenne – parmi lesquels la Bavière, le Wurtemberg et la Saxe – qu'on avait agrandis et renforcés. Les quelque trois cents États de l'ère prénapoléonienne n'en formaient plus qu'une trentaine

désormais, réunis en une nouvelle entité dénommée Confédération germanique. En assurant une défense commune contre les agressions extérieures, la Confédération germanique se révéla une création ingénieuse. Elle était trop forte pour être attaquée par la France, mais trop faible et trop décentralisée pour menacer ses voisins. La Confédération permettrait d'instaurer un équilibre entre la force militaire supérieure de la Prusse et le prestige et la légitimité supérieurs de l'Autriche. Elle avait pour but de décourager toute entreprise d'unification allemande fondée sur une assise nationale, de préserver les trônes des divers princes et monarques allemands, et d'empêcher toute agression française. Et elle remplit son contrat.

Lorsqu'ils traitent avec leur ennemi vaincu, les vainqueurs qui élaborent la paix doivent renoncer à l'intransigeance indispensable à la victoire pour l'esprit de conciliation, sans lequel il n'est pas de paix durable. Une paix par trop pénalisante hypothèque l'ordre international parce qu'elle impose aux vainqueurs, vidés par l'effort de guerre, la tâche de maintenir à terre un pays déterminé à saper l'accord. Tout pays nourrissant des griefs peut compter sur l'appui presque automatique du camp vaincu mécontent. Cette réalité allait empoisonner le traité de Versailles.

Les vainqueurs réunis à Vienne, comme ceux de la Seconde Guerre mondiale, se gardèrent de cette erreur. Il ne leur était pas facile de se montrer magnanimes envers la France, qui s'efforçait d'imposer son hégémonie à l'Europe depuis un siècle et demi, et dont les armées étaient cantonnées chez ses voisins depuis un quart de siècle. Pourtant les hommes d'État présents à Vienne parvinrent à la conclusion que l'Europe serait plus en sécurité avec une France relativement satisfaite plutôt qu'irritée et tourmentée par les rancœurs. On priva la France de ses conquêtes, mais on lui accorda le retour à ses « anciennes frontières » (celles d'avant la Révolution), alors que ce territoire débordait largement celui qu'avait gouverné Richelieu. Castlereagh, le ministre des Affaires étrangères de l'ennemi juré de Napoléon, déclarait :

Les excès continuels de la France peuvent sans nul doute conduire encore l'Europe [...] à la châtier en la démembrant [...] [mais] laissons les Alliés saisir cette nouvelle chance de garantir la tranquillité dont toutes les Puissances d'Europe ont tant besoin, en sachant que s'ils sont déçus [...] ils reprendront les armes non seulement en étant en position de supériorité, mais avec cette force morale qui peut seule maintenir l'union d'une telle confédération [...] <sup>2</sup>.

En 1818, la France fut admise dans ce nouvel ordre à l'occasion des congrès européens périodiques qui, à peu de chose près, gouvernèrent l'Europe pendant un demi-siècle.

Convaincue que les diverses nations comprenaient assez où se situait leur intérêt personnel pour le défendre en cas de danger, la Grande-Bretagne s'en serait probablement volontiers tenue là. Les Britanniques estimaient qu'aucune garantie formelle n'était nécessaire ni ne pouvait ajouter grand-chose à

l'analyse de bon sens. Mais les pays d'Europe centrale, soumis à un siècle et demi de guerres, réclamaient des garanties concrètes.

L'Autriche, en particulier, se voyait confrontée à des dangers que la Grande-Bretagne ne pouvait imaginer. Vestige de la période féodale, elle était un empire polyglotte qui regroupait les nombreuses nationalités du bassin du Danube autour de ses positions historiques en Allemagne et en Italie du Nord. Consciente des courants libéraux et nationaux de plus en plus discordants qui mettaient son existence en péril, elle tenta donc de mettre en place un réseau de contraintes morales afin de prévenir les épreuves de force. Le génie de Metternich consista à convaincre les pays clés de subordonner leurs désaccords à leurs valeurs communes. Talleyrand en soulignait ainsi l'importance :

Si [...] le minimum de pouvoir de résistance [...] était égal au maximum du pouvoir d'agression [...] il y aurait un véritable équilibre. Mais [...] la situation actuelle admet uniquement un équilibre qui est artificiel et précaire et qui ne peut durer qu'aussi longtemps que certains grands États sont animés par un esprit de modération et de justice <sup>3</sup>.

Après le congrès de Vienne, deux pactes donnèrent forme aux rapports entre l'équilibre des forces et un sens commun de la légitimité : la Quadruple-Alliance, qui réunissait la Grande-Bretagne, la Prusse, l'Autriche et la Russie, et la Sainte-Alliance, qui se limitait aux trois « cours orientales », comme on les appelait : la Prusse, l'Autriche et la Russie. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la France suscitait les mêmes craintes que l'Allemagne au XX<sup>e</sup> : on voyait en elle une puissance d'une agressivité chronique et un facteur latent de déstabilisation. C'est pourquoi les hommes d'État réunis à Vienne créèrent la Quadruple-Alliance, destinée à tuer dans l'œuf et avec la plus grande vigueur toute tendance belliciste de la France. Si les vainqueurs réunis à Versailles avaient conclu une alliance analogue en 1918, le monde aurait peut-être fait l'économie de la Seconde Guerre mondiale.

La Sainte-Alliance formait un pacte très différent ; l'Europe n'avait pas vu de document de cette nature depuis deux siècles, lorsque Ferdinand II avait quitté le trône du Saint Empire romain germanique. Elle fut proposée par le tsar de Russie, qui ne se résolvait pas à renoncer à la mission qu'il s'était impartie : donner un nouveau lustre à l'ordre international et en réformer le fondement. En 1804, Pitt avait rabroué son enthousiasme libéral ; en 1815, Alexandre était trop fier de la victoire pour se laisser ainsi malmener – même s'il menait désormais campagne pour des idéaux exactement inverses à ceux qu'il avait défendus onze ans auparavant. Alexandre servait en effet désormais la religion et les valeurs conservatrices et ne proposait rien de moins qu'une réforme de fond en comble de l'ordre international, à savoir « que le cours *anciennement* adopté par les Puissances dans leurs relations mutuelles devait être *fondamentalement* transformé et qu'il était *urgent* de le remplacer par un ordre des choses fondé sur les hautes vérités de la religion éternelle de notre Sauveur <sup>4</sup> ».

L'empereur d'Autriche déclara sur le ton de la plaisanterie qu'il se demandait s'il fallait débattre de ces idées au conseil des ministres ou au confessionnal. Mais il savait aussi qu'il ne pouvait ni se joindre à la croisade du tsar ni, en lui opposant une fin de non-recevoir, fournir un prétexte à Alexandre pour faire bande à part, laissant l'Autriche affronter sans alliés les courants libéraux et nationaux de l'époque. C'est pourquoi Metternich transforma le projet du tsar en ce qui devint la Sainte-Alliance, qui interprétait l'impératif religieux comme l'obligation, pour les signataires, de préserver le *statu quo* intérieur en Europe. Pour la première fois dans l'histoire moderne, les puissances européennes s'étaient fixé une mission commune.

Aucun homme d'État britannique n'aurait pu adhérer à un projet établissant pour tous le droit – en fait l'obligation – de s'ingérer dans les affaires intérieures des autres États. Castlereagh qualifiait la Sainte-Alliance de « document de mysticisme sublime et d'absurdité <sup>5</sup> ». Metternich, lui, y vit l'occasion d'engager le tsar à reconnaître la validité des régimes légitimes, et surtout de l'empêcher de suivre ses pulsions missionnaires et de se livrer à des expériences unilatérales et sans retenue. La Sainte-Alliance réunit les monarches conservateurs dans un même combat contre les révolutions, mais elle les obligea aussi à n'agir que de concert, donnant à cet effet à l'Autriche un droit de veto théorique sur les entreprises hasardeuses de son dévorant allié russe. En vertu de ce Concert européen, comme on l'appelait, les nations en concurrence sur un plan quelconque régleraient par accord consensuel les questions qui affectaient la stabilité générale.

La Sainte-Alliance représentait le volet le plus original de l'accord de Vienne. Sa noble dénomination avait détourné l'attention de l'importance de son mécanisme, qui introduisait un frein moral dans les rapports des grandes puissances. Directement intéressés à la survie de leurs institutions intérieures, les pays continentaux évitèrent des conflits qu'ils auraient considérés comme une affaire de routine au siècle précédent.

Il serait toutefois trop simple d'affirmer que des institutions intérieures compatibles garantissent par elles-mêmes un équilibre des forces pacifique. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, tous les dirigeants des pays continentaux gouvernaient par droit divin : leurs institutions étaient donc éminemment compatibles. Or ces mêmes dirigeants se faisaient des guerres sans fin précisément parce qu'ils jugeaient leurs institutions inattaquables.

Woodrow Wilson ne fut pas le premier à croire que la nature des institutions intérieures déterminait le comportement d'un État sur la scène internationale. Metternich en était convaincu lui aussi, mais en fondant son analyse sur des prémisses entièrement différentes. Alors que Wilson croyait les démocraties pacifiques et raisonnables de par leur nature même, Metternich les jugeait dangereuses et imprévisibles. Témoin des souffrances qu'une France républicaine avait infligées à l'Europe, il associait la paix au régime légitime. Il attendait des têtes couronnées des anciennes dynasties qu'elles préservent sinon la paix, au moins la structure de base des relations internationales. La légitimité devenait ainsi le ciment de l'ordre international.

La différence d'attitude de Wilson et de Metternich vis-à-vis de la légitimité intérieure et de l'ordre international est fondamentale si l'on veut comprendre les vues divergentes de l'Europe et de l'Amérique. Wilson défendait des principes qu'il jugeait nouveaux et révolutionnaires. Metternich voulait institutionnaliser des valeurs qu'il considérait comme anciennes. Wilson, président d'un pays sciemment créé pour libérer l'homme, était convaincu que les valeurs démocratiques pouvaient être formulées dans des lois, puis mises en œuvre dans des institutions internationales entièrement nouvelles. Metternich, représentant un pays ancien dont les institutions s'étaient élaborées graduellement, de manière presque imperceptible, ne croyait pas que des lois puissent créer des droits. Les « droits », d'après lui, appartenaient tout simplement à la nature des choses. Qu'ils soient affirmés par des lois ou des Constitutions était une question d'ordre essentiellement technique, qui n'avait rien à voir avec l'avènement de la liberté. Metternich jugeait paradoxal de garantir des droits : « Les choses qui devraient être considérées comme acquises perdent leur force lorsqu'elles apparaissent sous la forme d'affirmations arbitraires [...]. Les objets soumis à tort à la législation conduisent sinon à l'annulation complète, du moins à la restriction de ce qu'on tente de sauvegarder <sup>6</sup>. »

Certaines maximes de Metternich lui permettaient de justifier, sous l'angle raisonné, les pratiques d'un Empire autrichien incapable de s'adapter au monde qui se dessinait. Mais Metternich exprimait aussi la conviction rationaliste selon laquelle les lois et les droits étaient « naturels » et n'avaient pas à être décrétés. Il s'était formé avec la Révolution française, qui avait commencé avec la Déclaration des droits de l'homme et fini avec la Terreur. Wilson, lui, s'était fait au contact d'une réalité nationale infiniment plus douce et, quinze ans avant la montée du totalitarisme moderne, il se montrait incapable de croire aux aberrations de la volonté du peuple.

Pendant la période qui suivit la réunion de Vienne, Metternich joua un rôle décisif en gérant le système international et en interprétant les exigences de la Sainte-Alliance. Il y fut contraint parce que l'Autriche essayait de plein fouet toutes les tempêtes, et que ses institutions intérieures se révélaient de moins en moins compatibles avec les courants nationaux et libéraux du siècle. L'ombre de la Prusse se profilait sur la position de l'Autriche en Allemagne, et celle de la Russie sur les populations slaves des Balkans. Et il fallait toujours compter avec la France, désireuse de récupérer l'héritage de Richelieu en Europe centrale. Metternich savait que, si on laissait ces menaces tourner à l'épreuve de force, l'Autriche en sortirait épuisée, quelle que fût l'issue du conflit. Il chercha donc à éviter les crises en bâtissant un consensus moral, et à détourner celles qu'on ne pouvait éviter en épaulant discrètement toute nation qui acceptait de supporter le poids de l'affrontement – la Grande-Bretagne contre la France aux Pays-Bas, la Grande-Bretagne et la France contre la Russie dans les Balkans, les États de moindre importance contre la Prusse en Allemagne.

L'extraordinaire génie politique de Metternich lui permit de traduire des vérités diplomatiques bien connues en principes applicables à la politique étrangère. Il réussit ainsi à convaincre les deux alliés les plus proches de l'Autriche,

qui constituait chacun une menace géopolitique pour l'Empire autrichien, que le danger idéologique présenté par la révolution devait dominer toute considération stratégique. Si elle avait cherché à exploiter le nationalisme allemand, la Prusse aurait remis en question la prépondérance de l'Autriche en Allemagne, une génération avant Bismarck. S'ils s'en étaient tenus aux seules réalités géopolitiques de la Russie, les tsars Alexandre I<sup>er</sup> et Nicolas I<sup>er</sup> auraient exploité beaucoup plus résolument la désintégration de l'Empire ottoman en mettant l'Autriche en péril – comme allaient le faire leurs successeurs un peu plus tard, en ce même siècle. Aucun ne poussa son avantage car cette conduite eût été contraire au principe dominant du *maintien du statu quo*. L'Autriche, qui semblait à l'agonie après les assauts de Napoléon, retrouva toute sa vitalité grâce à l'ordre de Metternich. Et il lui permit de survivre encore un siècle.

L'homme qui sauva cet empire anachronique et en guida la politique pendant près d'un demi-siècle ne visita l'Autriche qu'à l'âge de treize ans et n'y vécut qu'à partir de ses dix-sept ans <sup>7</sup>. Le père du prince Clément de Metternich avait été gouverneur général de la Rhénanie, alors possession des Habsbourg. Figure cosmopolite, Metternich parla toujours plus volontiers français qu'allemand. « Voici longtemps, écrivait-il à Wellington en 1824, que l'Europe est pour moi une patrie <sup>8</sup>. » Ses adversaires raillaient ses maximes vertueuses et ses épigrammes perlées. Mais Voltaire et Kant l'auraient compris. Produit rationaliste des Lumières, il se retrouva projeté dans une lutte révolutionnaire étrangère à son tempérament, et devint le principal ministre d'un État assiégé dont il ne pouvait modifier la structure.

Metternich privilégiait la lucidité et la modération : « Peu porté sur les idées abstraites, nous acceptons les choses telles qu'elles sont et nous essayons au maximum de nos capacités de nous protéger des illusions <sup>9</sup>. » Et il pensait qu'« avec des phrases qui, à y regarder de près, ne sont que du vent, comme la défense de la civilisation, rien de tangible ne peut être défini <sup>10</sup> ».

C'est avec ce sens des réalités que Metternich s'efforçait de ne pas se laisser emporter par l'exaltation du moment. Dès que Napoléon eut échoué en Russie, et avant même que l'armée russe eût atteint l'Europe centrale, il comprit que de la Russie viendrait demain le danger, et pour longtemps. Au moment où les voisins de l'Autriche ne songeaient qu'à s'affranchir de la domination française, lui faisait dépendre la participation de l'Autriche à la coalition contre Napoléon de la définition de buts de guerre compatibles avec la survie de son empire chancelant. L'attitude de Metternich était aux antipodes de la position qu'adopteraient les démocraties pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsqu'elles se retrouveraient dans une situation comparable par rapport à l'Union soviétique. Comme Castlereagh et Pitt, Metternich estimait que seule une Europe centrale forte garantirait la stabilité européenne. Résolu à éviter l'épreuve de force dans la mesure du possible, il s'employait autant à privilégier une politique de modération qu'à accumuler la puissance brute :

L'attitude des puissances [européennes] diffère suivant leur situation géographique. La France et la Russie n'ont qu'une frontière, ce qui les rend difficile-

ment vulnérables. Le Rhin, avec sa triple ligne de forteresses, garantit la tranquillité d'esprit [...] à la France; un climat redoutable [...] fait du Niémen une frontière tout aussi sûre à la Russie. L'Autriche et la Prusse se trouvent exposées de toutes parts aux attaques de ces puissances voisines. Continuellement menacées par la prépondérance de ces deux puissances, l'Autriche et la Prusse ne peuvent trouver la tranquillité d'esprit que par une politique sage et mesurée, en entretenant des rapports de bonne volonté entre elles-mêmes et avec leurs voisins [...]

Tout en ayant besoin de la Russie pour se protéger de la France, l'Autriche se méfiait de ce fougueux allié, et tout spécialement du penchant du tsar pour les croisades. Talleyrand disait d'Alexandre I<sup>er</sup> qu'il n'était pas pour rien le fils de Paul, le tsar fou. Metternich décrivait Alexandre comme une « combinaison étrange de vertus masculines et de faiblesses féminines. Trop faible pour la véritable ambition, mais trop fort pour la vanité pure <sup>12</sup> ».

Pour Metternich, il s'agissait moins de savoir comment contenir la nature belliqueuse de la Russie – entreprise qui aurait épuisé l'Autriche – que de modérer ses ambitions. « Alexandre désire la paix du monde, rapportait un diplomate autrichien, mais non par amour de la paix et de ses bienfaits, mais pour lui-même; non pas inconditionnellement, mais avec des réserves mentales : il doit rester l'arbitre de cette paix; c'est de lui que doivent émaner la tranquillité et le bonheur du monde et toute l'Europe doit reconnaître que cette tranquillité est son œuvre, qu'elle dépend de sa bonne volonté et qu'elle peut être troublée par son caprice [...] <sup>13</sup> ».

Castlereagh et Metternich ne voyaient pas du même œil la façon de contenir une Russie capricieuse et trop portée à se mêler de ce qui ne la regardait pas. Ministre des Affaires étrangères d'une puissance insulaire éloignée de la scène des affrontements, Castlereagh entendait s'opposer uniquement aux agressions déclarées, et encore fallait-il que celles-ci menacent l'équilibre européen. Le pays de Metternich, lui, se trouvait au milieu du continent et ne pouvait courir ce risque. Précisément parce qu'il se méfiait d'Alexandre, Metternich tenait à rester proche du tsar et s'évertuait à l'empêcher de constituer un danger. « Si un seul coup de canon est tiré, écrivait-il, Alexandre nous échappera à la tête de sa suite et il n'y aura plus de limites alors à ce qu'il considérera comme ses lois d'ordre divin <sup>14</sup> ».

Pour modérer le zèle d'Alexandre, Metternich adopta une double stratégie. Sous sa direction, l'Autriche se trouva à l'avant-garde de la lutte contre le nationalisme, bien qu'il refusât catégoriquement de la laisser prendre des risques ou s'engager dans des actions unilatérales. Il se montrait encore moins enclin à encourager les autres à agir seuls, notamment parce qu'il craignait de voir le zèle missionnaire de la Russie tourner à l'expansionnisme. Pour lui, la modération était une vertu philosophique et une nécessité concrète. Dans ses instructions à un ambassadeur autrichien, il écrivit un jour : « Il est plus important d'éliminer les prétentions des autres que de faire valoir les nôtres [...]. Nous obtiendrons plus dans la mesure où nous demanderons moins <sup>15</sup> ».

Chaque fois que c'était possible, il s'efforçait de modérer les projets du tsar en le conviant à participer à d'interminables consultations et en le maintenant dans des limites acceptables par le consensus européen.

Le second axe de la stratégie de Metternich était l'unité conservatrice. Chaque fois que l'action devenait inévitable, Metternich recourait à un tour de passe-passe qu'il décrivait ainsi : « L'Autriche examine tout en se référant au *fond*. La Russie veut par-dessus tout la *forme*; la Grande-Bretagne veut le *fond* sans la forme [...]. Notre tâche consistera à combiner ce qui est *inadmissible* pour la Grande-Bretagne avec les *façons de faire* de la Russie <sup>16</sup>. » L'habileté de Metternich permit à l'Autriche de régler le cours des événements pendant une génération, en s'associant la Russie, pays qu'il craignait, au nom du conservatisme, et en faisant de la Grande-Bretagne, en qui il avait confiance, l'ultime recours en cas de remises en question obstinées de l'équilibre des forces. C'était reculer pour mieux sauter. Il n'en demeure pas moins qu'avoir préservé un vieil État pendant un siècle entier, en se fondant sur des valeurs incompatibles avec les courants dominants qui l'entourait, relève de l'exploit.

Metternich se heurtait à un dilemme : plus il se rapprochait du tsar, plus il compromettait la filière britannique; et plus il compromettait celle-ci, plus il était *obligé* de se rapprocher du tsar pour ne pas se retrouver isolé. Pour Metternich, la combinaison idéale aurait consisté à rendre compatibles l'appui des Britanniques pour préserver l'équilibre territorial, et l'appui des Russes pour étouffer les turbulences intérieures : la Quadruple-Alliance pour la sécurité géopolitique, la Sainte-Alliance pour la stabilité intérieure.

Mais à mesure que le temps passait et que le souvenir de Napoléon s'estompa, cette combinaison devint de plus en plus difficile à maintenir. Plus les alliances se rapprochaient d'un système de sécurité collective et de gouvernement européen, plus la Grande-Bretagne se sentait tenue de s'en dissocier. Et plus elle s'en dissociait, plus elle défendait les valeurs conservatrices avec rigidité. C'était un cercle vicieux.

Même s'il comprenait la position difficile de l'Autriche, Castlereagh n'avait pas les moyens d'amener la Grande-Bretagne à s'intéresser à des dangers *potentiels*. « Quand l'Équilibre territorial de l'Europe est perturbé, avouait Castlereagh, elle [la Grande-Bretagne] peut intervenir avec efficacité, mais Elle est le dernier Gouvernement d'Europe dont on puisse attendre qu'il s'engage sur une question abstraite ou qui puisse se risquer à le faire [...]. On nous trouvera à la Place qui est la nôtre lorsqu'un danger réel menacera le Système de l'Europe; mais ce Pays ne peut pas agir en vertu de Principes de Précaution abstraits et hypothétiques, et il ne le fera pas <sup>17</sup>. » Or le cœur du problème, en ce qui concernait Metternich, était précisément que la nécessité l'obligeait à traiter comme une donnée concrète ce que la Grande-Bretagne jugeait abstrait et relevant de l'hypothèse. Les troubles intérieurs se révélèrent le danger le plus difficile à gérer pour l'Autriche.

Pour atténuer ce désaccord de principe, Castlereagh proposa de réunir périodiquement des conférences (ou congrès) de ministres des Affaires étrangères pour faire le point de la situation en Europe. Le Congrès, comme on

l'appela, s'efforça ainsi de parvenir à un consensus sur les problèmes auxquels l'Europe se heurtait et de préparer le terrain pour les aborder de manière multilatérale. La Grande-Bretagne, toutefois, éprouvait des réticences à l'égard de ce gouvernement européen, tant il ressemblait à cette Europe unifiée à laquelle elle avait toujours été hostile. Sans même parler de la politique britannique traditionnelle, aucun gouvernement ne s'était jamais engagé de manière permanente à examiner les événements lorsqu'ils surgissaient, sans être confronté à un danger bien précis. La participation à un gouvernement européen ne séduisait pas plus l'opinion publique britannique que la Société des Nations ne tenterait les Américains un siècle plus tard, et pour des raisons très analogues.

Le cabinet britannique exprima très clairement ses réserves dès la première réunion, à Aix-la-Chapelle en 1818. Castlereagh avait reçu des instructions précises : « Nous approuvons [une déclaration générale] à cette occasion, mais avec difficulté aussi, en certifiant [aux puissances secondaires] que [...] les réunions périodiques [...] ne doivent porter que sur un seul [...] sujet, voire [...] une seule puissance, et aucun engagement ne doit interférer d'une manière que ne justifierait pas le Droit des Nations [...]. Notre véritable politique a toujours été de ne pas intervenir sauf en cas d'urgence majeure, et de le faire alors avec une force qui en impose <sup>18</sup>. » La Grande-Bretagne voulait tenir la France en lisières, certes, mais Londres redoutait encore plus une « ingérence sur le continent » et une Europe unifiée.

La Grande-Bretagne ne jugea la diplomatie du Congrès compatible avec ses objectifs qu'en une occasion. Pendant la révolution grecque de 1821, lorsque le tsar voulut protéger la population chrétienne de l'Empire ottoman en perdition, l'Angleterre vit dans son intervention la première phase d'une tentative pour conquérir l'Égypte. Les intérêts britanniques étant en jeu, Castlereagh n'hésita pas à en appeler au tsar au nom de l'unité alliée dont il tentait jusque-là de cantonner l'objet à la France. Et ce, bien entendu, au nom de la distinction entre les problèmes théoriques et les questions concrètes : « La question de la Turquie est d'un caractère entièrement différent, et en Angleterre nous n'y voyons pas une considération d'ordre théorique, mais concret [...] <sup>19</sup>. »

Mais l'appel de Castlereagh à l'Alliance servit surtout à mettre en évidence la fragilité du système. Une alliance dans laquelle un partenaire traite ses intérêts stratégiques comme le seul problème concret ne garantit aucun supplément de sécurité à ses membres. Car elle ne prévoit aucune autre obligation que celles que les considérations d'intérêt national auraient, de toute façon, imposées. Metternich se sentait sûrement rassuré par la compréhension que manifestait personnellement Castlereagh à l'égard de ses objectifs, voire du Congrès lui-même en tant qu'institution. Castlereagh, déclarait un diplomate autrichien, ressemblait à « un grand amateur de musique qui est à l'église ; il voudrait applaudir mais il n'ose pas <sup>20</sup> ». Cependant, quand bien même le plus européen des hommes d'État britanniques n'osait pas applaudir à ce en quoi il

croyait, la Grande-Bretagne ne pouvait jouer dans le Concert européen qu'un rôle transitoire et inefficace.

Un peu comme Wilson et la Société des Nations un siècle plus tard, les efforts de Castlereagh pour convaincre son pays de participer à des congrès européens dépassaient de beaucoup ce que les institutions représentatives de l'Angleterre pouvaient accepter sur le plan philosophique ou stratégique. Castlereagh était convaincu, comme Wilson après lui, que l'on conjurerait mieux le risque d'une nouvelle agression si son pays se joignait à un forum européen permanent qui négocierait les menaces avant qu'elles ne dégénèrent en crises. Il comprenait l'Europe mieux que la plupart de ses compatriotes de l'époque et savait que l'équilibre nouvellement créé allait exiger des soins attentifs. Il estimait avoir conçu une solution que la Grande-Bretagne pouvait appuyer, car elle se bornait à une série de consultations entre les ministres des Affaires étrangères des quatre vainqueurs et n'avait aucun caractère contraignant.

Mais même des réunions de discussion sentaient par trop le gouvernement européen pour le cabinet britannique. Et le fait est que le système du Congrès ne surmonta jamais son handicap initial. C'est ainsi que lorsque Castlereagh assista à la première conférence, à Aix-la-Chapelle en 1818, la France fut admise dans l'organisation ; et la Grande-Bretagne en sortit. Le cabinet refusa d'envoyer Castlereagh aux congrès suivants, qui se tinrent à Troppau en 1820, à Laibach en 1821 et à Vérone en 1822. La Grande-Bretagne demeura à l'écart du système conçu par son propre ministre des Affaires étrangères, exactement comme les États-Unis prendraient leurs distances, un siècle plus tard, avec la Société des Nations créée sur une proposition de leur président. Dans les deux cas, le dirigeant du pays le plus puissant tenta de mettre en place un système général de sécurité collective, et échoua en raison de la divergence des traditions historiques.

De l'avis de Wilson et de Castlereagh, seule la participation active de tous les membres clés de la communauté internationale, et surtout de leurs propres pays, pouvait protéger l'ordre international mis en place après une guerre catastrophique. Pour eux, la sécurité n'existait que collective ; si une nation s'en trouvait exclue, le système finirait par s'effondrer. La sécurité étant ainsi perçue comme d'un seul tenant, tous les États avaient un intérêt commun à s'opposer à l'agression, et un intérêt encore plus grand à l'empêcher. De l'avis de Castlereagh, la Grande-Bretagne, indépendamment de ses opinions sur des problèmes précis, avait tout intérêt à préserver la paix générale et à maintenir l'équilibre des forces. Comme Wilson, il pensait que la meilleure façon de défendre cet intérêt consistait à participer à l'élaboration des décisions affectant l'ordre international et à organiser l'opposition aux violations de la paix.

La sécurité collective a son point faible : les intérêts sont rarement uniformes et la sécurité d'un seul tenant. Les membres d'un système de sécurité collective tombent donc plus facilement d'accord pour ne rien faire que pour entreprendre une action commune ; ou bien leur cohésion reposera sur des principes très vagues, séduisants, ou bien ils seront témoins de la défection du membre le plus puissant, celui qui se sent le plus en sécurité, et donc le moins

besoin du système. Ni Wilson ni Castlereagh ne réussirent à faire entrer leur pays dans un système de sécurité collective parce que leurs sociétés respectives ne se sentaient pas menacées par des dangers tangibles et qu'elles pensaient de toute façon pouvoir les résoudre seules ou s'assurer d'alliés à la dernière minute en cas de besoin. Pour elles, participer à la Société des Nations ou au Congrès européen augmentait les risques sans renforcer la sécurité.

Toutefois, il existait une énorme différence entre les deux hommes d'État anglo-saxons. Castlereagh se trouvait en porte à faux non seulement avec ses contemporains, mais avec toute la dynamique de la politique étrangère britannique moderne. Il ne laissa aucun héritage ; aucun homme d'État britannique ne l'a jamais pris pour modèle. Wilson, lui, répondait aux sources vives de la motivation américaine, mais il plaça celle-ci sur un plan nouveau et supérieur. Tous ses successeurs se sont révélés plus ou moins wilsoniens, et ses maximes ont façonné la politique étrangère américaine.

Lord Stewart, l'« observateur » britannique admis aux divers congrès européens et qui était le demi-frère de Castlereagh, consacra la plus grande partie de son énergie à définir les limites de l'engagement britannique au lieu d'apporter sa quote-part à l'équilibre européen. À Troppau, il soumit un mémoire qui affirmait le droit à l'autodéfense, mais redit avec insistance que la Grande-Bretagne ne se « chargerait pas, en tant que membre de la Sainte-Alliance, de la responsabilité morale d'être le gendarme de l'Europe <sup>21</sup> ». Au congrès de Laibach, lord Stewart dut répéter que la Grande-Bretagne ne s'engagerait jamais contre des dangers « hypothétiques ». Castlereagh lui-même avait exposé la position britannique dans un document officiel du 5 mai 1820. La Quadruple-Alliance, affirmait-il, avait pour objet de « libérer une grande portion du continent européen de la domination militaire de la France [...]. Mais elle n'a jamais été conçue comme une Union pour Gouverner le Monde ni pour Contrôler les Affaires Internes des autres États <sup>22</sup> ».

En définitive, Castlereagh se retrouva prisonnier de ses convictions et des exigences de la politique intérieure de son pays. Sa situation était intenable, et il n'y voyait aucune issue. « Majesté, dit-il lors de sa dernière entrevue avec le roi, il faut dire adieu à l'Europe ; vous et moi seuls le savons et n'en avons rien dit ; personne après moi ne comprendra les affaires du continent <sup>23</sup>. » Quatre jours après, il se suicidait.

À mesure que l'Autriche devenait de plus en plus dépendante de la Russie, la question la plus épineuse, pour Metternich, fut de savoir pendant combien de temps encore il pourrait en appeler aux principes conservateurs du tsar pour le dissuader d'exploiter les opportunités qui s'offraient à la Russie dans les Balkans et aux confins de l'Europe. La réponse, la voici : pendant près de trente ans, Metternich dut négocier les révolutions qui agitèrent Naples, l'Espagne et la Grèce, afin de préserver le consensus européen et d'éviter l'intervention russe dans les Balkans.

Mais la « question orientale » resurgissait obstinément. Elle résultait, pour l'essentiel, des luttes pour l'indépendance qui enfiévrèrent les Balkans, où les diverses nationalités tentaient de se libérer du joug des Turcs. Cette effer-

vescence contrariait l'ordre de Metternich, d'autant que les mouvements d'indépendance qui visaient à ce moment-là la Turquie risquaient de s'attaquer ensuite à l'Autriche. En outre, le tsar, le protagoniste le plus attaché à la légitimité, était aussi le plus désireux d'intervenir, et tout le monde savait – à commencer par Londres et Vienne – qu'il remettrait en cause le *statu quo* une fois qu'il aurait lancé ses armées.

Pendant quelque temps, leur intérêt mutuel à amortir le choc de l'effondrement de l'Empire ottoman favorisa les relations entre la Grande-Bretagne et l'Autriche. Même s'ils ne se souciaient guère des problèmes des Balkans, les Anglais considéraient la poussée russe sur les Détroits comme menaçante pour leurs intérêts en Méditerranée et s'y opposaient avec vigueur. Metternich, même s'il s'en félicitait, ne participa jamais directement à la politique des Britanniques pour faire échec à l'expansionnisme russe. Sa diplomatie prudente et, surtout, discrète – affirmant l'unité de l'Europe, flattant les Russes et cajolant les Britanniques – permit à l'Autriche de maintenir son option russe, tout en laissant les autres États contrer les visées expansionnistes de la Russie.

Le départ de Metternich en 1848 marqua le début de la fin d'une politique fort subtile dont le succès avait permis à l'Autriche d'enrôler les intérêts conservateurs au service du traité de Vienne. Certes, le principe de légitimité n'aurait pas pu compenser indéfiniment le déclin régulier de la position géopolitique de l'Autriche ni l'incompatibilité grandissante entre ses institutions intérieures et son nationalisme affirmé. Mais la nuance est l'essence même du gouvernement. Metternich avait géré la question orientale avec subtilité, mais ses successeurs, incapables d'adapter les institutions intérieures de l'Autriche aux nécessités du temps, essayèrent de compenser leurs insuffisances en alignant la diplomatie autrichienne sur la politique de puissance qui commençait à s'affirmer et que ne bridait aucune notion de légitimité. L'ordre international avait vécu.

Le Concert européen se brisa donc, en définitive, sur l'enclume de la question d'Orient. En 1854, les grandes puissances se retrouvèrent en guerre pour la première fois depuis l'époque napoléonienne. Paradoxalement, ce conflit, la guerre de Crimée, longtemps stigmatisé par les historiens parce que absurde et tout à fait évitable, ne fut pas déclenché par la Russie, la Grande-Bretagne ou l'Autriche – toutes éminemment concernées par la question d'Orient –, mais par la France.

En 1852, l'empereur Napoléon III, qu'un coup d'État venait de porter au pouvoir, convainquit le sultan de lui accorder le titre ronflant de protecteur des chrétiens de l'Empire ottoman, rôle que le tsar se réservait traditionnellement. Nicolas I<sup>er</sup>, furieux que Napoléon III, qu'il considérait comme un parvenu illégitime, osât chausser les bottes de la Russie et protéger les Slaves des Balkans, exigea le même statut que la France. Lorsque le sultan éconduisit l'émissaire russe, la Russie rompit ses relations diplomatiques avec la Turquie. Lord Palmerston, qui fut l'artisan de la politique étrangère britannique au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et qui éprouvait une méfiance malade envers la Russie, préconisa d'envoyer la Royal Navy dans la baie de Besika, juste à la sortie des Darda-

nelles. Le tsar continuait à tabler sur l'esprit de l'ordre instauré par Metternich : « Vous quatre, déclara-t-il en faisant allusion aux autres grandes puissances, vous pourriez m'imposer votre volonté, mais cela n'arrivera jamais. Je peux compter sur Berlin et Vienne <sup>24</sup>. » Pour bien montrer sa sérénité, Nicolas ordonna l'occupation des principautés de Moldavie et de Valachie (l'actuelle Roumanie).

L'Autriche, qui avait le plus à perdre dans cette guerre, proposa la solution la plus logique : la France et la Russie assumeraient de concert le protectorat sur les chrétiens ottomans. Mais aucune solution de compromis n'emportait l'adhésion de Palmerston. C'est pourquoi, soucieux de renforcer la position de la Grande-Bretagne, il envoya la Royal Navy à l'entrée de la mer Noire. Forte de cette présence, la Turquie déclara la guerre à la Russie. La Grande-Bretagne et la France se rangèrent derrière la Turquie.

La guerre avait toutefois des causes plus profondes. Les revendications religieuses servaient de prétexte à des visées politiques et stratégiques. Nicolas poursuivait le vieux rêve de la Russie : acquérir Constantinople et les Détroits. Napoléon III y voyait l'occasion de mettre fin à l'isolement de la France et de disloquer la Sainte-Alliance en affaiblissant la Russie. Palmerston cherchait un prétexte pour arrêter définitivement la poussée russe vers les Détroits. Les hostilités étant déclarées, les navires de guerre britanniques entrèrent en mer Noire et entreprirent de détruire la flotte russe de la mer Noire. Un corps expéditionnaire anglo-français débarqua en Crimée pour s'emparer de la base navale russe de Sébastopol.

Ces événements plongeaient les dirigeants autrichiens dans l'embarras. Ils attachaient du prix à leur amitié traditionnelle avec la Russie, tout en craignant qu'une poussée russe dans les Balkans n'accrût l'effervescence des populations slaves de l'Autriche. Par ailleurs, s'ils se ralliaient à leur vieille amie, la Russie, la France risquait de saisir ce prétexte pour attaquer les territoires autrichiens d'Italie. Mais le nouveau ministre des Affaires étrangères autrichien, le comte Buol, jugeait l'inaction trop éprouvante et la menace française sur les possessions autrichiennes en Italie trop perturbante. Alors que les armées britannique et française assiégeaient Sébastopol, l'Autriche présenta un ultimatum au tsar, exigeant le retrait des Russes de Moldavie et de Valachie. Ce fut le facteur décisif qui mit fin à la guerre de Crimée – en tout cas les dirigeants russes en resteraient persuadés par la suite.

L'Autriche s'était délestée de Nicolas I<sup>er</sup> et de l'amitié indéfectible qui la liait à la Russie depuis les guerres napoléoniennes. La légèreté et l'affolement conduisaient les successeurs de Metternich à jeter aux orties l'unité conservatrice constituée avec tant de soin, et parfois si péniblement, pendant plus d'une génération. Une fois que l'Autriche se fut affranchie des valeurs communes, la Russie eut en effet toute liberté de mener sa politique au nom du réalisme géopolitique. Lancée sur cette voie, elle ne pouvait que se heurter à l'Autriche sur le sort des Balkans et, le moment venu, s'employer à saper l'Empire autrichien.

Si l'accord de Vienne avait fonctionné pendant cinquante ans, c'est que

les trois puissances orientales – la Prusse, la Russie et l’Autriche – avaient considéré que leur unité dressait une barrière indispensable contre le chaos révolutionnaire et les visées hégémoniques de la France sur l’Europe. Mais, au cours de la guerre de Crimée, l’Autriche (« la chambre des pairs de l’Europe », comme l’appelait Talleyrand) devint partie d’une alliance bancal avec Napoléon III, qui aspirait à miner insidieusement l’Autriche en Italie, et avec la Grande-Bretagne, qui ne souhaitait pas s’engager sur le continent. Ce faisant, l’Autriche donnait à la Russie et la Prusse, ses anciens partenaires âpres au gain de la Sainte-Alliance, les coudées franches pour satisfaire leurs intérêts nationaux. La Prusse exigea son dû en obligeant l’Autriche à se retirer d’Allemagne, tandis que l’agressivité croissante de la Russie dans les Balkans devint un des facteurs qui déclenchèrent la Première Guerre mondiale et entraînèrent l’effondrement définitif de l’Autriche.

Confrontée aux réalités de la politique de puissance, l’Autriche n’avait pas compris que son salut avait résidé jusque-là dans l’attachement de l’Europe à la légitimité. La notion d’unité des intérêts conservateurs avait transcendé les frontières nationales et atténué en général les heurts de la politique de puissance. Le nationalisme exerçait l’effet inverse, exaltant l’intérêt national, accentuant les rivalités et créant une situation dangereuse pour tout le monde. L’Autriche s’était jetée dans une compétition que ses nombreux handicaps l’empêchaient à coup sûr de remporter.

Moins de cinq ans après la fin de la guerre de Crimée, le dirigeant nationaliste italien Camillo Cavour, fort d’une alliance avec la France et de l’accord de la Russie, qui auraient l’une et l’autre paru inconcevables en d’autres temps, entreprit de chasser l’Autriche de l’Italie en provoquant une guerre avec celle-ci. Et moins de cinq ans plus tard encore, Bismarck allait battre l’Autriche au cours d’une guerre qui affirmerait la prépondérance de la Prusse en Allemagne. Une fois de plus, la Russie se tint à l’écart et la France en fit autant, quoique à contrecœur. Du temps de Metternich, le Concert européen aurait débattu de ces turbulences et calmé le jeu. Désormais, la diplomatie compterait davantage sur la force à l’état pur que sur les valeurs communes. On maintiendrait la paix pendant cinquante ans encore. Mais d’une décennie à l’autre, les tensions allaient se multiplier et la course aux armements s’intensifier...

La Grande-Bretagne tira très différemment son épingle du jeu dans cet ordre international désormais régi par la politique de pouvoir. D’abord, elle ne s’en était jamais remise au Congrès pour sa sécurité; à ses yeux, la nouvelle configuration des relations internationales n’apportait rien de franchement nouveau. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, elle s’assura donc la prépondérance en Europe. D’abord, elle restait assez forte pour faire bande à part, et les avantages de l’isolement géographique la rendaient imperméable aux soubresauts intérieurs des pays continentaux. Mais elle bénéficiait aussi de la stabilité politique et de la présence à la tête du gouvernement de dirigeants dévoués à l’intérêt national.

Les successeurs de Castlereagh comprirent moins bien que lui les réalités continentales. Mais ils avaient une perception plus aiguë de ce qui constituait

l'intérêt national britannique et savaient le poursuivre avec une extraordinaire habileté, une incroyable persévérance. George Canning, successeur immédiat de Castlereagh, se libéra sans plus attendre des derniers liens qui avaient permis à Castlereagh de conserver une influence, même lointaine, sur le Congrès. En 1821, un an avant de succéder à Castlereagh, il avait préconisé une politique de « neutralité dans les mots et les faits <sup>25</sup> ». « N'allons pas croire, avec un fol esprit romanesque, que nous seuls pourrions régénérer l'Europe <sup>26</sup>. » Devenu ministre des Affaires étrangères, il fit clairement comprendre ensuite que son principe directeur était l'intérêt national, incompatible à son sens avec un engagement permanent en Europe :

[...] si intimement liés que nous soyons à l'organisation européenne, il ne s'ensuit pas que nous soyons appelés à nous mêler en toute occasion, avec une activité brouillonne et touche-à-tout, des préoccupations des nations qui nous entourent <sup>27</sup>.

Autrement dit, la Grande-Bretagne se réserverait le droit de mener sa course comme elle l'entendait, au vu du bien-fondé de chaque cas et seulement conduite par l'intérêt national, une politique qui faisait de ses alliés de simples auxiliaires, quand elle ne les rendait pas inutiles.

En 1856, Palmerston expliquait l'intérêt national britannique dans les termes suivants : « Quand les gens me demandent [...] la raison d'être d'une politique, la seule réponse est que nous voulons faire ce qui paraîtra le mieux, au moment où l'occasion se présentera, en faisant des intérêts de notre pays notre principe directeur <sup>28</sup>. » Un demi-siècle plus tard, la définition officielle de la politique étrangère britannique restait tout aussi floue, à en juger par cette explication du ministre des Affaires étrangères, sir Edward Grey : « Les ministres des Affaires étrangères britanniques ont été guidés par ce qui leur semblait être l'intérêt immédiat de ce pays, sans se livrer à des calculs compliqués sur l'avenir <sup>29</sup>. »

Dans la plupart des autres pays, on se serait moqué d'une telle déclaration parce qu'on y aurait vu une tautologie : nous agissons au mieux parce que nous considérons que c'est ce qu'il y a de mieux. Les Anglais, eux, la jugèrent éclairante : ils s'inquiétaient très rarement de savoir ce que recouvrait cet « intérêt national » si souvent invoqué. « Nous n'avons pas d'alliés éternels ni d'ennemis permanents », disait Palmerston. La Grande-Bretagne pouvait se passer de stratégie formelle parce que ses dirigeants comprenaient si bien l'intérêt britannique, de manière si viscérale, qu'ils pouvaient réagir spontanément à chaque situation, au cas par cas, certains que leur opinion publique les suivrait. Pour reprendre les propres mots de Palmerston : « Nos intérêts sont éternels, et il est de notre devoir de nous y conformer <sup>30</sup>. »

Les dirigeants britanniques se montraient volontiers plus explicites sur ce qu'ils *n'étaient pas* prêts à défendre que sur ce qu'ils auraient considéré comme un *casus belli*. Et ils faisaient preuve d'encore plus de réticence à formuler des objectifs absolus, peut-être parce que le *statu quo* leur convenait. Convaincus

qu'ils étaient de savoir reconnaître l'intérêt national britannique en toute occasion, ils ne se sentaient pas tenus de le définir d'avance. Ils préféraient attendre que le cas se présente – une attitude que les nations continentales ne pouvaient adopter car elles *étaient* précisément les cas en question.

Les Britanniques se faisaient une idée assez voisine de leur sécurité de celle des isolationnistes américains, en ceci que la Grande-Bretagne se sentait à l'abri de tout, sauf des cataclysmes. Leurs positions divergeaient toutefois sur l'épineuse question des rapports entre la paix et la structure intérieure du pays. Les dirigeants britanniques ne considéraient nullement la propagation des institutions représentatives comme la clé de la paix, à la différence de leurs homologues américains, et ne s'inquiétaient pas davantage que les pays aient des institutions différentes des leurs.

C'est ainsi qu'en 1841 Palmerston précisa, pour la gouverne de l'ambassadeur britannique à Saint-Pétersbourg, ce que la Grande-Bretagne combattrait avec la force des armes, et pourquoi elle ne s'opposerait pas à des changements de politique purement intérieure :

Un des principes généraux que le Gouvernement de Sa Majesté veut observer pour guider sa conduite dans les relations de l'Angleterre avec les autres États est que les changements auxquels les nations étrangères procèdent dans leurs Constitutions internes et formes de gouvernement sont des affaires dans lesquelles l'Angleterre n'a pas à intervenir par la force des armes [...].

Mais une tentative de la part d'une quelconque nation pour s'emparer d'un territoire appartenant à une autre nation et se l'approprier est une autre question; car une telle tentative entraîne une désorganisation de l'équilibre des forces existant, et elle risque, en modifiant la force relative des États, de créer un danger pour les autres puissances; le Gouvernement britannique se sent donc l'entière liberté de s'opposer à de telles tentatives [...] <sup>31</sup>.

Tous les ministres britanniques, sans exception, s'inquiétèrent avant tout de préserver la liberté d'action de leur pays. En 1841, Palmerston mentionnait de nouveau l'aversion de la Grande-Bretagne pour les raisonnements abstraits :

[...] il n'est pas habituel que l'Angleterre s'engage par rapport à des cas qui ne se sont pas vraiment présentés, ou qui ne sont pas immédiatement en vue [...] <sup>32</sup>.

Près de trente ans plus tard, Gladstone recourra au même principe dans une lettre à la reine Victoria :

L'Angleterre doit entièrement se réserver les moyens de mesurer ses obligations lorsque les circonstances se présentent; elle ne doit pas hypothéquer ni rétrécir sa liberté de choix par des déclarations faites à d'autres Puissances, dans leur intérêt réel ou supposé, que celles-ci prétendraient au moins interpréter avec elle [...] <sup>33</sup>.

Privilégiant la liberté d'action, les hommes d'État britanniques refusaient systématiquement toutes les variantes sur le thème de la sécurité collective. Ce qu'on appela plus tard son « superbe isolement » n'empêchait pourtant pas la Grande-Bretagne de faire partie d'ententes temporaires avec les autres pays dans certaines circonstances. Puissance navale dépourvue d'une grande armée permanente, la Grande-Bretagne se voyait en effet parfois dans l'obligation de coopérer avec un allié continental, qu'elle préférerait toujours choisir au moment où le besoin s'en faisait sentir. Ses dirigeants faisaient alors preuve d'une remarquable faculté d'oublier les animosités du passé. Lorsque les provinces belges firent sécession avec la Hollande en 1830, Palmerston commença par menacer la France d'une guerre si elle cherchait à affirmer son hégémonie sur le nouvel État, pour lui proposer quelques années plus tard une alliance qui garantirait l'indépendance de la Belgique : « L'Angleterre ne peut faire prévaloir, seule, ses idées sur le continent ; elle doit avoir des alliés comme instruments avec lesquels œuvrer <sup>34</sup>. »

Bien entendu, les divers alliés *ad hoc* de la Grande-Bretagne avaient leurs propres objectifs, qui comprenaient en général l'extension de leur influence ou de leur territoire en Europe. Lorsqu'ils se montraient trop gourmands, l'Angleterre changeait de camp ou organisait de nouvelles coalitions contre ses alliés d'hier pour préserver l'équilibre. Sa persévérance dénuée de sentiment et sa détermination égoïste lui valurent le sobriquet de « perfide Albion ». Ce genre de diplomatie manquait peut-être de grandeur, mais elle préserva la paix européenne, surtout après que l'ordre de Metternich eut commencé à s'effilo-cher.

Le XIX<sup>e</sup> siècle marqua l'apogée de l'influence britannique. La Grande-Bretagne se sentait sûre d'elle et avait toutes les raisons de l'être. Elle était le premier pays industriel, et sa flotte avait la maîtrise des mers. En une période marquée par l'effervescence des esprits, la politique intérieure britannique affichait une rare sérénité. Quant aux grands débats du XIX<sup>e</sup> siècle – intervention ou non-intervention, défense du *statu quo* ou coopération avec le changement –, les dirigeants britanniques refusaient de se laisser lier par les dogmes. Lors de la guerre d'indépendance de la Grèce, dans les années 1820, la Grande-Bretagne comprit le désir de la Grèce de s'affranchir du joug ottoman tant que l'influence grandissante de la Russie ne vint pas menacer sa position stratégique en Méditerranée. Mais elle interviendrait en 1840 pour endiguer celle-ci, soutenant, ce faisant, le *statu quo* dans l'Empire ottoman. Lors de la révolution hongroise en 1848, la Grande-Bretagne, officiellement non interventionniste, accueillit favorablement l'action de la Russie qui rétablit le *statu quo*. Quand l'Italie se révolta contre la domination des Habsbourg dans les années 1850, la Grande-Bretagne se montra bienveillante, mais non interventionniste. Soucieuse de défendre l'équilibre des forces, elle n'était jamais catégoriquement interventionniste ou non interventionniste, ni rempart de l'ordre de Vienne ni puissance révisionniste. Elle opta toujours pour une attitude pragmatique, et le peuple britannique tira fierté de l'habileté avec laquelle ses dirigeants louvoyaient.

Or toute politique pragmatique doit se fonder sur un principe bien arrêté afin d'empêcher la virtuosité tactique de se disperser dans des entreprises brouillonnes. Le principe inaltérable de la politique étrangère britannique, reconnu ou non, était son rôle de protectrice de l'équilibre des forces, et c'est pourquoi elle passait le plus clair de son temps à protéger le plus faible contre le plus fort. À l'époque de Palmerston, cet équilibre était devenu un principe si immuable de la politique britannique qu'il pouvait se passer du renfort de la théorie; désormais, n'importe quelle ligne de conduite adoptée à n'importe quel moment était invariablement adoptée sous couvert de protéger l'équilibre. Une souplesse extraordinaire présidait aux actions entreprises pour atteindre des objectifs bien arrêtés et concrets. Par exemple, de l'époque de Guillaume III jusqu'au début de la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne ne fléchit jamais dans sa détermination à préserver les Pays-Bas des visées d'une grande puissance. En 1870, Disraeli réaffirmait ce principe :

Le gouvernement de ce pays a toujours affirmé qu'il était de l'intérêt de l'Angleterre que les pays des côtes européennes s'étendant de Dunkerque et Ostende jusqu'aux îles de la mer du Nord fussent aux mains de communautés libres et florissantes, pratiquant l'art de la paix, jouissant des droits de la liberté et poursuivant des entreprises commerciales qui conduisent à la civilisation de l'homme, et non aux mains d'une grande puissance militaire [...] <sup>35</sup>.

La surprise sincère des dirigeants allemands lorsque, en 1914, la Grande-Bretagne réagit à l'invasion de la Belgique en déclarant la guerre montre assez l'isolement dans lequel ils étaient tombés.

Jusque tard dans le XIX<sup>e</sup> siècle, le maintien d'une Autriche forte figura parmi les principaux objectifs de la Grande-Bretagne. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, Marlborough, Carteret et Pitt avaient livré plusieurs guerres pour empêcher la France de l'affaiblir. Bien que l'Autriche eût moins à redouter une agression française au XIX<sup>e</sup> siècle, les Britanniques continuaient à voir en elle un contre-poids utile à l'expansion russe dans les Détroits. Lorsque la révolution de 1848 menaça de la désintégrer, Palmerston déclara :

L'Autriche se tient au centre de l'Europe, barrière contre les empiétements d'un côté, et contre les invasions de l'autre. L'indépendance politique et les libertés de l'Europe sont liées, à mon sens, au maintien et à l'intégrité de l'Autriche comme grande puissance européenne; et donc tout ce qui tend en raison de contingences directes, ou même lointaines, à affaiblir et à paralyser l'Autriche, mais plus encore à la ravalier du rang de puissance de premier plan à celle d'État secondaire, sera une grande calamité pour l'Europe, que tout Anglais doit désapprouver et essayer d'empêcher <sup>36</sup>.

Après la révolution de 1848, l'Autriche devint de plus en plus faible et sa politique de plus en plus fantasque, ce qui réduisit son utilité comme élément déterminant de la politique britannique en Méditerranée orientale.

La politique anglaise s'employait à empêcher la Russie d'occuper les Dardanelles. Les rivalités austro-russes tenaient en grande partie aux visées des Russes sur les provinces slaves de l'Autriche, qui n'inquiétaient pas outre mesure la Grande-Bretagne, alors que le contrôle des Dardanelles ne représentait pas un intérêt vital pour l'Autriche. La Grande-Bretagne estima au bout du compte que l'Autriche ne faisait pas suffisamment contrepoids aux ambitions russes. C'est pourquoi elle ne bougea pas lorsque l'Autriche fut battue par le Piémont, en Italie, et par la Prusse dans la lutte pour la primauté en Allemagne – une indifférence qui eût paru inconcevable une génération auparavant. Après le tournant du siècle, la crainte de l'Allemagne allait dominer la politique britannique, et l'Autriche, alliée de l'Allemagne, fit pour la première fois figure d'adversaire.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, personne n'aurait cru que la Grande-Bretagne pût s'allier un jour à la Russie. De l'avis de Palmerston, la Russie « poursuivait une entreprise d'agression généralisée, en partie à cause du caractère personnel de l'empereur [Nicolas], en partie à cause du système permanent de gouvernement<sup>37</sup> ». Un quart de siècle plus tard, cette opinion trouvait un écho dans les déclarations de lord Clarendon, selon qui la guerre de Crimée était « une bataille de la civilisation contre la barbarie<sup>38</sup> ». La Grande-Bretagne passa la plus grande partie du siècle à essayer d'enrayer l'expansion russe en Iran et de lui couper la route de Constantinople et de l'Inde. Il faudrait des décennies de bellicisme et d'intransigeance allemande pour amener la Grande-Bretagne à considérer l'Allemagne comme une menace pour sa sécurité, ce qui n'advint en définitive qu'après le tournant du siècle.

Les gouvernements britanniques changeaient plus souvent que ceux des puissances orientales, comme on les appelait ; aucune des grandes figures de la politique anglaise – Palmerston, Gladstone et Disraeli – n'exerça de mandat continu, à la différence de Metternich, Nicolas I<sup>er</sup> et Bismarck. Pourtant, la Grande-Bretagne conserva une extraordinaire constance dans ses objectifs. Une fois qu'elle avait adopté une ligne de conduite, elle s'y tenait avec une ténacité implacable et une fiabilité à toute épreuve, ce qui lui permit d'exercer une influence décisive sur la paix en Europe.

La constance de la Grande-Bretagne en période de crise s'expliquait, entre autres raisons, par la nature de ses institutions politiques. Depuis 1700, l'opinion publique jouait un rôle important dans la politique étrangère britannique. Aucun autre pays de l'Europe du XVIII<sup>e</sup> siècle n'avait exprimé son « opposition » en ce domaine ; en Grande-Bretagne, elle était inhérente au système. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les tories défendaient, en règle générale, la politique étrangère du roi, qui penchait vers l'intervention dans les querelles continentales ; les whigs, tel sir Robert Walpole, préféraient se tenir à l'écart de ces querelles et insistaient sur l'expansion outre-mer. Au XIX<sup>e</sup> siècle, ces rôles s'étaient inversés. Les whigs, tel Palmerston, incitaient à l'intervention, tandis que les tories, tels Derby ou Salisbury, se méfiaient des ingérences à l'étranger. Les extrémistes tels que Richard Cobden se rangeaient sur ces questions aux côtés des conservateurs en prônant une attitude non interventionniste.

Du fait que la politique étrangère s'élaborait à travers des débats publics, le peuple britannique faisait preuve d'une extraordinaire unité en temps de guerre. Par ailleurs, une politique étrangère si ouvertement liée aux partis permettait – bien que ce fût extrêmement rare – d'inverser celle-ci lorsqu'on changeait de Premier ministre. Par exemple, la Grande-Bretagne retira brutalement son appui à la Turquie dans les années 1870 lorsque Gladstone, qui condamnait moralement les Turcs, l'emporta sur Disraeli aux élections de 1880.

La Grande-Bretagne estima de tout temps que ses institutions parlementaires ne devaient servir qu'elle. Sa politique continentale invoquait toujours l'intérêt national du pays, jamais un principe idéologique. Chaque fois qu'elle exprimait de la bienveillance pour une révolution, comme en 1848 à propos de l'Italie, elle le faisait pour des raisons éminemment pratiques. C'est ainsi que Palmerston citait, en l'approuvant, la maxime pragmatique de Canning : « Ceux qui ont arrêté le progrès parce qu'il est une innovation seront obligés un jour ou l'autre d'accepter l'innovation quand elle aura cessé d'être un progrès <sup>39</sup>. » Et il ne faudrait pas lire dans cette maxime fondée sur l'expérience un appel à propager les valeurs ou les institutions britanniques : pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne jugea les autres pays à l'aune de leur politique étrangère et, hormis un court interlude avec Gladstone, ne se soucia pas de leur structure interne.

Si la Grande-Bretagne et l'Amérique observaient toutes deux une certaine réserve à l'égard de la participation aux affaires internationales, la Grande-Bretagne justifiait sa pratique de l'isolationnisme par des raisons radicalement différentes de celles de l'Amérique. Celle-ci affirmait que ses institutions démocratiques constituaient un exemple pour le reste du monde ; la Grande-Bretagne estimait que ses institutions parlementaires n'avaient aucun sens pour les autres sociétés. L'Amérique finit par croire que la propagation de la démocratie garantirait la paix, et que c'était même le seul moyen de parvenir à une paix solide. La Grande-Bretagne préférait sans doute telles institutions intérieures à telles autres, mais n'entendait pas prendre de risques pour les défendre.

En 1848, Palmerston fit passer au second plan les appréhensions historiques de la Grande-Bretagne à l'égard du renversement de la monarchie française et du surgissement d'un nouveau Bonaparte en invoquant cette règle de conduite : « Le principe invariable qui règle les actions de l'Angleterre est de reconnaître comme organe de toutes les nations celui que chaque nation choisira délibérément d'avoir <sup>40</sup>. »

Palmerston fut le principal architecte de la politique étrangère britannique pendant près de trente ans. En 1841, Metternich analysait son style pragmatique avec une admiration caustique :

[...] alors, que veut lord Palmerston ? Il veut faire sentir à la France la puissance de l'Angleterre, en lui prouvant que l'affaire égyptienne n'aura d'autre issue que celle qu'il souhaite, et sans que la France ait aucun mot à dire. Il veut

prouver aux deux puissances allemandes qu'il n'a pas besoin d'elles, que l'aide de la Russie suffit à l'Angleterre. Il veut surveiller la Russie et la garder dans son sillage parce qu'elle craindra en permanence de voir l'Angleterre se rapprocher de nouveau de la France <sup>41</sup>.

C'est une description assez juste de ce que la Grande-Bretagne entendait par équilibre des forces. En définitive, cette attitude lui permit de traverser le siècle en n'ayant à déplorer qu'un conflit relativement bref avec une autre grande puissance : la guerre de Crimée. Bien que personne n'y songeât lorsqu'elle éclata, c'est précisément cette guerre qui entraîna l'effondrement de l'ordre de Metternich, si péniblement mis en place au congrès de Vienne. La désintégration de l'unité entre les trois monarques orientaux fit disparaître l'élément moral qui modérait la diplomatie européenne. Quinze années de troubles s'ensuivirent avant que le monde ne retrouve un équilibre, infiniment plus précaire cette fois.



## 5

### Deux révolutionnaires : Napoléon III et Bismarck

La chute du système de Metternich consécutive à la guerre de Crimée entraîna près de vingt années de conflits : la guerre de la France et du Piémont contre l'Autriche en 1859, la guerre du Schleswig-Holstein en 1864, la guerre entre l'Autriche et la Prusse en 1866 et la guerre entre la France et la Prusse en 1870. Ces troubles donnèrent naissance à un nouvel équilibre des forces en Europe. La France, qui avait participé à trois des conflits et encouragé les dissensions, céda sa position dominante à l'Allemagne. Mais, surtout, les freins moraux contenus dans le système de Metternich disparurent. L'emploi d'un nouveau terme désignant une politique d'équilibre des forces que rien ne retenait plus allait symboliser ce bouleversement : le mot allemand *Realpolitik* remplaça l'expression française *raison d'État*, sans pour autant en modifier le sens.

Le nouvel ordre européen fut l'œuvre de deux collaborateurs inattendus qui finirent par devenir des ennemis jurés : l'empereur Napoléon III et Otto von Bismarck. Ces deux hommes n'avaient que faire des anciennes valeurs défendues par Metternich, à savoir que les souverains légitimes des États européens devaient être maintenus en place dans l'intérêt de la stabilité, qu'il fallait réprimer les mouvements libéraux et nationaux, et, surtout, qu'un consensus de gouvernants acquis aux mêmes idées devait régler les relations entre les États.

Eux fondaient leur ligne de conduite sur la *Realpolitik* – l'idée que les relations entre les États sont déterminées par la force brute et que le plus fort l'emporte.

Neveu du grand Bonaparte qui avait ravagé l'Europe, Napoléon III avait appartenu dans sa jeunesse aux sociétés secrètes qui combattaient la domination autrichienne en Italie. Élu président en 1848, Napoléon, à la suite d'un coup d'État, s'était fait nommer empereur en 1852. Issu d'une grande famille prussienne, Otto von Bismarck était un adversaire farouche de la révolution libérale de 1848 en Prusse. Il n'avait été nommé *Ministerpräsident* (Premier ministre) qu'en 1862, seulement quand le roi, peu favorable à cette nomination, n'avait plus eu d'autre solution pour sortir de l'impasse où l'avait mis un Parlement irrité par la question des crédits militaires.

À eux deux, Napoléon III et Bismarck réussirent à culbuter l'accord de Vienne, et surtout à faire table rase des restrictions que s'imposaient les signataires en raison de leur foi commune dans les valeurs conservatrices. On n'aurait pu imaginer deux personnalités plus dissemblables que Bismarck et Napoléon III. Le « chancelier de fer » et le « sphinx des Tuileries » étaient unis par une même aversion pour le système de Vienne. Tous deux estimaient que l'ordre établi par Metternich en 1815 était un handicap et un fardeau permanents. Napoléon III l'exécrait parce qu'il avait été expressément conçu pour tenir la France en lisières. Sans avoir les ambitions mégalomanes de son oncle, l'énigmatique dirigeant de la France pensait que son pays pouvait prétendre à des gains territoriaux occasionnels et ne voulait pas d'une Europe unie qui se mettrait en travers de sa route. Il affirmait, par ailleurs, que le libéralisme et le nationalisme étaient des valeurs que le monde associait à la France, et reprochait au système de Vienne, en les réprimant, de brider ses ambitions. Bismarck reprochait à l'ouvrage de Metternich d'enfermer la Prusse dans une position subalterne dans la Confédération germanique, et il était convaincu que la mosaïque de principautés qu'elle comportait maintenait la Prusse pieds et poings. Si cette dernière devait accomplir son destin et unifier l'Allemagne, il fallait à tout prix détruire l'ordre de Vienne.

Tout en partageant un même mépris pour le système en place, les deux révolutionnaires aboutirent, par leurs réalisations, à des pôles diamétralement opposés. Napoléon III suscita l'inverse de ce qu'il entendait accomplir. Se croyant le destructeur de l'accord de Vienne et l'inspirateur du nationalisme européen, il précipita la diplomatie européenne dans une folle agitation qui ne rapporta rien en fin de compte à la France, et dont bénéficièrent les autres nations. Il rendit possible l'unification de l'Italie et encouragea involontairement celle de l'Allemagne, affaiblissant, ce faisant, la situation géopolitique de la France et détruisant le fondement historique de son influence prépondérante en Europe centrale. Bien que s'attachant à contrecarrer tout ce qui aurait excédé les possibilités de la France, la politique fantasque de Napoléon III fit beaucoup pour accélérer le processus, tout en gaspillant les atouts qui auraient permis à son pays de former un nouvel ordre international propre à servir ses intérêts à long terme. Napoléon s'efforça de couler l'ordre de Vienne parce qu'il isolait, estimait-il, la France – ce qui était vrai jusqu'à un certain point –, mais, au moment

où il disparut de la scène politique en 1870, la France se retrouva plus isolée qu'elle ne l'avait jamais été pendant l'ère de Metternich.

Bismarck laissa un héritage très différent. Peu d'hommes d'État ont en effet autant modifié le cours de l'histoire. Avant son entrée en fonctions, on pensait que l'unité allemande serait l'œuvre du gouvernement parlementaire, constitutionnel, qui avait été le moteur de la révolution de 1848. Cinq ans plus tard, Bismarck semblait être à même de résoudre le problème de l'unification allemande sur lequel avaient buté trois générations d'Allemands, mais il le fit en tablant sur la prépondérance de la Prusse et non par la voie constitutionnelle et démocratique. Jamais aucune fraction significative de l'électorat n'avait préconisé la solution de Bismarck. Trop démocratique pour les conservateurs, trop autoritaire pour les libéraux, privilégiant par trop la puissance pour les légitimistes, la nouvelle Allemagne était taillée aux mesures d'un génie qui proposait de canaliser les forces, à la fois intérieures et étrangères, qu'il avait déchaînées en jouant sur leurs antagonismes – une tâche dont il s'acquitta avec brio mais qui se révéla dépasser les capacités de ses successeurs.

Napoléon III fut surnommé de son vivant le « sphinx des Tuileries » parce qu'on lui attribuait de vastes et grandioses desseins, dont on ne devinerait la nature qu'à mesure qu'ils se déploieraient. On lui accordait une intelligence mystérieuse parce qu'il avait mis fin à l'isolement diplomatique infligé à la France par le système de Vienne et dynamité la Sainte-Alliance au moyen de la guerre de Crimée. Un seul homme d'État européen, Otto von Bismarck, décela d'entrée de jeu sa vraie personnalité. Dans les années 1850, il émettait ce jugement caustique à son endroit : « On surestime son intelligence aux dépens de sa sensiblerie. »

Comme son oncle, Napoléon III était obsédé par sa légitimité. Tout en se disant révolutionnaire, il brûlait d'être reconnu par les monarques légitimes de l'Europe. Or, si elle avait encore pleinement adhéré à ses convictions originales, la Sainte-Alliance se serait employée, bien sûr, à renverser les institutions républicaines qui avaient remplacé la monarchie française en 1848. Mais si les excès sanglants de la Révolution de 1789 habitaient encore toutes les mémoires, personne n'avait oublié que l'intervention étrangère en France avait libéré ses armées révolutionnaires, qui étaient parties à la conquête des nations européennes en 1792. Pendant ce temps, la même crainte d'une intervention étrangère retenait la France d'exporter sa révolution. Pour sortir de cette impasse, les puissances conservatrices avaient fini par se résoudre à reconnaître la France républicaine, d'abord dirigée par Alphonse de Lamartine, homme d'État et poète, puis par Napoléon, président élu, et enfin par Napoléon « III » devenu empereur en 1852, après son coup d'État du mois de décembre de l'année précédente destiné à contourner la Constitution qui empêchait sa réélection.

À peine Napoléon III eut-il proclamé le Second Empire que la question de sa légitimité revint sur le tapis. Cette fois, il s'agissait de savoir si on lui reconnaissait le titre d'empereur, puisque l'accord de Vienne avait très explicitement

proscrit le retour d'un Bonaparte sur le trône de France. L'Autriche fut la première à accepter le fait accompli. Son ambassadeur à Paris, le baron Hübner, rapporta à ce propos une remarque particulièrement grinçante émise par son chef, le prince Schwartzberg, le 31 décembre 1851. « Le temps des principes est révolu <sup>1</sup> », avait-il dit, montrant sans ambiguïté que l'ère de Metternich était achevée.

Un deuxième souci taraudait Napoléon III : les autres monarques l'appelleraient-ils « frère », terme qu'ils employaient entre eux, ou choisiraient-ils un vocable moins prestigieux ? Finalement, les souverains autrichien et prussien se plièrent à son désir, mais Nicolas I<sup>er</sup> demeura intraitable, le qualifiant invariablement d'« ami ». Compte tenu de son opinion sur les révolutionnaires, le tsar estimait sûrement avoir accordé plus que son dû à l'intéressé. Hübner rapportait qu'on en concevait de l'amertume aux Tuileries :

On a le sentiment d'être rejeté par les vieilles cours continentales. C'est là le ver qui ronge le cœur de l'empereur Napoléon <sup>2</sup>.

Réelles ou imaginaires, ces rebuffades révélèrent l'abîme qui séparait Napoléon des autres monarques européens et constituèrent un des ancrages psychologiques des attaques imprudentes et incessantes de Napoléon III contre la diplomatie européenne.

Par une ironie qui le poursuivit toute sa vie, Napoléon III était bien mieux fait pour la politique intérieure, qui l'ennuyait pourtant prodigieusement, que pour les aventures étrangères, pour lesquelles il manquait d'audace et de clairvoyance. Chaque fois qu'il s'accorda une pause dans la mission révolutionnaire qu'il s'était assignée, il contribua considérablement à l'essor de la France. C'est lui qui présida à la révolution industrielle. En favorisant les grands organismes de crédit, il joua un rôle essentiel dans le développement économique du pays. Et il rebâtit Paris, qui lui doit la majesté de son plan actuel. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la capitale restait une ville médiévale, parcourue de rues étroites et sinueuses. Napoléon III donna à son proche conseiller, le baron Haussmann, le pouvoir et le budget nécessaires pour aménager une ville moderne, dotée de grands boulevards, d'édifices publics imposants et de larges perspectives. Le fait qu'on ait conçu les grandes artères pour décourager les révolutions en favorisant la répression armée n'ôte rien à la splendeur ni à la permanence de cette réussite en matière d'urbanisme.

Mais Napoléon se passionnait pour la politique étrangère, un domaine dans lequel il devait maîtriser les pulsions contradictoires qui l'assaillaient. D'un côté, il comprenait qu'on ne lui reconnaîtrait jamais la légitimité à laquelle il aspirait, celle dont jouissaient les rois de droit divin. De l'autre, il ne souhaitait pas vraiment figurer dans l'histoire sous l'étiquette de légitimiste. Il avait été *carbonaro* italien (et s'était alors battu pour l'indépendance), et il se considérait comme le défenseur de l'autodétermination nationale. Mais il ne tenait pas non plus à courir de trop grands risques. Il s'était donc fixé comme but ultime d'abroger les clauses territoriales de l'accord de Vienne et de modifier

le système étatique sur lequel il se fondait. Mais il ne comprit jamais que l'accomplissement de cet objectif signifiait aussi une Allemagne unifiée qui mettrait un point final aux ambitions hégémoniques de la France sur l'Europe centrale.

La nature désordonnée de sa politique reflétait son ambivalence personnelle. Se méfiant de ses « frères » monarques, il devait compter sur l'opinion publique, et ses orientations fluctuaient en raison de ce qu'il estimait être nécessaire pour nourrir sa popularité. En 1857, l'omniprésent baron Hübner écrivait à son propos à l'empereur d'Autriche :

À ses yeux, la politique étrangère n'est qu'un outil dont il se sert pour assurer son gouvernement en France, légitimer son trône, fonder sa dynastie [...]. Il ne reculerait devant aucun moyen, aucune entente qui le rendraient populaire chez lui <sup>3</sup>.

Ce faisant, Napoléon III se rendit prisonnier des crises qu'il avait lui-même nouées, car il ne disposait pas de cette boussole intérieure qui permet de maintenir le cap. Régulièrement, il encourageait l'ouverture d'une crise – un jour en Italie, un autre en Pologne, plus tard en Allemagne – mais faisait marche arrière devant ses conséquences ultimes. Il avait l'ambition de son oncle, mais non son courage et son génie, ni sa puissance. Il soutint le nationalisme italien tant que celui-ci resta confiné à l'Italie du Nord, et prôna l'indépendance polonaise tant qu'elle ne comporta aucun risque de guerre. Quant à l'Allemagne, il ne sut tout simplement pas sur quel camp miser. S'étant attendu à une épreuve de force prolongée entre l'Autriche et la Prusse, il se couvrit de ridicule en demandant à la Prusse victorieuse une compensation pour ne pas avoir su deviner qui l'emporterait.

En réalité, Napoléon III voulait réunir un congrès pour redessiner la carte de l'Europe, car ces assises lui auraient permis de se distinguer en prenant un minimum de risques. Mais il ne savait pas exactement non plus dans quelle mesure il souhaitait un remaniement des frontières. De toute façon, aucune grande puissance ne désirait mettre sur pied une assemblée de cette nature pour satisfaire sa politique intérieure. Aucune nation n'accepte de redessiner ses frontières – surtout à son désavantage – si rien ne la contraint à le faire. Il s'avéra que le seul congrès que présida Napoléon III – le congrès de Paris, qui mit fin à la guerre de Crimée – ne redessina pas la carte de l'Europe mais se contenta de ratifier les acquis de la guerre. La Russie se vit interdire de maintenir une flotte en mer Noire et fut ainsi privée de ressources défensives en cas de nouvelle attaque britannique. Elle fut obligée aussi de restituer la Bessarabie et le territoire de Kars, sur la côte orientale de la mer Noire, à la Turquie. En outre, le tsar dut renoncer au titre de protecteur des chrétiens ottomans qu'il convoitait et qui avait été la cause immédiate de la guerre. Le congrès de Paris symbolisa l'éclatement de la Sainte-Alliance, mais aucun des participants n'était disposé à entreprendre une révision de la carte de l'Europe.

Napoléon III ne réussit jamais à réunir un autre congrès à cette fin, et cela

pour une raison élémentaire, que lord Clarendon lui remit en mémoire : un pays qui souhaite de grands changements et refuse de courir de grands risques se condamne à l'impuissance.

Je vois que l'idée d'un congrès européen est en train de germer dans l'esprit de l'Empereur, et avec lui l'*arrondissement* \* de la frontière française, l'abolition de traités caducs et autres *remaniements* \* qui se révéleraient nécessaires. J'ai *improvisé* un interminable catalogue des dangers et des difficultés qu'entraînerait un tel congrès, sauf si ses décisions étaient unanimes, ce qui n'est guère probable, ou si une ou deux des Puissances les plus fortes devaient déclarer la guerre pour obtenir ce qu'elles désirent <sup>4</sup>.

Palmerston résuma un jour le gouvernement de Napoléon III en ces termes : «[...] les idées proliféraient dans sa tête comme des lapins dans un clapier <sup>5</sup>». Le problème était qu'elles ne se rattachaient à aucune ligne conductrice. Dans la confusion née de l'effondrement de l'ordre de Metternich, la France disposait de deux options stratégiques. Elle pouvait poursuivre la politique de Richelieu et s'efforcer de garder une Europe centrale divisée. Cette option supposait que Napoléon III mette en sourdine ses convictions révolutionnaires, en tout cas au sein de l'Allemagne, et privilégie les dirigeants légitimes en place, qui voulaient maintenir cette fragmentation. Ou alors l'empereur pouvait prendre la tête d'une croisade républicaine à l'instar de son oncle, en espérant que la France se gagnerait ainsi la reconnaissance des nationalistes, voire la direction politique de l'Europe.

Malheureusement pour la France, Napoléon III mena les deux stratégies en même temps. Défenseur de l'autodétermination nationale, il semblait oublier le risque que cette position faisait courir à la France en Europe centrale. Il soutenait l'insurrection polonaise, pour reculer une fois confronté à ses conséquences. Il refusait l'accord de Vienne en y voyant un affront à la France, sans comprendre, avant qu'il ne fût trop tard, que l'ordre mondial dessiné à Vienne représentait la meilleure garantie de sécurité pour la France aussi.

Car la Confédération germanique, telle qu'on l'avait conçue, ne devait agir militairement qu'en cas de danger extérieur extrême. Il était explicitement interdit à ses membres de s'unir à des fins offensives, et ceux-ci n'auraient d'ailleurs jamais réussi à s'entendre sur une stratégie offensive – le fait que le sujet ne fut même jamais abordé pendant les cinquante ans d'existence de la Confédération le prouve assez. La frontière du Rhin française, inviolable tant qu'on ne touchait pas à l'accord de Vienne, se révélerait vulnérable pendant un siècle après l'effondrement de la Confédération – effondrement rendu possible par Napoléon III.

Cette dimension capitale de la sécurité française lui échappa toujours. En 1886 encore, au moment où éclatait la guerre austro-prussienne – le conflit qui enterra la Confédération –, il écrivait à l'empereur d'Autriche :

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

Je dois avouer que ce n'est pas sans une certaine satisfaction que j'ai assisté à la dissolution de la Confédération allemande organisée principalement contre la France <sup>6</sup>.

Le Habsbourg réagit avec infiniment plus de clairvoyance : « [...] la Confédération germanique, organisée pour des mobiles purement défensifs, n'a jamais, pendant son demi-siècle d'existence, donné à ses voisins une raison de s'alarmer <sup>7</sup> ». La solution de rechange à la Confédération n'était pas l'Europe centrale fragmentée de Richelieu, mais une Allemagne unifiée, dotée d'une population plus nombreuse que celle de la France et d'une capacité industrielle qui allait bientôt éclipser celle de sa voisine. En s'en prenant à l'accord de Vienne, Napoléon transformait un obstacle défensif en menace offensive pouvant compromettre la sécurité de la France.

Un homme d'État se juge, entre autres, à sa capacité de distinguer le caractère éphémère des décisions tactiques et les intérêts à longue échéance de son pays, et à concevoir une stratégie adéquate pour servir ceux-ci. Napoléon III aurait pu se contenter de savourer et la gloire que lui avait valu son habileté tactique pendant la guerre de Crimée (aidée, il est vrai, tout au long du conflit, par la myopie de l'Autriche) et les options diplomatiques qui s'ouvraient à lui désormais. L'intérêt de la France réclamait de rester proche de l'Autriche et de la Grande-Bretagne, les deux pays les plus disposés à maintenir la configuration territoriale de l'Europe centrale.

Mais l'empereur menait une politique très personnelle, réglée par sa nature versatile. En sa qualité de Bonaparte, une coopération avec l'Autriche, même dictée par la raison d'État, le mit toujours mal à l'aise. En 1858, il déclarait à un diplomate piémontais : « L'Autriche est un gouvernement pour lequel j'ai toujours éprouvé, et j'éprouve encore, la répugnance la plus vive <sup>8</sup>. » Son penchant pour les projets révolutionnaires l'amena à faire la guerre à l'Autriche au sujet de l'Italie en 1859. Il s'aliéna la Grande-Bretagne en annexant Nice et la Savoie au lendemain du conflit, ainsi qu'en réclamant avec insistance un congrès européen qui aurait redessiné la carte de l'Europe. Parachevant son isolement, Napoléon III sacrifia son option d'une alliance entre la France et la Russie en soutenant la rébellion polonaise en 1863. Ayant mis la diplomatie européenne dans un état d'agitation permanente sous l'étendard de l'autodétermination nationale, il se retrouva soudain seul lorsque la nation allemande surgit de l'effervescence qu'il avait tant contribué à créer et qui allait signifier la fin de la prépondérance française en Europe.

Après la guerre de Crimée, en 1859, l'empereur avança un pion en Italie. C'était trois ans après le congrès de Paris. Personne ne s'attendait alors à le voir revenir à ses amours de jeunesse et prétendre libérer l'Italie du Nord de la domination autrichienne. La France avait peu à gagner d'une telle aventure. En cas de réussite, celle-ci aurait favorisé la création d'un État en position bien plus forte pour fermer la route traditionnelle des invasions françaises ; en cas d'échec, l'humiliation ajouterait ses effets à la perturbation engendrée par

l'imprécision de l'objectif. Et, de toute façon, la présence d'armées françaises en Italie inquiéterait l'Europe.

Pour toutes ces raisons, l'ambassadeur britannique, lord Henry Cowley, estimait fort peu probable une guerre de la France en Italie. « Il n'est pas de son intérêt [de Napoléon III] de faire la guerre », avait déclaré Cowley, au dire de Hübner. « L'alliance avec l'Angleterre, bien qu'un instant ébranlée et toujours très en sommeil, reste le fondement de la politique de Napoléon III <sup>9</sup>. » Quelque trente ans plus tard, Hübner livrait ses réflexions :

Nous avons du mal à comprendre que cet homme, parvenu au pinacle, à moins d'être fou ou affligé de cette démençe propre aux joueurs, pût sérieusement songer, n'ayant aucun mobile compréhensible, à se joindre à une autre aventure hasardeuse <sup>10</sup>.

Or Napoléon III prit de court tous les diplomates, hormis son adversaire irréductible, Bismarck, qui avait prédit une guerre de la France contre l'Autriche, et l'espérait d'ailleurs, car c'était une façon d'affaiblir la position de celle-ci en Allemagne.

En juillet 1858, Napoléon III conclut une entente secrète avec Camillo Benso de Cavour, Premier ministre du Piémont (Sardaigne), l'État italien le plus fort, qui l'amènerait à participer à la guerre contre l'Autriche. C'était un pacte que n'aurait pas désavoué Machiavel, aux termes duquel Cavour devait unifier l'Italie du Nord tandis que Napoléon III recevrait du Piémont, en contrepartie, Nice et la Savoie. En mai 1859, on tint un prétexte. L'Autriche, toujours en mal de dirigeants pondérés, céda aux provocations et aux harcèlements des Piémontais et déclara la guerre. Napoléon III fit savoir que cette initiative revenait à déclarer la guerre à la France aussi et lança ses armées en Italie.

Assez curieusement, à l'époque de Napoléon III, quand ils parlaient de la consolidation des États-nations en voyant en eux les acteurs principaux du monde de demain, les Français pensaient surtout à l'Italie et non à l'Allemagne, bien plus forte pourtant. Ils éprouaient pour l'Italie une compréhension et des affinités culturelles que ne leur inspirait pas leur redoutable voisin de l'Est. La formidable expansion économique qui allait hisser l'Allemagne au premier rang des puissances européennes se dessinait à peine ; on n'imaginait pas encore une Italie moins forte que l'Allemagne. La prudence de la Prusse pendant la guerre de Crimée renforça Napoléon III dans son idée qu'elle était la plus faible des grandes puissances, incapable d'action vigoureuse sans l'appui de la Russie. Dans son esprit, une guerre italienne affaiblissant l'Autriche réduirait la puissance du très dangereux adversaire allemand de la France et affirmerait la place de celle-ci en Italie – une énorme erreur de jugement sur les deux tableaux.

Napoléon III laissait ouvertes deux options contradictoires. Au mieux, il se posait en homme d'État européen : l'Italie du Nord rejetait le joug autrichien, et les puissances européennes se réunissaient à l'occasion d'un congrès organisé

sous son égide pour accepter les amples révisions territoriales qu'il n'avait pas réussi à obtenir au congrès de Paris. Au pis, la guerre aboutirait à une impasse et il jouerait les manipulateurs machiavéliques de la raison d'État, obtenant un avantage quelconque de la part de l'Autriche, aux dépens du Piémont, pour avoir mis fin à la guerre.

Napoléon III poursuivait simultanément les deux objectifs. Les armées françaises furent victorieuses à Magenta et à Solférino, mais déchaînèrent un tel raz de marée de sentiments antifrçais en Allemagne qu'on crut un moment que les États allemands secondaires, craignant un nouveau carnage napoléonien, allaient obliger la Prusse à intervenir aux côtés de l'Autriche. Ébranlé par cette première manifestation de nationalisme allemand et bouleversé par sa visite sur le champ de bataille à Solférino, Napoléon III conclut un armistice avec l'Autriche à Villafranca le 11 juillet 1859, sans en informer ses alliés piémontais.

Non seulement il n'avait atteint aucun de ses objectifs, mais il avait gravement affaibli la position de la France dans l'arène internationale. Désormais, les nationalistes italiens allaient pousser les principes qu'il avait épousés à des extrémités qu'il n'avait jamais imaginées. Son dessein de créer un satellite de dimension moyenne dans une Italie peut-être divisée en cinq États irrita le Piémont, qui n'entendait pas renoncer à sa vocation nationale. L'Autriche demeura tout aussi inflexible dans son désir de conserver la Vénétie que Napoléon, qui réclamait le retour de celle-ci à l'Italie – nouveau sujet de discorde insoluble et qui ne servait en rien les intérêts de la France. La Grande-Bretagne considéra l'annexion de Nice et de la Savoie comme l'amorce d'une autre période de conquêtes napoléoniennes et rejeta toutes les initiatives de la France destinées à satisfaire l'obsession de Napoléon III : un congrès européen. Cependant les nationalistes allemands voyaient dans les troubles de l'Europe une possibilité de faire progresser leurs propres espoirs d'unité nationale...

Son attitude pendant la révolte polonaise de 1863 enfonça Napoléon III dans son isolement. Renouant avec la tradition d'amitié des Bonaparte avec la Pologne, Napoléon III essaya d'abord d'amener la Russie à faire des concessions à ses sujets rebelles. Mais le tsar ne daigna même pas étudier la question. Ensuite, il tenta de mettre sur pied une action conjointe avec la Grande-Bretagne, mais Palmerston se méfiait trop des revirements de l'empereur des Français. Finalement, celui-ci se tourna vers l'Autriche en lui proposant d'abandonner ses provinces polonaises à un État polonais qui restait à créer, et la Vénétie à l'Italie, tout en recherchant une compensation en Silésie et dans les Balkans. Cette idée ne séduisait pas outre mesure une Autriche à qui l'on demandait de risquer une guerre avec la Prusse et la Russie pour avoir le privilège de voir un satellite de la France se créer à ses frontières.

L'insouciance est un luxe coûteux pour un homme d'État, et le prix s'en paie un jour. On ne mène pas indéfiniment une politique dictée par l'humeur du moment et ne relevant d'aucune stratégie d'ensemble. Sous Napoléon III, la France perdit son influence sur l'Allemagne, fondement de sa politique

depuis Richelieu. Alors que le cardinal avait compris qu'une Europe centrale faible garantissait la sécurité de la France, Napoléon III, mû par son désir de s'affirmer, axa sa politique sur la périphérie de l'Europe, seuls territoires où l'on pouvait récolter des bénéfices avec un minimum de risques. Le centre de gravité de la politique européenne se déplaçant alors vers l'Allemagne, la France se retrouva isolée.

Un épisode inquiétant survint en 1864. Pour la première fois depuis le congrès de Vienne, l'Autriche et la Prusse troublèrent la quiétude de l'Europe centrale en déclarant ensemble la guerre, au nom de l'Allemagne, à une puissance non allemande. Il s'agissait de régler le sort des duchés de l'Elbe, le Schleswig et le Holstein, rattachés dynastiquement à la couronne danoise, mais également intégrés à la Confédération germanique. La mort du souverain danois avait créé un superbe imbroglio national, dynastique et politique que seules trois personnes pouvaient comprendre, déclarait Palmerston avec ironie : l'une était morte, l'autre se trouvait dans un asile d'aliénés, et quant à la troisième, lui en l'occurrence, elle n'y songeait déjà plus.

L'objet de la querelle était beaucoup moins important que la coalition des deux principaux États allemands, qui faisaient la guerre au minuscule Danemark pour l'obliger à se défaire d'anciens territoires allemands liés à la couronne danoise. Elle prouvait qu'après tout l'Allemagne ne reculait pas devant une action offensive et que, si l'appareil de la Confédération se révélait par trop encombrant, les deux superpuissances allemandes pouvaient parfaitement l'ignorer.

D'après les traditions du système de Vienne, les grandes puissances auraient alors dû se réunir en congrès pour tâcher de rétablir la *statu quo ante*. Or l'Europe était à présent désorganisée, principalement du fait des initiatives de Napoléon III. La Russie n'entendait pas contrarier les deux pays qui avaient observé une discrète réserve pendant qu'elle réprimait la révolte polonaise. La Grande-Bretagne, bien qu'inquiète de l'attaque du Danemark, aurait eu besoin d'un allié continental pour intervenir; or la France, seul partenaire envisageable, ne lui inspirait guère confiance.

L'histoire, l'idéologie et la raison d'État auraient dû rappeler à Napoléon III que les événements ne manqueraient pas de suivre leur propre cours. Pourtant il hésitait entre deux politiques : soutenir les principes de la politique étrangère traditionnelle de la France visant à maintenir une Allemagne divisée, ou soutenir le principe des nationalités auquel il s'était rallié dans sa jeunesse. Son ministre des Affaires étrangères, Drouyn de Lhuys, écrivait à La Tour d'Auvergne, ambassadeur de France à Londres :

Placés entre les droits d'un pays pour lequel nous éprouvons depuis longtemps de la sympathie et les aspirations de la population allemande que nous devons prendre en compte également, il nous faut agir avec plus de circonspection que l'Angleterre <sup>11</sup>.

On demande, toutefois, aux hommes d'État de démêler les situations

complexes et de ne pas se contenter de les analyser. Chez des dirigeants incapables de trancher en cas d'alternative, la circonspection devient un alibi pour l'inaction. Napoléon III s'était convaincu qu'il fallait surtout ne pas bouger, donnant ainsi toute latitude à la Prusse et à l'Autriche pour régler le sort des duchés de l'Elbe. Elles détachèrent le Schleswig-Holstein du Danemark et l'occupèrent de concert devant une Europe passive – une solution qui aurait été impensable dans l'ordre de Metternich. L'unité allemande tant redoutée par la France, et que Napoléon III refusait de voir depuis dix ans, se rapprochait.

Bismarck n'avait pas l'intention de partager la direction de l'Allemagne. Il transforma l'alliance formée pour récupérer le Schleswig-Holstein en une machine infernale, poussant sans cesse l'Autriche à la faute, et c'est précisément l'interminable série de bévues qu'elle commit alors qui entama progressivement son statut de grande puissance. Ces erreurs avaient toujours la même origine : la recherche d'un accord avec un adversaire autoproclamé à qui l'Autriche offrait sa collaboration. Cette stratégie ne donna pas de meilleurs résultats avec la Prusse que lorsqu'elle avait été appliquée dix ans auparavant, au moment de la guerre de Crimée, contre la France. Non seulement la Prusse ne relâcha pas sa pression, mais la victoire commune sur le Danemark fournit une nouvelle tribune à une politique de harcèlement extrêmement défavorable à l'Autriche. Celle-ci devait à présent administrer les duchés avec un allié prussien dont le Premier ministre, Bismarck, guettait le moment favorable pour déclencher l'épreuve de force tant désirée sur un territoire situé à des centaines de kilomètres du sol autrichien et contigu aux principales possessions de la Prusse.

Comme la tension montait, les attermolements de Napoléon III devinrent particulièrement flagrants. Il redoutait l'unification allemande mais voyait le nationalisme allemand d'un œil favorable, et ne parvenait pas à résoudre cet insoluble dilemme. Il considérait la Prusse comme l'État allemand par excellence, et écrit en 1860 :

[...] la Prusse incarne la nationalité allemande, la réforme religieuse, le progrès du commerce, le constitutionnalisme libéral. Elle est la plus grande des véritables monarchies allemandes; elle a plus de liberté de conscience, est plus éclairée, accorde plus de droits politiques que la plupart des autres États allemands <sup>12</sup>.

Bismarck aurait pu reprendre chaque mot à son compte. Et, à ses yeux, la reconnaissance par Napoléon III de la position unique de la Prusse serait décisive pour le triomphe final de celle-ci. Mais finalement, cette admiration avouée fournit à Napoléon III un nouvel alibi pour ne rien faire. Tout en présentant son indécision comme une suprême habileté, il encourageait en réalité la guerre entre l'Autriche et la Prusse, en partie parce qu'il ne doutait pas de la défaite de la Prusse. En décembre 1865, il déclarait à son ancien ministre des Affaires étrangères, Alexandre Walewski : « Croyez-moi, cher ami, la guerre entre l'Autriche et la Prusse représente une de ces occasions inespérées qui peut nous valoir plus d'un avantage <sup>13</sup>. » Curieusement, pendant tout le temps

où il favorisa le mûrissement du conflit, Napoléon III ne parut jamais s'être demandé pourquoi Bismarck tenait tant à faire la guerre si la Prusse courait si sûrement à la défaite.

Quatre mois avant le déclenchement des hostilités, l'empereur passa de l'approbation tacite au soutien explicite. Partisan de la guerre, il déclara en effet à l'ambassadeur de Prusse à Paris, le comte von der Goltz, en février 1866 :

Je vous demande de dire au roi [de Prusse] qu'il peut toujours compter sur mon amitié. En cas de conflit entre la Prusse et l'Autriche, j'observerai la neutralité la plus absolue. Je désire la réunion des Duchés [le Schleswig-Holstein] à la Prusse [...]. Si le conflit devait prendre des dimensions qu'on ne peut encore prévoir, je suis convaincu que je pourrais toujours parvenir à un accord avec la Prusse, dont les intérêts dans un grand nombre de questions sont identiques à ceux de la France, alors que je ne vois aucun terrain sur lequel je puisse m'entendre avec l'Autriche <sup>14</sup>.

Que voulait vraiment Napoléon III ? Était-il persuadé que l'impasse qu'il prévoyait allait renforcer sa position au moment de l'ouverture des négociations ? Il espérait visiblement des concessions de la part de la Prusse en échange de sa neutralité. Bismarck comprit son jeu. En contrepartie de la neutralité de Napoléon III, il offrit de considérer avec bienveillance la mainmise de la France sur la Belgique, qui avait en outre à ses yeux l'avantage de brouiller la France avec la Grande-Bretagne. Napoléon III ne prit probablement pas l'offre trop au sérieux puisqu'il s'attendait à la défaite de la Prusse ; il manœuvrait moins pour négocier des bénéfiques que pour maintenir la Prusse dans ses intentions belliqueuses. Comme le reconnut, quelques années plus tard, le comte Armand, bras droit du ministre français des Affaires étrangères :

La seule inquiétude que nous avons, aux Affaires étrangères, c'est que la Prusse fût écrasée et humiliée dans une trop grande mesure, et nous étions résolus à l'empêcher en intervenant en temps voulu. L'Empereur voulait laisser la Prusse subir la défaite, puis intervenir et construire l'Allemagne à sa fantaisie<sup>15</sup>.

Napoléon III, en réalité, désirait remettre au goût du jour les intrigues de Richelieu. Il était entendu que la Prusse offrirait à la France des compensations à l'ouest pour se tirer d'affaire, que la Vénétie irait à l'Italie, et que les États allemands seraient réorganisés en deux entités : une Confédération d'Allemagne du Nord sous l'égide de la Prusse, et un regroupement des États d'Allemagne du Sud soutenu par la France et l'Autriche. Ce plan ne présentait qu'une faille : le cardinal savait évaluer les rapports de force et était prêt à se battre en conséquence ; Napoléon III, non.

L'empereur fit traîner les choses, espérant un heureux renversement de la situation qui viendrait combler sans risque ses désirs. Il recourut pour cela à son stratagème de toujours : réclamer un congrès européen pour endiguer la menace de guerre. Mais les autres puissances, craignant ses desseins, se

dérobèrent. Où qu'il se tournât, il se heurtait au même dilemme : ou bien il défendait le *statu quo* en renonçant à soutenir son principe des nationalités, ou bien il encourageait le révisionnisme et le nationalisme et compromettait, ce faisant, les intérêts nationaux de la France tels qu'ils avaient été historiquement conçus. Il tenta une parade en évoquant auprès de la Prusse des « compensations », sans préciser lesquelles, ce qui convainquit Bismarck que la neutralité française était une question de prix, non de principes. Von der Goltz écrivit à Bismarck :

Le seul obstacle que l'empereur trouve à une position commune de la Prusse, la France et l'Italie dans un congrès est l'absence de compensation pour la France. On sait ce que nous voulons ; on sait ce que veut l'Italie ; mais l'empereur est incapable de dire ce que veut la France et nous sommes incapables de lui faire une suggestion à cet égard <sup>16</sup>.

La Grande-Bretagne subordonnait sa présence au congrès à un accord préalable de la France sur le *statu quo*. Au lieu de saisir au bond cette consécration de l'organisation des États allemands qui devait tant à la direction de la France et à laquelle la France devait sa sécurité, Napoléon III éluda la question, répétant qu'il était nécessaire pour préserver la paix de tenir compte des passions et des exigences nationales <sup>17</sup>. Bref, il était prêt à courir le risque d'une guerre austro-prussienne et d'une Allemagne unifiée dans le but d'obtenir quelques vagues dépouilles en Italie, sans rapport avec l'intérêt national de la France, et des gains en Europe occidentale, qu'il ne tenait pas à préciser. Seulement, en la personne de Bismarck, il se heurtait à un maître qui savait s'appuyer sur la force des choses et exploitait à merveille les manœuvres superficielles du malheureux empereur.

Certains hommes politiques français comprenaient le danger de la politique de l'empereur et se rendaient compte que l'intérêt fondamental de la France était totalement étranger aux prétendues compensations qu'il visait. Dans un brillant discours prononcé le 3 mai 1866, Adolphe Thiers, adversaire libéral farouche de Napoléon III et futur chef du pouvoir exécutif de la République après la défaite de Sedan, annonça que la Prusse allait vraisemblablement devenir la force dominante en Allemagne :

[...] on verra refaire un nouvel empire germanique, cet empire de Charles Quint, qui résidait autrefois à Vienne, qui résiderait maintenant à Berlin, qui serait bien près de notre frontière, qui la presserait [...]. Vous avez le droit de résister à cette politique au nom de l'intérêt de la France, car la France est trop considérable dans le monde pour qu'une révolution pareille ne la menace pas gravement. Et lorsqu'elle a lutté pendant deux siècles [...] pour détruire ce colosse, elle se prêterait à le voir se réédifier sous ses yeux <sup>18</sup> !

Selon Thiers, au lieu d'adhérer aux songes creux de Napoléon III, la France aurait dû s'opposer franchement à la Prusse, en alléguant qu'elle

défendait l'indépendance des États allemands – la vieille formule de Richelieu. La France, affirmait-il, avait le droit de s'opposer à l'unification de l'Allemagne, « d'abord au nom de l'indépendance des États allemands [...], secondement au nom de sa propre indépendance, au nom, enfin, de l'équilibre européen, qui est l'intérêt de tous, l'intérêt de la société universelle. Aujourd'hui on cherche à jeter du ridicule sur ce mot d'"équilibre européen" [mais] savez-vous ce que c'est que l'équilibre européen ? C'est l'indépendance de l'Europe <sup>19</sup> ».

Il était presque trop tard pour empêcher cette guerre entre la Prusse et l'Autriche qui allait modifier irrévocablement l'équilibre européen. Thiers voyait juste, mais il aurait fallu poser les principes d'une telle politique dix ans auparavant. On aurait peut-être encore pu arrêter Bismarck si la France avait lancé une mise en garde vigoureuse, précisant qu'elle n'accepterait pas la défaite de l'Autriche ou la destruction des principautés traditionnelles comme le royaume de Hanovre. Mais Napoléon III refusa d'adopter cette ligne d'action, trop assuré de la victoire de l'Autriche et parce qu'il semblait placer l'éclatement de l'ordre de Vienne et la mise en œuvre de la tradition des Bonaparte au-dessus des intérêts historiques de la France. Trois jours plus tard, il répondait d'ailleurs à Thiers : « Je déteste les traités de 1815 dont on veut faire aujourd'hui le seul fondement de notre politique <sup>20</sup>. »

Un peu plus d'un mois après le discours de Thiers, la Prusse et l'Autriche étaient en guerre. Contre toutes les attentes de Napoléon III, la Prusse remporta une victoire rapide et décisive. Aux termes de la diplomatie de Richelieu, Napoléon aurait dû alors voler au secours du perdant et empêcher une victoire nette de la Prusse. Mais, tout en plaçant un corps d'armée en « observation » au bord du Rhin, il tergiversa. Bismarck lui fit l'aumône d'accepter sa médiation, mais ce geste vide de sens ne pouvait dissimuler que la France avait de moins en moins son mot à dire dans les dispositions prises par l'Allemagne. Le traité de Prague signé en août 1866 obligea l'Autriche à se retirer de l'Allemagne. La Prusse annexait deux États, le Hanovre et la Hesse-Cassel, qui s'étaient rangés dans le camp autrichien pendant le conflit, ainsi que le Schleswig-Holstein et la ville franche de Francfort. En destituant leurs souverains, Bismarck signifiait clairement que la Prusse, naguère pivot de la Sainte-Alliance, ne faisait plus de la légitimité le principe directeur de l'ordre international.

Les États d'Allemagne du Nord qui conservaient leur indépendance furent incorporés à la nouvelle création de Bismarck, la Confédération d'Allemagne du Nord, soumise à la direction de la Prusse dans tous les domaines, de la législation sur le commerce à la politique étrangère. Les États du Sud – la Bavière, le Bade et le Wurtemberg – furent autorisés à conserver leur indépendance moyennant la signature de traités avec la Prusse selon lesquels leurs armées étaient placées sous le commandement militaire prussien en cas de guerre avec une puissance étrangère. La prochaine crise signerait l'unification de l'Allemagne.

Napoléon III avait conduit son pays dans une impasse inextricable. Il tenta, mais trop tard, de conclure une alliance avec l'Autriche, qu'il avait chassée

d'Italie par une action militaire et d'Allemagne par sa neutralité. Mais l'Autriche ne cherchait plus à retrouver ses positions antérieures, préférant consacrer ses efforts d'abord à la reconstruction de son empire sous la forme d'une double monarchie sise à Vienne et à Budapest, ensuite à ses possessions des Balkans. La Grande-Bretagne se méfiait des visées de la France sur le Luxembourg et la Belgique ; quant à la Russie, elle ne pardonna jamais à Napoléon III son attitude en Pologne.

La France se voyait à présent dans l'obligation d'affronter seule l'effondrement de sa prépondérance historique en Europe. Plus la position du pays était désespérée, plus Napoléon III tablait sur un coup de génie pour la redresser, semblable au joueur qui double la mise chaque fois qu'il perd. Bismarck avait encouragé la neutralité de Napoléon III pendant la guerre austro-prussienne en lui faisant miroiter d'éventuels gains territoriaux – d'abord en Belgique, puis au Luxembourg. Ces perspectives s'évanouirent lorsque Napoléon III voulut les concrétiser, car il continuait de réclamer sa « compensation » et Bismarck ne voyait aucune raison de courir de risque alors qu'il avait déjà moissonné les fruits de l'indécision de l'empereur.

Humilié par ces preuves de son impuissance, et surtout par le fait de plus en plus indiscutable que l'équilibre européen penchait en défaveur de la France, Napoléon III tenta de compenser l'erreur de calcul qui lui avait fait croire à une victoire de l'Autriche dans la guerre austro-prussienne en montant en épingle le problème de la succession d'Espagne, qui se posait à présent. Il demanda au roi de Prusse l'assurance qu'aucun prince Hohenzollern (la dynastie prussienne) ne convoiterait le trône. C'était encore une initiative creuse d'où pouvait sortir tout au plus un succès de prestige, mais qui n'aurait aucune incidence sur les rapports de force en Europe centrale.

Personne ne surpassa jamais Bismarck en matière de souplesse diplomatique. Par une manœuvre particulièrement habile, il utilisa les prétentions de Napoléon III pour l'amener à déclarer la guerre à la Prusse en 1870. En exigeant que le roi de Prusse empêche un membre de sa famille de briguer la couronne espagnole, la France faisait de la provocation. Mais Guillaume, personnage âgé et imposant, ne se départit pas de son calme et éconduisit avec patience et courtoisie l'ambassadeur français venu obtenir la garantie de son engagement. Le roi envoya son compte rendu de l'affaire à Bismarck ; celui-ci révisa la dépêche dans un style qui ne laissait rien deviner de la patience et de la correction dont le roi avait fait preuve à l'égard de l'ambassadeur <sup>21</sup>. Bismarck, très en avance sur son temps, recourut ensuite à une technique dont les hommes d'État feraient plus tard une forme d'art : il orchestra une fuite dans la presse de ce qu'on appela la « dépêche d'Ems ». La version revue et corrigée de la dépêche du souverain devenait un camouflet royalement infligé à la France. Ulcérée, l'opinion française exigea la guerre, que Napoléon III lui accorda.

La Prusse remporta une victoire rapide et concluante avec l'aide de tous les autres États allemands. Aucun obstacle ne s'opposait plus à l'unification de l'Allemagne, que les dirigeants prussiens proclamèrent le 18 janvier 1871, avec un manque de tact flagrant, dans la galerie des Glaces à Versailles.

Napoléon III avait œuvré pour ce bouleversement, bien que ses conséquences fussent exactement l'inverse de ce qu'il escomptait. On redessina la carte de l'Europe, certes, mais la nouvelle configuration affaiblit irrémédiablement l'influence de la France sans apporter à son empereur la gloire dont il rêvait.

Napoléon III avait encouragé la révolution sans en comprendre l'issue prévisible. Incapable de jauger les rapports de force et de les mettre au service de ses objectifs à long terme, il avait échoué. Sa politique étrangère périclita non parce qu'il manquait d'idées, mais parce qu'il se révéla incapable d'établir une hiérarchie entre ses (nombreuses) ambitions ou de les confronter aux nouvelles réalités qui se dessinaient. En quête de renommée, il ne s'en tint jamais à une ligne d'action précise. Il se laissa bien plutôt conduire par une multiplicité d'objectifs, dont certains étaient complètement contradictoires. Lorsqu'il affronta la crise décisive de sa carrière, ces orientations se neutralisèrent les unes les autres.

Pour Napoléon III, l'ordre de Metternich humiliait la France, dont il bridait les ambitions. Il réussit à faire éclater la Sainte-Alliance en divisant l'Autriche et la Russie pendant la guerre de Crimée. Mais il ne sut pas exploiter son succès. De 1853 à 1871, un chaos relatif régna tandis que l'ordre européen se reconstruisait. À la fin de cette période, l'Allemagne s'affirma comme la puissance la plus forte du continent. La légitimité – le principe d'unité des souverains conservateurs qui avait tempéré la rigueur de l'équilibre des forces pendant l'ère de Metternich – devint un slogan creux. Napoléon III lui-même avait contribué à cette évolution. Surestimant la force de la France, il avait encouragé tous les bouleversements, convaincu de pouvoir les tourner à l'avantage de son pays.

La politique internationale en vint donc à se fonder sur la force pure et simple. Et, dans un monde ainsi défini, un décalage s'instaurait entre l'image que la France avait d'elle-même comme nation prépondérante en Europe, et sa capacité à se montrer à la hauteur de cette image – un décalage qui n'a jamais cessé d'aveugler sa politique. Pendant le règne de Napoléon III, cette réalité fut mise en évidence par l'échec de l'empereur à réunir le fameux congrès qui entreprendrait la révision de la carte de l'Europe. Ce congrès, il le réclama après la guerre de Crimée en 1856, avant la guerre d'Italie en 1859, pendant la révolte polonaise en 1863, pendant la guerre des Duchés en 1864, et avant la guerre austro-prussienne en 1866 – sans faire de propositions précises, sans être disposé à risquer la guerre pour obtenir gain de cause. Napoléon III buta toujours sur le même problème : il ne se trouvait pas en position d'exiger, et ses projets étaient trop extrémistes pour susciter le consensus.

La propension de la France à s'associer avec des pays prêts à accepter son hégémonie a été une constante de sa politique étrangère depuis la guerre de Crimée. Incapable d'occuper une position dominante dans une éventuelle alliance avec la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Russie ou les États-Unis, et considérant une position secondaire comme incompatible avec son idée de la grandeur nationale et avec son rôle messianique dans le monde, la France a

recherché ce leadership dans des ententes avec des puissances de moindre rang – avec la Sardaigne, la Roumanie et les États allemands intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle, avec la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie pendant l'entre-deux-guerres.

On peut noter que la politique étrangère de la France après de Gaulle n'a pas été menée différemment. Un siècle après la guerre franco-allemande de 1870, le problème d'une Allemagne plus puissante continuait d'obséder la France. Elle fit le choix courageux de rechercher l'amitié de ce voisin redouté et admiré. Or la logique géopolitique aurait dû l'inciter à créer des liens étroits avec les États-Unis – ne fût-ce que pour accroître sa liberté de manœuvre. Mais la fierté de la France empêcha ces liens de se tisser et la conduisit à vouloir, parfois de manière idéaliste, un regroupement quel qu'il soit – à la limite *n'importe quel* regroupement européen – pour contrebalancer l'influence des États-Unis, au risque même de voir l'Allemagne occuper une position dominante sur le continent. À cet égard, la France a agi à l'occasion comme une sorte d'opposition parlementaire au leadership américain, s'efforçant de construire une Communauté européenne susceptible d'offrir une solution de rechange à ce leadership et cultivant des liens avec des pays qu'elle pourrait (ou pensait pouvoir) dominer.

Depuis la fin du règne de Napoléon III, la France aura manqué de la puissance nécessaire pour imposer ses aspirations universalistes héritées de sa Révolution, et d'un champ où exercer sa ferveur missionnaire. Depuis plus d'un siècle, elle accepte difficilement que les conditions objectives de sa prépondérance, introduites par Richelieu, aient disparu après que les nations se furent unifiées en Europe. Le caractère ombrageux de sa diplomatie a tenu pour beaucoup aux efforts de ses dirigeants, soucieux de perpétuer son rôle de pivot de la politique européenne dans un environnement de plus en plus hostile à de telles ambitions. Il est paradoxal que le pays qui inventa la raison d'État ait dû consacrer tant d'efforts, pendant la plus grande partie du siècle, à aligner ses ambitions sur ses capacités. En vain.

Amorcée par Napoléon III, la destruction du système de Vienne fut achevée par Bismarck. Celui-ci s'imposa sur la scène politique comme l'adversaire ultraconservateur de la révolution libérale de 1848. Il fut aussi le premier dirigeant à introduire le suffrage universel masculin en Europe, ainsi que le système de protection sociale le plus complet qu'allait connaître le monde pendant soixante ans. En 1848, Bismarck combattit sans relâche le Parlement élu qui voulait offrir la couronne impériale allemande au roi de Prusse. Mais, un peu plus de vingt ans après, c'est lui qui tendrait cette couronne à un roi prussien, après avoir unifié la nation allemande en tablant sur l'opposition aux principes libéraux et sur la capacité de la Prusse à imposer sa volonté par la force. Cette prouesse stupéfiante ramena l'ordre international aux antagonismes du XVIII<sup>e</sup> siècle, que plus rien ne freinait, et rendus d'autant plus dangereux par la technologie industrielle et la possibilité de mobiliser de vastes ressources nationales. On ne parla plus de l'unité des têtes couronnées ni de

l'harmonie régnant entre les vieux États de l'Europe : selon le principe même de la *Realpolitik* de Bismarck, la politique étrangère devint une lutte de forces.

Le talent de Bismarck était aussi imprévisible que l'homme. Celui qui gouvernerait « par le fer et par le sang » écrivait une prose d'une extraordinaire beauté et simplicité, aimait la poésie et recopiait des passages de Byron dans son journal personnel. L'homme d'État qui célébrait les vertus de la *Realpolitik* possédait un sens des proportions extraordinaire, grâce auquel il transformait le pouvoir en instrument de contrôle de soi.

Qu'est-ce qu'un révolutionnaire ? Si la réponse était dépourvue d'ambiguïté, peu de révolutionnaires auraient jamais réussi. Car les révolutionnaires ne sont presque jamais en position de force au départ. Ils l'emportent parce que l'ordre établi est incapable de comprendre sa propre vulnérabilité. C'est particulièrement vrai lorsque la contestation révolutionnaire apparaît non pas sous la forme d'une marche sur la Bastille, mais revêtu de habits conservateurs. Peu d'institutions peuvent se défendre contre ceux qui donnent à croire qu'ils les conserveront.

C'était le cas d'Otto von Bismarck. Sa vie débuta au moment où l'ordre de Metternich s'épanouissait, dans un monde régi par trois mécanismes majeurs : l'équilibre des forces européen, un équilibre interne en Allemagne entre l'Autriche et la Prusse, et un système d'alliances fondé sur les valeurs conservatrices. Après le règlement de Vienne, pendant une génération, les tensions internationales furent modestes car tous les grands États cherchaient à assurer leur survie, et que les « cours orientales », c'est-à-dire la Prusse, l'Autriche et la Russie, honoraient les mêmes valeurs.

Bismarck remit en question chacune de ces conditions <sup>22</sup>. Il était convaincu que la Prusse était devenue l'État allemand le plus fort et n'avait pas besoin de la Sainte-Alliance pour instaurer des liens avec la Russie. Selon lui, des intérêts nationaux communs feraient parfaitement l'affaire, et la *Realpolitik* prussienne pouvait parfaitement se substituer à l'alliance conservatrice. Bismarck considérait l'Autriche comme un obstacle à la mission allemande de la Prusse et non comme un partenaire dans cette mission. Contrairement à l'opinion de presque tous ses contemporains, sauf peut-être du Premier ministre piémontais, Cavour, il considérait la diplomatie trublionne de Napoléon III comme une opportunité stratégique et non comme un danger.

Lorsqu'en 1850 Bismarck fit un discours dans lequel il critiquait la théorie classique subordonnant l'unité allemande à la mise en place d'institutions parlementaires, ses partisans conservateurs ne comprirent pas immédiatement que ce qui leur était donné à entendre était d'abord une remise en question des postulats conservateurs de l'ordre de Metternich :

L'honneur de la Prusse ne consiste pas à jouer dans toute l'Allemagne les Don Quichote pour des célébrités parlementaires chagrénées, qui jugent que leurs constitutions locales sont en péril. Je recherche l'honneur de la Prusse en tenant la Prusse à l'écart de tout rapport déshonorant avec la démocratie et en

n'admettant jamais qu'il survienne quoi que ce soit en Allemagne sans l'autorisation de la Prusse [...] <sup>23</sup>.

En s'en prenant au libéralisme, Bismarck semblait appliquer les théories de Metternich. Or l'accent s'était fondamentalement déplacé. Le système de Metternich se fondait sur le principe que la Prusse et l'Autriche étaient attachées l'une comme l'autre aux institutions conservatrices et avaient besoin l'une de l'autre pour tenir en échec les courants démocratiques libéraux. Bismarck laissait entendre que la Prusse pouvait imposer ses préférences de manière unilatérale; que la Prusse pouvait faire preuve de conservatisme chez elle sans se lier à l'Autriche ou à un autre État conservateur en matière de politique étrangère; et qu'elle n'avait aucun besoin d'alliances pour régler ses problèmes internes. Avec Bismarck, les Habsbourg se heurtaient aux mêmes difficultés qu'avec Richelieu : une politique coupée de tout système de valeurs, hormis la gloire de l'État. Et, exactement comme avec Richelieu, ils ne savaient pas comment s'en accommoder et n'en comprenaient même pas la nature.

Mais comment la Prusse allait-elle mener sa *Realpolitik* seule, au milieu du continent ? Depuis 1815, la réponse de la Prusse avait consisté à adhérer à la Sainte-Alliance, à n'importe quel prix ou presque; Bismarck adopterait une attitude exactement inverse en forgeant des alliances et des relations dans toutes les directions, de façon que la Prusse soit toujours plus proche de chaque partie en conflit que celles-ci ne le seraient l'une de l'autre. Son isolement apparent lui permettrait alors de manipuler les engagements des autres puissances et de vendre son appui à la plus offrante.

Du point de vue de Bismarck, la Prusse se trouverait en position de force pour appliquer cette ligne d'action, car elle avait peu d'intérêts en politique étrangère autres que le renforcement de sa position personnelle au sein de l'Allemagne. Toutes les autres puissances devaient faire face à des engagements plus compliqués. La Grande-Bretagne n'avait pas à se soucier seulement de son empire, mais de l'équilibre général des forces; la Russie faisait sentir simultanément sa pression en Europe de l'Est, en Asie et dans l'Empire ottoman; la France devait assumer un empire fondé depuis peu, ses ambitions en Italie et une entreprise hasardeuse au Mexique; l'Autriche s'inquiétait de l'Italie et des Balkans, et de sa prépondérance dans la Confédération germanique. La Prusse, en centrant sa politique sur l'Allemagne, n'avait aucune raison de susciter la réprobation des autres puissances, sauf de l'Autriche, mais à cette époque-là, le désaccord avec l'Autriche résidait essentiellement dans l'esprit de Bismarck. Une politique de non-alignement, pour reprendre un terme moderne, constituait l'équivalent fonctionnel de sa politique consistant à vendre la coopération de la Prusse sur ce qu'il estimait être le marché :

La situation présente nous oblige à ne pas nous engager à l'avance avec les autres puissances. Nous ne sommes pas en mesure de modeler les rapports des grandes puissances entre elles comme nous le souhaiterions, mais nous pouvons maintenir notre liberté d'action pour utiliser à notre avantage les rapports

qui se dessinent [...]. Nos relations avec l'Autriche, la Grande-Bretagne et la Russie ne sont pas un obstacle à un rapprochement avec une de ces puissances. Seules nos relations avec la France exigent une attention soigneuse, afin de laisser ouverte la possibilité de nous entendre avec la France aussi aisément qu'avec les autres puissances [...]<sup>24</sup>.

L'allusion à un rapprochement avec la France de Napoléon III sous-entendait que la Prusse était prête à jeter l'idéologie aux orties – afin d'avoir les mains libres pour s'allier avec tout pays (quelles que soient ses institutions intérieures) susceptible de faire progresser ses intérêts. La politique de Bismarck marquait un retour aux principes de Richelieu qui, bien que prince de l'Église, s'était opposé au saint empereur catholique lorsque les intérêts de la France l'avaient exigé. De même, Bismarck, bien que conservateur de par ses convictions personnelles, faussait compagnie à ses mentors chaque fois que leurs principes légitimistes semblaient devoir restreindre la liberté d'action de la Prusse.

Ce désaccord implicite atteignit un point critique en 1856, lorsque Bismarck, alors ambassadeur de Prusse auprès de la Confédération germanique, développa son idée selon laquelle la Prusse devait faire meilleur accueil à Napoléon III, qui, aux yeux des conservateurs prussiens, avait usurpé les prérogatives du roi légitime.

En mettant en avant Napoléon III comme interlocuteur en puissance de la Prusse, Bismarck outrepassait ce que ses électeurs conservateurs, qui avaient lancé et favorisé sa carrière diplomatique, pouvaient tolérer. Ils accueillirent la théorie naissante de Bismarck avec la même incrédulité scandalisée que les partisans de Richelieu deux siècles auparavant, lorsque le cardinal avait avancé la thèse, alors révolutionnaire, que la raison d'État devait primer sur la religion, et celle qui accueillerait à notre époque la politique de détente de Richard Nixon avec l'Union soviétique. Pour les conservateurs, Napoléon III incarnait le risque d'une nouvelle flambée expansionniste de la France et, surtout, symbolisait la réaffirmation des principes abhorrés de la Révolution française.

Bismarck ne contestait pas plus l'analyse conservatrice de Napoléon III que Nixon l'interprétation conservatrice des mobiles communistes. Il voyait dans le remuant dirigeant français, comme Nixon dans la gérontocratie soviétique (voir le chapitre 28), à la fois une chance et un danger. Il jugeait la Prusse moins vulnérable que l'Autriche à l'expansionnisme français ou à la révolution. Il ne croyait pas non plus, contrairement à son entourage, à la roublardise de Napoléon III, notant d'une plume caustique que l'admiration d'autrui n'était pas son trait de caractère le plus affirmé. Plus l'Autriche craignait Napoléon III, plus elle devrait faire des concessions à la Prusse, et plus la diplomatie de la Prusse saurait faire preuve de souplesse.

Les raisons qui poussèrent Bismarck à rompre avec les conservateurs prussiens ressemblaient à peu de chose près aux arguments qui opposaient Richelieu à ses censeurs du clergé, la principale différence étant que les

conservateurs prussiens mettaient l'accent sur des principes universels non pas religieux, mais politiques. Bismarck alléguait que la force portait en elle sa légitimité, les conservateurs soutenaient que la légitimité représentait une valeur qui transcendait les calculs de la force. Il estimait qu'une évaluation correcte de la force sous-entendait une doctrine d'autolimitation, les conservateurs répétaient que seuls les principes moraux pouvaient limiter, en dernier ressort, les prétentions de la force.

Ce conflit fut à l'origine d'une correspondance émouvante à la fin des années 1850 entre Bismarck et son vieux maître, Leopold von Gerlach, l'aide de camp du roi de Prusse, à qui il devait tout : son premier poste diplomatique, son entrée à la cour, toute sa carrière.

Cet échange de lettres commença lorsque Bismarck envoya à Gerlach une recommandation favorable à la mise en œuvre d'une option diplomatique de la Prusse à l'égard de la France ; il l'accompagnait d'une lettre dans laquelle il donnait le pas à l'utilité sur l'idéologie :

Je ne peux ignorer la logique mathématique du fait que l'Autriche d'aujourd'hui ne peut être notre amie. Tant que l'Autriche n'acceptera pas une délimitation des sphères d'influence en Allemagne, nous devons nous attendre à être en concurrence avec elle, par voie de diplomatie et de mensonges en temps de paix, et en saisissant chaque occasion de donner le *coup de grâce* \* <sup>25</sup>.

Mais Gerlach ne se résolvait pas à accepter l'idée que l'avantage stratégique pouvait justifier l'abandon d'un principe, surtout lorsqu'il s'agissait d'un Bonaparte. Lui préconisait le remède de Metternich : la Prusse devait rapprocher l'Autriche et la Russie et rétablir la Sainte-Alliance pour renforcer l'isolement de la France <sup>26</sup>.

Gerlach trouva encore plus incompréhensible une autre proposition de Bismarck, qui recommandait d'inviter Napoléon III aux manœuvres d'un corps d'armée prussien, car « cette preuve de bons rapports avec la France [...] augmenterait notre influence dans toutes les relations diplomatiques <sup>27</sup> ».

À l'idée de voir un Bonaparte participer à des manœuvres prussiennes, Gerlach explosa : « Comment un homme de votre intelligence peut-il sacrifier ses principes pour un individu de l'acabit de Napoléon ! Napoléon est notre ennemi naturel <sup>28</sup> ! » S'il avait vu l'annotation sarcastique de Bismarck – « Et alors ? » – dans la marge, Gerlach n'aurait pas pris la peine d'écrire sa lettre suivante, où il répétait les principes antirévolutionnaires qu'il avait défendus sa vie durant, ceux-là mêmes qui l'avaient conduit à soutenir la Sainte-Alliance et à protéger la jeune carrière de Bismarck :

Mon principe politique est et reste la guerre à la révolution. Vous ne convaincrez pas Bonaparte qu'il n'est pas dans le camp révolutionnaire. Et il ne sera dans aucun autre camp parce qu'il retire visiblement des avantages de celui-ci

---

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

[...]. C'est pourquoi, si mon principe d'opposition à la révolution est fondé [...], il convient aussi d'y adhérer dans la pratique <sup>29</sup>.

Or Bismarck était en désaccord avec Gerlach, non parce qu'il ne le comprenait pas, comme le supposait ce dernier, mais parce qu'il le comprenait trop bien. Pour lui, la *Realpolitik* supposait une attitude souple et la faculté d'exploiter toutes les options disponibles sans les contraintes de l'idéologie. Tout comme l'avaient fait les défenseurs de Richelieu, Bismarck faisait porter le débat sur le seul principe que Gerlach et lui avaient en commun, et qui désavantagerait nettement Gerlach : l'importance primordiale du patriotisme prussien. Le prix accordé par Gerlach à l'unité des intérêts conservateurs se révélait, d'après Bismarck, incompatible avec la loyauté envers leur pays :

La France ne m'intéresse que par son incidence sur la situation de ma patrie et nous ne pouvons faire de politique qu'avec la France qui existe [...]. Le romantique que je suis peut verser une larme sur le sort d'Henri V [le prétendant Bourbon]; en tant que diplomate, je le servirais si j'étais français, mais il se trouve que la France, indépendamment de qui la gouverne, représente pour moi un pion inévitable sur l'échiquier de la diplomatie, où je n'ai d'autre devoir que de servir *mon roi et mon pays* [c'est Bismarck qui souligne]. Je ne peux pas concilier mes sympathies et antipathies personnelles à l'égard des puissances étrangères et mon sens du devoir en matière d'affaires étrangères; je vois même en elles un embryon de déloyauté envers mon souverain et la patrie que je sers <sup>30</sup>.

Comment un Prussien traditionnel allait-il réagir à l'idée que le patriotisme prussien transcendait le principe de légitimité et que, si les circonstances l'exigeaient, la foi d'une génération dans l'unité des valeurs conservatrices pouvait tendre à la déloyauté? Bismarck faisait implacablement obstacle à toute échappatoire intellectuelle, réfutant d'avance l'argument de Gerlach qui faisait *précisément* de la légitimité l'intérêt national de la Prusse, et donc de Napoléon III l'ennemi permanent de la Prusse :

[...] je pourrais le nier – mais même si vous aviez raison je n'estime pas sage sur le plan politique de faire part de nos craintes aux autres États en temps de paix. Jusqu'à ce que la rupture que vous prévoyez se produise, je jugerai utile d'encourager l'idée [...] que la tension avec la France n'est pas une déficience organique de notre nature [...] <sup>31</sup>.

Autrement dit, la *Realpolitik* exigeait de la souplesse tactique, et l'intérêt national de la Prusse réclamait de laisser ouverte l'option d'un arrangement avec la France. La position de négociation d'un pays dépend des options qu'on lui impute. Fermer celles-ci facilite les calculs de l'adversaire et resserre ceux des praticiens de la *Realpolitik*.

L'attitude de la Prusse à l'égard du conflit franco-autrichien en Italie consomma la rupture entre Gerlach et Bismarck. Pour Gerlach, la guerre avait

dissipé tous les doutes sur le véritable but de Napoléon III : préparer le terrain en vue d'une agression dans le style du premier Bonaparte. Gerlach pressait donc la Prusse de soutenir l'Autriche. Bismarck voyait au contraire une occasion à exploiter : si l'Autriche était contrainte de se retirer d'Italie, peut-être pourrait-on utiliser ce précédent pour la chasser d'Allemagne aussi. Pour Bismarck, les convictions de la génération de Metternich s'étaient transformées en un redoutable faisceau d'inhibitions :

Je tiens ou je tombe avec mon souverain, même si j'estime qu'il travaille bêtement à sa ruine, mais pour moi la France restera la France, qu'elle soit gouvernée par Napoléon ou par Saint Louis, et l'Autriche est pour moi un pays étranger [...]. Je sais que vous me répondrez qu'on ne peut dissocier le fait et le droit, qu'une politique prussienne bien conçue exige de la décence en politique étrangère, même du point de vue de l'utilité. Je suis disposé à débattre de cette question d'utilité avec vous ; mais si vous tenez pour antinomiques le droit et la révolution, le christianisme et le scepticisme, Dieu et le diable, je ne peux plus discuter mais seulement dire : « Je ne suis pas de votre avis et vous jugez en moi ce qu'il ne vous appartient pas de juger <sup>32</sup>. »

Cette âpre profession de foi était dictée par la même nécessité que l'affirmation de Richelieu selon laquelle, puisque l'âme était immortelle, l'homme devait se soumettre au jugement de Dieu, mais que les États, étant mortels, ne pouvaient être jugés que par ce qui produisait des résultats. Comme Richelieu, Bismarck ne rejetait pas les opinions morales de Gerlach dans son credo personnel – il partageait même probablement la plupart d'entre elles ; mais il refusait leur bien-fondé en matière de diplomatie, opérant une distinction entre les convictions personnelles et la *Realpolitik* :

Je ne recherche pas le service du roi [...]. Le Dieu qui m'y a placé de manière imprévue me montrera probablement comment en sortir plutôt que d'y perdre mon âme. Je surestimerais étrangement la valeur de la vie [...] si je n'étais pas convaincu qu'au bout de trente ans tous les succès politiques que mon pays ou moi-même avons enregistrés en Europe ne voudront plus rien dire pour moi. Je peux même penser qu'un jour « des jésuites athées » dirigeront le Mark Brandenburg [le cœur de la Prusse] avec un absolutisme bonapartiste [...]. Je suis l'enfant d'une autre époque que vous, mais aussi honnête à l'égard de la mienne que vous à l'égard de la vôtre <sup>33</sup>.

Cette inquiétante prémonition du destin qui serait celui de la Prusse un siècle plus tard ne reçut jamais de réponse de l'homme à qui Bismarck devait tout.

Bismarck était en effet l'enfant d'une autre époque que celle de son mentor de naguère. Il appartenait à l'âge de la *Realpolitik*, tandis que Gerlach avait été formé par la période de Metternich. L'ordre de Metternich exprimait l'idée que le XVIII<sup>e</sup> siècle se faisait de l'univers, grande horloge aux engrenages com-

plexes dans laquelle l'altération d'un seul élément perturbait l'interaction de tous les autres. Bismarck incarnait l'ère nouvelle, en science comme en politique. Il voyait l'univers non pas comme un équilibre mécanique, mais dans sa version moderne, comme un ensemble de particules en mouvement dont les effets réciproques créent ce qu'on estime être la réalité. Une version qui trouvait son pendant en biologie avec la théorie darwinienne de l'évolution, fondée sur la survie du plus apte.

Ces convictions conduisaient Bismarck à affirmer la relativité de *tout credo*, y compris celui de la permanence de son propre pays. Dans le monde de la *Realpolitik*, il incombait à l'homme d'État de considérer les idées comme des forces en rapport avec toutes les autres forces pertinentes, et d'en prendre la juste mesure pour *décider*; et les divers facteurs se jugeaient à leur capacité à servir non pas des idéologies préconçues, mais l'intérêt national.

Pourtant, si dure qu'elle ait pu paraître, la position de Bismarck reposait sur un article de foi aussi impossible à prouver que les postulats de Gerlach, à savoir que l'analyse attentive d'un ensemble de conditions donné conduirait nécessairement tous les hommes d'État aux mêmes conclusions. De même que Gerlach jugeait inconcevable que le principe de légitimité pût inspirer plusieurs interprétations, Bismarck ne comprenait pas que des hommes d'État pussent évaluer différemment l'intérêt national. Sa superbe intuition des nuances de la force et de ses ramifications lui permit, tout au long de sa vie, de remplacer les contraintes philosophiques du système de Metternich par une politique de retenue. Parce qu'ils furent moins sensibles à ces nuances, la mise en œuvre littérale de la *Realpolitik* conduisit les successeurs et imitateurs de Bismarck à beaucoup trop compter sur la force militaire et finit par déboucher sur une course aux armements et deux guerres mondiales.

La réussite se révèle parfois si insaisissable que les hommes d'État qui la recherchent s'inquiètent rarement des sanctions qu'elle risque de leur infliger. C'est ainsi qu'au début de sa carrière Bismarck s'employa surtout à utiliser la *Realpolitik* pour détruire le monde encore régi par les principes de Metternich. La Prusse devait cesser de croire que sa sécurité et la sauvegarde de ses valeurs conservatrices passaient par l'hégémonie de l'Autriche sur l'Allemagne. Cela avait peut-être été le cas à l'époque du congrès de Vienne, mais, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la Prusse n'avait plus besoin de l'alliance autrichienne pour maintenir sa stabilité intérieure et la paix en Europe. Aux yeux de Bismarck, cette illusion servait surtout à empêcher la Prusse de poursuivre son but ultime : unifier l'Allemagne.

Telle que la voyait Bismarck, l'histoire de la Prusse apportait les preuves lumineuses de la prépondérance qu'il revendiquait pour celle-ci au sein de l'Allemagne et de sa capacité à se tirer seule d'affaire. Car la Prusse n'était pas un État allemand parmi d'autres. Quelle qu'elle fût, sa politique intérieure conservatrice ne pouvait atténuer l'éclat national qu'elle avait acquis au prix d'énormes sacrifices lors des guerres de libération contre Napoléon. À croire que ses contours mêmes – une série d'enclaves déployant leurs formes bizarres dans les plaines de l'Allemagne du Nord, de la Vistule jusqu'à l'ouest du

Rhin – la destinaient à diriger la quête de l'unité allemande, même aux yeux des libéraux.

Mais Bismarck allait plus loin. Il remettait en question la théorie classique qui identifiait le nationalisme au libéralisme, ou tout du moins à l'idée que l'unité allemande ne se ferait qu'au moyen d'institutions libérales :

La Prusse est devenue grande non par le biais du libéralisme et de la libre pensée, mais par une succession d'administrateurs puissants, déterminés et sages qui ont géré avec soin les ressources militaires et financières de l'État et les ont gardées ensemble entre leurs mains pour les jeter avec un courage inflexible dans la balance de la politique européenne dès qu'une occasion favorable se présentait [...] <sup>34</sup>.

Bismarck ne s'appuyait pas sur des principes conservateurs, mais sur l'originalité des institutions prussiennes; il faisait reposer les ambitions hégémoniques de la Prusse à l'égard de l'Allemagne sur sa force et non sur des valeurs universelles. D'après lui, ces institutions se révélaient si imperméables aux influences extérieures que la Prusse pouvait exploiter les courants démocratiques de la période pour orchestrer sa politique étrangère, en menaçant d'encourager une plus grande liberté d'expression dans le pays – même si aucun roi de Prusse n'avait pratiqué une telle politique depuis quarante ans, à supposer qu'elle eût jamais existé.

Le sentiment de sécurité dû au fait que le roi reste maître dans son pays même si toute l'armée est hors des frontières n'est partagé avec la Prusse par aucun autre État continental ni, surtout, par aucune autre puissance allemande. Il permet d'accepter une évolution des affaires publiques plus conforme aux exigences de l'heure [...]. L'autorité royale est si solidement établie en Prusse que le gouvernement peut encourager sans danger une activité parlementaire beaucoup plus animée et, par là, exercer une pression sur la situation en Allemagne <sup>35</sup>.

Bismarck ne pensait pas, comme Metternich, que le sentiment commun de leur vulnérabilité intérieure exigeait l'étroite solidarité des trois cours orientales. Bien au contraire. Puisque aucune agitation intérieure ne menaçait la Prusse, sa cohésion même pouvait être l'arme qui saperait l'accord de Vienne en mettant en péril les autres puissances par une politique propre à favoriser l'agitation dans les pays. Pour Bismarck, la force des institutions gouvernementales, militaires et financières de la Prusse promettait à celle-ci la prépondérance en Allemagne.

Lorsqu'il fut nommé ambassadeur auprès de l'assemblée de la Confédération en 1852, et ambassadeur à Saint-Petersbourg en 1858, Bismarck se trouva en position de défendre sa politique. Ses rapports, brillamment rédigés et témoignant d'une admirable suite dans les idées, prônaient une politique étrangère qui n'était fondée ni sur le sentiment ni sur la légitimité, mais sur une évaluation correcte des forces. Il reprenait ainsi la tradition des monarques

du XVIII<sup>e</sup> siècle, tels Louis XIV et Frédéric le Grand. L'influence de l'État devenait l'objectif sinon unique, du moins majeur, et celle-ci n'était bridée que par les forces qui se massaient contre elle :

[...] Une politique sentimentale ignore toute réciprocité. C'est une particularité exclusivement prussienne <sup>36</sup>.

[...] Pour l'amour du ciel, pas d'alliances sentimentales dans lesquelles l'idée d'avoir accompli une bonne action vient seule récompenser notre sacrifice <sup>37</sup>!

[...] La politique est l'art du possible, la science l'art du relatif <sup>38</sup>.

Même le roi n'a pas le droit de subordonner les intérêts de l'État à ses sympathies ou antipathies personnelles <sup>39</sup>.

De l'aveu de Bismarck, la politique étrangère avait presque un fondement scientifique, ce qui permettait d'analyser l'intérêt national en termes de critères objectifs. Dans ce cadre d'évaluation, l'Autriche apparaissait comme un pays non pas frère mais étranger, et surtout comme un obstacle à la position qui revenait de droit à la Prusse en Allemagne : « Notre politique n'a pas d'autre terrain de manœuvres que l'Allemagne et c'est précisément le seul que l'Autriche croit devoir convoiter [...]. Nous nous privons mutuellement de l'air qu'il nous faut pour respirer [...]. C'est une réalité qu'on ne peut ignorer, si peu désirable soit-elle <sup>40</sup>. »

Le premier roi de Prusse dont Bismarck fut l'ambassadeur, Frédéric-Guillaume IV, hésitait entre le conservatisme légitimiste de Gerlach et les possibilités offertes par la *Realpolitik* de Bismarck. Ce dernier répétait que le respect personnel du roi pour la prépondérance traditionnelle de l'État allemand ne devait pas entraver la politique de la Prusse. Puisque l'Autriche n'accepterait jamais l'hégémonie prussienne sur l'Allemagne, sa stratégie consistait à ne pas manquer une occasion d'affaiblir l'Autriche. En 1854, pendant la guerre de Crimée, Bismarck pressa la Prusse d'exploiter la rupture de l'Autriche avec la Russie et d'attaquer celle qui était encore la partenaire de la Prusse dans la Sainte-Alliance, simplement parce que le moment était propice :

Si nous réussissions à amener Vienne au point où elle ne jugerait pas qu'une attaque de l'Autriche par la Prusse serait hors de question, il nous parviendrait bientôt de là-bas un langage plus sensé <sup>41</sup>.

En 1859, pendant que l'Autriche était en guerre avec la France et le Piémont, Bismarck revint sur ce thème :

La situation actuelle nous offre une occasion rêvée si nous laissons la guerre entre l'Autriche et la France s'enliser, puis faisons mouvement au sud, notre armée englobant les postes frontières dans notre mouvement sur le terrain,

afin de ne pas les isoler de nouveau avant d'atteindre le lac de Constance ou au moins les régions où le protestantisme cesse de prédominer <sup>42</sup>.

Metternich aurait crié à l'hérésie, mais Frédéric le Grand eût applaudi l'habileté avec laquelle un disciple reprenait les justifications qu'il avait lui-même invoquées pour s'emparer de la Silésie.

Bismarck soumettait l'équilibre des forces européen à l'analyse dépassionnée, relativiste, qu'il faisait de la situation interne de l'Allemagne. Au plus fort de la guerre de Crimée, il donnait un aperçu des principales options de la Prusse :

Nous courons trois risques : 1. une alliance avec la Russie, et c'est une absurdité d'être toujours prêts à jurer que nous ne marcherons jamais avec la Russie. Même si c'était vrai, nous devons retenir cette option pour l'utiliser comme menace ; 2. une politique qui nous jette dans les bras de l'Autriche en cherchant une compensation aux dépens de confédérés [allemands] perfides ; 3. un changement de cabinets à gauche qui nous rendrait si « occidentaux » que nous dominerions complètement l'Autriche en manœuvrant habilement <sup>43</sup>.

Dans la même dépêche, Bismarck recensait d'autres options tout aussi valables pour la Prusse : une alliance avec la Russie contre la France (probablement fondée sur des intérêts conservateurs communs), un accord avec l'Autriche contre les États secondaires allemands (et probablement contre la Russie) et un recentrage à gauche, vers le libéralisme, dirigé de l'intérieur contre l'Autriche et la Russie (probablement de concert avec la France). Comme Richelieu, Bismarck se sentait absolument libre du choix de ses partenaires, prêt à s'allier avec la Russie, l'Autriche ou la France ; son choix serait uniquement dicté par l'intérêt national de la Prusse. Adversaire acharné de l'Autriche, il ne refusait pourtant pas l'idée d'étudier un accord avec Vienne en retour d'une compensation appropriée en Allemagne. Et, bien que farouchement conservateur en matière de politique intérieure, il ne voyait aucun obstacle à un repositionnement à gauche de la politique de la Prusse, du moment qu'il servait un objectif de politique étrangère. Car la politique intérieure était, elle aussi, un instrument de la *Realpolitik*.

Il y avait bien eu des tentatives pour infléchir l'équilibre des pouvoirs, même aux plus beaux jours de l'ordre de Metternich. Mais, à l'époque, on aurait cherché à légitimer tout changement par un consensus européen. L'ordre de Metternich recourait aux congrès européens pour procéder à des ajustements minimes, et non à une politique étrangère maniant l'intimidation et la contre-intimidation. Bismarck aurait été le dernier à nier l'efficacité du consensus moral. Mais il n'y voyait pour sa part qu'un élément de force parmi beaucoup d'autres. La stabilité de l'ordre international reposait très précisément sur cette nuance. Réclamer instamment le changement sans reconnaître, même pour la forme, les rapports créés par les traités existants, les valeurs communes ou le Concert européen marquait une révolution diplomatique. Le

moment venu, et la force constituant désormais le seul critère, toutes les nations se lancèrent dans la course aux armements et menèrent des politiques étrangères fondée sur l'affrontement.

Le point de vue de Bismarck restait de l'ordre de la théorie tant qu'on ne touchait pas à la composante décisive de l'accord de Vienne – l'unité des cours conservatrices de Prusse, d'Autriche et de Russie –, et tant que la Prusse n'osait pas briser seule cette unité. Mais la Sainte-Alliance, on l'a dit, se désintégra après la guerre de Crimée, de manière imprévue et très rapide, lorsque l'Autriche renonça à l'anonymat habile qui avait permis à Metternich de détourner les crises de son empire branlant et se rangea, après maintes hésitations, aux côtés des ennemis de la Russie. Bismarck comprit tout de suite que la guerre de Crimée avait opéré une révolution dans la diplomatie. « Le jour du jugement ne manquera pas d'arriver, disait-il, même si quelques années s'écoulent d'ici là <sup>44</sup>. »

Et le fait est que le document peut-être le plus important de la guerre de Crimée fut une dépêche de Bismarck, dans laquelle il analysait la situation à la fin de la guerre, en 1856. Comme on pouvait s'y attendre, elle alliait la souplesse de l'approche diplomatique et une absence totale de scrupules quant aux chances à saisir. L'historiographie allemande a fort justement baptisé cette dépêche le *Prachtbericht*, c'est-à-dire l'exposé par excellence. Car on y trouve l'essence même de la *Realpolitik*, bien que celle-ci fût encore trop audacieuse pour son destinataire, le Premier ministre prusse Otto von Manteuffel, dont les nombreux commentaires en marge prouvent les réticences.

Bismarck commençait par exposer la position extraordinairement favorable de Napoléon III à la fin de la guerre de Crimée. Désormais, notait-il, tous les États d'Europe vont rechercher l'amitié de la France, et aucun avec plus de chances de succès que la Russie :

Une alliance entre la France et la Russie est trop naturelle pour ne pas se faire [...]. Jusqu'à maintenant, la solidité de la Sainte-Alliance [...] a maintenu séparés ces deux États; mais, à présent que le tsar Nicolas est mort et que l'Autriche a dissous la Sainte-Alliance, rien ne peut plus faire obstacle au rapprochement naturel de deux États qu'aucun intérêt incompatible ne sépare<sup>45</sup>.

Bismarck prévoyait que l'Autriche, qui s'était fourrée elle-même dans ce guépier ne parviendrait pas à s'en extraire en arrivant à Paris avant le tsar. Afin de s'assurer le soutien de son armée, il faudrait en effet à Napoléon III un « prétexte pas trop arbitraire ni injuste pour intervenir. L'Italie convient idéalement à ce rôle. Les ambitions de la Sardaigne, le souvenir de Bonaparte et de Murat, fournissent des prétextes suffisants, et la haine de l'Autriche aplanira les difficultés <sup>46</sup> ». C'est, bien sûr, exactement ce qui se passa trois ans plus tard.

Comment la Prusse devait-elle se positionner devant l'inévitable coopération franco-russe tacite et le conflit franco-autrichien qui ne manquerait pas de surgir ? Aux termes de l'ordre de Metternich, la Prusse aurait dû resserrer son alliance avec l'Autriche conservatrice, renforcer la Confédération germanique,

nouer des relations étroites avec la Grande-Bretagne et chercher à détourner la Russie de Napoléon.

Bismarck démolissait ces options l'une après l'autre. Les forces terrestres de la Grande-Bretagne étaient trop négligeables pour se révéler d'une quelconque utilité contre une alliance franco-russe. L'Autriche et la Prusse finiraient par devoir supporter tout le poids des combats. Et la contribution de la Confédération germanique ne pèserait guère lourd :

Avec l'aide de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche, la Confédération germanique resterait sans doute unie, car elle croirait à la victoire, même sans son appui; mais dans le cas d'une guerre menée sur deux fronts, à l'est et à l'ouest, les princes qui ne sont pas sous le contrôle de nos baïonnettes tenteraient de se retrancher derrière des déclarations de neutralité, s'ils n'apparaissaient pas sur le terrain contre nous [...] <sup>47</sup>.

Bien que principale alliée de la Prusse pendant plus d'une génération, l'Autriche représentait à présent un partenaire pour le moins incongru aux yeux de Bismarck. Elle formait le principal obstacle à l'expansion de la Prusse : « L'Allemagne est trop petite pour nous deux [...], tant que nous creuserons le même sillon, l'Autriche est le seul État aux dépens duquel nous pouvons réaliser des gains durables et auquel nous pouvons infliger des pertes durables <sup>48</sup>. »

Bismarck résolvait tous les points de relations internationales qu'il soulevait en leur opposant le même argument : la Prusse avait besoin de rompre son lien de confédéré avec l'Autriche et d'inverser la politique de l'ère de Metternich, afin d'affaiblir son alliée de naguère à la moindre occasion : « Lorsque l'Autriche attrape un cheval devant, nous en saisissons un derrière <sup>49</sup>. »

Les ordres internationaux stables ont un handicap majeur : ils sont quasi incapables d'envisager l'éventualité de leur disparition. L'angle mort des révolutionnaires tient à leur conviction de pouvoir concilier tous les avantages de leurs objectifs avec le meilleur de ce qu'ils détruisent. Mais les forces déchaînées par la révolution suivent chacune leur propre élan, et les déclarations de leurs défenseurs ne permettent pas toujours de déduire la direction vers laquelle elles s'orienteront.

On le vit avec Bismarck. Moins de cinq ans après son arrivée au pouvoir, en 1862, il éliminait l'obstacle opposé par l'Autriche à l'unification allemande en appliquant le principe qu'il avait défini dix ans auparavant. À travers les trois guerres évoquées un peu plus haut dans ce chapitre, il chassa l'Autriche d'Allemagne et anéantit les dernières illusions de la France.

La nouvelle Allemagne unie n'incarnait pas les idéaux des deux générations d'Allemands qui avaient aspiré à construire un État démocratique et constitutionnel. Née sous la forme d'un agrégat diplomatique de souverainetés allemandes et non par la volonté du peuple, elle ne reflétait en réalité aucune des grandes familles d'idées allemandes. Elle ne tirait pas sa légitimité du principe de l'autodétermination nationale, mais de la force de la Prusse. Bien que Bismarck ait accompli ce qu'il s'était fixé, l'ampleur même

de sa réussite hypothéquait l'avenir de l'Allemagne et, de fait, de l'ordre mondial européen. Certes, il se montra aussi modéré en terminant ses guerres qu'il avait été sans pitié en les préparant. Dès que l'Allemagne se fut acquis les frontières qu'il jugeait vitales pour sa sécurité, il mena une politique européenne prudente et stabilisatrice. Pendant vingt ans, il manœuvra d'une main de maître, en se fondant sur la *Realpolitik*, au service de la paix en Europe.

Mais, une fois descendus sur terre, les mânes de la force refusèrent de rentrer chez eux. L'Allemagne devait son unification à une diplomatie qui présupposait une infinie capacité d'adaptation ; or le succès même de cette politique priva l'ordre international de toute souplesse. Les participants étaient désormais moins nombreux. Et quand le nombre des joueurs diminue, la faculté de procéder à des ajustements en fait autant. La nouvelle configuration internationale comportait des éléments à la fois moins nombreux mais de plus de poids, ce qui rendait plus difficile de négocier un équilibre acceptable par tous ou de le préserver sans épreuves de force constantes.

L'ampleur de la victoire de la Prusse lors de la guerre de 1870-1871 et la nature de la paix qui y mit fin élargirent encore ces problèmes structurels. En annexant l'Alsace-Lorraine, l'Allemagne souleva en France une hostilité inexpiable qui la priva en outre d'une option diplomatique.

Dans les années 1850, Bismarck jugeait l'alliance avec la France si essentielle qu'il lui avait sacrifié son amitié avec Gerlach. Après l'annexion de l'Alsace-Lorraine, l'hostilité de la France devint l'expression de la « déficience organique de notre nature » qu'il avait si souvent dénoncée. Mais elle condamnait la politique définie dans son *Prachtbericht*, qui préconisait de se tenir à l'écart en attendant que les autres nations se soient engagées, puis d'envoyer la Prusse soutenir la plus offrante.

La Confédération germanique n'avait réussi à agir en tant que telle qu'en présence de périls dont l'ampleur éteignait les rivalités entre les États ; et il lui était impossible, on le sait, de passer à l'offensive. La minceur de ces dispositions expliquait, entre autres, pourquoi Bismarck voulait que la Prusse parraine l'unification allemande. Mais la nouvelle configuration avait son prix. L'Allemagne faisant désormais figure non plus de victime en puissance d'un agresseur, mais de danger pour l'équilibre européen, l'union des autres États européens contre elle, considérée jusque-là comme une éventualité parmi d'autres, devint une possibilité très réelle. Et ce cauchemar incita l'Allemagne à mener une politique qui allait scinder sous peu l'Europe en deux camps hostiles.

Le premier homme d'État européen à saisir la portée de l'unification allemande fut Benjamin Disraeli, qui s'appêtait à prendre ses fonctions de Premier ministre. En 1871, il déclarait à propos de la guerre franco-russe :

La guerre représente la révolution allemande, un événement politique plus important que la Révolution française du siècle dernier [...]. Il n'existe pas de diplomatie qui n'ait été balayée. Vous avez un monde nouveau [...]. L'équilibre des forces a été entièrement détruit <sup>50</sup>.

Tant que Bismarck tenait la barre, sa diplomatie compliquée et subtile masquait ces dilemmes. Mais le temps passant, ses combinaisons allaient être victimes de leur complexité. Disraeli avait vu juste. Bismarck avait redessiné la carte de l'Europe et la configuration des relations internationales, mais il fut incapable, en définitive, de définir un modèle que ses successeurs pourraient suivre. Une fois que la nouveauté de sa tactique eut cessé d'agir, ses successeurs et rivaux cherchèrent la sécurité en multipliant les armements pour moins dépendre des aléas de la diplomatie. L'incapacité du « chancelier de fer » à fixer sa politique dans des institutions installa la diplomatie allemande dans une routine dont elle ne put s'extraire que par la course aux armements dans un premier temps, puis par la guerre.

En politique intérieure non plus, Bismarck ne parvint pas à définir un cadre susceptible de guider ses successeurs. Figure solitaire de son vivant, il fut encore moins compris une fois qu'il eut quitté définitivement la scène et devint bien vite une sorte de mythe vivant. Ses compatriotes se rappelaient les trois guerres qui avaient forgé l'unité allemande, mais oubliaient les laborieux travaux d'approche qui les avaient rendues possibles et la modération indispensable pour en récolter les fruits. Ils se souvenaient des déploiements de force, mais ignoraient tout de l'analyse subtile à partir de laquelle ceux-ci avaient été initiés.

La Constitution que Bismarck avait conçue pour l'Allemagne combinait elle aussi des tendances diverses. Bien que fondé sur le suffrage universel masculin – une première en Europe –, le Parlement (Reichstag) n'avait pas la haute main sur le Conseil, qui était nommé par l'empereur et ne pouvait être dissous que par lui. Le chancelier était plus proche de l'empereur et du Reichstag que ceux-ci ne l'étaient entre eux. Aussi, à l'intérieur de ces limites, Bismarck put-il manœuvrer les institutions les unes contre les autres, d'une façon très voisine de ce qu'il faisait en politique extérieure avec les autres États. Aucun de ses successeurs ne fut assez habile ou audacieux pour l'imiter. De sorte que le nationalisme, privé du levain de la démocratie, prit un esprit de clocher de plus en plus affirmé, tandis que la démocratie, en mal de responsabilités, devenait stérile. C'est peut-être une lettre que le « chancelier de fer » avait écrite à celle dont il ferait un jour sa femme qui résume le mieux l'essence de sa vie :

Ce qui en impose ici sur terre [...] a toujours quelque chose de l'ange déchu, beau mais à qui manque la paix, noble dans ses idées et ses entreprises mais que fuit la réussite, orgueilleux et solitaire <sup>51</sup>.

Les deux révolutionnaires qui marquèrent l'aube du système européen contemporain incarnaient bien des dilemmes caractéristiques de notre époque. Napoléon III, le révolutionnaire à regret, représente le courant qui fait de la politique une entreprise de relations publiques. Bismarck, le révolutionnaire conservateur, symbolise la tendance qui identifie la politique à l'analyse des forces.

Napoléon III avait des idées révolutionnaires, mais reculait devant leurs conséquences. Ayant passé sa jeunesse dans ce que le xx<sup>e</sup> siècle appellerait la contestation, il ne franchit jamais le fossé qui sépare la formulation d'une idée et sa mise en œuvre. Peu sûr de ses objectifs, inquiet de sa légitimité, il comptait sur l'opinion publique pour franchir le pas. Il conduisit sa politique étrangère à la manière des chefs politiques modernes, qui mesurent leur succès aux réactions des informations télévisées du soir. Comme eux, il se fit l'otage de la tactique pure, s'attachant à des objectifs à court terme et aux résultats immédiats, cherchant à impressionner son public en grossissant les pressions dont il était l'auteur. Ce faisant, il confondit la politique étrangère avec les manipulations du prestidigitateur. Car, en définitive, c'est la réalité et non la publicité qui détermine si un dirigeant a fait la différence.

L'opinion publique cesse de respecter, à la longue, les dirigeants qui lui renvoient l'image de ses propres incertitudes ou se contentent de mettre en évidence les symptômes des crises sans avoir prise sur l'avenir. Le rôle du dirigeant consiste à assumer le fardeau de l'action en se fiant à sa propre évaluation du tour que prendront les événements et de la manière dont on peut les infléchir. S'il ne le fait pas, les crises se multiplieront, et le dirigeant en question perdra le contrôle de la situation. Au bout du compte, Napoléon III fut le précurseur d'un curieux phénomène moderne : la figure politique qui cherche désespérément à comprendre ce que veut l'opinion publique et finit, pourtant, par être rejetée, voir méprisée par elle.

Bismarck se fia à son jugement pour agir. Il analysa brillamment les réalités et sut saisir les opportunités qui se présentèrent à la Prusse. Il se montra si bon architecte que l'Allemagne qu'il bâtit surmonta deux défaites au cours de conflits mondiaux, deux occupations étrangères, et une division du pays qui se perpétua pendant deux générations. Son échec fut de condamner sa société à engendrer un grand homme à chaque génération. C'est rarement le cas, et les institutions de l'Allemagne impériale s'y opposaient d'ailleurs. On peut dire en ce sens que Bismarck sema les graines des succès de son pays, mais aussi celles des catastrophes qui marqueraient le xx<sup>e</sup> siècle. « On ne se nourrit pas impunément de l'arbre de l'immortalité <sup>52</sup> », écrivit son ami von Roon à son propos.

La tragédie de Napoléon III fut que ses ambitions dépassaient ses capacités, celle de Bismarck que ses capacités dépassaient ce que pouvait absorber sa génération. Napoléon III laissa la France en état de paralysie stratégique ; Bismarck légua à l'Allemagne une grandeur qu'elle ne pouvait assimiler.



## 6

### *La Realpolitik* se retourne contre elle-même

La *Realpolitik* – la politique étrangère fondée sur le calcul des forces et l'intérêt national – amena l'unification de l'Allemagne. Et celle-ci fit que la *Realpolitik* se retourna contre elle-même, accomplissant l'inverse de ce qu'on attendait d'elle. Car le recours à la *Realpolitik* ne fait barrage à la course aux armements et à la guerre que si les principaux acteurs du système international ont la liberté d'ajuster leurs rapports mutuels en fonction des circonstances ou sont freinés par un système de valeurs communes – ou les deux.

Après son unification, l'Allemagne devint le pays le plus fort du continent, force qui augmenta au fil des décennies et eut pour effet de bouleverser la diplomatie européenne. Depuis l'apparition du système d'États moderne à l'époque de Richelieu, les puissances situées à la lisière de l'Europe – la Grande-Bretagne, la France et la Russie – avaient toujours exercé une pression sur le centre du continent. À présent, pour la première fois, celui-ci devenait assez fort pour exercer sa pression sur la périphérie. Comment l'Europe allait-elle négocier la présence centrale de ce nouveau géant ?

La géographie avait créé un dilemme insoluble. Aux termes de toutes les traditions de la *Realpolitik*, des coalitions européennes ne manqueraient

vraisemblablement pas de se former pour endiguer la puissance croissante, éventuellement dominante, de l'Allemagne. Occupant le centre de l'Europe, l'Allemagne courait le danger constant d'être cernée par ce que Bismarck appelait *le cauchemar des coalitions* \*. Mais si elle tentait de se protéger simultanément contre une coalition généralisée de tous ses voisins – à l'est comme à l'ouest –, elle était sûre de les menacer chacun individuellement et d'accélérer, ce faisant, la formation de coalitions. Ce genre de prophétie intéressée devint partie intégrante du système international. Ce qu'on appelait encore le Concert européen était divisé en réalité par deux faisceaux d'antagonismes : l'inimitié entre la France et l'Allemagne, et l'hostilité grandissante entre les Empires austro-hongrois et russe.

Pour ce qui était de la France et de l'Allemagne, l'ampleur de la victoire de la Prusse dans la guerre de 1870 avait créé chez les Français un irréductible désir de *revanche*\*, et l'annexion par l'Allemagne de l'Alsace-Lorraine avait ce ressentiment sur un problème concret. Il s'y mêla bientôt des craintes, les dirigeants français comprenant peu à peu que la guerre avait marqué la fin de la prépondérance de la France et irrévocablement modifié l'alignement des forces. La stratégie de Richelieu, qui dressait les divers États allemands les uns contre les autres dans une Europe centrale morcelée, était caduque. Prise entre le souvenir du passé et ses ambitions, la France sublima ses frustrations en se laissant absorber pendant près de cinquante ans par une idée fixe, récupérer l'Alsace-Lorraine, sans jamais penser que, en cas de succès, ses efforts satisferaient peut-être sa fierté mais ne modifieraient en rien la réalité stratégique. Seule, la France n'était plus assez forte pour contenir l'Allemagne ; désormais, il lui faudrait toujours des alliés pour se défendre. Parallèlement, elle se posait en permanence comme l'alliée en puissance de n'importe quel ennemi de l'Allemagne, ce qui bridait la souplesse de la diplomatie allemande et attisait toutes les crises dont l'Allemagne était partie prenante.

La seconde cassure de l'Europe, entre les Empires austro-hongrois et russe celle-là, fut aussi le résultat de l'unification allemande. Au moment où on le nommait *Ministerpräsident*, en 1862, Bismarck avait demandé à l'ambassadeur d'Autriche de transmettre à son empereur une proposition étonnante : que l'Autriche, le cœur de l'ancien Empire romain germanique, déplace son centre de gravité vers Budapest. L'ambassadeur jugea l'idée si grotesque qu'il l'attribuait, dans la dépêche qu'il envoya à Vienne, à l'épuisement nerveux de Bismarck. Or, vaincue dans la lutte pour la prépondérance en Allemagne, l'Autriche n'eut pas le choix et dut se rallier à la proposition de Bismarck. Budapest devint un partenaire égal, parfois dominant, dans la «double monarchie» nouvellement créée.

Exclu d'Allemagne, le nouvel Empire austro-hongrois ne pouvait s'étendre qu'en direction des Balkans. Comme l'Autriche n'avait pas participé aux entreprises coloniales outre-mer, ses dirigeants avaient fini par considérer les

---

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

Balkans, avec leur population slave, comme le champ naturel des ambitions géopolitiques autrichiennes – ne fût-ce que pour rester en paix avec les autres grandes puissances. Or cette politique sous-entendait obligatoirement un conflit avec la Russie.

Le bon sens aurait dû mettre en garde les dirigeants autrichiens contre le risque d'enflammer le sentiment national dans les Balkans ou de s'attirer l'inimitié durable de la Russie. Mais le bon sens ne courait pas les rues à Vienne, et encore moins à Budapest. Le nationalisme chauvin tenait le haut du pavé. Le cabinet viennois continua à tabler sur l'inertie en politique intérieure et sur les accès d'hystérie en politique étrangère qui l'avaient progressivement isolé depuis l'ère de Metternich.

L'Allemagne estimait n'avoir aucun intérêt national dans les Balkans. En revanche, la préservation de l'Empire austro-hongrois présentait pour elle un intérêt majeur. L'effondrement de la «double monarchie» risquait en effet de faire capoter toute la politique allemande de Bismarck. La fraction catholique germanophone de l'empire chercherait à se joindre à l'Allemagne, mettant en péril la prépondérance de la Prusse protestante pour laquelle il s'était battu avec tant de ténacité. Et la désintégration de l'Empire autrichien aurait laissé l'Allemagne sans un seul allié fiable. Par ailleurs, tout en voulant préserver l'Autriche, Bismarck ne souhaitait pas provoquer la Russie. Il réussirait à mettre ce problème épineux en veilleuse pendant quelques dizaines d'années, mais sans jamais parvenir à le résoudre.

Pour compliquer encore la situation, l'Empire ottoman se désagrégeait lentement et dans la douleur, suscitant de fréquents éclats entre les grandes puissances sur le partage des dépouilles. Bismarck déclara un jour que, lorsque cinq joueurs se répartissaient en deux camps, il était toujours préférable d'être dans celui de trois. Étant donné que, sur les cinq grandes puissances – Angleterre, France, Russie, Autriche, Allemagne –, la France était hostile, la Grande-Bretagne insaisissable en raison de sa politique de «splendide isolement», et la Russie ambivalente à cause de son conflit avec l'Autriche, l'Allemagne avait besoin d'une alliance avec la Russie et l'Autriche pour se retrouver à trois. Seul un homme d'État doté de la force de volonté et de l'habileté de Bismarck pouvait ne serait-ce qu'imaginer un numéro d'équilibriste aussi périlleux. Et c'est ainsi que les rapports entre l'Allemagne et la Russie devinrent l'élément décisif de la paix en Europe.

Une fois qu'elle eut fait son entrée sur la scène internationale, la Russie affirma sa position dominante en un temps record. Lors de la paix de Westphalie en 1648, on ne l'avait pas jugée assez importante pour être représentée. Mais à partir de 1750, elle prit une part active à toutes les guerres européennes importantes. Au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, elle inspirait déjà un vague sentiment d'inquiétude aux observateurs occidentaux. En 1762, le chargé d'affaires français à Saint-Pétersbourg rapportait :

Si l'on ne fait pas échec aux ambitions russes, leurs conséquences peuvent être fatales pour les puissances voisines [...]. Je sais que la puissance russe ne doit

pas se mesurer à son étendue, et que son emprise sur les territoires orientaux est plus un fantôme impressionnant qu'une source de force réelle. Mais je soupçonne aussi qu'une nation qui est capable de braver l'inclémence des saisons mieux que toute autre en raison de la rigueur de son climat local, qui est habituée à l'obéissance servile, qui vit de peu et se trouve donc en mesure de faire la guerre à peu de prix [...] une telle nation, dirais-je, a de fortes chances de se poser en conquérante [...] <sup>1</sup>.

Lorsque le congrès de Vienne s'était réuni, la Russie était apparue comme le pays le plus puissant du continent. Au milieu du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle, elle devint l'une des deux superpuissances mondiales, avant d'implorer, près de quarante ans plus tard, perdant en quelques mois une grande partie de ses immenses acquis des deux siècles précédents.

Le pouvoir absolu du tsar permettait aux maîtres de la Russie de mener une politique étrangère à la fois arbitraire et fantasque. En l'espace de six ans, de 1756 à 1762, la Russie s'engagea dans la guerre de Sept Ans aux côtés de l'Autriche et envahit la Prusse, passa dans le camp de celle-ci à la mort de l'impératrice Élisabeth en janvier 1762, puis affirma sa neutralité lorsque Catherine II la Grande déposa son époux en juin de la même année. Cinquante ans après, Metternich ferait remarquer que le tsar Alexandre I<sup>er</sup> n'avait jamais soutenu les mêmes théories pendant plus de cinq ans. Son conseiller, Friedrich von Gentz, décrivait ainsi la position du tsar : « Aucun des obstacles qui retiennent et contrarient l'action des autres souverains – autorité partagée, formes constitutionnelles, opinion publique, etc. – n'existe pour l'empereur de Russie. Ce qu'il rêve la nuit, il peut l'exécuter le lendemain matin <sup>2</sup>. »

La Russie cultivait le paradoxe. Constamment en guerre et s'agrandissant dans toutes les directions, elle ne s'en jugeait pas moins perpétuellement menacée. Plus l'empire devenait polyglotte, plus la Russie se sentait vulnérable, en raison, notamment, de son besoin d'isoler entre elles ses diverses nationalités. Pour maintenir leur domination et surmonter les tensions qui surgissaient entre les nombreuses populations de l'empire, tous les dirigeants de la Russie firent planer la menace d'un grand péril étranger, mythe dont pâtirait plus tard la stabilité de l'Europe.

À mesure que la Russie repoussait les frontières du territoire moscovite initial en direction du centre de l'Europe, des rivages du Pacifique et de l'Asie centrale, sa quête de sécurité se transformait. L'historien russe Vassili Klioutchevski a décrit ainsi le processus : « [...] ces guerres, défensives au début, devinrent imperceptiblement et sans volonté délibérée de la part des politiciens moscovites des guerres d'agression, une continuation directe de la politique unificatrice de l'ancienne dynastie [des Romanov], une lutte pour acquérir un territoire russe qui n'avait jamais appartenu à l'État moscovite <sup>3</sup>. »

La Russie finit par menacer bien plus l'équilibre européen que la souveraineté des pays situés sur son vaste pourtour. Quelle que fût l'ampleur des territoires qu'elle contrôlait, elle repoussait inexorablement ses frontières. Cette

dilatation eut d'abord un mobile essentiellement défensif, comme lorsque le prince Potemkine (surtout connu pour avoir placé des villages factices au bord des routes parcourues par la tsarine) prôna la conquête de la Crimée, jusque-là turque, en 1776, en alléguant à juste titre que la Russie pourrait mieux défendre son territoire <sup>4</sup>. En 1864, toutefois, la sécurité était devenue synonyme d'expansion continue. Le chancelier Aleksandr Gortchakov décrivait la poussée de la Russie en Asie centrale comme un mouvement nécessaire : contrainte d'intervenir constamment à sa périphérie pour la pacifier, elle se trouvait comme propulsée en avant du fait même de son élan initial :

La situation de la Russie en Asie centrale est celle de tous les États civilisés qui entrent en contact avec des tribus nomades à demi sauvages, dépourvues d'organisation sociale solide. En de tels cas, les intérêts de la sécurité des frontières et des relations commerciales exigent toujours que l'État le plus civilisé exerce une certaine autorité sur ses voisins [...].

L'État doit donc faire un choix : ou abandonner cet effort continu et condamner ses frontières à des troubles constants [...] ou alors s'avancer de plus en plus profondément dans les territoires sauvages [...] où le plus difficile est de pouvoir s'arrêter <sup>5</sup>.

Beaucoup d'historiens rappelèrent cette explication lorsque l'Union soviétique envahit l'Afghanistan en 1979.

Paradoxalement, il est également vrai que, pendant les deux cents dernières années, l'action et l'héroïsme russes ont préservé à plusieurs reprises l'équilibre européen. Sans la Russie, Napoléon et Hitler auraient presque sûrement réussi à établir des empires universels. Tel Janus, la Russie représentait à la fois un danger pour l'équilibre des forces et l'une de ses composantes décisives, un agent essentiel de cet équilibre mais qui ne lui appartenait pas pleinement. Pendant une grande partie de son histoire, la Russie accepta seulement les limites que lui imposait le monde extérieur, et de mauvaise grâce. Mais il y eut pourtant des périodes, en particulier les quarante années qui suivirent la fin des guerres napoléoniennes, pendant lesquelles elle n'exploita pas sa force mais l'employa, au contraire, à protéger les valeurs conservatrices en Europe centrale et occidentale.

Même lorsqu'elle recherchait la légitimité, la Russie adoptait un comportement bien plus messianique – donc impérialiste – que les autres cours conservatrices d'Europe occidentale. Alors que celles-ci s'imposaient la modération, les dirigeants russes entreprenaient des croisades. Comme quasiment rien ne venait contester leur légitimité, les tsars comprenaient mal les mouvements républicains et se bornaient à les juger contraires à la morale. Soutenant le principe de l'unité des valeurs conservatrices – au moins jusqu'à la guerre de Crimée –, ils étaient prêts aussi à invoquer la légitimité pour étendre leur influence, ce qui valut à Nicolas I<sup>er</sup> le surnom de « gendarme de l'Europe ». Aux plus beaux jours de la Sainte-Alliance, Friedrich von Gentz écrivait ceci à propos d'Alexandre I<sup>er</sup> :

L'empereur Alexandre, malgré tout le zèle et l'ardeur qu'il a constamment manifestés pour la Grande Alliance, est le souverain qui pourrait le plus aisément s'en passer [...]. Pour lui, la Grande Alliance n'est que l'instrument avec lequel il exerce, dans les affaires courantes, l'influence qui est l'un des principaux objets de son ambition [...]. Son intérêt à préserver le système ne se fonde pas, à la différence de l'Autriche, de la Prusse ou de l'Angleterre, sur la nécessité ou la crainte; c'est un intérêt gratuit et calculé, qu'il est en position de désavouer dès lors qu'un autre système lui offrirait de plus grands avantages <sup>6</sup>.

Comme les Américains, les Russes jugeaient leur société exceptionnelle. Ne se heurtant qu'à des sociétés nomades ou féodales, leur expansion en Asie centrale présentait beaucoup de points communs avec l'expansion américaine vers l'ouest, et les justifications qu'ils avançaient, si l'on se reporte au passage de Gortchakov cité plus haut, ressemblaient à l'explication que les Américains donnaient de leur propre « destinée manifeste ». Mais plus la Russie se rapprochait de l'Inde, plus elle éveillait la méfiance de la Grande-Bretagne, jusqu'au moment où, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, l'expansion russe en Asie centrale, à la différence de la marche vers l'ouest américaine, devint un problème de politique étrangère.

Cette ouverture des frontières figurait parmi les quelques traits communs de l'exception américaine et russe. Le sentiment qu'en avait l'Amérique se fondait sur la notion de liberté, celui de la Russie naissait de l'expérience de souffrances communes. Tout le monde pouvait prétendre à partager les valeurs de l'Amérique; celles de la Russie ne s'adressaient qu'à la nation russe et excluaient la plupart de ses sujets non russes. Son exceptionnalisme conduisit l'Amérique à un isolationnisme coupé par intermittence de croisades morales; celui de la Russie suscita chez elle un sens de sa mission qui lui inspira souvent des entreprises guerrières hasardeuses.

Le spécialiste russe de droit public international Mikhaïl Katkov, nationaliste, définissait ainsi la différence des valeurs occidentales et russes :

[...] tout, là-bas, se fonde sur des relations contractuelles et tout, ici, sur la foi; ce contraste fut déterminé à l'origine par la position adoptée par l'Église à l'ouest et celle qu'elle adopta à l'est. Une double autorité fondamentale existe là-bas; une autorité unique ici <sup>7</sup>.

Les écrivains et les intellectuels nationalistes russes et panslaves attribuaient invariablement le prétendu altruisme de la nation russe à sa confession orthodoxe. Passionnément nationaliste, Fedor Dostoïevski définissait cet altruisme comme l'obligation de libérer les peuples slaves du joug de l'étranger, quitte à défier les réticences de l'Europe occidentale tout entière. Pendant la campagne russe de 1877 dans les Balkans, le romancier écrivait :

Demandez au peuple, demandez au soldat : pourquoi se dressent-ils ? Pourquoi partent-ils en guerre et qu'en attendent-ils ? Ils vous diront, comme un seul

homme, qu'ils vont servir le Christ et libérer leurs frères opprimés [...]. Nous veillerons sur leur harmonie mutuelle et protégerons leur liberté et leur indépendance, contre toute l'Europe au besoin <sup>8</sup>.

À la différence des États de l'Europe occidentale, qu'elle admirait, méprisait et enviait simultanément, la Russie se considérait non pas comme une nation, mais comme une cause transcendant toute considération géopolitique, mue par la foi et unie par les armes. Dostoïevski ne limitait pas le rôle de la Russie à la libération de ses frères slaves : elle devait veiller à leur harmonie – une mission sociale qui tournait facilement à la domination. Pour Katkov, la Russie était la Troisième Rome :

Le tsar russe est plus que l'héritier de ses ancêtres; il est le successeur des césars de la Rome orientale, des organisateurs de l'Église et des conciles qui fondèrent le credo même de la foi chrétienne. Avec la chute de Byzance, Moscou s'est dressée et la grandeur de la Russie a commencé <sup>9</sup>.

Après la révolution, ce messianisme se reporta sur l'Internationale communiste.

Le paradoxe de l'histoire russe tient à cette ambivalence constante entre l'élan missionnaire et un sentiment d'insécurité généralisé. Sous sa forme la plus déviée, cette ambivalence engendra la crainte que l'empire n'implose s'il ne s'agrandissait pas. Ainsi, lorsque la Russie organisa le partage de la Pologne, son action lui fut dictée à la fois par des raisons de sécurité et par un expansionnisme hérité du XVIII<sup>e</sup> siècle. Un siècle après, cette nécessité de conquête avait pris son autonomie. En 1869, Rostislav Andreïevitch Fadeïev, fonctionnaire panslave, écrivait dans un essai qui fit autorité, *Opinion sur la question orientale*, que la Russie devait poursuivre sa marche vers l'ouest pour protéger ses conquêtes :

Le mouvement historique de la Russie du Dniepr à la Vistule [le partage de la Pologne] fut une déclaration de guerre à l'Europe, qui s'était introduite dans une partie du continent qui ne lui appartenait pas. La Russie se trouve à présent au milieu des lignes ennemies, situation qui ne peut être que provisoire : il lui faut soit repousser l'ennemi ou abandonner sa position [...], soit étendre son hégémonie jusqu'à l'Adriatique ou se retirer de nouveau en deçà du Dniepr [...] <sup>10</sup>.

L'analyse de Fadeïev ressemblait beaucoup à celle que George Kennan formulerait, de l'autre côté de la ligne de démarcation, dans un article fondateur sur les origines du comportement soviétique. Il prévoyait, notamment, que l'Union soviétique imploserait ou s'effondrerait si elle ne réussissait pas à s'agrandir <sup>11</sup>.

Le monde extérieur partagea rarement la haute idée que la Russie se faisait d'elle-même. Malgré les extraordinaires chefs-d'œuvre qu'elle produisit dans le domaine de la littérature et de la musique, elle ne fut jamais, pour ses

populations conquises, l'aimant culturel que représentait la mère patrie dans certains empires coloniaux. De même, l'Empire russe ne fut jamais considéré comme un modèle, ni par les autres sociétés ni par ses propres sujets. Pour le monde extérieur, la Russie constituait une force primordiale – une présence mystérieuse, expansionniste, qu'il fallait craindre et endiguer en s'associant à elle ou en l'affrontant.

Metternich s'était engagé sur la voie de l'association et, pendant une génération, ce choix s'était révélé le bon. Mais, après l'unification de l'Allemagne et de l'Italie, les grandes causes idéologiques de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle avaient perdu leur force unificatrice. Le nationalisme et le républicanisme révolutionnaire n'apparaissaient plus comme un danger pour l'ordre européen. À mesure que le nationalisme s'imposait comme principe organisateur, les têtes couronnées de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche éprouvaient de moins en moins le besoin de s'unir pour défendre ensemble leur légitimité.

Metternich avait réussi à mettre en place un semblant de gouvernement européen parce que les dirigeants de l'Europe estimaient que leur unité idéologique dressait une digue indispensable contre la révolution. Mais, dans les années 1870, ou bien l'on ne craignait plus la révolution, ou bien les divers gouvernements pensaient pouvoir la mettre en échec sans l'aide de l'extérieur. Deux générations avaient passé depuis l'exécution de Louis XVI, les révolutions libérales de 1848 avaient été contenues, et la France, bien que républicaine, avait perdu son ardeur de prosélyte. Aucune solidarité idéologique ne faisait plus obstacle au conflit toujours grandissant qui opposait la Russie et l'Autriche sur la question des Balkans, ou l'Allemagne et la France sur celle de l'Alsace-Lorraine. Les grandes puissances, lorsqu'elles se jugeaient réciproquement, ne se considéraient plus comme des associées au sein d'une cause commune, mais comme des rivales dangereuses, voire mortelles. L'affrontement devint la norme en diplomatie.

À une période plus ancienne, la Grande-Bretagne avait joué un rôle modérateur en se posant comme l'élément régulateur de l'équilibre européen. Encore à présent, elle restait le seul grand pays d'Europe capable de déployer une diplomatie d'équilibre des forces qu'aucune animosité envers une autre puissance ne venait entraver. Mais elle distinguait mal où se situait le danger principal, et lui faudrait plusieurs décennies avant de retrouver ses repères.

L'équilibre de l'ordre de Vienne, auquel la Grande-Bretagne était accoutumée, s'était radicalement modifié. L'Allemagne unifiée serait bientôt assez forte pour dominer seule l'Europe – une réalité à laquelle la Grande-Bretagne s'était toujours opposée dans le passé lorsqu'elle résultait de conquêtes. Toutefois, la plupart des dirigeants britanniques, hormis Disraeli, ne voyaient aucune raison de combattre un processus de consolidation nationale en Europe centrale qu'ils accueillaient favorablement depuis des dizaines d'années, surtout lorsqu'il culmina à la suite d'une guerre dans laquelle la France avait été, en principe, l'agresseur.

Depuis que Canning avait pris ses distances avec l'ordre de Metternich quelque quarante ans auparavant, la Grande-Bretagne avait pu, grâce à sa

politique de splendide isolement, se poser en protectrice de l'équilibre, surtout parce que aucun pays n'était capable, seul, de dominer le continent. Après son unification, l'Allemagne réunit peu à peu les conditions qui allaient le lui permettre. Et elle le fit, circonstance d'autant plus déroutante, en agrandissant son territoire national et non par voie de conquêtes. Or la Grande-Bretagne avait pour habitude d'intervenir uniquement lorsque l'équilibre des forces était véritablement attaqué, non lorsqu'il risquait de l'être. Comme la menace allemande ne devint explicite qu'après plusieurs décennies, la politique étrangère de la Grande-Bretagne centra son attention pendant le restant du siècle sur la France, dont les ambitions coloniales se heurtaient aux siennes, notamment en Égypte, et sur la progression de la Russie vers les Détroits, l'Iran, l'Inde et, plus tard, la Chine. Autrement dit, sur des questions uniquement coloniales. Quant à la gestion des affaires européennes, d'où sortirent les crises et les guerres du XX<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne poursuivit sa politique de splendide isolement.

Bismarck fut donc la figure dominante de la diplomatie européenne jusqu'au moment où il quitta le pouvoir, en 1890. Il voulait la paix pour le tout jeune Empire allemand et ne cherchait pas l'affrontement avec les autres nations. Mais, aucun frein moral ne liant plus désormais les États européens, il se retrouvait devant une tâche herculéenne. Il lui fallait tenir la Russie et l'Autriche à l'écart du camp de son ennemi, la France, ce qui l'obligeait à empêcher l'Autriche de contester les objectifs russes légitimes, et la Russie de saper l'Empire austro-hongrois. Il avait besoin d'être en bons termes avec la Russie sans s'aliéner la Grande-Bretagne, qui surveillait d'un œil méfiant les visées russes sur Constantinople et l'Inde. Même un génie comme Bismarck ne pouvait se livrer indéfiniment à cet exercice de haute voltige ; et les tensions grandissantes du système international devinrent de moins en moins contrôlables. Néanmoins, pendant près de vingt ans, Bismarck gouverna l'Allemagne en appliquant la *Realpolitik* qu'il avait préconisée, et il le fit avec tant de modération et de subtilité que l'équilibre ne se rompit jamais. Il entendait ne donner à aucune autre puissance – l'irréconciliable France exceptée – de raison d'entrer dans une alliance dirigée contre l'Allemagne. Affirmant que l'Allemagne unifiée était « rassasiée » et n'entretenait pas d'autres ambitions territoriales, Bismarck s'efforça de convaincre la Russie que son pays ne s'intéressait pas aux Balkans ; les Balkans, déclara-t-il, ne valaient pas la peine de sacrifier un seul grenadier poméranien. Songeant à la Grande-Bretagne, il se garda de toute action sur le continent susceptible d'alarmer celle-ci sur le sort de l'équilibre européen, et il tint l'Allemagne à l'écart de la course aux colonies. « Voici la Russie et voici la France, et nous voici : au milieu. C'est ma carte de l'Afrique », répondit-il un jour à un partisan du colonialisme allemand<sup>12</sup> – une conception que la politique intérieure l'obligerait à réviser par la suite.

Toutefois, on ne pouvait pas se contenter d'assurances. Il fallait à l'Allemagne une alliance avec la Russie et l'Autriche, si improbable qu'elle parût à première vue. C'est pourtant l'alliance que forma Bismarck en 1873 – la première « entente des trois empereurs », comme on l'appela. Attestant l'unité des

trois cours conservatrices, elle ressemblait énormément à la Sainte-Alliance. Bismarck s'était-il pris d'une affection soudaine pour l'ordre de Metternich qu'il s'était tant employé à détruire ? L'époque avait considérablement changé du fait des succès du chancelier. L'Allemagne, la Russie et l'Autriche avaient beau s'engager, fidèles en cela à l'esprit de Metternich, à réprimer de concert les courants subversifs dans leurs territoires réciproques, elles ne pouvaient plus être soudées par une aversion commune contre les extrémistes politiques – d'autant que chacune d'elles était assurée de pouvoir réprimer les troubles intérieurs sans aide de l'extérieur.

Qui plus est, Bismarck ne pouvait plus se prévaloir d'un attachement sans faille à la légitimité. Sa correspondance avec Gerlach (voir le chapitre 5) n'avait pas été publiée, mais personne n'ignorait les convictions qui inspiraient l'homme. Champion de la *Realpolitik* tout au long de sa carrière publique, il aurait difficilement pu faire croire à son brusque attachement à la légitimité. La rivalité géopolitique de plus en plus âpre entre la Russie et l'Autriche transcendait l'unité des monarques conservateurs. Chacun voulait s'approprier, dans les Balkans, les dépouilles de l'Empire ottoman qui se délabrait. Le panslavisme et l'expansionnisme de la vieille école contribuaient à lancer la Russie dans une politique balkanique aventureuse. Mû par la crainte, l'Empire austro-hongrois adoptait la même conduite. L'empereur d'Allemagne avait formé sur le papier une alliance avec ses confrères conservateurs de Russie et d'Autriche, mais ces deux derniers étaient engagés dans un farouche corps à corps. Traiter avec deux partenaires qui se considéraient comme un danger mortel l'un pour l'autre relevait de la gageure, et le réseau d'alliances conçu par Bismarck allait en souffrir jusqu'à la mort de celui-ci.

La première entente des trois empereurs apprit à Bismarck qu'il lui était désormais impossible de maîtriser les forces qu'il avait libérées en faisant appel aux principes internes de l'Autriche et de la Russie. Il s'efforcera donc de manœuvrer ses alliés en tablant sur la puissance et l'intérêt personnel.

Deux épisodes surtout prouvèrent que la *Realpolitik* formait le courant dominant de cette période. Le premier survint en 1875, sous la forme d'une pseudo-crise, lorsque l'éditorial d'un des grands journaux allemands afficha un titre provocant, « La guerre est-elle imminente ? », déclenchant des rumeurs de guerre forgées de toutes pièces. L'éditorial constituait une réaction à l'augmentation des dépenses d'armements de la France et à l'achat d'un grand nombre de chevaux par son armée. Bismarck peut fort bien avoir été à l'origine de cette rumeur sans avoir eu l'intention de pousser plus avant, puisqu'on n'assistera à aucune mobilisation même partielle de l'Allemagne et à aucun mouvement de troupes alarmant.

Réagir à une menace qui n'existe pas permet de redorer à peu de frais le blason d'une nation. Une diplomatie française habile donnait l'impression que l'Allemagne préparait une agression préventive. Le ministère des Affaires étrangères français fit courir le bruit que le tsar, dans un entretien avec l'ambassadeur de France, avait indiqué qu'il soutiendrait la France en cas de conflit franco-allemand. Toujours sensible au risque d'hégémonie sur l'Europe, la

Grande-Bretagne s'émute. Son Premier ministre, Disraeli, chargea son secrétaire aux Affaires étrangères, lord Derby, de faire des ouvertures au chancelier russe, Gortchakov, afin d'intimider Berlin :

Mon impression est que nous devrions opérer une manœuvre concertée pour préserver la paix en Europe comme l'a fait Pam [Palmerston] lorsqu'il prit de court la France et chassa les Égyptiens de Syrie. Nous pourrions envisager une alliance avec la Russie dans ce but précis; et d'autres puissances, comme l'Autriche et peut-être l'Italie, pourraient être invitées à s'y joindre [...] <sup>13</sup>.

Que Disraeli, qui se méfiait profondément des ambitions impériales de la Russie, ait pu faire simplement allusion à une alliance anglo-russe montre à quel point la perspective d'une hégémonie allemande sur l'Europe occidentale l'inquiétait. Comme les rumeurs de guerre s'éteignirent aussi vite qu'elles s'étaient propagées, l'idée de Disraeli ne fut jamais mise à l'épreuve. Bien qu'il ignorât les détails de cette manœuvre, Bismarck était trop astucieux pour ne pas avoir senti les inquiétudes latentes de la Grande-Bretagne.

Comme l'a démontré George Kennan <sup>14</sup>, la crise était bien moins grave que ne le laissait croire le bruit qu'elle suscitait. Bismarck ne songeait nullement à faire la guerre à une France humiliée, bien qu'il ne vît aucun inconvénient à donner à celle-ci l'impression qu'il s'y résoudrait si elle dépassait les bornes. Le tsar Alexandre II n'entendait pas cautionner la France républicaine, même s'il ne voyait aucune objection à laisser croire à Bismarck que cette option existait <sup>15</sup>. De sorte que Disraeli réagissait à ce qui n'était encore qu'une chimère. Pourtant les inquiétudes de la Grande-Bretagne, les manœuvres de la France et l'ambivalence de la Russie conjuguées convainquirent Bismarck que seule une politique active pouvait empêcher la formation d'une coalition d'où sortirait, une génération plus tard, la Triple-Entente, dirigée contre l'Allemagne.

Le second épisode fut nettement moins illusoire. Il prit la forme d'une autre crise des Balkans, qui prouva qu'aucun lien philosophique ou idéologique ne pouvait maintenir soudée l'entente des trois empereurs face à l'incompatibilité latente des intérêts nationaux. Comme cette crise mit en évidence le conflit qui allait condamner définitivement l'ordre européen de Bismarck et précipiter l'Europe dans la Première Guerre mondiale, elle sera traitée plus en détail.

La question d'Orient, en veilleuse depuis la guerre de Crimée, s'inscrit de nouveau à l'ordre du jour international avec une première série d'imbroglios qui, à mesure que le siècle progressait, devinrent aussi codifiés qu'une intrigue du kabuki japonais. Un incident provoquait une crise, la Russie émettait des menaces, la Grande-Bretagne envoyait la Royal Navy. La Russie occupait alors une partie quelconque des Balkans ottomans qu'elle retenait en otage. La Grande-Bretagne menaçait de déclarer la guerre. On entamait des négociations au cours desquelles la Russie mettait ses exigences en sourdine, et, à ce point précis, tout explosait.

En 1876, les Bulgares, qui vivaient depuis des siècles sous la domination turque, se révoltèrent et furent rejoints par les autres peuples des Balkans. La

Turquie réagit avec une férocité terrifiante, et la Russie, portée par ses sentiments panslaves, menaçait d'intervenir.

À Londres, la réaction de la Russie éveilla le spectre trop familier d'une mainmise russe sur les Détroits. Depuis Canning, les hommes d'État britanniques partageaient le principe que la Russie, si elle contrôlait les Détroits, imposerait son hégémonie sur la Méditerranée orientale et le Proche-Orient, menaçant ainsi la position de la Grande-Bretagne en Égypte. Donc, selon le raisonnement classique des Britanniques, l'Empire ottoman, si malade et barbare qu'il fût, devait être maintenu en vie, même au risque d'une guerre contre la Russie.

La situation posait un grave dilemme à Bismarck. Une avance russe capable de provoquer une action militaire de la Grande-Bretagne conduirait vraisemblablement l'Autriche à se joindre à la bagarre. Et, si l'Allemagne se voyait obligée de choisir entre l'Autriche et la Russie, la politique étrangère de Bismarck capotait en même temps que l'entente des trois empereurs. Dans tous les cas de figure, Bismarck risquait de se mettre à dos soit l'Autriche, soit la Russie, et de s'attirer les foudres de toutes les parties en cause s'il optait pour la neutralité. Comme il le rappelait au Reichstag en 1878 : « Nous avons toujours évité, en cas de divergence de vues entre l'Autriche et la Russie, de former une majorité de deux contre un en nous rangeant dans le camp d'une des parties [...] »<sup>16</sup>.

Cette modération était du pur Bismarck, mais la difficulté s'affirmait très réelle, et elle s'intensifia à mesure que la crise s'installait. Le premier mouvement de Bismarck fut d'essayer de resserrer les liens des trois empereurs en définissant une position commune. Au début de 1876, l'entente rédigea ce qu'on appela le mémorandum de Berlin, qui mettait en garde la Turquie en cas de poursuite de la répression. Il semblait sous-entendre que la Russie pourrait, à certaines conditions, intervenir dans les Balkans au nom du Concert européen, un peu comme les congrès de Vérone, Laibach et Troppau de Metternich avaient confié à telle ou telle puissance européenne le soin de faire appliquer leurs décisions.

Seulement, les temps avaient considérablement changé. À l'époque de Metternich, Castlereagh était aux Affaires étrangères et pouvait se dire favorable à une intervention de la Sainte-Alliance, même quand la Grande-Bretagne refusait d'en faire partie. À présent, Disraeli était Premier ministre, et le mémorandum de Berlin lui parut annoncer un démantèlement de l'Empire ottoman excluant la Grande-Bretagne. Cette initiative ressemblait trop à cette hégémonie européenne à laquelle la Grande-Bretagne s'opposait depuis des siècles. Exprimant ses doléances à Chouvalov, l'ambassadeur de Russie à Londres, Disraeli lança : « On a traité l'Angleterre comme s'il s'agissait du Monténégro ou de la Bosnie <sup>17</sup> ! » Il écrivait à lady Bradford, avec qui il échangeait une correspondance suivie :

Il n'y a pas d'équilibre et, sauf à nous écarter de notre voie habituelle pour agir avec les trois puissances du Nord, celles-ci peuvent agir sans nous, ce qu'un État comme l'Angleterre ne saurait accepter <sup>18</sup>.

Devant le front uni présenté par Saint-Pétersbourg, Berlin et Vienne, il eût été extrêmement difficile à la Grande-Bretagne de s'opposer à un accord. Disraeli ne semblait avoir d'autre choix que de se joindre aux cours du Nord, tandis que la Russie attaquait la Turquie.

Toutefois, fidèle à la tradition de Palmerston, Disraeli décida de commencer par quelques exercices d'assouplissement. La Royal Navy fit mouvement en Méditerranée orientale, cependant qu'il affirmait bien haut ses sentiments proturcs – s'assurant ainsi que la Turquie se montrerait inflexible et obligeant les divergences latentes qui couvaient au sein de l'entente des trois empereurs à se dévoiler. Disraeli, qui ne fut jamais connu pour sa modestie excessive, dit à la reine Victoria qu'il avait brisé ladite entente. Il la décrétait «virtuellement défunte, aussi défunte que le triumvirat romain <sup>19</sup>».

Benjamin Disraeli était l'un des personnages les plus curieux et les plus extraordinaires qui eût jamais été à la tête d'un gouvernement anglais. Apprenant en 1868 qu'il allait être nommé Premier ministre, il exultait : « Hourra ! Hourra ! Je suis arrivé en haut du mât de cocagne ! » En revanche, lorsque son adversaire obstiné, William Ewart Gladstone, fut invité à lui succéder cette même année, celui-ci rédigea une méditation prolixe sur les responsabilités du pouvoir et sur ses devoirs sacrés envers Dieu, dans laquelle il implorait notamment le Tout-Puissant de lui donner la force d'âme nécessaire pour assumer les graves responsabilités de la charge de Premier ministre.

Les déclarations des deux grands hommes qui dominèrent la politique britannique dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle mettent en évidence des personnalités diamétralement opposées : Disraeli – hypocrite, brillant, vif – et Gladstone – érudit, pieux et grave. Il est pour le moins ironique que le parti tory victorien, composé de grands propriétaires terriens et de familles aristocratiques farouchement anglicanes, ait promu à sa tête ce brillant aventurier juif, et que le sérail du parti en question ait projeté sur le devant de la scène mondiale la quintessence de ceux qui n'en faisaient pas partie. Jamais aucun juif ne s'était élevé si haut dans la politique anglaise. Un siècle après, ce seraient de nouveau des tories à l'esprit apparemment étroit, et non un parti travailliste imbu de son esprit progressiste, qui porteraient au pouvoir Margaret Thatcher – une fille d'épicier qui se révéla elle aussi un chef de parti remarquable et devint la première femme Premier ministre de Grande-Bretagne.

La fortune de Disraeli avait de quoi surprendre. Romancier dans sa jeunesse, il appartenait davantage aux *litterati* qu'aux politiques, et on l'imaginait mieux faisant une étincelante carrière de romancier et de causeur que sous les traits d'une des figures fondatrices de la politique britannique du XIX<sup>e</sup> siècle. Comme Bismarck, Disraeli jugeait nécessaire d'étendre le suffrage à l'homme de la rue, convaincu que les classes moyennes de l'Angleterre voteraient conservateur.

Chef des tories, Disraeli définit une nouvelle forme d'impérialisme, différente de l'expansion essentiellement commerciale menée par la Grande-Bretagne depuis le XVII<sup>e</sup> siècle – qui avait permis au pays, a-t-on dit, de construire un empire dans un accès d'étourderie. Pour Disraeli, l'empire représentait une nécessité non pas économique, mais spirituelle, et la condition requise pour

assurer la grandeur de son pays. « Le problème est de taille », lança-t-il dans son célèbre discours du Crystal Palace de 1872. « Il s'agit de savoir si vous vous contenterez d'être une Angleterre satisfaite, modelée par, et sur, des principes continentaux et qui rencontrera le moment venu un destin inévitable, ou si vous serez un grand pays – un pays impérial –, un pays où vos fils, lorsqu'ils s'élèveront, atteindront les plus hautes positions, et qui non seulement obtiendront l'estime de leurs compatriotes, mais s'attireront le respect du monde <sup>20</sup>. »

En adhérant à ce credo, Disraeli ne pouvait que s'opposer à la menace russe sur l'Empire ottoman. Au nom de l'équilibre européen, il refuserait de se plier aux prescriptions de l'entente des trois empereurs, et, au nom de l'Empire britannique, il empêcherait la Russie de faire appliquer le consensus européen sur les accès à Constantinople. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, en effet, la Grande-Bretagne avait acquis la ferme conviction que la Russie constituait la principale menace à sa position dans le monde. Elle estimait que ses intérêts outre-mer risquaient d'être pris en tenaille par celle-ci, le manche dirigé vers Constantinople, la mâchoire vers l'Inde en passant par l'Asie centrale. Au cours de son expansion en Asie centrale pendant la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, la Russie avait mis au point une tactique de conquête qui ferait bientôt figure de stéréotype. La victime se trouvait toujours si éloignée du centre nerveux des affaires mondiales que peu d'Occidentaux avaient une idée précise de ce qui se passait. On se rabattait donc sur les vieux clichés : le tsar était un monarque bienveillant, et ses subordonnés à l'esprit belliqueux exploitaient l'éloignement et la confusion au profit de la diplomatie russe.

Dans le chœur des puissances européennes, seule la Grande-Bretagne s'inquiétait de l'Asie centrale. À mesure que l'expansion russe poussait avec obstination vers le sud, en direction de l'Inde, les protestations de Londres s'attiraient les réponses évasives du chancelier, le prince Aleksandr Gortchakov, qui souvent ignorait ce que faisaient les armées russes. D'après lord Augustus Loftus, l'ambassadeur britannique à Saint-Petersbourg, estimait que la pression exercée par la Russie sur l'Inde « ne venait pas du souverain, bien qu'il soit un monarque absolu, mais était plutôt due au rôle prépondérant joué par l'administration militaire. Là où l'on maintient sur pied une énorme armée, il est absolument nécessaire de trouver à l'employer [...]. Lorsqu'un système de conquête se met en place, comme en Asie centrale, chaque acquisition de territoire entraîne une autre, et la difficulté est de savoir où s'arrêter <sup>21</sup> ». Cette observation reprenait naturellement, sur le plan concret cette fois, les propres mots de Gortchakov (voir ci-dessus, p. 127). Par ailleurs, le cabinet britannique se moquait de savoir si la Russie menaçait l'Inde par son élan ou du fait de son impérialisme délibéré.

Le même scénario ne cessait de se répéter. Bon an mal an, les soldats russes s'enfonçaient plus avant dans les territoires d'Asie centrale. La Grande-Bretagne demandait alors des explications et recevait toutes sortes d'assurances : le tsar n'avait pas l'intention d'annexer le moindre mètre carré de terrain. Au début, ces mots d'apaisement parvenaient à calmer le jeu. Mais, inévitablement, une nouvelle avancée des Russes rouvrait la question.

Par exemple, après que l'armée russe eut occupé Samarkand (dans l'actuel Ouzbékistan) en mai 1868, Gortchakov déclara à l'ambassadeur britannique, sir Andrew Buchanan, que « le gouvernement russe non seulement ne souhaitait pas l'occupation de cette ville, mais qu'il la regrettait profondément, et il [Buchanan] avait reçu l'assurance que ce contrôle n'avait rien de définitif <sup>22</sup> ». Samarkand, bien entendu, resta sous la souveraineté russe jusqu'à la chute de l'Union soviétique, plus d'un siècle après.

En 1872, la même scène se joua à quelques centaines de kilomètres en direction du sud-est, cette fois à propos de la principauté de Khiva, sur la frontière de l'actuel Afghanistan. Le comte Chouvalov, l'aide de camp du tsar, fut dépêché à Londres avec mission d'assurer une fois de plus à la Grande-Bretagne que la Russie n'envisageait pas d'annexer de nouveau territoire en Asie centrale :

Non seulement l'empereur n'avait pas la moindre intention de prendre possession de Khiva, mais on avait établi des directives formelles pour qu'il n'en fût pas ainsi, et donné des instructions afin que les conditions imposées à la ville ne conduisent en aucun cas à son occupation prolongée <sup>23</sup>.

À peine ces assurances avaient-elles été formulées qu'on apprit que le général Kaufmann avait écrasé Khiva et imposé un traité diamétralement opposé aux assertions de Chouvalov.

En 1875, Kokand, autre principauté sur la frontière afghane, subissait le même sort. Cette fois, le chancelier Gortchakov se sentit plus ou moins tenu de justifier le décalage entre les assurances données par la Russie et ses initiatives. Il imagina une distinction ingénieuse, inédite, entre les assurances unilatérales (qui, selon sa définition, n'avaient pas de force contraignante) et les engagements bilatéraux officiels. « Le Cabinet de Londres, écrivait-il dans une note, semble penser, par ce que nous lui avons exposé à plusieurs occasions, spontanément et en toute amitié, nos vues sur l'Asie centrale, et en particulier notre ferme résolution de ne pas poursuivre une politique de conquête ou d'annexion, que nous avons contracté des engagements précis à son égard à propos de cette affaire <sup>24</sup>. » En d'autres termes, la Russie tenait à avoir les mains libres en Asie centrale, fixerait elle-même ses limites et ne serait même pas liée par ses propres assurances.

Disraeli n'entendait pas voir ces méthodes s'appliquer aux accès à Constantinople. Il encouragea les Turcs ottomans à rejeter le mémorandum de Berlin et à poursuivre leurs exactions dans les Balkans. Mais en dépit de la fermeté affichée par les Britanniques, Disraeli subissait la pression de son opinion. Celle-ci était révoltée par les atrocités des Turcs, et Gladstone se répandait en invectives contre l'immoralité de la politique étrangère de Disraeli. Ce dernier se sentit donc obligé d'accepter le protocole de Londres de 1877, dans lequel il se joignait aux trois cours du Nord pour sommer la Turquie d'arrêter ses massacres dans les Balkans et de procéder à la réforme de son administration dans la région. Mais le sultan, convaincu d'avoir Disraeli dans son camp, quelles que fussent les exigences officiellement formulées, ne voulut même pas recevoir ce

document. Disraeli avait les mains liées; une guerre pour la Turquie risquait d'entraîner la chute de son gouvernement.

Toutefois, comme lors des nombreuses crises antérieures, les dirigeants russes allèrent trop loin. Conduites par le brillant, mais imprudent, général et diplomate Nicolas Ignatiev, les forces russes arrivèrent aux portes de Constantinople. L'Autriche revenait déjà sur son idée de soutenir la campagne russe. Disraeli fit entrer les navires de guerre britanniques dans les Dardanelles. C'est alors qu'Ignatiev scandalisa l'Europe entière en faisant connaître les termes du traité de San Stefano, qui allait émasculer la Turquie et créer une « Grande-Bulgarie ». De l'avis presque général, cet État qui allait jusqu'à la Méditerranée serait placé sous la domination russe.

Depuis 1815, l'Europe tenait que le sort de l'Empire ottoman ne pouvait être tranché que par le Concert européen dans son entier et non par une puissance isolée, et encore moins par la Russie. Or le traité de San Stefano ouvrait la porte à la mainmise de la Russie sur les Détroits, ce que la Grande-Bretagne ne pouvait admettre, et sur les Slaves des Balkans, ce que l'Autriche ne pouvait davantage tolérer. La Grande-Bretagne et l'Autriche-Hongrie déclarèrent donc que le traité était inacceptable.

Brusquement, Disraeli ne fut plus seul. Pour les dirigeants russes, ses initiatives laissaient sinistrement présager le retour à la coalition de la guerre de Crimée. Lorsque le secrétaire au Foreign Office, lord Salisbury, publia son célèbre mémorandum d'avril 1878 montrant pourquoi il fallait réviser le traité de San Stefano, même Chouvalov, l'ambassadeur russe à Londres et rival de longue date d'Ignatiev, fut d'accord. La Grande-Bretagne menaçait de faire la guerre si la Russie entraît dans Constantinople, l'Autriche se disait prête à agir de même compte tenu du projet de répartition des dépouilles dans les Balkans.

L'entente des trois empereurs, si chère à Bismarck, vacillait, prête à s'effondrer. Jusque-là, le chancelier avait fait preuve d'une extraordinaire prudence. En août 1876, un an avant que les armées russes fassent mouvement vers la Turquie « au nom de l'orthodoxie et de la cause slave », Gortchakov avait proposé à l'Allemagne d'accueillir un congrès pour régler la crise des Balkans. Alors que Metternich ou Napoléon III auraient sauté sur l'occasion de se poser en principal médiateur du Concert européen, Bismarck hésita, convaincu qu'un congrès n'accentuerait que plus les divergences au sein de l'entente. Il confiait en privé que tous les participants, y compris la Grande-Bretagne, en sortiraient « dans de mauvaises dispositions à notre égard parce que aucun n'obtiendrait de nous l'appui qu'il attendait <sup>25</sup> ». Bismarck jugeait également peu sage de réunir Disraeli et Gortchakov – « ministres d'une vanité tout aussi dangereuse » à son sens.

Néanmoins, comme la crise des Balkans menaçait de déclencher une guerre généralisée en Europe, Bismarck organisa à contrecœur un congrès à Berlin, la seule capitale où les dirigeants russes consentaient à se rendre. Mais il préféra garder ses distances avec la voie diplomatique et persuada le ministre austro-hongrois des Affaires étrangères, Andrassy, de se charger d'envoyer les invitations.

Le congrès devait se réunir le 13 juin 1878. Toutefois, la Grande-Bretagne et la Russie avaient déjà réglé les principaux points d'un accord que Lord Salisbury et le nouveau ministre des Affaires étrangères russe, Chouvalov, avaient signé le 30 mai. La « Grande-Bulgarie » créée par le traité de San Stefano était remplacée par trois nouvelles entités : la Bulgarie, indépendante mais considérablement amputée, la Roumélie-Orientale, État autonome placé, en principe, sous l'autorité d'un gouverneur turc, mais dont l'administration serait sous le contrôle d'une commission européenne (annonçant les activités de maintien de la paix qu'assureraient les Nations unies au xx<sup>e</sup> siècle), et le reste de la Bulgarie qui repassait sous contrôle turc. On réduisit les gains territoriaux de la Russie en Arménie. Dans des protocoles secrets séparés, la Grande-Bretagne promettait à l'Autriche de soutenir l'occupation par celle-ci de la Bosnie-Herzégovine et assurait au sultan qu'elle garantirait la Turquie d'Asie. En échange, le sultan l'autorisait à utiliser Chypre comme base navale.

Lorsque le congrès de Berlin se réunit, le danger de guerre qui avait poussé Bismarck à l'accueillir s'était largement dissipé. Le congrès fut surtout l'occasion pour l'Europe de donner sa bénédiction à ce qui avait déjà été négocié. On se demande si Bismarck aurait couru le risque d'assumer le rôle, précaire en soi, de médiateur s'il avait pu en prévoir l'issue. Il ne fait aucun doute que l'imminence même de la réunion avait conduit la Grande-Bretagne et la Russie à traiter séparément et vite, ni l'une ni l'autre ne souhaitant exposer aux fantaisies d'un congrès européen des avantages réciproques qu'elles pouvaient négocier directement.

Fixer les points de détail d'un accord déjà conclu n'a rien de glorieux. Tous les grands pays, sauf la Grande-Bretagne, étaient représentés par leurs ministres des Affaires étrangères. Pour la première fois dans l'histoire de l'Angleterre, un Premier ministre et un ministre des Affaires étrangères assistaient à un congrès hors des îles Britanniques, Disraeli refusant de laisser Salisbury recueillir les lauriers d'une grande victoire diplomatique déjà largement assurée. Gortchakov, vieux et vaniteux, qui avait négocié avec Metternich aux congrès de Laibach et de Vérone plus d'un demi-siècle auparavant, choisit le congrès de Berlin pour se produire une dernière fois sur la scène internationale. « Je ne veux pas qu'on m'éteigne comme une lampe qui fume. Je veux disparaître comme une étoile », déclara-t-il en arrivant à Berlin <sup>26</sup>.

Comme on lui demandait qui avait été le centre de gravité du congrès, Bismarck répondit : « *Der alte Jude, das ist der Mann* (Le vieux juif, c'est lui, l'homme de la situation) », autrement dit, Disraeli <sup>27</sup>. Ces deux hommes, dont les origines ne pouvaient être plus différentes, finirent par s'admirer mutuellement. Tous deux souscrivaient aux principes de la *Realpolitik* et détestaient ce qu'ils estimaient être les faux-semblants de la morale. La coloration religieuse des déclarations de Gladstone (qu'ils détestaient tous deux) leur apparaissait comme de la pure fumisterie. Ni Bismarck ni Disraeli n'éprouvaient la moindre sympathie pour les Slaves des Balkans, qu'ils considéraient comme des fauteurs de troubles chroniques et violents. Les deux hommes avaient le même goût des piques, des pointes sarcastiques, des généralisations sans nuances et des traits

moqueurs. Impatients et vite irrités par les détails, leur goût les portait à l'audace et au spectaculaire.

On peut dire de Disraeli qu'il fut le seul homme politique à jamais l'avoir emporté sur Bismarck. Il arriva au congrès fort d'avoir déjà atteint son objectif – une position inattaquable qui avait été celle de Castlereagh à Vienne, et qui serait celle de Staline après la Seconde Guerre mondiale. Il ne restait plus qu'à régler les détails de l'application de l'accord conclu entre la Grande-Bretagne et la Russie, et un problème militaire essentiellement technique : qui, de la Turquie ou de la nouvelle Bulgarie, devait contrôler les défilés des Balkans. Le problème stratégique qui se posait à Disraeli était de protéger au maximum la Grande-Bretagne contre la possible rancœur de la Russie, qui devait abandonner quelques-unes de ses conquêtes.

Il y réussit du fait de la position trop compliquée qu'adopta Bismarck. Ce dernier ne voyait aucun intérêt allemand dans les Balkans et n'avait aucune préférence de fond sur la façon dont on réglerait les questions à l'ordre du jour, si ce n'est qu'il fallait à tout prix ou presque éviter une guerre entre l'Autriche et la Russie. Il estimait jouer au congrès le rôle de l'« *ehrlicher Makler* » (l'honnête courtier), et il commença presque toutes ses déclarations par ces mots : « *L'Allemagne, qui n'est liée par aucun intérêt direct dans les affaires d'Orient* »<sup>28</sup>...

Tout en ne comprenant que trop le jeu qui se jouait au congrès, Bismarck avait l'impression d'être plongé dans un de ces cauchemars où l'on voit le danger se rapprocher sans rien pouvoir faire pour l'éviter. Lorsque le parlement allemand lui demanda d'adopter une position plus ferme, il rétorqua qu'il voulait se tenir à l'écart des écueils. Il souligna les dangers de la médiation en rappelant un incident survenu en 1851, lorsque le tsar Nicolas I<sup>er</sup> s'était interposé entre l'Autriche et la Prusse en se rangeant, de fait, dans le camp de l'Autriche :

À l'époque, le tsar Nicolas joua le rôle que [mon adversaire] voudrait donner à l'Allemagne à présent ; il [Nicolas] est venu et a dit : « Le premier qui tire, je l'abats », et c'est ainsi que la paix fut préservée. À l'avantage de qui, et aux dépens de qui, la réponse appartient à l'histoire et je ne souhaite pas en débattre ici. Je demande simplement : le rôle que joua le tsar Nicolas en prenant parti fut-il jamais payé de retour ? Certainement pas par nous en Prusse ! [...] Le tsar Nicolas eut-il les remerciements de l'Autriche ? Trois ans plus tard éclatait la guerre de Crimée, et il est inutile que j'en dise davantage<sup>29</sup>.

Et, aurait-il pu ajouter, l'intervention du tsar n'empêcha pas la Prusse d'unifier en dernier ressort l'Allemagne du Nord – ce qui était le vrai problème en 1851.

Bismarck tira le meilleur parti de la donne. Sa stratégie consista, pour l'essentiel, à appuyer la Russie sur les questions touchant à la partie orientale des Balkans (comme l'annexion de la Bessarabie) et à soutenir l'Autriche sur

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

celles qui étaient liées à la partie occidentale (comme l'occupation de la Bosnie-Herzégovine). Il ne contra la Russie que sur un point. Lorsque Disraeli menaça de quitter le congrès si on ne laissait pas à la Turquie les défilés face à la Bulgarie, il intervint directement auprès du tsar pour contourner la position du négociateur russe, Chouvalov.

Bismarck évitait ainsi une brouille avec la Russie, comme cela avait été le cas de l'Autriche après la guerre de Crimée. Mais il ne sortait pas indemne de la crise. Beaucoup de dignitaires russes estimaient qu'on leur avait volé leur victoire. La Russie pouvait reporter les gains territoriaux à plus tard par souci de légitimité (comme le firent Alexandre I<sup>er</sup> lors de l'insurrection grecque des années 1820 et Nicolas I<sup>er</sup> pendant les révolutions de 1848), jamais elle ne renonçait à son objectif ultime ni ne reconnaissait l'équité d'un compromis. Les coups d'arrêt portés à son expansionnisme alimentaient en général sa rancune boudeuse.

Et c'est ainsi que la Russie, après le congrès de Berlin, imputa sa déconvenue au Concert européen et non pas à ses ambitions excessives ; non pas à Disraeli, qui avait organisé la coalition contre elle et l'avait menacée d'une guerre, mais à Bismarck, qui avait su se faire écouter par le congrès afin d'éviter un conflit européen. Elle avait fini par s'accomoder de l'opposition de la Grande-Bretagne ; en revanche, le rôle d'honnête courtier tenu par un allié traditionnel comme l'Allemagne fut reçu comme un camouflet par les Slaves. La presse nationaliste qualifiait le congrès de « coalition européenne contre la Russie dirigée par le prince de Bismarck <sup>30</sup> », devenu le bouc émissaire responsable de l'échec de la Russie à atteindre ses objectifs démesurés.

Chouvalov, le principal négociateur russe à Berlin, et donc bien placé pour connaître le dessous des cartes, résumait ainsi l'attitude chauvine des Russes au lendemain du congrès :

On préfère laisser aux gens l'illusion aberrante que les intérêts de la Russie ont gravement souffert de l'action de certaines puissances étrangères, et on alimente ainsi une agitation des plus pernicieuses. Tout le monde veut la paix ; l'état du pays l'exige de manière pressante, mais en même temps on tente de rejeter sur le monde extérieur les conséquences des mécontentements causés, en réalité, par les erreurs de sa propre politique <sup>31</sup>.

Ce tableau de la situation ne reflétait pas, toutefois, le sentiment dominant de l'opinion publique russe. Sans aller jusqu'aux excès de la presse chauvine et des extrémistes panslaves, le tsar lui-même acceptait mal les résultats du congrès. Au cours des décennies suivantes, la perfidie montrée par l'Allemagne à Berlin allait être l'argument de base de nombreux documents définissant la ligne de conduite de la Russie, parmi lesquels plusieurs furent rédigés juste avant le déclenchement de la Première Guerre mondiale. L'entente des trois empereurs, fondée sur l'unité des monarques conservateurs, avait vécu. Désormais, s'il devait y avoir une force unificatrice dans les affaires internationales, ce serait la *Realpolitik* elle-même.

Dans les années 1850, Bismarck s'était fait l'avocat d'une politique qui constituait l'équivalent continental du «splendide isolement» de l'Angleterre. Il avait préconisé que la Prusse reste à l'écart de toute intervention avant de mettre son poids dans le camp, quel qu'il soit, qui semblait le mieux servir son intérêt national au moment considéré. Cette stratégie évitait les alliances qui limitaient la liberté d'action, et, surtout, donnait à la Prusse plus d'options qu'à n'importe quelle puissance rivale. Pendant les années 1870, Bismarck essaya de consolider l'unification de l'Allemagne en renouant l'alliance traditionnelle avec l'Autriche et la Russie. Mais une situation entièrement nouvelle se mit en place dans les années 1880. L'Allemagne était trop forte pour rester isolée, car cette supériorité risquait d'unir l'Europe contre elle. Et elle ne pouvait plus compter sur le soutien historique, presque réflexe, de la Russie. L'Allemagne était un géant en mal d'amis.

Bismarck résolut le dilemme en inversant du tout au tout sa stratégie en matière de politique étrangère. Puisqu'il ne pouvait plus manœuvrer l'équilibre des forces en prenant moins d'engagements qu'un adversaire en puissance, il allait nouer plus de relations avec plus de pays que n'importe quelle autre puissance, ce qui lui permettrait de choisir entre de nombreux alliés selon les circonstances. Renonçant à la liberté de manœuvre qui avait caractérisé sa diplomatie des vingt années précédentes, il entreprit de construire un réseau d'alliances habilement conçues, afin, d'une part, d'empêcher les adversaires en puissance de l'Allemagne de se regrouper, et, d'autre part, de restreindre les initiatives des partenaires de l'Allemagne. Dans chacune des coalitions parfois contradictoires de Bismarck, l'Allemagne était toujours plus proche de ses divers partenaires qu'eux-mêmes ne l'étaient entre eux, ce qui lui permettait toujours d'opposer son veto à une action commune et de conserver la possibilité d'agir seule. Pendant dix ans, il parvint à maintenir avec les adversaires de ses alliés tout un système de pactes grâce auquel il put modérer les tensions de part et d'autre.

Bismarck jeta les bases de sa nouvelle politique en 1879, en concluant une alliance secrète avec l'Autriche. Conscient des rancœurs de la Russie après le congrès de Berlin, il espérait à présent faire barrage à de nouvelles visées expansionnistes. Toutefois, peu désireux de voir l'Autriche se prévaloir de l'appui allemand pour provoquer la Russie, il se ménagea aussi la possibilité d'opposer un veto à la politique autrichienne dans les Balkans. La chaleur avec laquelle Salisbury accueillit l'alliance austro-allemande – célébrant cette «annonce d'une grande joie» avec des accents bibliques – prouva à Bismarck qu'il n'était pas seul à vouloir brider l'expansionnisme russe. Salisbury espérait très certainement que l'Autriche, appuyée par l'Allemagne, allait se charger du fardeau dévolu jusque-là à la Grande-Bretagne et bloquer l'avance soviétique vers les Détroits. Bismarck n'était pas homme à livrer bataille pour défendre l'intérêt national d'autres pays. Et il répugnait tout particulièrement à le faire dans les Balkans, car il méprisait trop les querelles de cette région. «On doit faire clairement comprendre à ces voleurs de moutons que les gouvernements européens n'ont aucun besoin d'être tributaires de leurs convoitises

et de leurs rivalités <sup>32</sup>», fulminait-il un jour à ce propos. Malheureusement pour la paix de l'Europe, ses successeurs oublieraient cette mise en garde.

Bismarck proposait de recourir à une alliance et non à une confrontation pour freiner les ambitions russes dans les Balkans. La perspective de se retrouver isolé arrêta net le tsar. Jugeant que la Grande-Bretagne constituait le principal adversaire de la Russie et que la France était trop faible et, surtout, trop républicaine pour faire une alliée convenable, il accepta de voir renaître de ses cendres l'entente des trois empereurs, fondée cette fois sur la *Realpolitik*.

Les avantages d'une alliance avec son principal adversaire n'apparurent pas immédiatement à l'empereur d'Autriche. Il aurait préféré s'associer avec la Grande-Bretagne, ayant comme elle intérêt à arrêter l'avance de la Russie vers les Détroits. Mais la défaite de Disraeli aux élections de 1880 et l'arrivée de Gladstone au pouvoir avaient mis fin à cet espoir ; la participation, même indirecte, de la Grande-Bretagne à une alliance proturque et antirusse n'était plus à l'ordre du jour.

La deuxième entente des trois empereurs ne se retrancha derrière aucun prétexte d'ordre moral. Collant étroitement aux principes de la *Realpolitik*, ses signataires s'engageaient à faire preuve d'une neutralité bienveillante au cas où l'un d'entre eux se trouverait pris dans un conflit armé avec un quatrième pays – si l'Angleterre entrait en guerre avec la Russie, par exemple, ou la France avec l'Allemagne. L'entente mettait ainsi l'Allemagne à l'abri d'une guerre sur deux fronts, et la Russie d'un retour à la coalition de la guerre de Crimée (Grande-Bretagne, France et Autriche), mais on ne touchait pas à l'engagement pris par l'Allemagne de défendre l'Autriche contre une agression. En empêchant l'Autriche – du moins sur le papier – de prendre part à une coalition dirigée contre la Russie, on reportait sur la Grande-Bretagne la responsabilité de s'opposer à l'expansionnisme russe dans les Balkans. Cet équilibre d'alliances qui se contrebalançaient en partie rendit presque à Bismarck la liberté d'action dont il avait joui précédemment, lorsqu'il se tenait à une prudente réserve diplomatique. Et, surtout, Bismarck avait supprimé tout ce qui risquait de faire dégénérer une crise locale en guerre générale.

En 1882, l'année qui suivit la deuxième entente des trois empereurs, Bismarck jeta ses filets encore plus loin en amenant l'Italie à transformer l'alliance entre l'Autriche et l'Allemagne en une Triple-Alliance, ou Triplice. En règle générale, l'Italie s'était tenue à l'écart de la diplomatie de l'Europe centrale, mais la conquête de la Tunisie par la France, qui l'avait devancée en Afrique du Nord, lui restait sur le cœur. De même, la monarchie italienne branlante pensait qu'une démonstration quelconque de sa diplomatie de grande puissance lui permettrait de mieux résister à la marée montante du républicanisme. De son côté, l'Autriche voulait d'autres garanties au cas où l'entente des trois empereurs ne parviendrait pas à endiguer la Russie. En formant la Triple-Alliance, l'Allemagne et l'Italie se promirent une assistance mutuelle contre une agression de la France, tandis que l'Italie s'engageait à rester neutre en cas d'un conflit de l'Autriche-Hongrie avec la Russie, dissipant les craintes d'une guerre sur deux fronts qui tourmentaient l'Autriche.

Finalement, en 1887, Bismarck encouragea ses deux alliées, l'Autriche et l'Italie, à conclure avec la Grande-Bretagne ce qu'on appela les accords méditerranéens, aux termes desquels les parties acceptaient de préserver conjointement le *statu quo* en Méditerranée.

La diplomatie de Bismarck avait créé un étroit maillage d'alliances se recoupant pour une part, mais concurrentes aussi, qui protégeaient l'Autriche d'une agression russe, la Russie de l'aventurisme autrichien et l'Allemagne de l'encerclement, et amenaient la Grande-Bretagne à contrer l'expansion russe vers la Méditerranée. Afin de prévenir toute remise en question de son système complexe, Bismarck s'efforça de satisfaire partout les ambitions de la France, sauf en Alsace-Lorraine. Il encouragea l'expansion coloniale française, en partie pour détourner l'attention de la France de l'Europe centrale, mais surtout pour la brouiller avec ses rivales coloniales, en particulier la Grande-Bretagne.

Pendant plus de dix ans, ces calculs se vérifièrent. La France et la Grande-Bretagne faillirent en venir aux mains au sujet de l'Égypte, la France se brouilla avec l'Italie à propos de la Tunisie, et la Grande-Bretagne continua à faire barrage à la Russie en Asie centrale et aux accès de Constantinople. Soucieux d'éviter un conflit avec l'Angleterre, Bismarck éluda la question coloniale jusqu'au milieu des années 1880, restreignant la politique étrangère de l'Allemagne au continent, où il s'attacha à maintenir le *statu quo*.

Mais les exigences de la *Realpolitik* finirent par devenir trop compliquées. Le temps passant, le conflit entre l'Autriche et la Russie dans les Balkans échappa à tout contrôle. Si l'équilibre des forces avait fonctionné sous sa forme idéale, on aurait divisé les Balkans en sphères d'influence russe et autrichienne. Mais l'opinion publique était déjà trop enflammée pour une politique de cette nature, même dans les États les plus autocratiques. La Russie ne pouvait accepter des sphères d'influence qui laissaient des populations slaves à l'Autriche, ni l'Autriche une consolidation de ce qu'elle estimait être des dépendances slaves dans les Balkans.

La diplomatie de cabinet de Bismarck, qui appartenait au XVIII<sup>e</sup> siècle, devenait incompatible avec l'ère des masses. Les gouvernements représentatifs de la Grande-Bretagne et de la France réagissaient spontanément à leur opinion publique. En France, cela se traduisit par une pression grandissante pour récupérer l'Alsace-Lorraine. Mais le rôle nouveau et décisif de l'opinion publique fut particulièrement mis en lumière en Grande-Bretagne, lorsque Gladstone battit Disraeli en 1880 aux seules élections britanniques axées sur des problèmes de politique étrangère, et inversa la politique menée par son prédécesseur dans les Balkans.

Gladstone, peut-être la figure dominante de la politique britannique au XIX<sup>e</sup> siècle, se faisait de la politique étrangère une idée assez voisine de celle qu'en auraient les Américains après Wilson. En la jugeant au regard de critères plus moraux que géopolitiques, il estimait que les aspirations nationales des Bulgares étaient légitimes et que la Grande-Bretagne, pays chrétien lui aussi, devait les soutenir contre les Turcs. Ces derniers, affirmait Gladstone,

avaient besoin d'être rappelés à l'ordre par une coalition de puissances, qui se chargerait ensuite d'administrer la Bulgarie. Il invoquait ce qu'on appellerait sous Wilson la « sécurité collective » : l'Europe devait agir de concert, sinon la Grande-Bretagne ne bougerait pas.

Cela doit se faire, cela ne peut se faire qu'en toute sécurité, par l'action commune des puissances de l'Europe. Votre pouvoir est considérable ; mais ce qui est surtout essentiel, c'est que l'esprit et le cœur de l'Europe en cette affaire ne fassent qu'un. Je ne parlerai pour l'instant que des six puissances que nous disons grandes ; de la Russie, l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Angleterre et l'Italie. Leur union est non seulement capitale, mais presque indispensable pour une entière réussite et satisfaction <sup>33</sup>.

En 1880, vexé par l'importance que Disraeli attachait à la géopolitique, Gladstone lança sa fameuse « Midlothian Campaign », la première campagne électorale de l'histoire à être menée dans les coins les plus reculés du pays, la première aussi où les problèmes de politique étrangère furent soumis directement aux électeurs. Gladstone s'imposait soudain, sur le tard, comme un véritable tribun. Affirmant qu'une politique étrangère solide ne pouvait se fonder que sur la moralité, il répétait que celle de la Grande-Bretagne devait être guidée par l'honnêteté chrétienne et le respect des droits de l'homme, et non par la recherche de l'équilibre des forces et l'intérêt national. Lors d'un meeting dans un trou perdu, il déclara :

Rappelez-vous que le caractère sacré de la vie dans les villages de montagne de l'Afghanistan est aussi inviolable aux yeux de Dieu Tout-Puissant que la nôtre. Rappelez-vous que Celui qui vous a unis en tant qu'êtres humains faits de la même chair et du même sang vous a liés par les lois de l'amour mutuel [...] qui ne s'arrêtent pas aux frontières de la civilisation chrétienne [...] <sup>34</sup>.

Gladstone défrichait avec panache la voie que Wilson suivit plus tard, lorsqu'il affirmait qu'on ne pouvait reconnaître deux moralités, celle de l'individu et celle de l'État. Comme Wilson une génération plus tard, il pensait avoir discerné une tendance générale, favorable à un changement pacifique contrôlé par l'opinion publique mondiale :

Il ne fait aucun doute qu'un nouveau droit des nations s'affirme progressivement dans l'esprit du monde, et influe sur ses pratiques ; un droit qui reconnaît l'indépendance, qui réprouve l'agression, qui encourage le règlement pacifique et non pas sanglant des querelles, qui cherche des ajustements permanents et non pas temporaires ; mais qui reconnaît surtout, comme tribunal à l'autorité souveraine, le discernement de l'humanité civilisée <sup>35</sup>.

Tous ces mots auraient pu être prononcés par Wilson, et ce qu'ils sous-entendaient ressemblait beaucoup à sa Société des Nations. Comparant sa

politique et celle de Disraeli en 1879, Gladstone déclarait qu'il ne pratiquerait pas une politique d'équilibre des forces, mais s'emploierait « à garder unies les puissances de l'Europe. Pourquoi ? Parce qu'en les gardant toutes unies on neutralise, on entrave et on lie les buts égoïstes de chacune [...]. L'action commune est fatale aux buts égoïstes [...] »<sup>36</sup>. Bien entendu, c'est parce qu'on ne réussissait pas à maintenir une Europe unie que les tensions montaient. Aucune cause future – et certainement pas l'avenir de la Bulgarie – ne paraissait à même de refermer la brèche qui s'était ouverte entre la France et l'Allemagne, ou entre l'Autriche et la Russie.

C'était la première fois qu'un Premier ministre anglais tenait un tel discours. Castlereagh faisait du Concert européen un instrument qui permettait d'appliquer l'accord de Vienne. Palmerston y voyait un outil qui préserverait l'équilibre des forces. Loin de considérer le Concert européen comme un mécanisme de maintien du *statu quo*, Gladstone lui attribuait de son côté un rôle révolutionnaire : mettre en place un ordre mondial entièrement nouveau. Ces idées restèrent en veilleuse jusqu'à l'apparition de Wilson sur la scène, à la génération suivante.

Pour Bismarck, c'était de l'hérésie. Comment s'étonner que ces deux titans se soient si cordialement détestés ? L'attitude de Bismarck à l'égard de Gladstone allait trouver un pendant dans celle de Theodore Roosevelt envers Wilson : il jugeait ce grand victorien mi-charlatan, mi-dangereux. Écrivant à l'empereur allemand en 1883, le « chancelier de fer » notait :

Notre tâche serait plus aisée si, en Angleterre, la race des grands hommes d'État de l'ancien temps, qui comprenaient la politique européenne, ne s'était pas complètement éteinte. Avec un homme politique aussi incapable que Gladstone, qui est juste un grand orateur, il est impossible de mener une politique dans laquelle on puisse compter sur la position de l'Angleterre <sup>37</sup>.

L'opinion de Gladstone sur son adversaire s'embarrassait de moins de détours, notamment quand il traitait Bismarck d'« incarnation du mal »<sup>38</sup>.

Les idées de Gladstone en matière de politique étrangère connurent le même sort que celles de Wilson : elles incitèrent ses compatriotes à se tenir à l'écart des affaires mondiales. En matière de diplomatie au jour le jour, l'arrivée au pouvoir de Gladstone en 1880 ne modifia guère la politique impériale de la Grande-Bretagne en Égypte et à l'est de Suez. En revanche, elle dissuada la Grande-Bretagne de jouer un rôle dans les Balkans et dans l'équilibre européen en général.

Le second mandat de Gladstone (1880-1885) eut ainsi l'effet paradoxal de priver Bismarck, l'homme d'État le plus modéré du continent, de son filet de sécurité, de la même façon que le repli de Canning par rapport au système européen avait poussé Metternich vers le tsar. Tant que le point de vue de Palmerston-Disraeli dominait la politique étrangère britannique, la Grande-Bretagne pouvait servir de dernier recours chaque fois que la Russie dépassait les bornes dans les Balkans ou se rapprochait trop de Constantinople. Avec

Gladstone, ce recours disparut, ce qui rendit Bismarck encore plus dépendant d'un triangle de plus en plus anachronique avec l'Autriche et la Russie.

Les cours orientales – jusque-là rempart du conservatisme – se révélèrent, d'une certaine façon, encore plus sensibles à l'opinion publique nationaliste que les gouvernements représentatifs. Bismarck avait conçu l'organisation intérieure de l'Allemagne de façon à pouvoir y appliquer les axiomes de sa diplomatie de l'équilibre des forces, mais elle invitait fortement à la démagogie. Bien que le Reichstag fût élu par ce qui représentait alors le plus grand électorat d'Europe, le gouvernement était nommé par l'empereur et relevait de lui et non du Reichstag.

Ainsi privés de responsabilité, les membres du Reichstag s'adonnaient à une débauche de rhétorique. Comme le budget militaire était voté pour cinq ans, les gouvernements furent un moment tentés de créer des crises pendant l'année cruciale où l'on votait le programme de défense. Si on lui en avait laissé le temps, ce système risquait de conduire à une monarchie constitutionnelle, avec un gouvernement responsable devant le Parlement. Mais, pendant les années décisives de formation de la nouvelle Allemagne, les gouvernements se montrèrent extrêmement réceptifs à la propagande nationaliste et bien trop disposés à inventer des menaces étrangères pour se gagner un électorat.

La politique étrangère de la Russie pâtissait aussi de la propagande forcée des panslavistes, qui réclamaient, pour l'essentiel, une politique agressive dans les Balkans et une épreuve de force avec l'Allemagne. Comme l'expliquait un responsable russe à l'ambassadeur d'Autriche en 1879, vers la fin du règne d'Alexandre II :

Les gens ici ont tout simplement *peur* de la presse nationaliste [...]. Le drapeau du nationalisme qu'ils ont épinglé sur eux les protège et leur vaut un soutien puissant. Depuis que le courant nationaliste occupe le devant de la scène, et en particulier depuis qu'il a réussi à triompher, malgré toutes les mises en garde, sur la question de partir en guerre [contre la Turquie], le parti prétendument « national » [...] est devenu un véritable pouvoir, surtout parce qu'il englobe toute l'armée <sup>39</sup>.

L'Autriche, l'autre empire polyglotte, se trouvait dans la même situation. Dans ces conditions, il devint de plus en plus difficile pour Bismarck de continuer ses prouesses d'équilibriste. En 1881, un nouveau tsar, Alexandre III, monta sur le trône à Saint-Pétersbourg; il n'était freiné ni par l'idéologie conservatrice de son grand-père, Nicolas I<sup>er</sup>, ni par une affection personnelle pour le vieil empereur allemand comme son père, Alexandre II. Indolent et autocrate, Alexandre III se méfiait de Bismarck, notamment parce que celui-ci pratiquait une politique trop compliquée pour lui. Il déclara même un jour que, chaque fois qu'il voyait le nom de Bismarck dans une dépêche, il faisait une croix à côté. La méfiance du tsar était encore accentuée par l'influence de sa femme, danoise, qui ne pardonnait pas au chancelier d'avoir amputé du Schleswig-Holstein son pays natal.

La crise bulgare de 1885 cristallisa tous ces éléments. Une nouvelle insurrection donna naissance à la Grande-Bulgarie que la Russie avait appelé de tous ses vœux dix ans auparavant, et que la Grande-Bretagne et l'Autriche redoutaient. Prouvant que l'histoire contrarie les prévisions les mieux fondées, la nouvelle Bulgarie, loin d'être dominée par la Russie, fut unifiée par un prince allemand. La cour de Saint-Pétersbourg imputa à Bismarck un état de fait dont il se serait bien passé. Elle était ulcérée, et les panslavistes, toujours prêts à voir partout des conspirations à l'ouest de la Vistule, firent courir le bruit qu'il fallait déceler la main de Bismarck dans un complot diabolique ourdi contre la Russie. C'est dans ce climat qu'Alexandre III refusa de renouveler l'entente des trois empereurs en 1887.

Bismarck, toutefois, n'entendait pas renoncer à l'option russe. Il savait que la Russie, livrée à elle-même, s'orienterait tôt ou tard vers une alliance avec la France. Or, dans le contexte des années 1880, où la Russie et la Grande-Bretagne étaient en permanence à deux doigts de la guerre, cette ligne de conduite augmentait la menace russe sur l'Allemagne sans atténuer l'antagonisme de la Grande-Bretagne. De plus, l'Allemagne conservait une option britannique, d'autant que Gladstone n'était plus en poste. De toute façon, Alexandre III avait de bonnes raisons de douter que la France fût prête à risquer une guerre dans les Balkans. Autrement dit, les liens russo-allemands continuaient de refléter une convergence d'intérêts nationaux très réelle, même si elle était moins nette qu'autrefois, et non l'idiosyncrasie de Bismarck – bien que, sans son habileté diplomatique, ces intérêts communs n'eussent pas trouvé à s'exprimer officiellement.

Avec son ingéniosité coutumière, Bismarck conçut alors ce qui allait être son dernier exploit : le « traité de réassurance ». L'Allemagne et la Russie s'engagèrent mutuellement à rester neutres dans une guerre avec un troisième pays, sauf si l'Allemagne attaquait la France, ou la Russie l'Autriche. En théorie, la Russie et l'Allemagne se trouvaient à présent à l'abri d'une guerre sur deux fronts, du moment qu'elles adoptaient une attitude défensive. Seulement, tout, ou presque, dépendait de la définition qu'on donnait de l'agresseur, d'autant que la mobilisation était de plus en plus assimilée à une déclaration de guerre (voir le chapitre 8). Comme la question ne fut jamais abordée, le traité de réassurance comportait des limites évidentes, et il souffrit, qui plus est, du désir du tsar de ne pas l'ébruiter.

Le caractère secret de l'accord illustre on ne peut plus clairement les exigences conflictuelles de la diplomatie de cabinet et les impératifs d'une politique étrangère de plus en plus démocratisée. Les problèmes atteignaient à présent une telle complexité qu'il existait deux degrés de secret au sein du pacte. Le second degré consistait en un codicille particulièrement confidentiel, dans lequel Bismarck s'engageait à ne pas s'interposer pour empêcher la Russie d'acquérir Constantinople, et à favoriser l'accroissement de l'influence russe en Bulgarie. Deux clauses peu faites pour réjouir l'alliée de l'Allemagne, l'Autriche, sans parler de la Grande-Bretagne – encore qu'il n'eût sûrement pas déplu à Bismarck de voir celle-ci se brouiller avec la Russie à propos du sort des Détroits.

Malgré ses complexités, le traité de réassurance maintenait le lien indispensable entre Saint-Pétersbourg et Berlin. Et il garantissait à la Russie que l'Allemagne, même si elle était prête à défendre l'intégrité de l'Empire austro-hongrois, ne soutiendrait pas l'expansion de ce dernier aux dépens de la Russie. L'Allemagne avait au moins obtenu de retarder la formation de l'alliance franco-russe.

Bismarck avait mis la complexité de sa politique étrangère au service de la modération et de la sauvegarde de la paix, comme le montra sa réaction aux pressions des chefs militaires allemands qui, lorsque l'entente des trois empereurs capota, en 1887, préconisaient une guerre préventive contre la Russie. Il tordit le cou à tout raisonnement de ce type dans un discours devant le Reichstag, au cours duquel il imputa une certaine attitude à Saint-Pétersbourg afin de décourager une alliance franco-russe :

La paix avec la Russie ne sera pas troublée par nous; et je ne crois pas que la Russie nous attaquera. Je ne crois pas non plus que les Russes recherchent des alliances pour nous attaquer en même temps que d'autres, ni qu'elle veuille tirer avantage des difficultés que nous pourrions rencontrer par ailleurs, afin de nous attaquer aisément <sup>40</sup>.

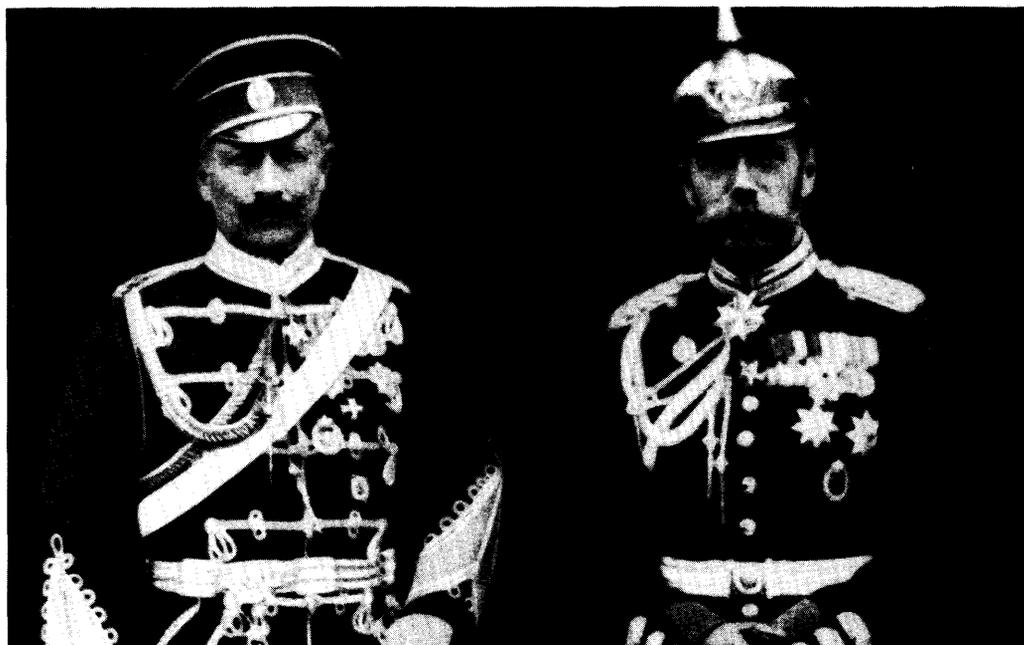
Néanmoins, malgré toute son habileté et sa modération, la politique d'équilibriste de Bismarck touchait à sa fin. Elle exigeait désormais des manœuvres trop complexes, même pour le maître. Les chevauchements d'alliances qui devaient garantir la modération suscitaient au contraire la méfiance, tandis que l'influence grandissante de l'opinion publique introduisait partout des rigidités.

Si habile que fût la diplomatie de Bismarck, le besoin d'un tel degré de manipulation témoignait des tensions imposées à l'équilibre européen par une Allemagne puissante, unifiée. Alors même que Bismarck tenait la barre, l'Allemagne impériale inspirait l'inquiétude. Faites pour rassurer, les manœuvres du chancelier finirent par exercer, avec le temps, un effet déstabilisateur, notamment parce que ses contemporains en comprenaient mal la nature de plus en plus complexe. Craignant de se laisser manœuvrer, ils se couvraient. Mais cette attitude limitait aussi la souplesse, c'est-à-dire le ressort même de la *Realpolitik* en tant qu'elle prétend se substituer au conflit.

Bien que son style souffrît probablement de la fin du mandat de son inventeur, rien ne condamnait la diplomatie de Bismarck à être remplacée par une course aux armements stupide et des alliances rigides, mieux dans le style de la future guerre froide que de l'équilibre traditionnel des forces. Pendant près de vingt ans, Bismarck avait préservé la paix et allégé la tension internationale par sa modération et sa souplesse. Mais il paya le prix d'une grandeur incomprise, puisque le seul enseignement qu'en tirèrent ses successeurs et ses imitateurs fut de multiplier les armes et de mener une guerre qui allait causer le suicide de la civilisation européenne.

En 1890, la notion d'équilibre des forces n'avait plus rien à offrir. La multitude d'États à laquelle avaient donné naissance les aspirations médiévales à un

empire universel l'avait rendue nécessaire au début. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, son corollaire, la raison d'État, avait entraîné des guerres fréquentes, essentiellement destinées à empêcher l'apparition d'une puissance dominante et la résurrection d'un empire européen. L'équilibre avait préservé les libertés des États, mais non la paix de l'Europe.



## 7

### Une machine de destruction politique : la diplomatie européenne avant la Première Guerre mondiale

À la fin de la première décennie du xx<sup>e</sup> siècle, le Concert européen, qui avait préservé la paix pendant un siècle, n'existait plus qu'en théorie. Les grandes puissances s'étaient jetées avec une inconscience aveugle dans une lutte bipolarisée, à l'issue de laquelle elles se retrouvèrent pétrifiées en deux blocs qui annonçaient la configuration de la guerre froide cinquante ans plus tard. Avec une différence importante, toutefois. À l'ère des armes nucléaires, un des buts majeurs, pour ne pas dire le premier, de la politique étrangère serait d'éviter la guerre. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, on pouvait encore déclencher les conflits avec une touche d'insouciance. Certains penseurs européens croyaient d'ailleurs aux vertus cathartiques de saignées périodiques, hypothèse creuse que dégonfla cruellement la Première Guerre mondiale.

Les historiens débattent depuis des lustres de la question de savoir qui doit porter la responsabilité du déclenchement de la Première Guerre mondiale. Or aucun pays ne peut être tenu isolément pour responsable de cette course démente à la catastrophe. Chacune des grandes puissances apporta sa quote-part de myopie et d'inconséquence, et cela avec une légèreté qui ne serait jamais plus

possible une fois que la catastrophe aurait investi la mémoire collective de l'Europe. Elles avaient oublié la mise en garde des *Pensées* de Pascal – si tant est qu'elles l'aient jamais connue : « Nous courons sans souci dans le précipice après que nous avons mis quelque chose devant nous pour nous empêcher de le voir. »

Tout le monde était amplement fautif. Les nations européennes transformèrent l'équilibre des forces en course aux armements, sans comprendre que la technologie moderne et la conscription massive faisaient désormais de la guerre la principale menace à leur sécurité et à la civilisation européenne tout entière. Mais si toutes les nations d'Europe contribuèrent à la catastrophe par leurs politiques, ce furent l'Allemagne et la Russie qui sapèrent tout sens de la modération par leur nature même.

Au cours du processus d'unification de l'Allemagne, on s'était peu soucié de ses conséquences sur l'équilibre des forces. Pendant deux cents ans, l'Allemagne avait été la victime, non l'instigatrice, des guerres européennes. Pendant la guerre de Trente Ans, les Allemands avaient perdu jusqu'à 30 % de leur population totale, et la plupart des batailles décisives des guerres dynastiques du XVIII<sup>e</sup> siècle et des guerres napoléoniennes s'étaient livrées sur leur sol.

Il était donc presque inévitable qu'une Allemagne unifiée cherche à empêcher que ces tragédies se reproduisent. Il ne l'était pas, en revanche, que le nouvel État allemand aborde ce défi essentiellement sous l'angle militaire, ni que les diplomates succédant à Bismarck mènent une politique étrangère d'intimidation. Alors que la Prusse de Frédéric le Grand avait été la plus faible des grandes puissances, l'Allemagne devint vite la plus forte après son unification et se révéla, à ce titre, déstabilisante pour ses voisins. Pour participer au Concert européen, il lui aurait donc fallu mener une politique étrangère particulièrement modérée<sup>1</sup>. Malheureusement, après le renvoi de Bismarck, la modération fut la qualité qui lui manqua le plus.

L'obsession qu'avaient les hommes d'État allemands de la force brute tenait au fait que l'Allemagne, à la différence des autres États-nations, manquait de cadre philosophique intégrateur. La construction de Bismarck ne comprenait aucun des idéaux qui avaient façonné l'État-nation moderne dans le reste de l'Europe – ni l'attachement de la Grande-Bretagne aux libertés traditionnelles, ni l'appel de la Révolution française à la liberté universelle, ni même l'impérialisme universaliste bienveillant de l'Autriche. L'Allemagne de Bismarck n'incarnait pas, à strictement parler, les aspirations de l'État-nation, car le chancelier en avait intentionnellement exclu les Allemands autrichiens. Son Reich était un artifice, essentiellement une grande Prusse qui ambitionnait avant tout d'accroître sa propre puissance.

Le manque d'objectif de la politique étrangère allemande s'expliquait, pour beaucoup, par l'absence de racines intellectuelles. Le souvenir d'avoir si longtemps servi de principal champ de bataille à l'Europe avait installé un sentiment très profond d'insécurité dans le peuple allemand. Bien que l'empire de Bismarck fût à présent la plus forte puissance du continent, ses dirigeants se sentaient toujours vaguement menacés, comme le prouvait leur obsession de la capacité opérationnelle préventive mêlée de rhétorique belliqueuse. Les états-

majors allemands prévoyaient toujours qu'il leur faudrait repousser une coalition de *tous* les voisins de l'Allemagne conjugués. En se préparant au pire scénario, ils contribuèrent à faire de celui-ci une réalité. Car une Allemagne assez forte pour triompher de la coalition de tous ses voisins était manifestement encore plus capable de les vaincre chacun individuellement. À la vue de ce colosse militaire à leurs frontières, les voisins de l'Allemagne se rapprochèrent afin d'assurer leur protection mutuelle, transformant le désir de sécurité de l'Allemagne en facteur d'insécurité pour elle-même.

Une politique prudente et modérée aurait peut-être ajourné, voire définitivement détourné, le péril qui se dessinait encore indistinctement. Mais les successeurs de Bismarck, abandonnant sa modération, comptèrent de plus en plus sur la force pure, comme en témoignait l'un de leurs slogans : l'Allemagne doit être le marteau et non l'enclume de la diplomatie européenne. Après avoir mis tant d'énergie à devenir une nation, elle semblait ne plus avoir le temps de cerner l'objectif que devait servir le nouvel État. Et l'Allemagne impériale ne parvint jamais à définir son intérêt national. Mus par les émotions de l'instant et handicapés par leur extraordinaire imperméabilité aux psychés étrangères, les successeurs de Bismarck allièrent l'agressivité à l'indécision, précipitant leur pays d'abord dans l'isolement, puis dans la guerre.

Bismarck s'était toujours soigneusement employé à mettre en sourdine la puissance de l'Allemagne, recourant à son maillage d'alliances pour modérer ses nombreux partenaires et empêcher les incompatibilités latentes de surgir sous la forme d'une guerre. Ses successeurs manquaient de la patience et de la subtilité qu'exigeait une telle complexité. Lorsque l'empereur Guillaume I<sup>er</sup> mourut en 1888, son fils, Frédéric (qui avait tant inquiété Bismarck par ses idées libérales), ne gouverna que pendant quatre-vingt-dix-huit jours avant de succomber à un cancer de la gorge. Il céda la place à son fils, Guillaume II, dont le comportement théâtral donnait aux observateurs l'impression désagréable que le dirigeant de la nation la plus puissante d'Europe était à la fois immature et instable. Les psychologues ont attribué la tyrannie trublionne de Guillaume II à son désir de compenser le fait qu'il était né avec un bras atrophié – coup sévère pour un membre de la famille royale de Prusse, qui se singularisait par ses traditions militaires exacerbées. En 1890, le jeune empereur impétueux congédia Bismarck, se refusant à gouverner dans l'ombre d'une figure si imposante. Désormais, la paix en Europe dépendrait de la diplomatie du Kaiser. Winston Churchill décrivait Guillaume d'une plume ironique :

Simplement se pavaner, poser, faire cliqueter l'épée non dégainée. Tout ce qu'il souhaitait, c'était se prendre pour Napoléon, et lui ressembler sans avoir à livrer ses batailles. Il eût certainement été inacceptable de se contenter de moins. Si l'on est le sommet d'un volcan, le moins qu'on puisse faire c'est de la fumée. De sorte qu'il fumait, colonne de nuages le jour et feu rougeoyant la nuit, au bénéfice de tous ceux qui le contemplaient de loin ; et, lentement et sûrement, ces observateurs inquiets se rassemblèrent et s'unirent pour se protéger mutuellement.

[...] mais sous toutes ces poses et leur harnachement se cachait un homme très ordinaire, vaniteux, mais bien intentionné dans l'ensemble, qui espérait se faire passer pour un second Frédéric le Grand <sup>2</sup>.

Le Kaiser voulait par-dessus tout que le monde reconnaisse l'importance de l'Allemagne et, plus encore, sa puissance. Il s'efforça de mener ce que son entourage et lui appelaient une *Weltpolitik*, ou politique mondiale, sans jamais définir ce terme ni ses rapports avec l'intérêt national allemand. Les slogans cachaient l'absence d'idées : le langage agressif habillait une coque vide, les discours ambitieux occultaient la pusillanimité et le manque d'orientation précise. Les gesticulations associées à l'indécision trahissaient l'héritage de deux siècles de provincialisme allemand. Même si la politique allemande avait été prudente et responsable, l'intégration du colosse allemand dans le cadre international existant eût représenté une formidable tâche. Mais le mélange explosif des personnalités et des institutions intérieures empêcha l'Allemagne de s'orienter dans cette direction et suscita au contraire une politique étrangère irréfléchie qui attira sur cette nation tout ce qu'elle avait toujours redouté.

Pendant les vingt années qui suivirent le renvoi de Bismarck, l'Allemagne favorisa avec succès un renversement d'alliances peu ordinaire. En 1898, la France et la Grande-Bretagne avaient frôlé la guerre au sujet de l'Égypte. L'antagonisme entre la Grande-Bretagne et la Russie avait marqué en permanence les relations internationales pendant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle. À plusieurs reprises, la Grande-Bretagne avait cherché des alliés contre la Russie, testant l'Allemagne avant de fixer son choix sur le Japon. Personne n'aurait cru que la Grande-Bretagne, la France et la Russie pouvaient se retrouver un jour dans le même camp. Or, dix ans plus tard, c'est exactement le résultat auquel aboutit la diplomatie exigeante et menaçante de l'Allemagne.

Malgré la complexité de ses manœuvres, Bismarck n'avait jamais essayé d'outrepasser les traditions de l'équilibre des forces. Ses successeurs, toutefois, visiblement peu à l'aise avec ce système, ne parurent jamais comprendre que plus ils augmentaient leur force, plus ils encourageraient la formation de coalitions et le développement des arsenaux en vertu d'un mécanisme de compensation inhérent à l'équilibre européen.

Les dirigeants allemands tenaient rigueur aux autres pays de se faire tirer l'oreille pour s'allier à une nation qui était déjà la plus forte d'Europe, et dont on craignait l'hégémonie. L'intimidation leur paraissait la meilleure tactique pour faire comprendre à leurs voisins les limites de leur propre force et, pouvait-on présumer, les avantages qu'il y avait à s'attacher l'amitié de l'Allemagne. Cette attitude provocante eut l'effet exactement inverse. En voulant obtenir la sécurité absolue pour leur pays, les dirigeants allemands de l'après-Bismarck firent planer sur toutes les autres nations européennes la menace d'une insécurité absolue, ce qui provoqua presque automatiquement la formation de coalitions destinées à faire contrepoids. Les raccourcis diplomatiques vers la domination n'existent pas ; seule la guerre y conduit, ce que les chefs

politiques de l'Allemagne de l'après-Bismarck n'apprirent que lorsqu'il fut trop tard pour éviter une catastrophe mondiale.

Paradoxalement, pendant la plus grande partie de l'histoire de l'Allemagne impériale, c'est la Russie et non l'Allemagne qu'on estima représenter le principal danger pour la paix. D'abord Palmerston, puis Disraeli après lui, se convainquirent que la Russie voulait prendre position en Égypte et en Inde. En 1913, les craintes des dirigeants allemands, qui voyaient déjà foncer sur eux les hordes russes, devinrent si vives qu'elles contribuèrent considérablement à leur décision d'obliger à l'épreuve de force décisive l'année suivante.

Or la crainte que la Russie veuille imposer son empire en Europe se fondait sur bien peu d'éléments concrets. Les allégations des services secrets allemands, qui prétendaient avoir la preuve que la Russie préparait la guerre, étaient aussi exactes que hors de propos. Tous les pays des deux alliances, grisés par la nouvelle technologie des chemins de fer et les programmes de mobilisation, procédaient en permanence à des préparatifs militaires disproportionnés par rapport aux problèmes dont on débattait. Mais, précisément parce que cette activité fébrile ne pouvait être rattachée à aucun objectif définissable, on y voyait l'expression inquiétante de vastes ambitions, quand bien même elles restaient nébuleuses. C'est ainsi que le prince von Bülow, qui fut chancelier de 1900 à 1909, pensait, comme Frédéric le Grand, que « de tous les voisins de la Prusse, l'Empire russe est le plus dangereux par sa force, de même que par sa situation <sup>3</sup> ».

L'Europe n'avait jamais pu s'empêcher d'être troublée par les dimensions et la permanence de la Russie. Toutes les nations européennes cherchaient à s'agrandir par le jeu des menaces et contre-menaces. Mais l'expansion de la Russie semblait dotée de son mouvement propre, que seul pouvait freiner le déploiement d'une force supérieure, et habituellement la guerre. Tout au long des nombreuses crises de l'époque, la Russie aurait souvent pu obtenir un règlement raisonnable, bien plus avantageux en réalité que celui qui finissait par émerger. Or elle préféra toujours le risque d'une défaite à un compromis.

Ces tendances s'expliquaient, entre autres, par le fait que la Russie appartenait en partie à l'Europe et en partie à l'Asie. À l'Ouest, elle formait un élément du Concert européen et participait au système compliqué de l'équilibre des forces. Mais, même dans ce contexte, les dirigeants russes se lassaient vite des appels à l'équilibre et recouraient volontiers à la guerre si l'on ne cédait pas à leurs exigences – ainsi, pendant le prélude à la guerre de Crimée de 1854, lors des guerres balkaniques, et de nouveau en 1885, lorsque la Russie faillit entrer en guerre avec la Bulgarie. En Asie centrale, elle avait comme interlocuteurs des principautés faibles auxquelles le principe de l'équilibre ne s'appliquait pas, et en Sibérie – jusqu'au moment où elle se heurta au Japon – elle pouvait pratiquer une expansion très voisine de celle de l'Amérique à travers un continent aux populations extrêmement clairsemées.

Dans les assemblées européennes, la Russie écoutait sagement les arguments en faveur de l'équilibre des forces, mais dans la pratique elle ne se pliait pas toujours à ses maximes. Alors que les nations européennes avaient toujours soutenu que le sort de la Turquie et des Balkans devait être réglé par le

Concert européen, elle avait invariablement cherché à résoudre la question de manière unilatérale et par la force – par le traité d'Andrinople en 1829, le traité d'Unkiar Skelessi en 1833, le conflit avec la Turquie en 1853 et les guerres balkaniques de 1875-1878 et de 1885. Elle espérait que l'Europe regarderait ailleurs et manifestait bien du dépit lorsqu'elle ne le faisait pas. Le même problème se posa après la Seconde Guerre mondiale, quand les alliés occidentaux affirmèrent que le sort de l'Europe de l'Est concernait l'Europe tout entière, alors que Staline soutenait que celle-ci, et surtout la Pologne, se trouvait dans la sphère soviétique et que leur avenir devait donc être réglé sans les démocraties occidentales. Et, comme ses prédécesseurs tsaristes, Staline procéda de manière unilatérale. Inévitablement, toutefois, une coalition de forces occidentales se dressait pour endiguer la poussée militaire russe et annuler ce que la Russie avait imposé à ses voisins. Dans la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale, il fallut une génération pour voir le modèle historique réaffirmer ses droits.

Une fois lancée, on l'a vu, la Russie ne savait pas s'arrêter. Freinée, elle ruminait ses griefs et attendait l'heure de la revanche – contre la Grande-Bretagne pendant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle, contre l'Autriche après la guerre de Crimée, contre l'Allemagne après le congrès de Berlin, contre les États-Unis après la guerre froide. On ignore encore comment la nouvelle Russie post-soviétique va réagir à l'éclatement de son empire historique et de son système de satellites une fois qu'elle aura complètement absorbé le choc de l'implosion.

En Asie, les obstacles politiques ou géographiques freinaient encore moins le sens de sa mission. Pendant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle et la plus grande partie du XIX<sup>e</sup>, la Russie se retrouva seule en Extrême-Orient. Elle fut la première puissance européenne à traiter avec le Japon, la première à conclure un accord avec la Chine. Cette expansion, qui fut le fait d'une poignée de colons et d'aventuriers militaires, n'entraîna aucun conflit avec les puissances européennes. Des accrochages sporadiques avec la Chine se révélèrent tout aussi insignifiants. En échange de l'aide que lui apporta la Russie contre les tribus en guerre, la Chine concéda de vastes fractions de territoire à l'administration russe aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, donnant naissance à une série de « traités inégaux » que tous les gouvernements chinois, en particulier le gouvernement communiste, ont dénoncés depuis lors.

D'une manière caractéristique, l'appétit de la Russie semblait grandir à chaque nouvelle acquisition en Asie. En 1903, Sergueï Witte, ministre des Finances russe et confident du tsar, écrivait à Nicolas II : « Étant donné notre énorme frontière avec la Chine et notre situation extrêmement favorable, l'absorption par la Russie d'une portion considérable de l'Empire chinois n'est qu'une question de temps <sup>4</sup>. » Comme avec l'Empire ottoman, les dirigeants russes décrétèrent que l'Extrême-Orient était l'affaire de la Russie et que le reste du monde n'avait pas à s'en mêler. Il arrivait à la Russie d'avancer simultanément sur tous les fronts ; mais elle procédait le plus souvent par ajustements, reculant pour progresser de nouveau là où il y avait le moins de risques.

L'appareil politique de la Russie impériale reflétait la double nature de cet empire. Le ministère des Affaires étrangères russe formait un département de la chancellerie et son personnel se composait de fonctionnaires indépendants, essentiellement tournés vers l'Occident<sup>5</sup>. Souvent originaires de la région balte, ils considéraient la Russie comme un État européen dont la politique devait être mise en œuvre dans le contexte du Concert européen. Toutefois, le rôle de la chancellerie était battu en brèche par le département asiatique, lui aussi indépendant et responsable de la politique russe envers l'Empire ottoman, les Balkans et l'Extrême-Orient – autrement dit, de tous les fronts sur lesquels la Russie avançait vraiment.

À la différence de la chancellerie, le département asiatique n'estimait pas appartenir au Concert européen. Voyant dans les nations européennes des obstacles à ses desseins, il estimait qu'elles n'avaient pas voix au chapitre et s'efforçait, chaque fois que possible, de concrétiser les objectifs russes par des traités unilatéraux ou des guerres qu'on déclarait en se passant de l'Europe. Comme celle-ci tenait à résoudre de concert les questions concernant les Balkans et l'Empire ottoman, de fréquents conflits surgissaient inévitablement, tandis que grandissait l'indignation de la Russie à se voir contrer par des puissances qu'elle considérait comme des intruses.

Mi-défensive, mi-offensive, l'expansion russe se caractérisa toujours par une certaine ambiguïté, et celle-ci suscita des controverses à l'Ouest sur les véritables intentions de la Russie, qui se poursuivirent jusqu'à la période soviétique. Une des raisons de l'éternelle difficulté à comprendre les buts de la Russie tenait au fait que le gouvernement russe, même pendant la période communiste, ressembla toujours davantage à une cour autocratique du XVIII<sup>e</sup> siècle qu'à une superpuissance du XX<sup>e</sup>. Ni la Russie impériale, ni la Russie communiste ne produisirent jamais de grand ministre des Affaires étrangères. Comme Nesselrode, Gortchakov, Giers, Lamsdorf, voire Gromyko, les ministres des Affaires étrangères russes montraient tous de grandes qualités et une extrême compétence, mais il leur manquait le pouvoir nécessaire pour concevoir une politique à long terme. Ils n'étaient guère plus que les serviteurs d'un autocrate versatile et prompt à se laisser distraire, dont l'attention s'attachait à une quantité de problèmes intérieurs qui reléguaient la politique étrangère au second plan. La Russie impériale n'avait pas de Bismarck, de Salisbury, ni de Roosevelt – bref, aucun ministre doté de pouvoirs exécutifs dans tous les domaines des affaires étrangères.

Même lorsque le tsar au pouvoir avait une personnalité à la hauteur des ambitions russes, le système de décision autocratique empêchait de dégager une politique étrangère cohérente. Une fois qu'ils avaient mis la main sur un ministre des Affaires étrangères avec lequel ils se sentaient à l'aise, les tsars le gardaient volontiers auprès d'eux jusqu'à un âge avancé, comme ce fut le cas avec Nesselrode, Gortchakov et Giers : ces trois ministres occupèrent ainsi le poste pendant la plus grande partie du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces vieillards se révélaient incontournables pour les hommes d'État étrangers, le protocole rendant pratiquement impossibles les audiences directes.

Autre facteur compliquant encore le processus de décision : le pouvoir exécutif du tsar était soumis au rythme de la vie des princes. Par exemple, immédiatement après la signature du traité de réassurance, période décisive pour les affaires étrangères russes, Alexandre III resta absent de Saint-Petersbourg pendant quatre mois d'affilée, de juillet à octobre 1887 : il fit du bateau, assista à des manœuvres puis rendit visite à ses beaux-parents au Danemark. Le seul véritable décideur étant injoignable, la politique étrangère de la Russie piétinait. Non seulement les orientations du tsar dépendaient souvent des émotions de l'heure, mais elles étaient considérablement influencées par l'agitation nationaliste attisée par l'armée. Les aventuriers militaires, comme le général Kaufmann en Asie centrale, ne se souciaient guère des ministres des Affaires étrangères. Gortchakov disait sans doute vrai lorsqu'il parlait de son ignorance de ce qui se passait en Asie centrale au cours de ses entretiens avec les ambassadeurs britanniques mentionnés au chapitre précédent.

À l'époque de Nicolas II, qui régna de 1894 à 1917, la Russie eut à payer le prix de ses institutions arbitraires. Nicolas commença par entraîner la Russie dans une guerre désastreuse avec le Japon, puis il laissa son pays s'engluer dans un réseau d'alliances qui rendaient la guerre avec l'Allemagne quasi inévitable. Alors que l'énergie de la Russie avait été concentrée en vue de l'expansion, le pays se consuma dans les conflits étrangers qui l'accompagnèrent, et la structure sociopolitique du pays s'en trouva fragilisée. La défaite contre le Japon en 1905 aurait dû servir d'avertissement et montrer l'urgence d'une consolidation intérieure – que le grand réformateur Petr Stolypine appelait de tous ses vœux. Il fallait un répit à la Russie, au lieu de quoi elle s'embarqua dans une nouvelle entreprise lointaine. Contrée en Asie, elle renoua avec son rêve de panslavisme et amorça une nouvelle poussée vers Constantinople, qui, cette fois, échappa à son contrôle.

Le paradoxe fut que l'expansionnisme, parvenu à un certain point, cessa de renforcer la puissance de la Russie et causa son déclin. En 1849, la Russie était couramment tenue pour la nation la plus forte d'Europe. Soixante-dix ans plus tard, la dynastie des Romanov s'effondra, et la Russie disparut momentanément des rangs des grandes puissances. De 1848 à 1914, elle participa à plus d'une demi-douzaine de guerres (autres que coloniales), soit à bien plus qu'aucune autre grande puissance. Dans chacun de ces conflits, hormis l'intervention en Hongrie de 1849, les coûts politiques et financiers excédèrent les gains envisageables. Malgré tout, la Russie continua à confondre statut de grande puissance et expansion territoriale ; son appétit la poussait toujours vers de nouvelles terres dont elle n'avait nul besoin et qu'elle se révélait incapable d'absorber. Le proche conseiller de Nicolas II, Sergueï Witte, promettait à celui-ci que « depuis les rivages du Pacifique et les sommets de l'Himalaya la Russie dominerait non seulement les affaires de l'Asie, mais celles de l'Europe <sup>6</sup> ». À l'ère industrielle, un statut de grande puissance aurait tiré infiniment plus de profit du développement économique, social et politique que d'un satellite en Bulgarie ou d'un protectorat en Corée.

Quelques dirigeants russes, comme Gortchakov, étaient suffisamment avisés pour comprendre que, pour la Russie, « l'extension de territoire était synonyme d'extension de vulnérabilité <sup>7</sup> », mais leur opinion n'avait jamais réussi à modérer l'engouement maniaque pour de nouvelles conquêtes. En définitive, l'empire communiste s'effondra essentiellement pour les mêmes raisons que celui des tsars. L'Union soviétique se serait beaucoup mieux portée si elle avait accepté de rester à l'intérieur de ses frontières après la Seconde Guerre mondiale, et d'établir avec ce qu'on appela bientôt ses satellites des liens comparables à ceux qu'elle conserva avec la Finlande.

Lorsque deux colosses – une Allemagne puissante et impétueuse, une Russie gigantesque et remuante – sont au coude à coude au milieu d'un même continent, un conflit a tout lieu d'éclater – même si l'Allemagne n'avait rien à gagner à une guerre avec la Russie, et cette dernière tout à perdre à une guerre avec l'Allemagne. La paix en Europe dépendait donc du seul pays qui avait joué, avec tant d'habileté et de modération, le rôle d'élément régulateur tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle.

En 1890, la politique étrangère de la Grande-Bretagne continuait à se signaler par son « splendide isolement ». Les sujets britanniques qualifiaient avec fierté leur pays de « mécanisme d'équilibrage » – dont le poids empêchait toute coalition de puissances continentales d'affirmer sa prépondérance. Les hommes d'État britanniques répugnaient tout autant à s'engager dans des alliances que les isolationnistes américains. Or, vingt-cinq ans plus tard, les Anglais périraient par centaines de milliers dans les fondrières des Flandres en se battant aux côtés d'un allié français contre un ennemi allemand.

La politique étrangère britannique opéra un revirement remarquable entre 1890 et 1914. Il est assez piquant que l'homme qui conduisit les destinées de la Grande-Bretagne pendant la première partie de cette transition ait été l'incarnation même des traditions du pays et de sa politique étrangère. Car le marquis de Salisbury appartenait au sérail. Il descendait de l'antique lignage des Cecil, dont les ancêtres avaient été les plus grands commis de la monarchie depuis l'époque d'Élisabeth I<sup>re</sup>. Édouard VII, qui régna de 1901 à 1910 et venait d'une famille de parvenus comparé aux Cecil, se plaignait à l'occasion du ton condescendant dont Salisbury usait à son égard.

L'ascension politique de Salisbury fut aussi aisée que prévisible. Après des études à Christ Church, à Oxford, le jeune Salisbury voyagea dans l'empire, perfectionna son français et rencontra les chefs d'État. À quarante-huit ans, après avoir été secrétaire d'État des Indes, il devint le ministre des Affaires étrangères de Disraeli et joua un rôle déterminant au congrès de Berlin, où il se chargea de la plus grande partie de l'ordre du jour. Après la mort de Disraeli, il prit la tête du parti tory et, sauf pendant le dernier mandat de Gladstone, en 1892-1894, il fut la figure dominante de la politique britannique durant les quinze dernières années du XIX<sup>e</sup> siècle.

À certains égards, la position de Salisbury était assez comparable à celle du président George Bush, bien qu'il ait assumé plus longtemps les plus hautes fonctions de son pays. Tous deux se trouvaient à la charnière d'un monde en

voie de disparition lorsqu'ils arrivèrent au pouvoir, même s'ils n'en avaient pas conscience. Tous deux laissèrent une empreinte parce qu'ils surent gérer ce dont ils avaient hérité. Bush avait du monde une vision forgée par la guerre froide, période pendant laquelle il s'était imposé sur le devant de la scène et dont il vit la fin alors qu'il se trouvait au sommet de sa carrière; Salisbury s'était formé sous Palmerston, c'est-à-dire à une époque où la Grande-Bretagne avait affirmé sur les mers une domination sans précédent, une époque marquée aussi par la terrible rivalité anglo-russe; or ce monde-là touchait manifestement à sa fin lorsqu'il prit ses fonctions.

Le gouvernement de Salisbury dut faire face au déclin relatif de la Grande-Bretagne. Sa vaste puissance économique était à présent égalée par celle de l'Allemagne; la Russie et la France avaient étendu le champ de leurs ambitions impérialistes et défiaient l'Empire anglais presque partout. Bien que considérable encore, la domination dont la Grande-Bretagne avait joui au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle lui échappait. De la même façon que Bush s'adapta habilement à ce qu'il n'avait pas prévu, les dirigeants de la Grande-Bretagne des années 1890 comprirent que la politique traditionnelle devait prendre en compte des réalités inattendues.

Massif et d'aspect négligé, lord Salisbury semblait pourtant mieux fait pour défendre le *statu quo* que pour affronter le changement. Confronté au « splendide isolement » – expression dont il était l'inventeur –, il s'engagea d'ailleurs à poursuivre la politique britannique traditionnelle : fermeté outre-mer envers les autres puissances impériales, participation aux alliances continentales lorsqu'elles sont indispensables pour empêcher un agresseur de détruire l'équilibre et seulement dans ce cas. Pour Salisbury, la Grande-Bretagne, du fait de sa position insulaire, devait déployer son activité sur les mers et rester à l'écart des alliances continentales habituelles. « Nous sommes des poissons », lâcha-t-il un jour.

Mais Salisbury dut finalement reconnaître que l'empire surdimensionné de la Grande-Bretagne souffrait de la pression exercée par la Russie au Proche-Orient et en Extrême-Orient, et par la France en Afrique. Même l'Allemagne entraînait à présent dans la course aux colonies. Bien que souvent en conflit sur le continent, la France, l'Allemagne et la Russie se heurtaient toujours à la Grande-Bretagne outre-mer. Car celle-ci ne se contentait pas de posséder les Indes, le Canada et une bonne portion de l'Afrique; elle tenait à étendre son influence sur de vastes territoires qu'elle ne voulait pas, pour des raisons stratégiques, voir tomber aux mains d'une autre puissance, quitte à ne pas les contrôler directement. « Marquer en quelque sorte un territoire que, en cas de rupture, l'Angleterre ne [voulai]t pas voir revenir à une autre puissance », expliquait Salisbury<sup>8</sup>. Parmi ceux-ci figuraient le golfe Persique, la Chine, la Turquie et le Maroc. Pendant les années 1890, la Grande-Bretagne eut l'impression d'être harcelée par des escarmouches sans fin avec la Russie en Afghanistan, dans les Détroits et en Chine du Nord, et avec la France en Égypte et au Maroc.

Avec les accords méditerranéens de 1887, la Grande-Bretagne s'associa indirectement à la Triple-Alliance de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et

de l'Italie, dans l'espoir que cette dernière et l'Autriche renforceraient sa position face à la France en Afrique du Nord, et à la Russie dans les Balkans. Or ces accords se révélèrent de peu d'effet.

Le nouvel Empire allemand, privé de son maître stratège, ne savait trop que faire de l'occasion qui s'offrait à lui. Les mêmes réalités géopolitiques conduisirent la Grande-Bretagne à sortir peu à peu de son splendide isolement, même si cela fit couler beaucoup d'encre du côté des traditionalistes. L'amorce d'un rapprochement avec le continent prit la forme de rapports plus cordiaux avec l'Allemagne impériale. Convaincus que la Russie et la Grande-Bretagne avaient le plus grand besoin de l'Allemagne, les dirigeants allemands pensaient pouvoir se livrer simultanément à un marchandage serré avec les deux puissances, sans spécifier la nature de ce qu'ils souhaitaient obtenir ni même imaginer qu'ils puissent, ce faisant, rapprocher la Russie et la Grande-Bretagne. Lorsqu'on repoussait leurs ouvertures du style « tout ou rien », ils se retiraient sous leur tente, et leur mauvaise humeur tournait vite à l'agressivité. Cette façon de procéder contrastait du tout au tout avec celle de la France, qui s'attela à un processus long et très progressif, attendant vingt ans dans le cas de la Russie et quinze années supplémentaires dans celui de la Grande-Bretagne pour proposer une entente. Malgré ses gesticulations, la politique étrangère de l'Allemagne après Bismarck se caractérisait bien par sa myopie et son amateurisme accablants, voire sa pusillanimité devant les affrontements qu'elle avait elle-même engendrés.

Guillaume II s'engagea sur la voie qui devait se révéler fatale en 1890, peu après avoir remercié Bismarck, lorsqu'il rejeta l'offre du tsar de renouveler le traité de réassurance pour une nouvelle période de trois ans. En écartant les ouvertures de la Russie au moment précis où il entamait son règne, le Kaiser coupait peut-être le fil le plus important du système de chevauchements d'alliances tissé par Bismarck. Trois considérations dictaient sa conduite et celle de ses conseillers. D'abord, ils voulaient faire une politique aussi « simple et transparente » que possible (le nouveau chancelier, Caprivi, avoua un jour qu'il n'avait pas les qualités de jongleur de Bismarck, capable de garder huit balles en l'air en même temps); ensuite, ils voulaient convaincre l'Autriche qu'une alliance avec elle venait en tête de leurs priorités; enfin, ils estimaient que le traité de réassurance constituait un obstacle à l'alliance qu'ils tenaient à sceller avec la Grande-Bretagne.

Chacune de ces considérations révélait un manque de discernement géopolitique et cette faiblesse installa progressivement l'Allemagne de Guillaume II dans un isolement dont elle portait la responsabilité. La complexité était au cœur même de la situation géographique de l'Allemagne *et* de son histoire; aucune politique « simple » ne pouvait donc prétendre prendre en compte ses nombreuses composantes. C'est précisément, d'ailleurs, la simultanéité ambiguë d'un traité avec la Russie et d'une alliance avec l'Autriche qui avait permis à Bismarck de servir pendant vingt ans d'agent d'équilibre entre les craintes autrichiennes et les ambitions russes sans avoir à rompre avec l'une ou l'autre ni provoquer d'escalade au cours des crises endé-

miques dans les Balkans. En mettant fin au traité de réassurance, on créa une situation exactement inverse : la réduction des options de l'Allemagne encouragea l'aventurisme de l'Autriche. Nikolaï de Giers, le ministre des Affaires étrangères russe, le comprit d'emblée : « La dissolution de notre traité [de réassurance] a affranchi Vienne de l'autorité sage et bienveillante, mais ferme aussi, du prince Bismarck <sup>9</sup>. »

L'abandon de ce traité ne fit pas que priver l'Allemagne de son influence sur l'Autriche : il accrut, surtout, les inquiétudes de la Russie. Pour Saint-Pétersbourg, la confiance accordée par l'Allemagne à l'Autriche signifiait qu'elle était désormais prête à soutenir l'Autriche dans les Balkans. L'Allemagne s'étant mise en position de faire obstacle aux visées russes dans une région qui n'avait jamais représenté jusque-là un intérêt vital pour l'Allemagne, la Russie allait inévitablement chercher un contrepoids, que la France s'empresserait de lui fournir.

Déjà tentée de se rapprocher de la France, la Russie fut confortée dans cette idée par un accord colonial anglo-allemand, conclu peu après que le Kaiser eut refusé de renouveler le traité de réassurance. L'Allemagne céda à la Grande-Bretagne les sources du Nil et des territoires en Afrique de l'Est, dont l'île de Zanzibar. En échange, elle recevait une bande de terrain sans grande importance reliant l'Afrique du Sud-Ouest au Zambèze, la pointe de Caprivi, et l'île d'Helgoland, en mer du Nord, à laquelle on accordait une valeur stratégique pour protéger la côte allemande d'une attaque navale.

Les deux parties y trouvaient leur compte, même si ce marchandage se révéla le premier d'une série de malentendus. Londres estimait que l'accord lui permettait de régler ses problèmes coloniaux africains, l'Allemagne le considérait comme un prélude à une alliance anglo-allemande, et la Russie allait même plus loin en y voyant le premier pas de l'Angleterre vers la Triple-Alliance. Le baron Staal, l'ambassadeur russe à Berlin, rendit compte du pacte entre l'ami historique de son pays, l'Allemagne, et son ennemi traditionnel, la Grande-Bretagne, avec une certaine inquiétude :

Lorsqu'on est uni par de nombreux intérêts et des engagements formels en un point du globe, on est presque assuré d'agir de concert dans toutes les grandes questions qui peuvent surgir sur la scène internationale [...]. L'entente avec l'Allemagne est presque chose faite. Elle ne peut qu'avoir un retentissement sur les rapports de l'Angleterre avec les autres puissances de la Triple-Alliance <sup>10</sup>.

Le cauchemar de Bismarck commençait à se vérifier : la fin du traité de réassurance avait ouvert la voie à une alliance franco-russe.

D'après les calculs de l'Allemagne, la France et la Russie ne s'allieraient jamais, car la Russie n'avait aucun intérêt à se battre pour l'Alsace-Lorraine, ni la France pour les Slaves des Balkans. Ces spéculations rejoignirent bientôt les nombreuses et monumentales erreurs d'appréciation des dirigeants de l'Allemagne impériale après Bismarck. L'Allemagne s'étant irrévocablement rangée aux côtés de l'Autriche, la France et la Russie avaient besoin l'une de l'autre

malgré la divergence de leurs objectifs, car aucune ne pouvait atteindre les siens sans vaincre au préalable l'Allemagne, ou du moins l'affaiblir. La France, parce que l'Allemagne ne lâcherait jamais l'Alsace-Lorraine sans guerre, et la Russie, parce qu'elle ne parviendrait pas à hériter des parties slaves de l'Empire autrichien sans battre l'Autriche – qui résisterait, comme l'Allemagne l'avait fait clairement comprendre en refusant de renouveler le traité de réassurance. Et la Russie n'avait aucune chance contre l'Allemagne sans la France.

Moins d'un an après le refus de l'Allemagne de renouveler le traité, la France et la Russie avaient signé leur entente cordiale, qui prévoyait un appui diplomatique réciproque. Giers, le vénérable ministre russe des Affaires étrangères, objecta que l'accord ne résolvait pas le problème fondamental, à savoir que le principal adversaire de la Russie n'était pas la Grande-Bretagne, mais l'Allemagne. Voulant absolument rompre l'isolement dans lequel Bismarck l'avait consignée, la France accepta d'ajouter à l'accord franco-russe une clause qui l'obligeait à fournir un appui diplomatique à la Russie en cas de conflit colonial avec la Grande-Bretagne.

De l'avis des dirigeants français, c'était payer d'un prix modique un droit d'entrée dans ce qui deviendrait obligatoirement une coalition contre l'Allemagne. Par la suite, la France ne ménagea pas ses efforts pour transformer l'accord franco-russe en alliance militaire. Les nationalistes russes s'y montraient favorables car le démembrement de l'Empire autrichien s'en trouverait accéléré, mais les conservateurs éprouvaient quelques inquiétudes. L'homme qui devait succéder à Giers aux Affaires étrangères, le comte Vladimir Lamsdorf, écrivait dans son journal au début de février 1892 :

Ils [les Français] se préparent aussi à nous assaillir de propositions pour un accord prévoyant des actions militaires conjointes en cas d'agression par une troisième partie [...]. Mais pourquoi forcer la note de quelque chose de satisfaisant ? Nous avons besoin de paix et de tranquillité compte tenu des souffrances causées par la famine, de l'état déplorable de nos finances, de l'état incomplet de notre programme d'armement, de l'état désespéré de notre système de transports, et enfin du regain d'activité des nihilistes <sup>11</sup>.

Les dirigeants français finirent par avoir raison des doutes de Lamsdorf, ou bien le tsar passa outre. Toujours est-il qu'une convention militaire fut signée en 1894, par laquelle la France acceptait d'aider la Russie en cas d'agression de l'Allemagne, ou de l'Autriche avec la participation de l'Allemagne. La Russie soutiendrait la France en cas d'agression de l'Allemagne, ou de l'Allemagne avec la participation de l'Italie. Alors que l'accord franco-russe de 1891 avait été un instrument diplomatique et qu'on pouvait alléguer de manière plausible qu'il visait autant la Grande-Bretagne que l'Allemagne, cette dernière était l'unique adversaire envisagé par cette convention militaire. Ce que George Kennan appellerait plus tard « l'alliance fatale » (l'entente entre la France et la Russie de 1891, suivie par la convention militaire de 1894) constituait l'un des grands tournants de la course de l'Europe vers la guerre.

Elle marquait le commencement de la fin de l'équilibre des forces. Cet équilibre fonctionne au mieux de ses possibilités si au moins une des conditions suivantes est remplie. Premièrement, quand chaque nation se sentit libre de s'aligner aux côtés d'un autre État, selon le moment et les circonstances. Pendant la majeure partie du XVIII<sup>e</sup> siècle, des réalignements constants ajustèrent l'équilibre; ce fut également le cas pendant l'ère de Bismarck, jusqu'en 1890. Deuxièmement, quand il existe des alliances fixes, mais qu'un mécanisme régulateur garantit qu'aucune des coalitions existantes ne deviendra prépondérante – la situation d'après le traité franco-russe, quand la Grande-Bretagne continua de jouer ce rôle et fut, de fait, courtisée par les deux camps. Troisièmement, quand il existe des alliances rigides sans mécanisme régulateur, mais que la cohésion de ces alliances est relativement faible, de sorte que, sur n'importe quel problème, on parvient à un compromis ou bien les alignements se modifient.

Lorsque aucune de ces conditions ne prévaut, la diplomatie s'ossifie. Une situation de jeu à somme nulle se met en place, où tout gain d'un côté est considéré comme une perte de l'autre. La course aux armements et la montée des tensions deviennent alors inévitables. On le vit pendant la guerre froide, et, sous une forme tacite, en Europe après que la Grande-Bretagne eut adhéré à l'alliance franco-russe pour former la Triple-Entente à partir de 1908.

À la différence de ce qui se passa pendant la guerre froide, l'ordre international d'après 1891 ne perdit pas sa souplesse à la suite d'une alerte unique. Il fallut quinze ans pour que les trois éléments de flexibilité soient détruits l'un après l'autre. Après la formation de la Triple-Entente, l'équilibre européen cessa de fonctionner. Les épreuves de force devinrent non plus l'exception, mais la règle. La diplomatie en tant qu'art du compromis s'effaça. Bientôt une nouvelle crise surgirait, et les événements échapperaient à tout contrôle. Ce n'était qu'une question de temps.

Mais en 1891, au moment où la France et la Russie s'alignaient contre elle, l'Allemagne espérait encore concrétiser l'alliance amorcée avec la Grande-Bretagne, à laquelle aspirait Guillaume II, mais que son impétuosité rendait impossible. L'accord colonial de 1890 n'entraîna pas l'alliance que redoutait l'ambassadeur russe. La politique intérieure britannique en était en partie responsable. Lorsqu'il revint au pouvoir en 1892 pour un dernier mandat, Gladstone, âgé, blessa l'ego du Kaiser en refusant toute association avec les régimes autocratiques de l'Allemagne ou de l'Autriche.

Mais l'échec des différentes tentatives d'alliance anglo-allemande tenait à un facteur fondamental : l'incompréhension persistante dont faisaient preuve les dirigeants allemands à l'égard de la politique étrangère traditionnelle de la Grande-Bretagne et des exigences de sa sécurité. Pendant un siècle et demi, la Grande-Bretagne avait refusé toute alliance militaire à durée non déterminée. Elle n'acceptait que deux types d'engagement : des accords militaires limités pour répondre à des périls déclarés et précis, ou des ententes pour résoudre par voie diplomatique les différends qui surgissaient lorsque ses intérêts se heurtaient à ceux d'un autre pays. D'une certaine façon, la définition britannique du

mot « entente » était, bien entendu, une tautologie : la Grande-Bretagne coopérait quand elle le jugeait bon. Mais une entente créait aussi des liens moraux et psychologiques et laissait présumer – sans aucune obligation juridique – une action conjointe en cas de crise. Et elle aurait tenu la Grande-Bretagne à l'écart de la France et de la Russie, ou en tout cas compliqué un rapprochement.

L'Allemagne refusait des méthodes aussi informelles. Guillaume II tenait à ce qu'il appelait une alliance de type continental. « Si elle veut des alliés ou de l'aide, déclara-t-il en 1895, l'Angleterre doit renoncer à sa politique de non-engagement et fournir des garanties ou des traités de type continental <sup>12</sup>. » Mais qu'entendait le Kaiser par des garanties de type continental ? Après presque un siècle de splendide isolement, la Grande-Bretagne n'était visiblement pas disposée à s'engager de manière permanente sur le continent, alors qu'elle s'en était gardée avec une obstination farouche pendant cent cinquante ans, et à le faire, qui plus est, pour satisfaire une Allemagne qui s'affirmait, à un rythme soutenu, comme le pays le plus fort du continent.

La pression exercée par l'Allemagne en vue d'obtenir une garantie officielle était d'autant plus vouée à l'échec qu'elle n'en avait pas vraiment besoin : elle était assez forte pour vaincre n'importe quel adversaire continental en puissance, ou plusieurs réunis, tant que la Grande-Bretagne ne se rangerait pas dans leur camp. Ce n'était pas une alliance que l'Allemagne aurait dû demander à la Grande-Bretagne, mais une neutralité bienveillante en cas de guerre continentale – et une entente à cet égard eût suffi. En réclamant ce dont elle n'avait pas besoin et en offrant ce dont la Grande-Bretagne n'avait que faire (un engagement formel à défendre l'Empire britannique), l'Allemagne amena la Grande-Bretagne à croire qu'elle voulait, en réalité, établir son hégémonie sur le monde.

L'impatience allemande ne faisait qu'accentuer la réserve de la Grande-Bretagne, qui commençait à douter sérieusement des capacités de jugement de son soupirant. « Je n'aime pas traiter par le mépris l'inquiétude visible de mes amis allemands, écrivait Salisbury. Mais il n'est pas judicieux de trop se laisser guider par leurs conseils à présent. Leur Achitophèle n'est plus là. Il est bien plus agréable et bien plus facile de traiter avec eux ; mais on regrette l'extraordinaire perspicacité du vieux [Bismarck] <sup>13</sup>. »

Tandis que les dirigeants allemands recherchaient impétueusement des alliances, leur opinion publique exigeait de leur part une politique étrangère toujours plus cassante. Seuls les sociaux-démocrates résistèrent pendant un moment, puis finirent par capituler à leur tour et par soutenir la déclaration de guerre par l'Allemagne en 1914. Les classes dirigeantes n'étaient pas rodées à la diplomatie européenne, et connaissaient encore moins la *Weltpolitik* qu'elles réclamaient à si grands cris. Les junkers, à qui la Prusse devait de dominer l'Allemagne, seraient tenus pour responsables des deux guerres mondiales, surtout aux États-Unis. Ils constituaient pourtant la couche sociale qui s'était le moins mêlée de politique étrangère ; fondamentalement axée sur la politique du continent, elle n'avait guère d'intérêts à l'extérieur de l'Europe. Ce furent au contraire les nouvelles classes d'industriels et les professions libérales de

plus en plus nombreuses qui fournirent le noyau de l'agitation nationaliste, sans que le Parlement parvienne à faire office de tampon comme ses homologues britannique et français s'en étaient fait une spécialité au fil des siècles. Dans les démocraties occidentales, les institutions canalisèrent les forts courants nationalistes ; en Allemagne, ils devaient s'exprimer dans des groupes de pression extra-parlementaires.

Si autocratique que fût l'Allemagne, ses dirigeants se montraient extrêmement sensibles à l'opinion publique et fortement influencés par les groupes de pression nationalistes. Ces derniers considéraient la diplomatie et les relations internationales à peu près comme des manifestations sportives, poussant toujours le gouvernement vers une ligne plus dure, vers plus d'expansion territoriale, plus de colonies, réclamant une armée plus forte et une marine plus développée. Pour eux, les concessions mutuelles de la diplomatie ou le plus infime recul diplomatique de la part de l'Allemagne prenaient la dimension d'une formidable humiliation. Kurt Rietzler, secrétaire politique du chancelier allemand Theobald von Bethmann-Hollweg, qui était en poste au moment où la guerre fut déclarée, remarquait avec justesse : « La menace de guerre à notre époque réside [...] dans la politique intérieure des pays où un gouvernement faible doit faire face à un mouvement nationaliste fort <sup>14</sup>. »

Ce climat politique passionnel fut à l'origine d'une énorme gaffe diplomatique allemande – la « dépêche de Kruger » – qui annula, par la faute de l'empereur, tous les espoirs d'alliance avec la Grande-Bretagne pendant au moins le restant du siècle. En 1895, un certain colonel Jameson, soutenu par les intérêts coloniaux britanniques et surtout par Cecil Rhodes, prit la tête d'un raid dans les États boers indépendants du Transvaal sud-africain. Le raid fut un désastre et une source d'embarras considérable pour le gouvernement Salisbury, qui affirma ne pas être directement responsable. La presse nationaliste allemande en fit des gorges chaudes, réclamant qu'on inflige une humiliation encore plus totale aux Britanniques.

Friedrich von Holstein, conseiller principal et *éminence grise* \* du ministère des Affaires étrangères, vit dans cette désastreuse équipée l'occasion de montrer aux Britanniques les avantages d'une Allemagne amie en leur prouvant qu'il ne faisait pas bon se frotter à elle. Le Kaiser, quant à lui, ne put résister à cette occasion de plastronner. Peu après le nouvel an 1896, il adressa une dépêche au président du Transvaal, Paul Kruger, pour le féliciter d'avoir repoussé l'« agression extérieure ». La dépêche était une giflette à la Grande-Bretagne et évoquait le spectre d'un protectorat allemand au cœur de ce que les Britanniques estimaient être leur sphère d'intérêt. En réalité, la dépêche de Kruger n'exprimait ni les aspirations coloniales de l'Allemagne ni sa politique étrangère, mais était un pur « coup » de relations publiques, qui atteignit son objectif : « Aucune initiative prise par le gouvernement depuis des années, écrivait la libérale *Allgemeine Zeitung* le 5 janvier, n'a été si pleinement satisfaisante [...]. Elle [la dépêche] part de l'âme du peuple allemand <sup>15</sup>. »

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

La politique à courte vue de l'Allemagne et son manque de sensibilité accélèrent le mouvement. Le Kaiser et son entourage se convainquirent que, si leurs attentions n'avaient pas suffi à convaincre la Grande-Bretagne de s'allier avec l'Allemagne, une démonstration de ce qu'il en coûtait de mécontenter l'Allemagne se révélerait peut-être plus persuasive. Malheureusement pour l'Allemagne, cette tactique allait à contre-courant de l'histoire, où l'on ne trouvait aucune trace d'une quelconque prédisposition britannique à se laisser intimider.

Ce qui avait commencé comme une forme de harcèlement destiné à prouver la valeur de l'amitié allemande se transforma peu à peu en authentique défi stratégique. Rien ne pouvait transformer plus vite la Grande-Bretagne en adversaire implacable qu'une menace sur sa maîtrise des mers. Or c'est précisément à quoi l'Allemagne s'employa, sans paraître comprendre qu'elle jetait irrévocablement le gant. À partir du milieu des années 1890, les pressions intérieures réclamant la constitution d'une grande flotte allemande s'accrochèrent, avec, pour fer de lance, les « navalistes », l'un des groupes de pression toujours plus nombreux, qui rassemblait un mélange d'industriels et d'officiers de marine. Directement intéressés à la multiplication des tensions avec la Grande-Bretagne, parce qu'elles pouvaient justifier la mainmise sur des bases navales, ils virent dans la dépêche de Kruger une aubaine – comme tout ce qui laissait augurer un conflit éventuel avec la Grande-Bretagne aux confins du globe, qu'il s'agisse du statut des Samoa, des frontières du Soudan ou du sort des colonies portugaises.

Ce fut le début d'un cycle pervers qui aboutit à l'affrontement. Pour avoir le privilège de constituer une flotte qui, dans la guerre mondiale qui s'ensuivit, ne se heurta qu'une seule fois à la flotte britannique (lors de la bataille du Jütland), et sans vraiment convaincre, l'Allemagne réussit à ajouter la Grande-Bretagne à la liste grandissante de ses adversaires. Car il était évident que l'Angleterre résisterait dès qu'un pays continental – et celui-ci disposait déjà de la plus forte armée d'Europe – voudrait lui disputer la maîtrise des mers.

Or le Kaiser ne semblait pas avoir conscience des répercussions de sa politique. L'irritation britannique devant les gesticulations de l'Allemagne et sa surenchère navale ne changea rien, dans un premier temps, au fait que la France exerçait des pressions sur la Grande-Bretagne en Égypte et que la Russie la défiait en Asie centrale. Mais que se passerait-il si la Russie et la France décidaient de coopérer et appliquaient simultanément une pression en Afrique, en Afghanistan et en Chine ? Que se passerait-il si les Allemands se joignaient à elles pour attaquer l'empire en Afrique du Sud ? Les dirigeants britanniques commençaient à se demander si leur splendide isolement constituait une politique étrangère encore applicable.

Le porte-parole le plus important de ce groupe, celui qu'on entendait le plus aussi, était le secrétaire aux Colonies, Joseph Chamberlain. Personnage plein de panache, d'une génération de moins que Salisbury, Chamberlain semblait préfigurer le *xx<sup>e</sup>* siècle en réclamant une alliance – de préférence avec l'Allemagne –, tandis que le patricien plus chenu souscrivait strictement à la pulsion isolationniste du siècle précédent. Dans un discours capital prononcé en novembre 1899, Chamberlain préconisait une alliance « teutonique », qui

étudier la possibilité de dénouer les tensions. Haldane avait reçu pour instruction de chercher un arrangement avec l'Allemagne sur la base d'un accord naval assorti d'un engagement de neutralité de la part des Britanniques ainsi formulé : « Si l'une ou l'autre des hautes parties contractantes (c'est-à-dire la Grande-Bretagne et l'Allemagne) se trouve impliquée dans une guerre dans laquelle on ne peut dire qu'elle est l'agresseur, l'autre partie devra au moins observer à l'égard de la Puissance ainsi impliquée une neutralité bienveillante <sup>20</sup>. » Le Kaiser persista toutefois à demander à la Grande-Bretagne de s'engager à rester neutre « si une guerre était imposée à l'Allemagne <sup>21</sup> », ce que Londres comprit comme une exigence que la Grande-Bretagne reste sur la touche si l'Allemagne décidait de déclencher une guerre préventive contre la Russie ou la France. Lorsque les Britanniques refusèrent d'accepter les termes du Kaiser, celui-ci rejeta les leurs à son tour ; le projet de loi allemand sur la marine continua sur sa lancée, et Haldane rentra à Londres les mains vides.

Le Kaiser n'avait toujours pas compris que la Grande-Bretagne n'irait pas au-delà d'un marchandage tacite, qui était en réalité tout ce dont l'Allemagne avait besoin. « Si l'Angleterre a seulement l'intention de nous tendre la main à la condition que nous limitions notre flotte, écrivait-il, c'est une impudence sans borne qui comporte un affront grossier pour le peuple allemand et pour son empereur. Cette offre doit être rejetée *a limine* [...] <sup>22</sup>. » Toujours convaincu de pouvoir amener l'Angleterre à une alliance par l'intimidation, le Kaiser plastronnait : « J'ai montré aux Anglais que, lorsqu'ils touchent aux armements, ils mordent dans du granit. Peut-être ai-je ainsi accru leur haine mais gagné leur respect, ce qui les conduira le moment venu à reprendre les pourparlers sur un ton plus modeste, peut-on espérer, et avec un résultat plus heureux <sup>23</sup>. »

L'impétuosité et l'arrogance avec lesquelles le Kaiser cherchait une alliance eurent pour seul effet de renforcer la méfiance de la Grande-Bretagne. Le programme naval allemand, qui s'ajoutait au harcèlement auquel se livra l'Allemagne pendant la guerre des Boers de 1899-1902, amena les Britanniques à réévaluer de fond en comble leur politique étrangère. Pendant un siècle et demi, la Grande-Bretagne avait considéré que la France constituait la principale menace à l'équilibre européen, menace qui devait être contrée avec l'aide d'un État allemand quelconque – habituellement l'Autriche, à l'occasion la Prusse. Et elle avait considéré la Russie comme le danger le plus grave pour son empire. Mais, forte à présent de son alliance avec le Japon, elle entreprit de réviser ses priorités historiques. En 1903, elle régla systématiquement les principaux problèmes coloniaux qui l'opposaient à la France, politique qui aboutit à l'Entente cordiale de 1904 – exactement le genre d'accord de coopération informel obstinément rejeté par l'Allemagne. Presque dans la foulée, elle commença à étudier les conditions d'une entente similaire avec la Russie.

Comme elle revêtait officiellement la forme d'un accord colonial, l'Entente ne rompait pas, en principe, avec la politique de « splendide isolement » britannique. Dans la pratique, toutefois, la Grande-Bretagne renonçait à son rôle d'agent d'équilibre et se rattachait à l'une des deux alliances antagonistes. En juillet 1903, alors qu'on négociait l'Entente, un représentant de la France à

Londres déclara à Lansdowne que la France, en retour, ferait tout son possible pour décharger la Grande-Bretagne des pressions russes,

[...] que la plus grave menace à la paix de l'Europe résidait dans l'Allemagne, qu'une bonne entente entre la France et l'Angleterre était la seule façon de faire échec aux desseins allemands, et que, si l'on pouvait parvenir à une entente, l'Angleterre découvrirait que la France était en mesure d'exercer une influence salutaire sur la Russie et de nous décharger ainsi de beaucoup de nos ennuis avec ce pays<sup>24</sup>.

En moins d'une décennie, la Russie, précédemment liée à l'Allemagne par le traité de réassurance, était devenue l'alliée militaire de la France, tandis que la Grande-Bretagne, qui avait courtisé l'Allemagne à l'occasion, rejoignait le camp diplomatique français. L'Allemagne avait accompli l'extraordinaire exploit de s'isoler elle-même et de réunir trois anciens ennemis dans une coalition dirigée contre elle.

Lorsqu'il pressent l'approche d'un danger, l'homme d'État doit prendre une décision. S'il estime que la menace s'accroîtra avec le temps, il essaiera de l'écraser dans l'œuf. Mais s'il conclut que le danger encore indistinct traduit une combinaison de conditions fâcheuses, mais fortuites, il a tout intérêt, en général, à attendre et à laisser le temps faire son œuvre. Deux siècles plus tôt, Richelieu avait perçu le danger présenté par l'encerclement de la France – et le briser avait constitué le cœur même de sa politique. Mais il comprit aussi les diverses composantes de ce danger en puissance. Il jugea qu'une action prématurée rapprocherait les États qui entouraient la France. Il fit donc du temps son allié et attendit que les divergences latentes entre les adversaires de la France fassent surface. Ensuite, et seulement une fois que celles-ci se furent solidement affirmées, il autorisa la France à entrer dans la mêlée.

Le Kaiser et ses conseillers n'avaient ni la patience ni la clairvoyance exigées par une telle politique – alors même que les pays par qui l'Allemagne se sentait menacée étaient tout, sauf des alliés naturels. La réaction de l'Allemagne à l'encerclement qui s'esquissait consista à accentuer l'élan de la diplomatie qui était directement responsable de l'apparition de ce danger. C'est ainsi qu'elle essaya de briser la jeune Entente cordiale en cherchant un prétexte quelconque pour intimider la France et prouver ainsi que l'appui britannique était soit illusoire, soit inefficace.

Le Maroc, où les ambitions françaises violaient un traité qui affirmait l'indépendance du pays et où l'Allemagne avait d'importants intérêts commerciaux, fournit bientôt à celle-ci l'occasion de mettre l'Entente cordiale à l'épreuve. Le Kaiser décida de passer à l'action alors qu'il faisait une croisière en 1905. En débarquant à Tanger, il déclara que l'Allemagne entendait faire respecter l'indépendance du Maroc. Les dirigeants allemands tablaient sur trois hypothèses : un, que les États-Unis, l'Italie et l'Autriche appuieraient leur politique de porte ouverte ; deux, qu'au lendemain de la guerre russo-japonaise la Russie hésiterait à s'engager dans un nouvel affrontement ; trois, que la

Grande-Bretagne ne serait que trop heureuse de se libérer de ses obligations envers la France à l'occasion d'une conférence internationale.

Toutes trois se révélèrent fausses, car la peur de l'Allemagne prima sur toute autre considération. Face à ce premier défi lancé à l'Entente cordiale, la Grande-Bretagne appuya entièrement la France et refusa de s'asseoir à la table d'une conférence convoquée par l'Allemagne d'où la France serait absente. L'Autriche et l'Italie préférèrent se tenir à distance respectueuse de tout conflit éventuel, ce qui n'empêcha pas les Allemands d'investir tout leur prestige dans cette querelle, estimant que, à moins de remporter une victoire diplomatique prouvant le caractère superflu de l'Entente, on courait au désastre.

Pendant tout son règne, le Kaiser se révéla plus doué pour déclencher les crises que pour y mettre un terme. Il aimait les affrontements spectaculaires mais perdait son sang-froid quand les choses s'éternisaient. Guillaume II et ses conseillers avaient raison lorsqu'ils posaient que la France n'était pas prête pour un affrontement armé. Mais il s'avéra qu'eux non plus ne l'étaient pas. Tout ce qu'ils obtinrent, en définitive, ce fut le renvoi du ministre des Affaires étrangères français, Théophile Delcassé, une victoire toute symbolique car celui-ci occupa bien vite un autre poste et continua de jouer un rôle déterminant dans la politique française. Quant à l'objet de la querelle, les dirigeants allemands, manquant du courage qu'ils déployaient dans leurs discours de bravaches, se laissèrent apaiser par la promesse d'une conférence qui se tiendrait six mois plus tard à Algésiras, en Espagne. Lorsqu'un pays menace d'entrer en guerre pour faire ensuite marche arrière à la simple perspective d'une conférence prévue à une date ultérieure des plus floues, la crédibilité de la menace s'en trouve automatiquement diminuée. (Les démocraties occidentales usèrent de la même tactique pour désamorcer l'ultimatum lancé par Khrouchtchev à Berlin un demi-siècle plus tard.)

On put prendre la mesure de l'isolement de l'Allemagne lorsque la conférence d'Algésiras s'ouvrit en janvier 1906. Edward Grey, le secrétaire aux Affaires étrangères du nouveau gouvernement libéral de la Grande-Bretagne, prévint l'ambassadeur d'Allemagne à Londres que, si une guerre éclatait, la Grande-Bretagne se rangerait aux côtés de la France :

[...] dans le cas où l'Allemagne attaquerait la France à la suite de notre accord du Maroc, l'opinion publique anglaise réagirait si vigoureusement qu'aucun gouvernement britannique ne pourrait rester neutre [...] <sup>25</sup>.

La sensibilité à fleur de peau des dirigeants allemands et leur incapacité à définir des objectifs à long terme transformèrent Algésiras en une débâcle diplomatique pour leur pays. Les États-Unis, l'Italie, la Russie et la Grande-Bretagne refusèrent tous de suivre l'Allemagne. La première crise marocaine produisit donc un résultat diamétralement opposé à ce qu'en attendaient les dirigeants allemands. Loin de saborder l'Entente cordiale, elle provoqua une coopération militaire franco-britannique et mit sur rails l'Entente anglo-russe de 1907.

Après Algésiras, la Grande-Bretagne accepta ce qu'elle avait refusé si longtemps : coopérer militairement avec une puissance continentale. Les chefs des marines française et britannique entamèrent des consultations. Le cabinet s'inquiétait de cette nouvelle dérogation. Désireux de se couvrir, Grey écrivit à Paul Cambon, l'ambassadeur de France à Londres :

Nous sommes convenus qu'une consultation entre experts n'est pas, et ne doit pas être, considérée comme un engagement qui lie l'un ou l'autre gouvernement et l'oblige à agir dans une circonstance imprévue qui ne s'est pas présentée et ne se présentera peut-être jamais [...] <sup>26</sup>.

C'était l'échappatoire classique par laquelle Londres évitait de s'engager juridiquement à l'égard d'une situation qui *forcerait* la Grande-Bretagne à agir militairement. La France accepta ce tribut à l'autorité du Parlement, convaincue que les états-majors sauraient se faire entendre, hors de toute obligation juridique. Pendant une quinzaine d'années, les dirigeants allemands avaient refusé d'accorder cette marge de sécurité à la Grande-Bretagne. La France eut assez de sens politique pour s'accommoder de l'ambiguïté britannique et comprendre, en se fiant à son intuition, qu'il se créait une obligation morale qui, en période de crise, pouvait fort bien avoir le dernier mot.

Avec l'apparition du bloc anglo-franco-russe de 1907, deux forces seulement occupaient le terrain de la diplomatie européenne : la Triple-Entente, et l'alliance entre l'Allemagne et l'Autriche. L'Allemagne était encerclée. Comme l'entente franco-britannique, l'accord britannique avec la Russie s'amorça sous la forme d'un accord colonial. Depuis quelques années, la Grande-Bretagne et la Russie imposaient lentement silence à leurs querelles coloniales. La victoire du Japon sur la Russie en 1905 marqua la faillite des ambitions russes en Extrême-Orient. À l'été 1907, la Grande-Bretagne put se permettre d'offrir à la Russie des conditions généreuses en Afghanistan et en Iran, divisant ce dernier pays en trois sphères d'influence : les Russes recevaient la région septentrionale, une région centrale était déclarée neutre, et la Grande-Bretagne obtenait d'exercer son influence sur le Sud. L'Afghanistan rejoignit la sphère britannique. Les relations anglo-russes, gâchées dix ans auparavant par des querelles dispersées sur un tiers du globe, de Constantinople jusqu'à la Corée, étaient enfin sereines. On prit la mesure des inquiétudes qu'inspirait l'Allemagne à la Grande-Bretagne lorsque cette dernière se montra disposée, pour s'assurer la coopération de la Russie, à lui consentir l'accès aux Dardanelles. Comme le notait le secrétaire au Foreign Office Grey : « De bonnes relations avec la Russie signifiaient que nous devions renoncer à notre ancienne politique consistant à lui fermer les Détroits et à jeter tout notre poids contre elle à n'importe quelle conférence des Puissances <sup>27</sup>. »

Certains historiens <sup>28</sup> ont affirmé que la véritable Triple-Entente consista en deux accords coloniaux qui étaient allés à vau-l'eau, et que la Grande-Bretagne voulait en réalité protéger son empire et non encercler l'Allemagne. Il existe néanmoins un document classique, le mémorandum de Crowe, qui ne

permet pas de douter raisonnablement que la Grande-Bretagne ait adhéré à la Triple-Entente pour s'opposer à ce qu'elle craignait être une dynamique d'hégémonie allemande sur le monde. Le 1<sup>er</sup> janvier 1907, sir Eyre Crowe, éminent analyste du Foreign Office, expliquait pourquoi, d'après lui, un compromis avec l'Allemagne était impossible, et que l'entente avec la France restait la seule option. Le mémorandum de Crowe se signalait par un niveau d'analyse jamais égalé par les documents de l'Allemagne de l'après-Bismarck. Le conflit opposait désormais la stratégie et la force brute – or, à moins d'une énorme disproportion des forces, ce qui n'était pas le cas, le stratège a l'avantage parce qu'il peut préparer ses actions, tandis que son adversaire doit improviser. Reconnaissant l'existence de désaccords considérables entre la Grande-Bretagne, d'une part, la France et la Russie de l'autre, Crowe estimait qu'ils pouvaient faire l'objet d'un compromis parce qu'ils exprimaient des objectifs définissables, donc limités. Ce qui rendait la politique de l'Allemagne si redoutable était le fait qu'on ne décelait aucun fondement logique à ses défis internationaux continuels, qui touchaient des régions aussi lointaines que l'Afrique du Sud, le Maroc et le Proche-Orient. De plus, sa politique de puissance maritime se révélait « incompatible avec la survie de l'Empire britannique ».

D'après Crowe, le comportement sans retenue de l'Allemagne menait droit à l'affrontement : « La concentration de la plus grande force militaire et de la plus grande force navale dans un seul et même État obligerait le monde à s'allier pour se débarrasser d'un tel cauchemar <sup>29</sup>. »

Fidèle aux principes de la *Realpolitik*, Crowe alléguait que la stabilité ne dépendait pas des motivations, mais de la structure : on n'avait que faire des intentions de l'Allemagne, seule sa capacité comptait. Il avançait deux hypothèses :

Ou l'Allemagne envisage très précisément une hégémonie politique et une supériorité maritime généralisée, menaçant l'indépendance de ses voisins et en dernier ressort l'existence de l'Angleterre. Ou l'Allemagne, n'entretenant aucune ambition si clairement définie, et simplement désireuse pour le moment d'user de sa position et de son influence légitimes de grande puissance dans le conseil des nations, veut favoriser son commerce international, propager les bienfaits de la culture allemande, étendre le champ de ses activités et créer de nouveaux intérêts allemands dans le monde entier, partout et chaque fois que l'occasion de le faire pacifiquement se présentera [...] <sup>30</sup>.

Crowe répétait que ces distinctions étaient superflues, car les tentations inhérentes à la force croissante de l'Allemagne finiraient par les annuler :

[...] il est clair que la seconde hypothèse [l'évolution semi-indépendante, partiellement aidée par l'habileté politique] peut à n'importe quel stade se fondre dans la première, c'est-à-dire l'hypothèse du dessein conscient. De plus, si l'hypothèse de l'évolution devait devenir une réalité, la position qu'en retirerait l'Allemagne constituerait manifestement une menace aussi formidable pour le

reste du monde que l'acquisition délibérée d'une position semblable par «pré-méditation»<sup>31</sup>.

Même s'il se proposait simplement de justifier l'opposition à une entente avec l'Allemagne, le mémorandum de Crowe ne laissait subsister aucun doute : si l'Allemagne ne renonçait pas à son désir de suprématie maritime et ne modérait pas sa *Weltpolitik*, la Grande-Bretagne n'hésiterait pas à se joindre à la Russie et à la France pour y faire obstacle. Et elle le ferait avec l'obstination implacable qui avait eu raison des ambitions de la France et de l'Espagne en d'autres siècles.

La Grande-Bretagne fit clairement comprendre qu'elle ne tolérerait pas un nouvel accroissement de la force allemande. En 1909, le secrétaire au Foreign Office Grey précisa ce point lorsque l'Allemagne proposa de *ralentir* (mais pas d'arrêter) la construction de sa flotte si la Grande-Bretagne acceptait de rester neutre dans un conflit avec la France et la Russie. L'accord proposé, déclarait Grey,

[...] servirait à établir l'hégémonie allemande en Europe et ne persisterait pas longtemps une fois cet objectif atteint. En réalité, l'Allemagne nous invite à l'aider à former une entente européenne qu'elle pourrait diriger contre nous quand bon lui semblerait [...]. Si nous sacrifions les autres puissances à l'Allemagne, nous finirons par être attaqués<sup>32</sup>.

Après la création de la Triple-Entente, ce jeu du chat et de la souris auquel l'Allemagne et la Grande-Bretagne s'étaient adonnées dans les années 1890 devint terriblement sérieux et se transforma en lutte entre une puissance exigeant qu'on modifie l'équilibre et une autre puissance fondamentalement attachée au *statu quo*. La souplesse diplomatique n'étant plus possible, la seule façon de modifier l'équilibre des forces consistait à accroître les arsenaux ou à sortir victorieux d'une guerre.

Les deux alliances s'observaient de part et d'autre d'un abîme de méfiance réciproque et croissante. À la différence du contexte de la guerre froide, les deux blocs ne craignaient pas la guerre : ils s'inquiétaient bien davantage de préserver leur cohésion que d'éviter une épreuve de force. L'affrontement devint la norme en diplomatie.

Pourtant, on aurait pu encore éviter la catastrophe car peu de problèmes justifiaient la guerre. Aucun membre de la Triple-Entente ne serait allé jusqu'à prendre les armes pour aider la France à récupérer l'Alsace-Lorraine ; l'Allemagne, malgré son exaltation coutumière, n'aurait vraisemblablement pas soutenu une guerre d'agression autrichienne dans les Balkans. Une politique de modération aurait pu ainsi retarder la guerre et aboutir à la disparition progressive d'alliances artificielles – d'autant que la Triple-Entente s'était formée avant tout par crainte de l'Allemagne.

À la fin de la première décennie du xx<sup>e</sup> siècle, l'équilibre des forces avait dégénéré en coalitions hostiles, dont la rigidité n'avait d'égal que le mépris

téméraire des conséquences qui les avait formées. La Russie était liée à une Serbie grouillante de factions nationalistes, voire terroristes, et qui, n'ayant rien à perdre, se moquait du risque de conflit généralisé. La France avait donné un chèque en blanc à une Russie désireuse de retrouver l'estime de soi après sa défaite contre le Japon. L'Allemagne avait agi de même avec une Autriche prête à courir tous les risques pour protéger ses provinces slaves contre l'agitation de la Serbie, elle-même soutenue par la Russie. Les nations européennes s'étaient faites les otages de leurs imprudents clients balkaniques. Car, loin de modérer ces pays aux passions exacerbées et peu conscients de leurs responsabilités sur la scène mondiale, elles se laissèrent entraîner par la crainte paranoïaque de voir ces turbulents partenaires modifier les alliances si on ne cédait pas à leurs exigences. On parvint encore, pendant quelques années, à surmonter les crises, mais chacune rapprochait de l'épreuve de force. Et la réaction de l'Allemagne à la Triple-Entente montrait sa détermination farouche à répéter indéfiniment la même erreur; chaque problème se transformait en test de virilité, destiné à prouver que l'Allemagne était résolue et puissante face à des adversaires indécis et faibles. Or, à chaque nouvelle provocation allemande, les liens de la Triple-Entente se resserraient.

En 1908 éclata une crise internationale à propos de la Bosnie-Herzégovine, qui mérite d'être rappelée tant elle illustre la tendance de l'histoire à se répéter. La Bosnie-Herzégovine constituait une sorte de bras mort de l'Europe; le congrès de Berlin n'avait pas vraiment défini son statut, car personne ne savait trop quoi faire d'elle. Ce *no man's land* entre l'empire des Habsbourg et l'Empire ottoman, où cohabitaient les religions catholique, orthodoxe et islamique et qui regroupait des populations croates, serbes et musulmanes, n'avait jamais été un État, n'avait jamais connu de gouvernement autonome, et ne semblait gouvernable qu'à condition qu'aucun de ces groupes ne se trouve dans l'obligation de se soumettre aux autres. Pendant trente ans, la Bosnie-Herzégovine avait successivement connu la suzeraineté turque, l'administration autrichienne et l'autonomie locale; cet arrangement multinational n'ayant jamais été gravement remis en question, le problème de sa souveraineté restait en suspens. L'Autriche avait attendu trente ans pour entreprendre de l'annexer purement et simplement, car les passions de cet amalgame polyglotte se révélaient trop complexes, même pour elle qui était rodée depuis longtemps à gouverner au milieu du chaos. Lorsqu'elle se résolut enfin à annexer la Bosnie-Herzégovine, elle le fit plus pour marquer un point contre la Serbie que pour accomplir un objectif politique cohérent. En vertu de quoi elle perturba le fragile équilibre de haines qui se faisaient réciproquement contrepoids.

Trois générations plus tard, en 1992, les mêmes passions primordiales flambèrent à propos de problèmes comparables, stupéfiant tout le monde sauf les zéloteurs directement impliqués et ceux qui connaissaient bien l'histoire explosive de la région. Une fois de plus, un brusque changement de gouvernement transforma la Bosnie-Herzégovine en chaudron. À peine la Bosnie fut-elle déclarée indépendante que toutes les nationalités s'empoignèrent

pour imposer leur domination, les Serbes réglant de vieux comptes d'une manière particulièrement brutale.

Profitant de l'affaiblissement de la Russie à la suite de la guerre russo-japonaise, l'Autriche eut l'inconscience d'appliquer un codicille secret du congrès de Berlin, vieux de trente ans, dans lequel les puissances autorisaient l'Autriche à annexer la Bosnie-Herzégovine. Jusque-là l'Autriche, peu désireuse d'augmenter le nombre de ses sujets slaves, s'était contentée d'exercer une autorité *de facto*. Mais, en 1908, elle revint sur sa décision, craignant de voir son empire se désagréger sous l'effet de l'agitation serbe et jugeant qu'un succès confirmerait sa prépondérance dans les Balkans. Pendant les trente années qui venaient de s'écouler, la Russie avait perdu sa position dominante en Bulgarie et l'entente des trois empereurs avait capoté. La Russie, avec quelque raison, s'indignait qu'on invoque à présent un accord complètement oublié pour permettre à l'Autriche d'acquérir un territoire libéré par une guerre russe.

Mais l'indignation ne garantit pas le succès, surtout quand ce qu'elle vise a déjà gagné. Pour la première fois, l'Allemagne se rangea carrément derrière l'Autriche, montrant ainsi qu'elle était prête à risquer une guerre européenne si la Russie contestait l'annexion. Accentuant encore la tension, elle exigea que les Russes et les Serbes reconnaissent officiellement l'initiative de l'Autriche. La Russie dut avaler cette couleuvre, étant donné que la Grande-Bretagne et la France n'étaient pas encore prêtes à se battre pour les Balkans et qu'elle-même n'était pas en position de faire la guerre seule, au lendemain de sa défaite devant le Japon.

L'Allemagne s'interposait ainsi sur la route de la Russie, et dans une zone où elle n'avait jamais encore affirmé d'intérêt vital – une zone où, en réalité, la Russie avait pu compter jusque-là sur l'Allemagne pour modérer les ambitions de l'Autriche. L'Allemagne faisait preuve non seulement de sa témérité, mais d'une mémoire historique terriblement défaillante. Cinquante ans auparavant seulement, Bismarck avait prévu avec justesse que la Russie ne pardonnerait jamais à l'Autriche de l'avoir humiliée dans la guerre de Crimée. À présent, l'Allemagne commettait la même erreur, aggravant une querelle avec la Russie qui datait du congrès de Berlin.

Il est toujours dangereux d'humilier un grand pays sans l'affaiblir. Si l'Allemagne pensait ainsi apprendre à la Russie qu'il valait mieux se ménager sa bonne volonté, la Russie, elle, jura qu'elle ne commettrait pas deux fois la même bévue. Les deux grandes puissances continentales entamèrent donc une guerre des nerfs, assez semblable à ce jeu où deux conducteurs lancent leurs voitures l'une contre l'autre, chacun escomptant que l'autre braquera au dernier moment tandis que lui-même gardera plus longtemps son sang-froid. Et ce jeu, hélas, on y joua à plusieurs reprises dans l'Europe de l'avant-Première Guerre mondiale. Chaque fois qu'une collision était évitée, la confiance en la sécurité du jeu en sortait renforcée, et tout le monde oubliait qu'il suffisait d'un échec pour produire une catastrophe irrévocable...

Comme si elle avait voulu s'assurer qu'elle n'avait omis de bousculer aucun de ses adversaires potentiels et qu'elle leur avait donné à tous des raisons suffisantes

de resserrer leurs liens, l'Allemagne entreprit alors de provoquer la France. En 1911, la France, qui à présent administrait civilement le Maroc, envoya des troupes à Fez pour réduire des troubles locaux, violant clairement les accords d'Algésiras. Ovationné par la presse nationaliste allemande, le Kaiser dépêcha aussitôt une canonnière, la *Panther*, dans le port marocain d'Agadir. « Hourra ! Une action d'éclat ! » claironnait la *Rheinisch-Westfälische Zeitung* le 2 juillet 1911. « Enfin une initiative, une action d'éclat qui va dissiper le nuage de pessimisme général <sup>33</sup>. » Les *Münchener Neueste Nachrichten* conseillaient au gouvernement d'aller de l'avant en ne ménageant aucun effort, « même s'il naît de cette ligne de conduite une situation qu'on ne peut prévoir aujourd'hui <sup>34</sup> ». Ce qui revenait à pousser l'Allemagne à risquer une guerre pour le Maroc.

Ce qu'on appela avec grandiloquence le « bond de la *Panther* » prit fin comme les tentatives précédentes de l'Allemagne pour rompre l'isolement dont elle était responsable. Mais une fois encore, l'Allemagne et la France avaient semblé à deux doigts de prendre les armes, les buts de l'Allemagne restant toujours aussi obscurs. Quel type de compensation cherchait-elle cette fois ? Un port marocain ? Une portion de la côte atlantique marocaine ? Des gains coloniaux ailleurs ? Elle voulait intimider la France mais ne parvenait pas à trouver de prétexte exploitable.

Conformément à l'évolution de leurs relations, la Grande-Bretagne soutint la France plus fermement qu'à Algésiras en 1906. Le revirement de l'opinion publique britannique fut mis en évidence par l'attitude du chancelier de l'Échiquier de l'époque, David Lloyd George, qui jouissait à juste titre d'une réputation de pacifiste, favorable à de bonnes relations avec l'Allemagne. À cette occasion, toutefois, il fit un discours important, au cours duquel il précisa que si

[...] une situation nous était imposée, dans laquelle nous ne pourrions préserver la paix qu'en abandonnant la position prestigieuse et avantageuse que nous avons acquise par des siècles d'héroïsme et de hauts faits [...] alors j'affirme avec vigueur qu'une paix à ce prix serait une humiliation intolérable pour un grand pays comme le nôtre <sup>35</sup>.

Même l'Autriche battit froid à sa puissante alliée, ne voyant pas l'intérêt de jouer sa survie dans une aventure en Afrique du Nord. C'est ainsi que l'Allemagne fit marche arrière et accepta en contrepartie un territoire étendu, mais qui ne lui rapportait rien, en Afrique centrale, transaction qui suscita la mauvaise humeur de la presse nationaliste allemande. « Nous avons presque risqué une guerre mondiale pour quelques marais congolais », fulminait la *Berliner Tageblatt* le 3 novembre 1911 <sup>36</sup>. Or ce n'était pas tant la valeur des nouvelles acquisitions qu'il fallait critiquer, mais le bien-fondé d'une politique qui consistait à menacer périodiquement un pays d'une guerre sans être capable de définir un objectif valable, augmentant chaque fois les craintes qui avaient motivé la formation de la Triple-Entente.

Si la tactique allemande tendait au stéréotype, les réactions franco-anglaises en faisaient autant. En 1912, la Grande-Bretagne, la France et la

Russie entamèrent des discussions d'état-major, dont la portée fut minimisée officiellement par les déclarations habituelles de la Grande-Bretagne, selon qui ces discussions ne constituaient aucun engagement contraignant. Mais cette modération se trouva démentie dans une certaine mesure par le traité naval franco-anglais de 1912, aux termes duquel la flotte française faisait mouvement en Méditerranée et la Grande-Bretagne se chargeait de défendre la côte atlantique française. Deux ans plus tard, on verrait dans cet accord une obligation morale pour la Grande-Bretagne d'entrer dans la Première Guerre mondiale, car, affirmait-on, la France, confiante en l'appui britannique, n'avait pas assuré la protection de sa côte de la Manche. (Vingt-huit ans plus tard, en 1940, un accord de même nature entre les États-Unis et la Grande-Bretagne permit à celle-ci de ramener sa flotte du Pacifique dans l'Atlantique, sous-entendant ainsi que les États-Unis avaient l'obligation morale de protéger les possessions asiatiques britanniques contre l'agression du Japon.)

En 1913, une autre manœuvre impulsive et inutile des dirigeants allemands leur aliéna définitivement la Russie. Cette fois, l'Allemagne acceptait de réorganiser l'armée turque et d'envoyer un général allemand prendre le commandement de Constantinople. Guillaume II dramatisa la provocation en dépêchant ses instructeurs avec sa grandiloquence coutumière, exprimant l'espoir que «les drapeaux allemands flotter[ai]ent bientôt sur les fortifications du Bosphore <sup>37</sup>».

Peu de choses auraient pu ulcérer davantage la Russie que de voir l'Allemagne revendiquer dans les Détroits la position que l'Europe avait refusée à Moscou pendant un siècle. La Russie acceptait déjà mal que les Détroits soient contrôlés par un pays aussi faible que la Turquie ottomane, mais elle ne consentirait jamais à laisser une autre grande puissance exercer sa domination sur les Dardanelles. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Sazonov, écrivait au tsar en décembre 1913 : «Abandonner les Détroits à un État puissant signifierait l'assujettissement de toute l'expansion économique de la Russie du Sud audit État <sup>38</sup>.» Nicolas II déclara à l'ambassadeur britannique que «l'Allemagne ambitionnait d'acquérir une telle position à Constantinople parce qu'elle lui permettrait d'enfermer complètement la Russie dans la mer Noire. Si elle tentait de mener à bien cette politique, il devrait s'y opposer avec toute sa puissance, même s'il n'y avait pas d'autre solution que la guerre <sup>39</sup>».

L'Allemagne conçut une formule qui lui permit de sauver la face en retirant le commandant allemand de Constantinople (elle le nomma maréchal, ce qui signifiait, selon la tradition allemande, qu'il ne pouvait plus commander d'armée sur le terrain), mais les dégâts étaient irréparables. La Russie comprenait que l'appui de l'Allemagne à l'Autriche sur l'affaire de la Bosnie-Herzégovine n'était pas un égarement passager. Le Kaiser, qui considérait l'évolution de la situation comme une mise à l'épreuve de sa virilité, dit à son chancelier, le 25 février 1914 : «Les relations russo-prussiennes sont mortes et enterrées! Nous voilà ennemis <sup>40</sup>!» Six mois plus tard, la Première Guerre mondiale éclatait.

Un système international s'était mis en place, dont on pourrait comparer la rigidité et le mode d'affrontements à ceux de la guerre froide plus tard. Mais l'ordre international qui précéda la Première Guerre mondiale se révéla, en

réalité, infiniment plus explosif que le monde de la guerre froide. À l'ère nucléaire, seuls les États-Unis et l'Union soviétique disposaient des moyens techniques de déclencher une guerre générale, dont les ravages auraient été si terribles qu'aucune superpuissance n'aurait osé en déléguer l'usage à un allié, fût-il le plus proche. En revanche, avant la Première Guerre mondiale, chaque membre des deux principales coalitions était en mesure non seulement de déclencher une guerre, mais d'exercer un chantage sur ses alliés pour qu'ils l'appuient.

Pendant un temps, le système d'alliance lui-même imposa une certaine modération. La France retint la Russie dans des conflits qui impliquaient essentiellement l'Autriche ; l'Allemagne joua un rôle similaire avec l'Autriche vis-à-vis de la Russie. Dans la crise bosniaque de 1908, la France fit clairement comprendre qu'elle ne ferait pas la guerre pour un problème dans les Balkans. Pendant la crise marocaine de 1911, la Russie fit savoir fermement au président Caillaux qu'elle n'appuierait pas la France si elle tentait de résoudre la crise par la force. À une période aussi tardive que lors de la guerre balkanique de 1912, l'Allemagne prévint l'Autriche que l'appui allemand avait des limites, et la Grande-Bretagne fit pression sur la Russie pour l'amener à faire preuve de modération dans les actions qu'elle entreprendrait en faveur de la versatile et imprévisible Ligue balkanique, dirigée par la Serbie. À la conférence de Londres de 1913, la Grande-Bretagne contribua à faire échec à une annexion de l'Albanie par la Serbie, que l'Autriche n'aurait pas tolérée.

La conférence de Londres de 1913 allait être, toutefois, la dernière occasion pour l'ordre international d'avant la Première Guerre mondiale de désamorcer ses conflits. La Serbie déplorait la tiédeur de l'appui russe, tandis que la Russie reprochait à la Grande-Bretagne sa position d'arbitre impartial, et à la France ses réticences manifestes devant la perspective d'une guerre. L'Autriche, au bord de la désintégration sous les pressions de la Russie et des Slaves du Sud, s'inquiétait de voir l'Allemagne la soutenir avec si peu de vigueur. La Serbie, la Russie et l'Allemagne craignaient de perdre leurs partenaires si elles ne les soutenaient pas plus énergiquement lors de la prochaine crise.

Après quoi, chacune des grandes puissances fut soudain prise de panique à l'idée qu'une attitude conciliante fasse croire à sa faiblesse ou à sa défection et conduise ses partenaires à se désister, la laissant affronter seule une coalition hostile. Les pays commencèrent ainsi à prendre des risques que ne justifiaient ni leurs intérêts historiques ni un objectif stratégique à long terme. La maxime de Richelieu selon laquelle les moyens doivent correspondre à la fin était presque quotidiennement bafouée. L'Allemagne accepta le risque d'une guerre mondiale pour paraître soutenir la politique de Vienne vis-à-vis des Slaves du Sud, dans laquelle elle n'avait aucun intérêt national. La Russie était prête à risquer une lutte à mort avec l'Allemagne pour être considérée comme l'alliée résolue des Serbes. Aucun conflit majeur n'opposait l'Allemagne et la Russie : elles s'affrontaient par procuration.

En 1912, le nouveau président de la France, Raymond Poincaré, informa l'ambassadeur russe, à propos des Balkans, que si la Russie entrait en guerre, la France ferait de même, car elle savait que, dans cette question, l'Allemagne

était derrière l'Autriche <sup>41</sup>. L'ambassadeur transmet avec allégresse cette «vue française complètement nouvelle», à savoir que «les empiétements territoriaux de l'Autriche ont des répercussions sur l'équilibre européen et donc sur les intérêts de la France <sup>42</sup>». La même année, le sous-secrétaire britannique au Foreign Office, sir Arthur Nicholson, écrit à l'ambassadeur britannique à Saint-Pétersbourg : «Je ne sais pas pendant combien de temps encore nous pourrions continuer à danser sur le fil sans être obligés d'adopter une autre ligne de conduite, quelle qu'elle soit. Je suis hanté par la même crainte que vous – que la Russie se fatigue de nous et fasse affaire avec l'Allemagne <sup>43</sup>.»

Pour ne pas être en reste, le Kaiser promit à l'Autriche en 1913 qu'à la prochaine crise l'Allemagne irait jusqu'à la guerre s'il le fallait. Le 7 juillet 1914, le chancelier allemand expliquait la politique qui, moins de quatre semaines après, déclencha bel et bien la guerre : «Si nous les pressons [les Autrichiens] d'aller de l'avant, ils diront que nous les y avons poussés; si nous les en dissuadons, on alléguera que nous leur avons fait faux bond. Après quoi ils se tourneront vers les puissances occidentales, dont les bras sont grands ouverts, et nous perdrons notre dernier allié, quelle qu'en soit la valeur <sup>44</sup>.» On ne précisait pas les avantages que l'Autriche aurait retirés d'une alliance avec la Triple-Entente. Et rien ne prouvait non plus qu'elle pouvait adhérer à un bloc dont faisait partie la Russie, qui s'employait à saper sa position dans les Balkans. Les alliances s'étaient formées au cours de l'histoire pour accroître la force de chaque nation en cas de guerre; alors que la Première Guerre mondiale se rapprochait, le renforcement des alliances devint la principale raison de faire la guerre.

Les dirigeants de tous les grands pays *ne comprirent pas*, tout simplement, les implications de la technologie dont ils disposaient et des coalitions qu'ils construisaient avec tant de fébrilité si la guerre se déclarait. Ils semblaient avoir oublié les pertes considérables de la guerre de Sécession, encore relativement récente, et s'attendaient à un conflit rapide et concluant. Jamais il ne leur vint à l'idée que leur échec à s'allier autour d'objectifs politiques rationnels pouvait menacer leur civilisation. Et puis chaque alliance avait trop d'intérêts en jeu pour laisser opérer la diplomatie classique du Concert européen. Au lieu de quoi les grandes puissances parvinrent à mettre au point une machine de destruction diplomatique, dans l'ignorance complète de ce qu'elles faisaient.



## 8

### Dans le tourbillon : la machine de destruction militaire

Le plus stupéfiant, lorsque la Première Guerre mondiale éclata, n'est pas qu'une crise plus simple que toutes celles qu'on avait déjà surmontées ait fini par déclencher une catastrophe mondiale, mais que ce ne soit pas arrivé plus tôt. En 1914, l'affrontement entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie d'une part et la Triple-Entente de l'autre ne pouvait plus être différé. Les hommes d'État de toutes les grandes puissances avaient mis la main à la construction du mécanisme de destruction diplomatique qui rendait chaque nouvelle crise de plus en plus difficile à résoudre. Leurs chefs militaires s'en étaient largement mêlés en y ajoutant des plans stratégiques qui obligeaient à accélérer la prise de décision. Comme les plans militaires tablaient sur la rapidité et que la machine diplomatique fonctionnait à son train habituel, la pression intense du facteur temps rendit la crise impossible à dénouer. Aggravant encore la situation, les états-majors militaires omirent d'expliquer correctement les conséquences éventuelles de leurs travaux à leurs collègues politiques.

La planification militaire avait en effet pris son autonomie. On avait fait un premier pas dans cette direction pendant la négociation d'une alliance militaire franco-russe en 1892. Jusque-là, ce genre de pourparlers s'attachait au *casus belli*, c'est-à-dire aux actions précises de l'adversaire qui pouvaient obliger les alliés à entrer en guerre. Or sa définition achoppait presque

invariablement sur la même question : à qui fallait-il imputer le déclenchement des hostilités ?

En mai 1892, le négociateur russe, le général Nikolai Obroutchev, écrit à son ministre des Affaires étrangères, Giers, une lettre dans laquelle il expliquait que la méthode classique de définition du *casus belli* avait été rattrapée par la technologie moderne. L'important, déclarait Obroutchev, n'était pas qui tirait le premier coup de feu, mais qui mobilisait le premier : « La mobilisation ne peut plus être considérée comme un acte pacifique ; au contraire, elle représente l'acte le plus décisif de la guerre <sup>1</sup>. »

Le camp qui tardait à mobiliser perdait le bénéfice de ses alliances et laissait le temps à l'ennemi de battre chaque adversaire tour à tour. La mobilisation simultanée des alliés s'imposait désormais avec tant d'urgence aux dirigeants européens qu'elle devint la pierre angulaire d'engagements diplomatiques solennels. Les alliances ne visaient plus à assurer un appui *après* le début d'une guerre, mais à garantir que chaque allié mobiliserait aussi vite que les autres adversaires – et les devancerait, espérait-on. Lorsque des alliances ainsi formées s'affrontaient, les menaces fondées sur la mobilisation devenaient irréversibles, car interrompre celle-ci provoquait plus de dégâts que ne pas l'avoir commencée du tout. Si l'un des camps arrêta de mobiliser alors que l'autre continuait, chaque jour passé le placerait dans une situation plus désavantageuse. Si les deux camps tentaient simultanément de le faire, ils se heurteraient à des difficultés techniques telles que la mobilisation serait chose faite avant que les diplomates aient pu s'entendre sur les modalités de l'opération.

Cette procédure de destruction fit que le *casus belli* échappa au contrôle politique. Chaque crise comportait un mécanisme inhérent qui rapprochait inexorablement de la guerre – la décision de mobiliser – et toute guerre était assurée de devenir générale.

Loin de déplorer la perspective d'une escalade automatique, Obroutchev saluait celle-ci avec enthousiasme. La dernière chose qu'il souhaitait était un conflit local. Car, si elle devait rester à l'écart d'une guerre entre la Russie et l'Autriche, l'Allemagne se trouverait après coup en position de dicter les termes de la paix. D'après Obroutchev, c'était ce que Bismarck avait fait au congrès de Berlin :

Notre diplomatie peut moins qu'aucune autre envisager un conflit isolé de la Russie avec, par exemple, seulement l'Allemagne, ou l'Autriche, ou la Turquie. Le congrès de Berlin nous a suffisamment servi de leçon, et il nous a appris qui nous devons considérer comme notre ennemi le plus dangereux : celui qui nous combat directement ou celui qui attend que nous nous affaiblissions et dicte ensuite les termes de la paix [...] <sup>2</sup> ?

D'après Obroutchev, la Russie avait intérêt à faire en sorte que le conflit soit général. Une alliance bien structurée avec la France aurait l'avantage d'empêcher une guerre localisée :

Chaque fois qu'éclate une guerre européenne, les diplomates sont toujours très tentés de localiser le conflit et d'en limiter autant que possible les effets. Mais, dans la situation armée et agitée que connaît actuellement l'Europe continentale, la Russie doit se méfier tout particulièrement d'une localisation de la guerre, car celle-ci risquerait de renforcer excessivement les chances non seulement de nos ennemis qui temporisent et ne se sont pas déclarés ouvertement, mais aussi d'alliés irrésolus<sup>3</sup>.

En d'autres termes, une guerre défensive pour des objectifs limités allait à l'encontre de l'intérêt national de la Russie. La guerre, quelle qu'elle soit, devait être totale, et les états-majors n'accorder aucune autre option aux dirigeants politiques :

Une fois que nous aurons été attirés dans une guerre, nous ne pourrons mener cette guerre autrement qu'avec toutes nos forces, et contre nos deux voisins. Si des peuples entiers sont prêts à prendre les armes, seule une guerre décisive est envisageable – une guerre qui déterminerait jusque dans un avenir lointain la position politique respective des puissances européennes, et en particulier celle de la Russie et de l'Allemagne<sup>4</sup>.

La cause pouvait être insignifiante, la guerre serait totale ; et peu importe que ses préliminaires ne mettent en cause qu'une seule de ses voisines, la Russie préférait que l'autre soit attirée dans le conflit. En vertu d'un raisonnement finalement absurde, le général russe *préférait* combattre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie réunies plutôt que l'une des deux. Une convention militaire dans laquelle on retrouvait les idées d'Obroutchev fut signée le 4 janvier 1894. La France et la Russie acceptaient de mobiliser de concert si l'un quelconque membre de la Triple mobilisait pour *une* quelconque raison. La machine de destruction était fin prête. Si l'alliée de l'Allemagne, l'Italie, décrétait la mobilisation contre la France à propos de la Savoie par exemple, la Russie se trouvait alors dans l'obligation de mobiliser contre l'Allemagne ; si l'Autriche décrétait la mobilisation contre la Serbie, la France serait obligée de mobiliser contre l'Allemagne. Comme il était quasi sûr qu'une nation mobiliserait à un moment ou à un autre pour une raison quelconque, une guerre générale ne pouvait manquer d'éclater ; c'était juste une question de temps, puisqu'il fallait simplement qu'une seule grande puissance mobilise pour enclencher la machine de destruction.

Le tsar Alexandre III au moins comprit ce qui se jouait désormais et l'importance décisive des enjeux. À Giers qui lui demandait : « [...] que gagnerions-nous à aider la France à détruire l'Allemagne ? », il répondit : « Nous gagnerions que l'Allemagne, en tant que telle, disparaîtrait. Elle éclaterait en plusieurs États, petits et faibles, comme avant<sup>5</sup>. » Les objectifs de guerre allemands se révélaient tout aussi radicaux et flous. L'équilibre européen si souvent invoqué s'était transformé en une lutte à mort, alors même qu'aucun des hommes d'État impliqués n'aurait su dire quelle cause justifiait une telle volonté d'anéantissement ni quels buts politiques servirait la conflagration.

Ce que les hauts responsables russes avançaient sous la forme d'une théorie, le grand état-major allemand le traduisait en plans opérationnels alors même qu'Obroutchev négociait l'alliance militaire franco-russe. Et, avec le sens du détail propre au caractère allemand, les généraux impériaux poussaient l'idée de mobilisation jusqu'au sublime. Le chef d'état-major allemand, Alfred von Schlieffen, cultivait la même obsession du calendrier de la mobilisation que ses homologues russe et français. Mais, alors que les chefs militaires franco-russes s'attachaient à définir l'obligation de mobiliser, Schlieffen s'employait à en concrétiser le principe.

Refusant de laisser le moindre détail aux caprices des milieux politiques, il mit au point un plan imparable pour sortir l'Allemagne de l'encerclement tant redouté. De même que les successeurs de Bismarck avaient renoncé à sa diplomatie compliquée, Schlieffen se délesta des principes stratégiques de Helmut von Moltke, l'architecte des trois victoires éclairs remportées par Bismarck entre 1864 et 1870.

Moltke avait conçu une stratégie qui laissait ouverte l'option d'une solution politique à l'obsession bismarckienne des coalitions hostiles. En cas de guerre sur deux fronts, Moltke prévoyait de scinder l'armée allemande en deux fractions plus ou moins égales à l'est et à l'ouest, et de rester sur la défensive sur les deux fronts. Comme la France tenait avant tout à récupérer l'Alsace-Lorraine, on était sûr qu'elle attaquerait. Si l'Allemagne repoussait cette offensive, la France serait obligée d'envisager une paix de compromis. Moltke déconseillait clairement de pousser les opérations militaires jusqu'à Paris, la guerre franco-allemande lui ayant appris qu'il était difficile de conclure la paix alors qu'on assiégeait la capitale de l'ennemi.

Il proposait une stratégie identique pour le front est – autrement dit de repousser l'armée russe aussi loin que l'exigeaient les besoins de la stratégie, puis de proposer une paix de compromis. Les forces qui auraient, les premières, remporté la victoire sur l'un des fronts viendraient renforcer l'autre. On maintiendrait ainsi une sorte d'équilibre entre l'échelle de la guerre, les sacrifices et la solution politique<sup>6</sup>.

Mais, de la même façon que les successeurs de Bismarck n'avaient pas su s'adapter aux ambiguïtés des chevauchements d'alliances, Schlieffen écarta le plan Moltke parce qu'il laissait l'initiative aux ennemis de l'Allemagne. Schlieffen n'approuvait pas non plus le compromis proposé par Moltke et préférait une victoire totale. Résolu à imposer une capitulation sans conditions, il conçut un plan qui prévoyait une victoire rapide et décisive sur un front, pour jeter ensuite toutes les forces de l'Allemagne contre l'autre adversaire, ce qui garantissait un résultat clair et net sur les deux fronts. Comme la lenteur de la mobilisation russe, qu'on estimait exiger six semaines, et l'ampleur du territoire de la Russie excluaient la possibilité de frapper vite et fort, Schlieffen décida de commencer par anéantir l'armée française avant que la Russie ait fini de mobiliser. Pour éviter les solides fortifications françaises à la frontière allemande, il eut l'idée de violer la neutralité de la Belgique en opérant un mouvement tournant par son territoire. Il s'emparerait de Paris et acculerait l'armée française dans ses

forteresses le long de la frontière. Entre-temps, l'Allemagne resterait sur la défensive à l'est.

Ce plan était aussi brillant qu'inconsidéré. Une connaissance élémentaire de l'histoire aurait fait comprendre à ses partisans que la Grande-Bretagne ne manquera pas d'entrer en guerre en cas d'invasion de la Belgique – une réalité qui semble avoir complètement échappé au Kaiser et au grand état-major allemand. Pendant les vingt années qui suivirent l'élaboration du plan Schlieffen en 1892, les dirigeants de l'Allemagne avaient fait d'innombrables propositions à la Grande-Bretagne pour se gagner son appui – ou au moins sa neutralité – dans une guerre européenne, propositions que les plans militaires allemands rendaient illusoire. La Grande-Bretagne ne s'était jamais battue avec autant de persévérance ni d'inflexibilité que pour l'indépendance des Pays-Bas. Et son attitude dans les guerres contre Louis XIV et Napoléon prouvait sa ténacité. Une fois engagée, elle se battrait jusqu'au bout, même en cas de défaite de la France. Le plan Schlieffen écartait aussi toute possibilité d'échec. Si l'Allemagne n'écrasait pas l'armée française – hypothèse envisageable, car la France disposait de voies de communication et de chemins de fer rayonnant depuis Paris, alors que l'armée allemande devrait se déplacer à pied en effectuant un arc de cercle dans une campagne dévastée –, il lui faudrait se rabattre sur la stratégie de défense sur les deux fronts de Moltke, toute possibilité de paix de compromis politique ayant été anéantie par l'occupation de la Belgique. Alors que la politique étrangère de Bismarck avait eu pour principal objectif d'éviter une guerre sur deux fronts, et la stratégie de Moltke de la limiter, Schlieffen réclamait une guerre à outrance sur deux fronts.

Si l'Allemagne centrait son déploiement sur la France alors que le conflit éclaterait très vraisemblablement en Europe de l'Est, l'obsession de Bismarck, « Que faire s'il y a une guerre sur deux fronts ? », devint dans la version de Schlieffen « Que faire s'il n'y a pas de guerre sur deux fronts ? ». La France, si elle se déclarait neutre en cas de guerre dans les Balkans, risquait de déclarer la guerre *après* que la Russie aurait fini de mobiliser, comme Obroutchev l'avait déjà expliqué de l'autre côté de la ligne de démarcation européenne. Par ailleurs, si elle ne tenait pas compte de l'offre de neutralité de la France, l'Allemagne se retrouverait dans la situation peu confortable d'avoir à attaquer une Belgique non belligérante pour accéder à une France non belligérante. Schlieffen fut donc obligé d'inventer une raison d'agresser la France au cas où celle-ci déciderait de rester sur la touche. Il définit un critère selon lequel l'Allemagne estimerait garantir la neutralité de la France et que celle-ci ne pourrait satisfaire : son pays ne considérerait la France comme neutre que si cette dernière acceptait de lui céder une de ses grandes forteresses – autrement dit, si la France se mettait à sa merci et renonçait à son statut de grande puissance.

Ce mélange désastreux d'alliances politiques générales et de stratégies militaires extrêmement sensibles garantissait un vaste bain de sang. L'équilibre des forces avait perdu toute la souplesse dont il avait fait preuve aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles. En quelque endroit que la guerre se déclenche (et ce serait presque sûrement dans les Balkans), le plan Schlieffen prévoyait que les premières batailles se livreraient à l'ouest, entre des pays qui n'avaient à peu près aucun

intérêt dans la crise initiale. La politique étrangère avait abdicqué devant la stratégie militaire, qui consistait à présent à tout miser sur un seul coup de dés. On aurait pu difficilement aborder la guerre avec plus d'inconscience et de technocratie.

Tout en réclamant la guerre la plus destructrice, les chefs militaires des deux bords gardaient un silence inquiétant sur ce qu'en seraient les conséquences politiques au vu de la technologie militaire qu'ils développaient. À quoi l'Europe ressemblerait-elle après une guerre à l'échelle de celle qu'ils prévoyaient ? Quels changements pouvaient justifier le carnage qu'ils préparaient ? Aucune exigence précise de la Russie sur l'Allemagne ni de l'Allemagne sur la Russie ne méritait une guerre localisée, encore moins une guerre générale.

Les diplomates des deux camps gardaient eux aussi le silence, en grande partie parce qu'ils ne comprenaient pas les implications politiques des bombes à retardement concoctées par leurs pays, et parce que la politique nationaliste menée par ceux-ci les dissuadait de contester les états-majors. Cette conspiration du silence empêchait les chefs politiques de toutes les grandes puissances de réclamer des plans qui harmonisent, d'une manière ou d'une autre, les objectifs militaires et politiques.

Quand on songe à la catastrophe qui couvait, l'allégresse avec laquelle les dirigeants européens couraient au désastre donne le frisson. Peu de mises en garde se firent entendre, hormis l'honorable exception de Petr Dournovo, un ancien ministre de l'Intérieur russe qui était devenu membre du Conseil d'État. En février 1914 – six mois avant la guerre – il écrivit un mémorandum prophétique à l'intention du tsar :

Il ne fait aucun doute que nous devons supporter le poids principal de la guerre, puisque l'Angleterre n'est guère en mesure de prendre une part importante à une guerre continentale, tandis que la France, qui manque d'hommes, s'en tiendra probablement à une tactique purement défensive en raison des pertes énormes dont s'accompagnera la guerre dans l'état actuel de la technique militaire. Le rôle de bélier ouvrant une brèche au cœur de la défense allemande nous reviendra [...] <sup>7</sup>.

De l'avis de Dournovo, ces sacrifices seraient inutiles car la Russie ne pourrait pas réaliser de gains territoriaux permanents en se battant aux côtés de la Grande-Bretagne, son adversaire géopolitique traditionnel. En admettant que la Grande-Bretagne concède des territoires à la Russie en Europe centrale, une portion supplémentaire de Pologne ne ferait qu'amplifier les tendances centrifuges déjà fortes au sein de l'Empire russe. Si l'on augmentait la population de l'Ukraine, raisonnait Dournovo, on attiserait son désir d'indépendance. La victoire risquait ainsi d'avoir pour résultat paradoxal de favoriser suffisamment l'agitation ethnique pour réduire l'empire du tsar à la Petite-Russie.

Même si la Russie réalisait son objectif vieux d'un siècle de conquérir les Dardanelles, son succès se révélerait inutile sur le plan stratégique, faisait valoir Dournovo :

Il ne nous donnerait aucun débouché en haute mer, toutefois, puisqu'elles ont en face d'elles une mer consistant presque entièrement en eaux territoriales, une mer parsemée d'îles où la flotte britannique, par exemple, n'aurait aucune difficulté à nous fermer toute entrée et sortie sans se soucier des Détroits <sup>8</sup>.

Que cette réalité géopolitique élémentaire ait échappé à trois générations de Russes brûlant de conquérir Constantinople – et d'Anglais déterminés à les en empêcher – reste un mystère.

Une guerre, poursuivait Dournovo, apporterait encore moins de bénéfices économiques à la Russie. De toute façon, elle coûterait infiniment plus qu'elle ne pouvait rapporter. Une victoire allemande détruirait l'économie russe, tandis qu'une victoire russe assécherait l'économie allemande, anéantissant tout espoir de réparations, quel que soit le vainqueur :

Il ne fait aucun doute que la guerre exigera des dépenses qui excèdent les ressources financières limitées de la Russie. Nous devons obtenir des crédits auprès des pays alliés et neutres, mais ils ne nous seront pas consentis gratuitement. Quant à ce qui arriverait si la guerre avait une issue désastreuse pour nous, je ne souhaite pas en débattre maintenant. Les conséquences financières et économiques d'une défaite ne peuvent être ni calculées ni même estimées, et signifieront de toute évidence l'effondrement total de notre économie nationale tout entière. Mais même la victoire nous promet des perspectives financières extrêmement peu favorables; une Allemagne entièrement ruinée ne sera pas en mesure de compenser le coût de la guerre. Dicté pour servir les intérêts de l'Angleterre, le traité de paix ne permettra pas à l'Allemagne de rétablir suffisamment son économie pour couvrir ce que nous aura coûté la guerre, même à longue échéance <sup>9</sup>.

Mais surtout, et c'était la raison majeure de son opposition à la guerre, Dournovo prévoyait qu'un conflit conduirait inévitablement à une révolution sociale – qui toucherait d'abord le pays vaincu, puis essaimerait :

Nous sommes fermement convaincu, en nous fondant sur une étude longue et attentive de tous les courants subversifs contemporains, qu'il doit inévitablement éclater dans le pays vaincu une révolution sociale qui, de par la nature même des choses, gagnera le pays victorieux <sup>10</sup>.

Rien ne prouve que le tsar ait pris connaissance du mémorandum qui aurait pu sauver sa dynastie. Et l'on ne trouve trace d'une analyse comparable dans aucune autre capitale européenne. Ce qui se rapprochait le plus du point de vue de Dournovo consistait en quelques maximes railleuses de Bethmann-Hollweg, le chancelier qui ferait entrer l'Allemagne en guerre. En 1913, bien trop tard déjà, il avait cerné avec beaucoup de justesse les raisons qui rendaient la politique étrangère allemande si déstabilisante pour le reste de l'Europe :

Défiez tout le monde, barrez le passage à tout le monde, et ce faisant n'affaiblissez personne. La raison : l'absence de but, le besoin de peu de succès de prestige, le souci de ménager tous les courants d'opinion <sup>11</sup>.

La même année, Bethmann-Hollweg formulait une nouvelle maxime, qui aurait pu sauver son pays si on l'avait appliquée vingt ans auparavant :

Nous devons tenir la France en échec par une politique prudente à l'égard de la Russie et de l'Angleterre. Bien entendu, cela déplaît à nos esprits chauvins et n'est pas populaire. Mais je ne vois pas d'autre solution pour l'Allemagne dans un proche avenir <sup>12</sup>.

Au moment où il écrivait ces lignes, l'Europe se trouvait déjà happée par le tourbillon. Le théâtre de la crise qui déclencha la Première Guerre mondiale était sans rapport avec l'équilibre européen, et le *casus belli* aussi fortuit que la diplomatie qui l'avait précédé avait été insouciant.

Le 28 juin 1914, François-Ferdinand, héritier du trône des Habsbourg, paya de sa vie l'annexion imprudente de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche en 1908. Même la manière dont il fut assassiné ne put échapper au mélange de tragique et d'absurde qui marqua la désintégration de l'Autriche. Le jeune terroriste serbe manqua sa première tentative sur François-Ferdinand, blessant le chauffeur du véhicule de l'archiduc. Après être arrivé à la résidence du gouverneur et avoir vertement reproché leur négligence aux administrateurs autrichiens, François-Ferdinand, accompagné de sa femme, décida d'aller voir la victime à l'hôpital. Le nouveau chauffeur du couple royal se trompa de rue, fit une marche arrière et cala son moteur devant l'assassin en puissance ébahi, qui noyait sa déception dans l'alcool à une terrasse de café. Ses victimes s'étant mises à portée de sa main de manière si providentielle, il ne rata pas sa seconde tentative.

Ce qui avait commencé presque comme un accident se transforma en conflagration, aussi nécessairement qu'un acte du destin dans une tragédie grecque. Comme l'épouse de l'archiduc n'était pas de sang royal, aucune tête couronnée d'Europe n'assista aux obsèques. Si elles s'étaient réunies et avaient eu l'occasion d'échanger leurs points de vue, elles auraient peut-être un peu plus hésité à entrer en guerre quelques semaines plus tard en raison, après tout, d'un complot terroriste.

Mais il est vraisemblable que même un sommet royal n'aurait pas empêché l'Autriche d'allumer le détonateur que le Kaiser lui tendait à présent imprudemment. Se rappelant sa promesse de l'année précédente, selon laquelle il soutiendrait l'Autriche à la prochaine crise, le Kaiser reçut l'ambassadeur autrichien à déjeuner le 5 juillet et préconisa une action rapide contre la Serbie. Le 6 juillet, Bethmann-Hollweg confirma l'engagement du Kaiser : « L'Autriche doit juger de ce qu'il faut faire pour clarifier ses rapports avec la Serbie ; mais, quelle que soit sa décision, elle peut compter en toute certitude que l'Allemagne l'appuiera en qualité d'alliée <sup>13</sup>. »

L'Autriche tenait enfin le chèque en blanc qu'elle attendait depuis si longtemps,

et il lui était loisible aujourd'hui de l'utiliser pour redresser un tort très réel. Inconscient comme toujours des conséquences éventuelles de ses incartades, Guillaume II s'éclipsa pour aller régater dans les fjords de Norvège (ceci à une époque où la radio n'existait pas). Qu'avait-il exactement à l'esprit, ce n'est pas bien clair, mais il ne s'attendait manifestement pas à une guerre européenne. Le Kaiser et son chancelier estimaient, semble-t-il, que la Russie n'était pas encore prête à prendre les armes et ne bougerait pas tandis que la Serbie serait humiliée, comme on l'avait déjà vu en 1908. En tout cas, ils se jugeaient en meilleure position pour une épreuve de force immédiate avec la Russie qu'ils ne risquaient de l'être quelques années plus tard.

Champions toujours invaincus en matière d'appréciation erronée de la psychologie de leurs éventuels adversaires, les dirigeants allemands restaient tout aussi persuadés d'avoir les coudées franches que lorsqu'ils avaient essayé d'obliger la Grande-Bretagne à une alliance en développant leur flotte, ou d'isoler la France en la menaçant d'une guerre à propos du Maroc. Estimant qu'une victoire de l'Autriche pourrait rompre l'encerclement toujours plus étroit de l'Allemagne en ôtant à la Russie ses illusions sur la Triple-Entente, ils ne tinrent aucun compte de la France, irréconciliable à leur sens, et esquivrèrent une médiation de la Grande-Bretagne qui risquait de gâcher leur triomphe. Si, contre toute attente, la guerre éclatait, ils ne doutaient pas que la Grande-Bretagne ou bien resterait neutre ou bien interviendrait trop tard. Pourtant Sergueï Sazonov, ministre des Affaires étrangères russe au début des hostilités, expliquait pourquoi la Russie ne reculerait pas cette fois :

Depuis la guerre de Crimée, nous n'avons pu nourrir aucune illusion sur les sentiments de l'Autriche à notre égard. Le jour où elle a commencé sa politique prédatrice dans les Balkans, espérant ainsi étayer la structure branlante de son empire, ses relations avec nous sont devenues de plus en plus inamicales. Nous avons pu, toutefois, nous faire à ce désagrément, jusqu'à ce qu'il devînt clair que sa politique balkanique avait la sympathie de l'Allemagne et recevait des encouragements de la part de Berlin <sup>14</sup>.

La Russie estimait devoir s'opposer à ce qu'elle interprétait comme une manœuvre des Allemands pour détruire sa position auprès des Slaves en humiliant la Serbie, son alliée la plus fiable dans cette région. Sazonov écrit : « Il était clair que nous n'étions pas confrontés à la décision imprudente d'un ministre aux vues courtes, prise à ses propres risques et de sa propre autorité, mais à un plan soigneusement préparé, élaboré avec l'aide du gouvernement allemand, que l'Autriche-Hongrie ne se serait jamais aventurée à mettre à exécution sans l'accord et la promesse d'appui de ce même gouvernement <sup>15</sup>. »

Un autre diplomate russe compara plus tard avec nostalgie l'Allemagne de Bismarck et celle du Kaiser :

La Grande Guerre fut la conséquence inévitable des encouragements donnés par l'Allemagne à l'Autriche-Hongrie dans sa politique de pénétration dans les

Balkans, qui rejoignaient la grandiose idée pangermanique d'une « Moyenne-Europe » germanisée. Cela ne se serait jamais produit du temps de Bismarck. Ce qui arriva fut le résultat de la nouvelle ambition de l'Allemagne de s'atteler à une tâche plus prodigieuse que celle de Bismarck – sans un Bismarck \* 16.

Les diplomates russes faisaient bien trop d'honneur aux Allemands, car le Kaiser et ses conseillers manquaient tout autant de plan d'envergure en 1914 que lors des crises précédentes. Si la crise provoquée par l'assassinat de l'archiduc échappa à tout contrôle, c'est qu'aucun dirigeant n'entendait perdre la face et que chaque pays s'inquiétait surtout de respecter les obligations officielles des traités et non d'une quelconque notion d'intérêt commun. Il manquait à l'Europe un système de valeurs acceptées, susceptible de lier les puissances, comme il en avait existé un dans l'ordre de Metternich ou dans la *Realpolitik* de Bismarck.

Parmi les nombreuses bizarreries des préliminaires à la Première Guerre mondiale, l'une des plus déconcertantes est que, au début, il ne se passa rien. L'Autriche, fidèle à ses habitudes, prit tout son temps, en partie parce que Vienne devait commencer par vaincre les réticences du Premier ministre hongrois Istvan Tisza, qui hésitait à mettre l'empire en péril. Lorsqu'il céda enfin, Vienne lança un ultimatum de quarante-huit heures à la Serbie le 23 juillet, posant délibérément des conditions si lourdes qu'elles ne pouvaient être que rejetées. Or ce délai avait coûté à l'Autriche les bénéfices de la réaction d'indignation immédiate de l'Europe devant l'assassinat.

Dans l'Europe de Metternich attachée à la légitimité, la Russie aurait sans nul doute approuvé une action autrichienne contre la Serbie en représailles contre l'assassinat d'un prétendant direct au trône autrichien. Mais, en 1914, la légitimité ne constituait plus un lien commun. La sympathie de la Russie pour son alliée serbe pesait plus lourd que l'indignation suscitée par l'assassinat de François-Ferdinand.

Après l'assassinat, la diplomatie autrichienne avait temporisé un mois durant. Puis ce fut, pendant moins d'une semaine, la course folle vers le cataclysme. L'ultimatum autrichien précipita des événements que les chefs politiques ne maîtrisaient plus. Dès qu'il fut lancé, en effet, tous les grands pays se trouvèrent en position de déclencher la course irréversible à la mobilisation. Comble de l'ironie, cette poussée irrésistible fut déclenchée par le seul pays pour qui le problème des délais de mobilisation n'entraînait pas en ligne de compte. Car, seule parmi toutes les grandes puissances, l'Autriche souscrivait à des plans militaires dépassés, en ceci qu'ils ne tablaient pas sur la rapidité. Elle se moquait de savoir quelle semaine la guerre éclaterait, du moment que ses armées se battraient, tôt ou tard, contre la Serbie. Elle avait lancé son ultimatum pour prévenir toute possibilité de

---

\* Les mémoires russes ne doivent pas être prises au pied de la lettre, car elles essayaient de reporter l'entière responsabilité de la guerre sur l'Allemagne. Sazonov, en particulier, doit assumer une part des torts car il appartenait clairement au parti belliciste qui faisait pression pour une mobilisation complète – ce qui n'ôte rien au mérite de son analyse (*N.d.A.*).

médiation, non pour accélérer les opérations militaires. De même, la mobilisation autrichienne ne menaçait aucune autre grande puissance, car elle exigerait un bon mois.

C'est ainsi que l'enchaînement des mobilisations qui rendirent la guerre inévitable fut mis en branle par le pays dont l'armée commencerait à se battre vraiment *après* que les grandes batailles auraient été livrées à l'ouest. Par ailleurs, et que l'Autriche fût prête ou non, si la Russie voulait menacer celle-ci, il lui faudrait mobiliser des forces, une action qui déclencherait l'irréversible en Allemagne (bien qu'aucun chef politique ne semble avoir compris ce danger). Le paradoxe de juillet 1914 se résumait ainsi : les pays qui avaient des raisons politiques de faire la guerre n'étaient pas liés par un calendrier de mobilisation rigide, alors que les nations liées par un calendrier de mobilisation rigide, comme l'Allemagne et la Russie, n'avaient aucune raison politique de faire la guerre.

La Grande-Bretagne, le pays le mieux placé pour arrêter cet enchaînement, hésitait. Elle n'avait à peu près aucun intérêt dans la crise des Balkans, mais un intérêt majeur, en revanche, à préserver la Triple-Entente. Craignant la guerre, elle redoutait encore plus le triomphe de l'Allemagne. Si elle avait déclaré nettement ses intentions et fait comprendre à l'Allemagne qu'elle participerait à une guerre générale, le Kaiser aurait peut-être évité l'affrontement. C'est l'analyse qu'en fit Sazonov plus tard :

Je ne puis m'empêcher de dire qu'à mon sens, si, en 1914, sir Edward Grey avait annoncé, comme je l'en ai prié instamment, en temps opportun et sans ambiguïté, que la Grande-Bretagne était solidaire de la France et de la Russie, il aurait sauvé l'humanité de ce terrible cataclysme dont les conséquences ont mis en péril l'existence même de la civilisation européenne<sup>17</sup>.

Les dirigeants britanniques ne voulaient pas compromettre la Triple-Entente en semblant hésiter à soutenir leurs alliés, et pas davantage, ce qui était certes contradictoire, menacer l'Allemagne, de façon à garder ouverte la possibilité d'agir en médiateurs le moment venu. De sorte que la Grande-Bretagne était assise entre deux chaises. Rien ne l'obligeait, juridiquement, à se battre aux côtés de la France et de la Russie. Comme Grey l'assura aux Communes le 11 juin 1914, un peu plus de deux semaines avant l'assassinat de l'archiduc :

[...] si la guerre survenait entre les puissances européennes, il n'existait aucun accord secret qui restreignait ou entravait la liberté du gouvernement ou du Parlement de décider si la Grande-Bretagne devait, ou non, prendre part à la guerre [...]<sup>18</sup>.

Du point de vue juridique, c'était indiscutablement exact. Mais ce n'était pas le seul en cause. En vertu de l'accord naval entre la France et la Grande-Bretagne, la flotte française croisait en Méditerranée; de sorte que la côte septentrionale de la France serait largement ouverte à la flotte allemande si la Grande-Bretagne restait à l'écart des belligérants. Comme la crise s'exacerbait,

Bethmann-Hollweg s'engagea à ne pas employer la marine allemande contre la France si la Grande-Bretagne s'engageait à rester neutre. Mais Grey refusa ce marchandage, pour la même raison qu'il avait repoussé l'offre de l'Allemagne de 1909, prête à ralentir la construction de sa flotte en retour de la neutralité britannique dans une guerre européenne. Après une défaite de la France, calculait-il, la Grande-Bretagne serait à la merci de l'Allemagne.

Vous devez informer le chancelier allemand que sa proposition selon laquelle nous nous engagerions à rester neutres en de tels termes ne peut être pris un seul instant en considération.

[...] Pour nous, procéder à ce marchandage avec l'Allemagne aux dépens de la France serait une ignominie dont l'honneur de notre pays ne se relèverait jamais. Le chancelier nous demande aussi en effet de nous dégager de toute obligation ou intérêt à l'égard de la neutralité de la Belgique. Nous ne pourrions pas davantage envisager ce marchandage <sup>19</sup>.

Le dilemme de Grey tenait au fait que son pays se trouvait pris désormais entre les pressions de l'opinion publique et les traditions de sa politique étrangère. D'un côté, les réticences de l'opinion devant une guerre suscitée par un problème dans les Balkans faisait pencher pour une médiation. De l'autre, si la France était vaincue ou ne faisait plus confiance à l'alliance britannique, l'Allemagne occuperait la position dominante à laquelle la Grande-Bretagne s'était toujours opposée. Tout porte donc à croire que la Grande-Bretagne aurait fini par entrer en guerre pour empêcher un effondrement militaire de la France, même si l'Allemagne n'avait pas envahi la Belgique, bien qu'il eût peut-être fallu attendre quelque temps pour voir se cristalliser le ralliement du peuple britannique à la guerre. Pendant cette période, la Grande-Bretagne aurait pu tenter une médiation. Toutefois, la décision de l'Allemagne de remettre en question un des principes les plus inébranlables de la politique étrangère anglaise – aucune grande puissance ne devait mettre la main sur les Pays-Bas – dissipa les incertitudes et garantit que la guerre ne finirait pas sur un compromis.

Grey raisonnait ainsi : en s'abstenant de prendre parti dans les premières phases de la crise, la Grande-Bretagne conservait une position impartiale lui permettant de se poser au besoin en médiateur. Et les expériences du passé étayaient cette analyse. Pendant vingt ans, la montée des tensions internationales avait invariablement conduit à une conférence. Mais aucune crise n'avait entraîné de mobilisation. À mesure que toutes les grandes puissances s'apprêtaient à mobiliser, la marge de temps dont on disposait pour faire jouer les procédures diplomatiques traditionnelles fondait. Ainsi, pendant les quatre-vingt-seize heures cruciales où les programmes de mobilisation anéantirent tout espoir de manœuvres politiques, le cabinet britannique se posa en effet en observateur.

L'ultimatum de l'Autriche mit la Russie au pied du mur à un moment où celle-ci estimait déjà qu'on avait grandement mésusé d'elle. La Bulgarie, qui avait réussi à s'affranchir du joug de la Turquie grâce à plusieurs guerres faites par la

Russie, penchait vers l'Allemagne. L'Autriche, après avoir annexé la Bosnie-Herzégovine, semblait vouloir faire de la Serbie, dernière alliée importante de la Russie dans les Balkans, un protectorat. Enfin, les Allemands prenant pied à Constantinople, la Russie était en droit de se demander si l'hégémonie teuto-nique n'était pas sur le point d'avoir raison du panslavisme.

Malgré tout, Nicolas II ne brûlait pas d'en découdre avec l'Allemagne. Lors d'une réunion ministérielle du 24 juillet, le tsar passa en revue les options de la Russie. Le ministre des Finances, Peter Bark, rapporta ses propos : « La guerre serait catastrophique pour le monde, et, une fois qu'elle aurait éclaté, il serait difficile de l'arrêter. » Bark notait aussi que « l'empereur allemand [l']avait souvent assuré de son désir sincère de préserver la paix de l'Europe ». Et le tsar rappela à ses ministres « l'attitude loyale de l'empereur allemand pendant la guerre russo-japonaise et les troubles internes qu'avait connus la Russie ensuite <sup>20</sup> ».

La contradiction vint d'Aleksandr Krivocheine, le puissant ministre de l'Agriculture. Apportant la preuve du refus endémique de la Russie d'oublier une offense, il soutint que, malgré les lettres aimables du Kaiser à son cousin Nicolas, les Allemands avaient bousculé la Russie pendant la crise bosniaque de 1908. Aussi, « l'opinion publique et parlementaire ne comprendrait pas que, au moment critique où l'intérêt vital de la Russie était en jeu, le gouvernement impérial hésitât à agir hardiment [...]. Notre attitude exagérément prudente n'a malheureusement pas réussi à calmer les puissances d'Europe centrale <sup>21</sup> ».

L'argument de Krivocheine s'appuyait sur une dépêche de l'ambassadeur russe à Sofia, selon laquelle, si la Russie se dérobaît, « notre prestige dans le monde slave et les Balkans s'effondrerait définitivement <sup>22</sup> ». Les chefs de gouvernement se montrent fâcheusement vulnérables aux arguments qui remettent en question leur courage. Finalement, le tsar imposa silence à ses pressentiments et décida d'appuyer la Serbie même au risque d'une guerre, mais sans encore ordonner la mobilisation.

Lorsque la Serbie réagit à l'ultimatum de l'Autriche, le 25 juillet, en manifestant un esprit de conciliation inattendu – elle acceptait toutes les exigences de l'Autriche sauf une –, le Kaiser, tout juste rentré de croisière, jugea qu'on avait surmonté la crise. Mais c'était sans compter avec une Autriche déterminée à exploiter le soutien qu'il avait offert avec tant d'imprudence. Surtout, il avait oublié – en admettant qu'il l'ait jamais su – que, les grandes puissances étant à deux doigts d'entrer en guerre, les calendriers de mobilisation allaient vraisemblablement coiffer la diplomatie au poteau.

Le 28 juillet, l'Autriche déclarait la guerre à la Serbie, alors même qu'elle ne serait pas prête à agir militairement avant le 12 août. Le même jour, le tsar ordonna une mobilisation partielle contre l'Autriche et s'aperçut avec étonnement que le grand état-major avait uniquement prévu une mobilisation générale contre l'Allemagne et l'Autriche réunies. Cela alors que depuis cinquante ans l'Autriche faisait barrage aux ambitions de la Russie dans les Balkans, et qu'un conflit localisé austro-russe avait constitué l'un des sujets de prédilection des écoles de guerre pendant toute cette période. Le ministre des Affaires étrangères russe, sans voir qu'il vivait au paradis des dupes, tint à rassurer Berlin le

28 juillet : « Aucune des mesures militaires que nous avons prises à la suite de la déclaration de guerre de l'Autriche [...] n'était dirigée contre l'Allemagne <sup>23</sup>. »

Les atermoiements du tsar consternaient les chefs militaires russes, tous adeptes des théories d'Obrouchev. Ils voulaient la mobilisation générale, donc la guerre avec l'Allemagne, qui n'avait encore pris, quant à elle, aucune mesure militaire. L'un des principaux généraux déclara à Sazonov que « la guerre [était] devenue inévitable et [que] nous risqu[i]ons de la perdre avant d'avoir eu le temps de dégainer notre épée <sup>24</sup> ».

Si le tsar temporisait trop au goût de ses généraux, il se montrait trop déterminé aux yeux de l'Allemagne. Tous les plans de guerre allemands tablaient sur une mise hors jeu de la France en moins de six semaines, qui leur permettrait d'attaquer ensuite une Russie qui n'aurait sans doute pas fini de mobiliser. Toute mobilisation de la part de la Russie – même partielle – désorganiserait ce calendrier et réduirait les chances de l'Allemagne de gagner son pari risqué. En vertu de quoi, le 29 juillet, l'Allemagne exigea que la Russie cesse de mobiliser, sous la menace d'en faire autant. Or, tout le monde savait qu'une mobilisation allemande signifiait la guerre.

Le tsar n'était pas en position de céder. L'arrêt de la mobilisation partielle aurait bouleversé tout le plan russe, et l'opposition de ses généraux le convainquit que les dés étaient jetés. Le 30 juillet, Nicolas II ordonna la mobilisation générale. Le 31, l'Allemagne exigea de nouveau que la Russie y mette fin. Sa demande restant sans écho, l'Allemagne déclara la guerre à la Russie. Cela sans un seul échange politique sérieux entre Saint-Pétersbourg et Berlin sur la substance de la crise, et en l'absence de toute querelle patente entre l'Allemagne et la Russie.

L'Allemagne devait à présent résoudre un problème : ses plans de guerre prévoyaient une attaque immédiate de la France. Or celle-ci s'était tenue relativement tranquille pendant toute la crise ; tout au plus pouvait-on lui reprocher d'avoir encouragé la Russie à ne pas accepter de compromis en lui garantissant un soutien inconditionnel. Comprenant enfin où vingt ans de cabotinage l'avaient conduit, le Kaiser tenta de diriger la mobilisation allemande vers la Russie. Mais ses efforts pour ramener l'armée au pas se révélèrent aussi vains que ceux du tsar pour limiter l'ampleur de la mobilisation russe. L'état-major général allemand ne souhaitait pas plus que son homologue russe mettre au rebut vingt ans de travail, d'autant qu'il manquait lui aussi de plan de rechange. Souhaitant reculer au dernier moment, ni le tsar ni l'empereur ne surent comment faire : le tsar, parce qu'on l'empêchait de mobiliser partiellement, le Kaiser, parce qu'on l'empêchait de mobiliser seulement contre la Russie. Leurs efforts furent contrés par la machine militaire qu'ils avaient contribué à construire et dont le mouvement, une fois lancé, se révélait irréversible.

Le 1<sup>er</sup> août, l'Allemagne demanda à la France si elle avait l'intention de rester neutre. Si Paris avait répondu par l'affirmative, l'Allemagne lui aurait réclamé les places fortes de Toul et Verdun comme gages de sa bonne foi. Au lieu de quoi la France fit savoir de manière assez sibylline qu'elle agirait en fonction de son intérêt national. L'Allemagne, bien entendu, ne pouvait alléguer aucun litige

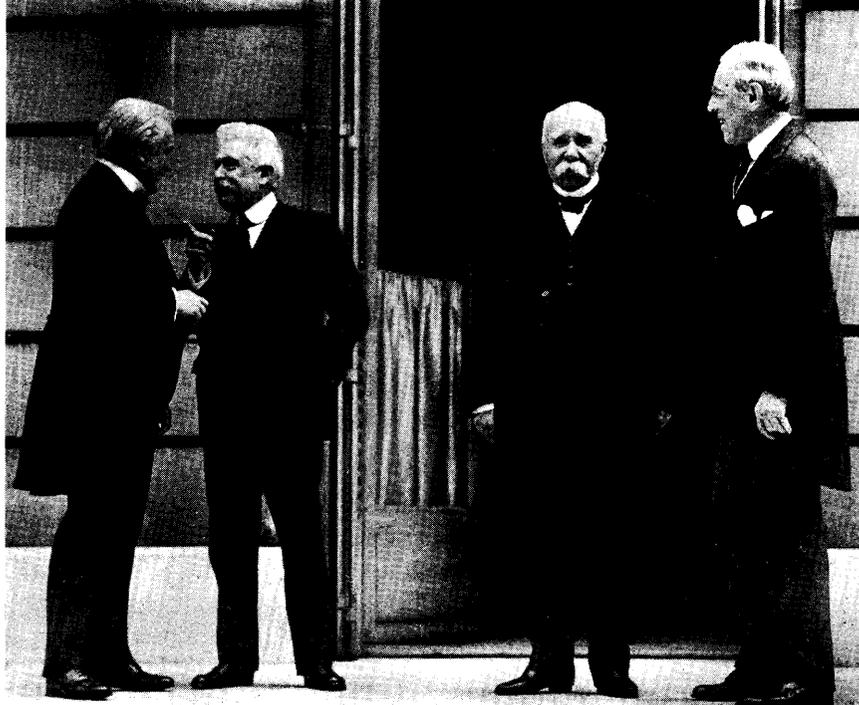
précis justifiant une guerre avec la France, qui s'était cantonnée dans un rôle d'observateur pendant la crise balkanique. Une fois de plus, le calendrier de la mobilisation détermina la suite des événements. L'Allemagne inventa des violations de frontières de la part de la France et lui déclara la guerre le 3 août. Le même jour, conformément au plan Schlieffen, les forces allemandes envahirent la Belgique. Le lendemain 4 août, ce qui ne surprit personne sauf les dirigeants allemands, la Grande-Bretagne déclara la guerre à l'Allemagne.

Les grandes puissances étaient parvenues à transformer une crise balkanique secondaire en guerre mondiale. Un différend à propos de la Bosnie et de la Serbie avait abouti à l'invasion de la Belgique, à l'autre extrémité de l'Europe, ce qui avait à son tour rendu inévitable la participation de la Grande-Bretagne au conflit. Par une ironie du sort, au moment où les batailles décisives se livraient sur le front occidental, les troupes autrichiennes n'avaient pas encore lancé leur offensive contre la Serbie.

L'Allemagne apprit trop tard que la guerre ignorait les certitudes, et que sa recherche obsessionnelle d'une victoire rapide et décisive s'était embourbée dans une guerre d'usure qui la saignerait à blanc. En mettant à exécution le plan Schlieffen, elle anéantit tous ses espoirs de neutralité britannique sans parvenir à écraser l'armée française, ce qui avait été son objectif en prenant l'initiative. Paradoxalement, l'Allemagne perdit la bataille offensive à l'ouest et gagna la bataille défensive à l'est, presque comme l'avait prévu le vétéran qu'était Moltke. Au bout du compte, l'Allemagne dut revenir à la stratégie défensive de Moltke à l'ouest, après avoir adopté une politique qui excluait la paix de compromis sur laquelle celle-ci reposait.

Le Concert européen échoua lamentablement parce que sa hiérarchie politique avait démissionné. Si bien qu'on n'essaya même pas de recourir au système des congrès qui avait pourtant permis, pendant presque tout le XIX<sup>e</sup> siècle, de faire retomber la pression ou conduit à de vraies solutions. Les dirigeants européens avaient prévu tous les cas de figure, mais avaient complètement négligé le temps nécessaire à la conciliation diplomatique. Et ils avaient oublié la maxime de Bismarck : « Malheur au chef dont les arguments à la fin d'une guerre ne sont pas aussi plausibles qu'au début. »

Lorsque la guerre prit fin, vingt millions d'hommes avaient péri, l'Empire austro-hongrois avait disparu, trois des quatre dynasties qui étaient entrées en guerre – l'allemande, l'autrichienne et la russe – avaient été renversées. Seule la maison royale britannique restait debout. Plus tard, il devint difficile de se rappeler exactement ce qui avait déclenché la conflagration. Tout le monde savait, en revanche, qu'à partir des cendres produites par cette aberration monumentale il fallait édifier un nouvel ordre européen, dont on discernait mal la nature au milieu des passions et de l'épuisement accumulés par le carnage.



## 9

### Le nouveau visage de la diplomatie : Wilson et le traité de Versailles

Le 11 novembre 1918, le Premier ministre britannique David Lloyd George annonçait qu'un armistice entre l'Allemagne et les puissances alliées venait d'être signé : « J'espère que nous pouvons dire qu'ainsi, en ce matin mémorable, il est mis fin à toutes les guerres <sup>1</sup>. » Or vingt ans seulement séparaient l'Europe d'un cataclysme encore plus effroyable.

Rien, dans la Première Guerre mondiale, ne s'étant déroulé comme prévu, il était inévitable que la recherche de la paix se révèle aussi vaine que les attentes des nations lorsqu'elles s'étaient précipitées d'elles-mêmes dans la catastrophe. Tous les belligérants avaient cru à une guerre de courte durée, s'en remettant par avance à un congrès diplomatique du genre de ceux qui avaient mis fin aux conflits européens du siècle précédent pour déterminer les conditions d'une paix. Mais le nombre des victimes, à mesure qu'il prenait des proportions terrifiantes, oblitérait les querelles politiques des préliminaires du conflit – la lutte d'influence dans les Balkans, la possession de l'Alsace-Lorraine et la course à la mer. Les nations européennes attribuaient à présent leurs souffrances au bellicisme fondamental de leurs adversaires, convaincues que la paix ne pouvait sortir d'un compromis ; il fallait ou bien écraser totalement l'ennemi, ou bien poursuivre une guerre à outrance.

Si les dirigeants européens étaient restés fidèles aux pratiques de l'ordre international d'avant la guerre, on serait parvenu à une paix de compromis au printemps 1915. Après une succession d'offensives sanglantes de part et

d'autre, tous les fronts s'étaient immobilisés. Mais, de la même façon que les calendriers de mobilisation l'avaient emporté sur la diplomatie pendant la semaine qui avait précédé l'ouverture des hostilités, l'ampleur des sacrifices barrait à présent la voie à un compromis raisonnable. Les dirigeants européens continuèrent à poser des conditions de plus en plus exigeantes, aggravant l'incompétence et l'inconséquence avec lesquelles ils s'étaient laissés glisser dans la guerre, mais détruisant aussi l'ordre mondial au sein duquel leurs nations avaient coexisté pendant près d'un siècle.

À l'hiver 1914-1915, la stratégie militaire et la politique étrangère avaient perdu le contact. Aucun des belligérants n'osait explorer les possibilités d'une paix de compromis. La France n'accepterait aucun règlement sans récupérer l'Alsace-Lorraine ; l'Allemagne refuserait une paix qui lui imposerait de restituer le territoire qu'elle avait conquis. Une fois plongés dans la guerre, les dirigeants européens devinrent si obnubilés par le fratricide, si enragés par la destruction progressive d'une génération entière dans la fleur de l'âge, que la victoire finit par porter en elle sa propre rétribution, sans souci des ruines sur lesquelles il faudrait construire ce triomphe. Des offensives meurtrières confirmèrent l'impasse militaire et firent un nombre de victimes qu'on n'aurait jamais pu imaginer avant l'avènement de la technologie moderne. La recherche de nouveaux alliés aggrava encore l'impasse politique. Chaque nouveau belligérant en effet – l'Italie et la Roumanie dans le camp des Alliés, la Bulgarie dans celui des puissances centrales – exigeait sa part du futur butin, privant ainsi la diplomatie de ce qui lui restait de souplesse.

Les conditions de paix prirent un caractère de plus en plus nihiliste. Le style aristocratique et quelque peu complice de la diplomatie du XIX<sup>e</sup> siècle perdait toute pertinence à l'ère de la mobilisation de masse. Les Alliés se signalaient par l'art avec lequel ils mettaient la guerre en slogans moraux, parlant de « la der des ders » ou d'« un monde sûr pour la démocratie » – surtout une fois que l'Amérique fut entrée dans le conflit. Le premier de ces buts était sinon prometteur, du moins compréhensible pour des nations qui croisaient le fer en formations diverses depuis un millénaire. Dans la pratique, il consistait à complètement désarmer l'Allemagne. Le second – la propagation de la démocratie – passait par le renversement des institutions allemandes et autrichiennes. Les deux slogans alliés sous-entendaient donc un combat au finish.

La Grande-Bretagne elle-même, qui avait conçu pendant les guerres napoléoniennes un projet d'équilibre européen avec le plan Pitt, se montrait favorable à une victoire totale. En décembre 1914, l'Allemagne tâta le terrain en proposant de se retirer de Belgique en échange du Congo belge, offre que le secrétaire au Foreign Office, Grey, rejeta en arguant que les Alliés devaient obtenir « une garantie contre toute agression future de l'Allemagne <sup>2</sup> ».

La remarque de Grey montrait que la Grande-Bretagne avait changé d'attitude. Peu avant le déclenchement de la guerre, elle considérait encore que sa sécurité passait par l'équilibre européen, qu'elle protégeait en soutenant le plus faible contre le plus fort. En 1914, ce rôle la satisfaisait de moins en moins. Consciente que l'Allemagne était plus puissante à présent que tous les pays

continentaux combinés, elle ne s'estimait plus en mesure de jouer son rôle traditionnel, consistant à s'efforcer de rester hors de la mêlée en Europe. Comme elle voyait dans l'Allemagne une menace d'hégémonie sur le continent, un retour au *statu quo* n'aurait atténué en rien le problème fondamental. Dans ces conditions, elle aussi refusait désormais le compromis et réclamait des «garanties» en ce qui la concernait, à savoir l'affaiblissement permanent de l'Allemagne et en particulier une réduction draconienne de sa flotte de haute mer – ce que l'Allemagne n'accepterait jamais à moins d'être totalement vaincue.

Les Allemands posaient des conditions à la fois plus précises et plus géopolitiques. Pourtant, avec le manque de sens des proportions qui les caractérisait, leurs demandes équivalaient aussi à une reddition sans condition. À l'ouest, ils exigeaient l'annexion des mines de charbon du nord de la France et le contrôle militaire de la Belgique, avec le port d'Anvers, ce qui leur garantissait l'hostilité irréductible de la Grande-Bretagne. À l'est, l'Allemagne n'exprima officiellement d'exigences qu'à propos de la Pologne, où, le 5 novembre 1916, elle s'engagea à créer «un État indépendant, doté d'une monarchie constitutionnelle et héréditaire<sup>3</sup>» – anéantissant tout espoir de paix de compromis avec la Russie. (L'Allemagne espérait qu'en promettant l'indépendance à la Pologne elle obtiendrait assez de volontaires polonais pour former cinq divisions; or 3 000 hommes seulement se manifestèrent<sup>4</sup>.) Après avoir vaincu la Russie, l'Allemagne imposa le traité de Brest-Litovsk du 3 mars 1918, qui prévoyait l'annexion d'un tiers de la Russie d'Europe et créait un protectorat en Ukraine. Définissant enfin ce qu'elle entendait par *Weltpolitik*, elle fit comprendre à tous qu'elle visait, au minimum, la domination de l'Europe.

La Première Guerre mondiale débuta comme une guerre de cabinet classique, avec échanges de notes entre ambassades et dépêches adressées par les souverains à chaque franchissement d'un pas décisif vers la véritable conflagration. Mais, une fois la guerre déclarée, et tandis que les rues des capitales européennes se remplissaient de foules en liesse, le conflit sortit des chancelleries et devint une lutte de masses. Après les deux premières années de guerre, chaque camp formulait des conditions incompatibles avec la moindre notion d'équilibre.

Personne ne pouvait imaginer que les deux camps allaient être à la fois vainqueurs et perdants; que l'Allemagne battrait la Russie et affaiblirait gravement la France et la Grande-Bretagne; mais qu'en définitive les Alliés occidentaux, avec l'aide indispensable de l'Amérique, sortiraient victorieux du conflit. Les lendemains des guerres napoléoniennes avaient consisté en un siècle de paix fondée sur l'équilibre et nourrie par des valeurs communes. Ceux de la Première Guerre mondiale virent le bouleversement de la société, un conflit idéologique et une autre guerre mondiale.

L'enthousiasme qui marqua le début de la guerre se dissipa dès que les peuples européens comprirent que la compétence avec laquelle leurs gouvernements avaient déclenché le carnage ne serait pas compensée par une égale

aptitude à parvenir à la victoire ou à la paix. Dans le tourbillon qui en résulta, les cours orientales, dont l'unité avait maintenu la paix en Europe à l'époque de la Sainte-Alliance, furent renversées. L'Empire austro-hongrois sombra corps et biens. L'Empire russe passa le relais aux bolcheviks et resta cantonné pendant vingt ans à la périphérie de l'Europe. L'Allemagne subit successivement le désarroi de la défaite, la révolution, l'inflation, la crise économique et la dictature. La France et la Grande-Bretagne ne tirèrent aucun bénéfice de l'affaiblissement de leurs adversaires. Elles avaient sacrifié la fine fleur de leur jeunesse pour une paix d'où l'ennemi, du point de vue géopolitique, sortait plus fort qu'avant la guerre.

Mais, avant qu'on ait pu prendre la pleine mesure de cette débâcle, un nouveau protagoniste fit son apparition sur la scène pour en finir une bonne fois avec ce qu'on appelait jusque-là le Concert européen. Au milieu des décombres et de l'accablement de trois années de carnage, l'Amérique s'avança dans l'arène internationale avec une assurance, une puissance et un idéalisme que ne pouvaient imaginer ses alliés européens plus blasés.

En entrant dans la guerre, l'Amérique rendit la victoire possible sur le plan technique, mais ses buts ressemblaient peu à l'ordre mondial que l'Europe avait connu pendant trois siècles environ, alors qu'on avait pu penser qu'elle avait pris les armes pour le défendre. L'Amérique n'avait que faire de l'idée d'équilibre des forces et jugeait la pratique de la *Realpolitik* immorale. Son ordre international se fondait sur les critères de la démocratie, sur la sécurité collective et sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – dont aucun n'avait jamais servi à structurer un règlement européen.

Pour les Américains, la discordance entre leur philosophie et la pensée européenne soulignait le mérite de leurs dogmes. S'écartant radicalement des préceptes et des expériences de l'Ancien Monde, l'ordre mondial tel que le concevait Wilson découlait de la foi de l'Amérique dans la nature fondamentalement pacifique de l'homme et l'harmonie inhérente du monde. Il s'ensuivait que les nations démocratiques étaient, par définition, pacifiques : des gens à qui l'on accordait le droit à disposer d'eux-mêmes n'avaient plus de raison de faire la guerre ni d'opprimer leur voisin ; une fois qu'ils auraient goûté aux bienfaits de la paix et de la démocratie, tous les peuples du monde se dresseraient d'un même mouvement pour défendre leurs acquis.

Cette vision des choses n'entrait dans aucun cadre de pensée des dirigeants européens. Ni leurs institutions ni l'ordre international tel qu'ils l'avaient bâti ne reposaient sur des théories politiques postulant que l'homme était foncièrement bon. Ils avaient été conçus, au contraire, pour mettre l'égoïsme avéré de l'homme au service d'un bien supérieur. La diplomatie européenne se fondait non pas sur la nature pacifique des États, mais sur leur propension à faire la guerre, qu'il fallait soit décourager, soit contrebalancer. On formait des alliances pour atteindre des objectifs précis et définissables, non pour défendre la paix *in abstracto*.

La doctrine wilsonienne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la sécurité collective amenait les diplomates européens sur un terrain

absolument inconnu. Tous les règlements européens partaient du principe qu'on pouvait rectifier les frontières pour favoriser l'équilibre des forces, et que les conditions qu'il exigeait devaient avoir le pas sur les préférences des populations en cause. C'est sous ce jour que Pitt voyait les « grandes masses » qui devaient endiguer la France à la fin des guerres napoléoniennes.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, par exemple, la Grande-Bretagne et l'Autriche s'opposèrent à l'éclatement de l'Empire ottoman parce qu'elles étaient convaincues que les petites nations qui en sortiraient compromettraient l'ordre international. Dans leur raisonnement, l'inexpérience de ces petites nations accentuerait les rivalités ethniques endémiques, tandis que leur faiblesse relative attirerait les empiétements des grandes puissances. Du point de vue britannique et autrichien, les petits États devaient subordonner leurs ambitions nationales aux intérêts plus vastes de la paix. Au nom de l'équilibre, on avait empêché la France d'annexer la Wallonie francophone qui faisait partie de la Belgique, et détourné l'Allemagne d'une union avec l'Autriche (encore que Bismarck ait eu ses propres raisons de ne pas rechercher une telle union).

Wilson refusait complètement cette approche – comme l'ont toujours fait les États-Unis après lui. Du point de vue de l'Amérique, ce n'était pas le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui causait les guerres, mais sa non-application ; ce n'était pas le défaut d'équilibre qui produisait l'instabilité, mais le fait de le rechercher. Wilson proposait de fonder la paix sur le principe de la sécurité collective. À son avis, et à celui de tous ses disciples, la sécurité du monde passait par la défense non pas de l'intérêt national, mais de la paix en tant que principe juridique. Pour déterminer si une brèche avait été véritablement opérée dans la paix, il fallait une institution internationale, que Wilson définissait comme une Société des Nations.

Assez curieusement, l'idée d'une telle organisation s'esquissa à Londres, jusque-là bastion de la diplomatie de l'équilibre des forces. Et elle ne fut pas produite par le désir précis d'inventer un nouvel ordre mondial : elle surgit parce que l'Angleterre cherchait une raison capable de convaincre l'Amérique de participer à un conflit appartenant à l'ordre ancien. En septembre 1915, rompant avec les us et coutumes britanniques, le secrétaire au Foreign Office Grey soumit par lettre au confident de Wilson, le colonel House, une proposition révolutionnaire pour la Grande-Bretagne, mais faite pour plaire, estimait-il, à l'idéalisme du président américain.

Dans quelle mesure, demandait Grey, le président serait-il intéressé par la création d'une Société des Nations chargée de la mise en œuvre du désarmement et du règlement pacifique des querelles ?

Le Président proposerait-il qu'il y ait une société de nations s'engageant à faire bloc contre toute puissance qui romprait un traité [...] ou qui refuserait, en cas de différend, d'adopter une autre méthode de règlement que la guerre <sup>5</sup> ?

On pouvait douter que la Grande-Bretagne, qui s'était tenue pendant deux siècles à l'écart des alliances sans limitation de durée, se fût soudain prise

d'amour pour des engagements à l'échelle mondiale tout aussi illimités. Or sa détermination à parer à toute menace immédiate de la part de l'Allemagne était si grande que son secrétaire au Foreign Office en venaît à proposer une doctrine de sécurité collective, l'engagement le plus ouvert qu'on pût imaginer. Tous les membres de l'organisation mondiale qu'envisageait Grey seraient tenus de s'opposer à une agression, d'où qu'elle vienne et où qu'elle se produise, et de sanctionner les nations qui refusaient de régler pacifiquement leurs querelles.

Grey connaissait son homme. Depuis sa jeunesse, Wilson était convaincu que les institutions fédérales américaines devaient servir de modèle à un possible « parlement de l'humanité » ; au début de sa présidence, il avait déjà réfléchi à la possibilité de mettre sur pied un pacte panaméricain pour le continent. Grey ne fut certainement pas étonné – bien que satisfait à coup sûr – de recevoir une prompt réponse cadrant avec ce qui était, vu avec le recul du temps, une allusion assez transparente.

Cette correspondance fut peut-être la première manifestation de « liens spéciaux » entre l'Amérique et la Grande-Bretagne, qui permirent à Londres de conserver une influence exceptionnelle à Washington longtemps après le déclin de sa puissance à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Une langue et un patrimoine culturel communs, mais beaucoup de tact aussi, permirent aux dirigeants britanniques d'instiller leurs façons de voir dans le processus de prise de décisions américain, au point qu'elles semblaient être celles de Washington. Aussi, en mai 1916, lorsqu'il formula pour la première fois son projet d'organisation mondiale, Wilson était-il très certainement convaincu d'en avoir eu l'idée. Ce qui n'était pas tout à fait inexact, puisque Grey l'avait lancée en parfaite connaissance des convictions probables de Wilson.

Indépendamment de sa filiation directe, la Société des Nations restait une idée foncièrement américaine. Wilson envisageait une « association universelle des nations pour maintenir la sécurité inviolée des routes maritimes pour l'usage commun et sans entrave de toutes les nations du monde, et pour empêcher une guerre d'éclater en violation des traités ou sans que l'opinion mondiale en ait été avertie et ait eu pleinement connaissance de ses causes – garantissant de fait l'intégrité territoriale et l'indépendance politique <sup>6</sup> ».

Wilson s'abstint, dans un premier temps, de proposer la participation de l'Amérique à cette « association universelle ». Finalement, en janvier 1917, il sauta le pas et recommanda l'adhésion de l'Amérique, en se référant, assez étrangement, à la doctrine de Monroe :

Je propose, en quelque sorte, que les nations adoptent d'un commun accord la doctrine du président Monroe comme doctrine mondiale, à savoir qu'aucune nation ne devrait chercher à étendre sa règle sur une autre nation ou un autre peuple [...], que toutes les nations évitent désormais des alliances les obligeant à intervenir, qui les attireraient dans des rivalités de pouvoir [...] <sup>7</sup>.

Le Mexique apprit sans doute avec une certaine stupéfaction que le président du pays qui s'était emparé d'un tiers de son territoire au XIX<sup>e</sup> siècle, et avait envoyé des troupes sur son sol l'année précédente, présentait maintenant la doctrine de Monroe comme une garantie de l'intégrité territoriale des nations sœurs et le fondement de la coopération internationale.

L'idéalisme de Wilson n'allait pas jusqu'à lui faire croire que l'Europe se rangerait à sa façon de voir pour ses seuls mérites. Il se montrait tout à fait disposé à exercer une pression pour mieux faire passer ses arguments. Peu après l'entrée en guerre de l'Amérique, en avril 1917, il écrivit au colonel House : « Quand la guerre sera finie, nous pourrons les amener à penser comme nous, car à ce moment-là ils seront, entre autres choses, à notre merci sur le plan financier <sup>8</sup>. » Pour l'instant, plusieurs pays alliés tardaient à réagir à sa proposition. Sans pouvoir adhérer tout à fait à des idées aussi contraires à leurs traditions, ils avaient aussi trop besoin de l'Amérique pour formuler leurs réticences.

À la fin d'octobre 1917, Wilson chargea la Chambre des représentants de demander aux Européens de formuler des buts de guerre qui exprimeraient son objectif déclaré : une paix sans annexions ni réparations, garantie par une instance mondiale. Pendant plusieurs mois le président s'abstint de mettre en avant ses idées, de crainte, expliqua-t-il à la Chambre, que la France et l'Italie ne reprochent à l'Amérique d'exprimer des doutes sur la validité de leurs aspirations territoriales <sup>9</sup>.

Le 8 janvier 1918, il passa enfin à l'action. Avec une extraordinaire éloquence et élévation de vues, il exposa les buts de guerre américains devant le Congrès en « quatorze points » qu'il répartissait en deux catégories. Il en isolait huit comme obligatoires, en précisant qu'ils *devaient* être remplis : abandon de la diplomatie secrète, liberté des mers, désarmement général, suppression des barrières douanières, règlement impartial des problèmes coloniaux, restauration de la Belgique, évacuation du territoire russe et, joyau de la couronne, création d'une Société des Nations.

Wilson présenta les six points restants de façon plus conditionnelle, probablement parce qu'il ne les estimait pas absolument indispensables. Curieusement, la restitution de l'Alsace-Lorraine à la France figurait dans cette catégorie, alors que la détermination de la France à recouvrer cette région avait nourri sa politique pendant un demi-siècle et l'avait conduite à faire des sacrifices inouïs. Parmi les autres buts « souhaitables » figuraient l'autonomie pour les minorités des empires austro-hongrois et ottoman, le réajustement des frontières italiennes, l'évacuation des Balkans, l'internationalisation des Dardanelles, et la création d'une Pologne indépendante avec accès à la mer. Wilson voulait-il laisser entendre que ces six conditions pouvaient faire l'objet d'un compromis ? L'accès de la Pologne à la mer et la modification des frontières de l'Italie étaient pourtant difficilement conciliables avec le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et c'est ainsi qu'apparurent les premières failles du projet de Wilson.

Le président américain acheva son exposé par un appel à l'Allemagne au

nom de l'esprit de conciliation avec lequel l'Amérique aborderait la construction du nouvel ordre international – une attitude qui rompait avec la tradition :

Nous ne lui mesurons pas les réussites, l'éminence de son savoir ni les entreprises pacifiques dont elle peut se prévaloir et s'enorgueillir. Nous ne voulons pas la blesser ni faire obstacle en aucune façon à son influence ou à sa puissance légitimes. Nous ne voulons pas la combattre par les armes ou par des accords commerciaux hostiles si elle désire s'associer avec nous et les autres nations pacifiques du monde dans des conventions de justice, de droit et de pratiques équitables. Nous voulons seulement qu'elle accepte une place d'égal parmi les peuples du monde [...] <sup>10</sup>.

Jamais encore on n'avait formulé des buts aussi révolutionnaires en les assortissant d'aussi peu de directives sur la manière de les mettre en œuvre. Le monde auquel songeait Wilson se fondait sur le principe et non la force, sur le droit et non l'intérêt, et chacun, vainqueur ou vaincu, devait y trouver sa place ; soit un renversement complet de la pratique historique des grandes puissances et de leurs procédures, comme le symbolisait la description qu'il faisait de son rôle et de celui de l'Amérique dans la guerre : l'Amérique, en effet, s'était ralliée à ce que Wilson, compte tenu de l'aversion que lui inspirait le mot « allié », préférait appeler « un camp », au cours de l'une des guerres les plus féroces de l'histoire, et lui agissait maintenant en tant que médiateur principal. Il semblait dire au fond qu'il fallait faire la guerre non pas pour obtenir certaines conditions, mais pour susciter une attitude précise de la part de l'Allemagne. Autrement dit, on ne s'était pas battu pour des considérations géopolitiques, mais pour procéder à une transformation générale.

Dans un discours qu'il prononça au Guildhall de Londres le 28 décembre 1918, après l'armistice, Wilson condamna explicitement l'équilibre des forces, système instable et reposant sur « la vigilance envieuse et un antagonisme d'intérêts » :

Ils [les soldats alliés] ont combattu pour en finir avec un ordre ancien et pour en établir un nouveau, et le cœur et la caractéristique de l'ordre ancien étaient cette création instable que nous appelions l'« équilibre des forces » – un équilibre où la balance penchait suivant qu'on jetait l'épée d'un côté ou de l'autre ; un équilibre qui était déterminé par la balance instable d'intérêts concurrents [...]. Les hommes qui se sont battus dans cette guerre ont été les hommes de nations libres qui étaient résolus à mettre fin une fois pour toutes à ce genre de pratiques <sup>11</sup>.

Wilson avait indiscutablement raison de rendre les nations européennes responsables du carnage. Mais la débâcle de la Première Guerre mondiale tenait moins à l'équilibre des forces qu'au fait que l'Europe y avait renoncé. Les dirigeants de l'Europe de l'avant-Première Guerre mondiale avaient laissé l'équilibre historique aller à vau-l'eau et avaient omis de procéder aux ajustements périodiques permettant d'éviter l'épreuve de force ultime. Ils l'avaient remplacé par un monde bipolaire beaucoup moins souple que ne le serait même la

guerre froide, car il lui manquait les formidables interdits de l'ère nucléaire. Tout en souscrivant pour la forme à l'équilibre, les chefs de l'Europe avaient satisfait les exigences des éléments les plus nationalistes de leur opinion publique. Leurs arrangements politiques et militaires n'autorisaient aucune souplesse ; il n'y avait pas de soupape de sécurité entre le *statu quo* et la conflagration. Cet état de choses avait entraîné des crises insolubles et des gesticulations publiques incessantes qui les avaient menés jusqu'au point de non-retour.

Wilson discerna avec justesse certains des grands enjeux du xx<sup>e</sup> siècle – et vit surtout comment mettre la force au service de la paix. Mais trop souvent ses solutions aggravèrent les problèmes qu'il cernait. Car il imputait la compétition entre les États essentiellement à l'absence de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à des motivations économiques. Or l'histoire montre qu'il existe d'autres causes de compétition, plus fréquentes, parmi lesquelles se détachent l'agrandissement du territoire national et la glorification du dirigeant ou du groupe au pouvoir. Wilson était convaincu que la propagation de la démocratie briderait ces pulsions qu'il méprisait, et que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes les priverait d'objectifs.

La sécurité collective présupposait que les nations du monde s'unissent contre l'agression, l'injustice et, pouvait-on croire, l'égoïsme excessif. S'adressant au Sénat au début de 1917, Wilson affirmait que l'égalité des droits entre les États fournirait la condition requise pour maintenir la paix par ce moyen, quelle que fût la puissance de chaque nation.

Le droit doit se fonder sur la force commune, non sur la force individuelle, des nations dont dépendra la paix générale. Il ne peut exister d'égalité de territoire ou de ressources en la matière, bien sûr ; ni aucune sorte d'égalité qui ne soit acquise par l'évolution pacifique et légitime des peuples eux-mêmes. Mais personne ne demande ni n'attend rien d'autre qu'une égalité de droits. L'humanité cherche aujourd'hui la liberté de vivre, non des équilibres de forces <sup>12</sup>.

Wilson proposait un ordre mondial dans lequel l'opposition à l'agression reposerait sur une appréciation morale et non géopolitique. Les nations se demanderaient si un acte était injuste et non s'il constituait une menace. Malgré le scepticisme que leur inspirait le nouveau système, les alliés de l'Amérique se sentaient trop faibles pour le contester. Ils savaient, ou pensaient savoir, calculer un équilibre fondé sur la force ; ils étaient beaucoup moins convaincus de pouvoir, eux ou n'importe qui, évaluer un équilibre fondé sur des préceptes moraux.

Avant l'entrée en guerre de l'Amérique, les démocraties européennes n'avaient jamais osé exprimer les doutes que leur inspiraient les idées de Wilson, et elles faisaient même tout pour le gagner à leur cause en se prêtant à ses désirs. Lorsque l'Amérique rejoignit leur camp, les Alliés étaient à bout. Les forces combinées de la Grande-Bretagne, de la France et de la Russie n'avaient pas suffi pour vaincre l'Allemagne, et, au lendemain de la révolution russe, ils craignaient que l'entrée en guerre de l'Amérique ne compense que

tout juste l'effondrement de la Russie. Le traité de Brest-Litovsk montra le sort que l'Allemagne réservait aux perdants. La crainte d'une victoire allemande empêcha la Grande-Bretagne et la France de débattre des buts de guerre avec leur partenaire américain idéaliste.

Après l'armistice, les Alliés se trouvèrent en meilleure position pour exprimer leurs réserves. Ce n'aurait pas été la première fois non plus qu'une alliance européenne était bousculée ou rompue au lendemain de la victoire (le congrès de Vienne, par exemple, connut une phase où les vainqueurs furent à deux doigts d'en découdre). Or les vainqueurs de la Première Guerre mondiale étaient trop éprouvés par leurs pertes, et encore trop dépendants du géant américain, pour risquer des discussions houleuses avec lui ou de le voir se retirer de l'accord de paix.

C'était particulièrement vrai de la France, dont la situation se révélait réellement tragique. Elle, qui s'était efforcée pendant deux siècles d'établir son hégémonie sur l'Europe, ne se jugeait même plus capable au lendemain de la guerre de défendre ses frontières contre un ennemi vaincu. Les dirigeants français comprenaient instinctivement que leur société ravagée n'avait pas la faculté d'endiguer l'Allemagne. La France sortait exsangue du conflit, et l'on pressentait déjà dans la paix l'annonce d'une autre catastrophe. Elle s'était battue pour sa vie, elle se battait maintenant pour son identité. Elle n'osait pas rester seule, or sa plus puissante alliée lui proposait de fonder la paix sur des principes qui transformaient la sécurité en processus juridique.

La victoire obligeait la France à se rendre à l'évidence : la revanche lui avait coûté trop cher, et elle avait vécu sur son capital pendant près d'un siècle. Elle seule savait à quel point elle s'était affaiblie comparée à l'Allemagne, bien que personne d'autre, et surtout pas l'Amérique, ne fût prêt à le croire. C'est ainsi qu'à la veille de la victoire s'amorça un dialogue franco-américain qui accéléra la démoralisation progressive de la France. Comme Israël à la période moderne, la France masquait sa vulnérabilité par une attitude ombrageuse, et sa panique naissante par de l'intransigeance. Et, comme Israël, elle courait constamment le danger de se retrouver isolée.

Ses alliés avaient beau répéter que ses peurs étaient exagérées, ses dirigeants savaient à quoi s'en tenir. En 1880, les Français représentaient 15,7 % de la population de l'Europe. En 1900, ce chiffre n'était plus que de 9,7 %. En 1920, La France comptait 41 millions de citoyens, l'Allemagne 65 millions, ce qui avait poussé Briand à répondre à ceux qui critiquaient son attitude conciliante à l'égard de l'Allemagne qu'il menait la politique du taux de natalité de la France.

La France accusait un déclin économique relatif encore plus spectaculaire. En 1850, elle était la première nation industrielle du continent. En 1880, la production d'acier, de charbon et de fer de l'Allemagne dépassait celle de la France. En 1913, la France produisait 41 millions de tonnes de charbon, l'Allemagne 279 millions ; à la fin des années 1930, l'écart serait de 47 millions de tonnes pour la France contre 351 millions de tonnes pour l'Allemagne<sup>13</sup>.

La force conservée par l'ennemi vaincu constitua la différence essentielle

entre les ordres internationaux de l'après-Vienne et de l'après-Versailles, et elle s'explique par la désunion des vainqueurs après le traité. Une coalition de puissances vainquit Napoléon, et il fallut une coalition de puissances pour avoir raison de l'Allemagne impériale. Même après avoir perdu, les deux vaincus – la France en 1815, l'Allemagne en 1918 – restaient assez forts pour battre n'importe quel membre de la coalition pris séparément, peut-être deux à la fois. Mais, en 1815, ceux qui firent la paix au congrès de Vienne restèrent unis et formèrent la Quadruple Alliance – une formidable coalition de quatre puissances qui anéantit tout rêve «révisionniste». Dans la période qui suivit Versailles, les vainqueurs ne restèrent pas alliés, l'Amérique et l'Union soviétique se retirèrent carrément du jeu, tandis que la Grande-Bretagne affichait une attitude très ambivalente à l'égard de la France.

C'est seulement après Versailles que la France eut la révélation fulgurante que sa défaite devant l'Allemagne en 1871 n'avait rien eu d'anormal. La seule façon dont elle aurait pu maintenir, seule, l'équilibre avec l'Allemagne aurait été de réduire celle-ci à ses composantes, peut-être en rétablissant la Confédération germanique du XIX<sup>e</sup> siècle. Et elle poursuivit cet objectif en encourageant d'abord le séparatisme en Rhénanie, puis en occupant les mines de charbon de la Sarre.

Deux obstacles s'opposaient néanmoins au démembrement de l'Allemagne. D'abord le fait que Bismarck l'avait trop bien construite. L'Allemagne qu'il avait créée conserva son sens de l'unité malgré deux défaites dans deux guerres mondiales, l'occupation française de la Ruhr en 1923 et la mise en place imposée par l'Union soviétique d'un État satellite en Allemagne de l'Est pendant une génération après la Seconde Guerre mondiale. Quand le mur de Berlin tomba en 1989, le président François Mitterrand caressa brièvement l'idée de coopérer avec Mikhaïl Gorbatchev pour entraver l'unification allemande. Mais Gorbatchev était trop absorbé par des problèmes intérieurs pour se lancer dans une telle entreprise, et la France pas assez forte pour s'y risquer seule. La même faiblesse de la France empêcha le démembrement de l'Allemagne en 1918. Même si elle avait été en mesure de le faire, ses alliés, surtout l'Amérique, n'auraient pas toléré une violation aussi flagrante du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais Wilson n'entendait pas non plus réclamer une paix de réconciliation. En définitive, il ne fit aucune objection à plusieurs clauses punitives, en contradiction pourtant avec l'égalité de traitement promise dans les quatorze points.

Toute l'ingéniosité du monde n'aurait pas suffi pour concilier l'idéalisme américain et les craintes obsessionnelles de la France. Wilson négocia des modifications de ses quatorze points afin de garantir la création de la Société des Nations, sur laquelle il comptait pour calmer les griefs légitimes suscités par le traité de paix. La France accepta un nombre de sanctions très inférieur à ce qu'elle estimait proportionné à ses sacrifices, dans l'espoir d'amener l'Amérique à garantir sa sécurité à long terme. En dernier ressort, aucun pays n'atteignit son objectif : l'Allemagne n'était pas réconciliée, la sécurité de la France n'était pas garantie, et les États-Unis se retirèrent de l'accord.

Wilson fut la vedette de la Conférence de la paix qui se réunit à Paris de janvier à juin 1919. À une époque où il fallait une semaine de traversée pour venir en Europe, beaucoup de ses conseillers l'avaient mis en garde : un président américain ne pouvait se permettre d'être absent de Washington plusieurs mois d'affilée. Et le fait est que, pendant son absence, Wilson perdit de sa force au Congrès, ce qui se révéla particulièrement préjudiciable lorsqu'il fallut ratifier le traité de paix. Et puis c'est presque toujours une erreur, pour les chefs d'État, d'entrer dans les détails d'une négociation. Ils doivent alors régler des questions dont se chargent habituellement leurs bureaux des Affaires étrangères, et reporter leur attention sur des sujets qui sont davantage du ressort de leurs subordonnés, sans pouvoir s'occuper des problèmes que seuls les chefs d'État peuvent résoudre. Comme aucun individu n'accède à la plus haute fonction sans être doté d'un solide ego, le compromis se révèle difficile, et les impasses dangereuses. La position des interlocuteurs dans leurs propres pays dépendant si souvent d'au moins un semblant de réussite, les négociations s'attachent plus souvent à cacher les désaccords qu'à s'attaquer au fond du problème.

Ce fut le sort de Wilson à Paris. Chaque mois qui passait l'enlisait dans des marchandages sur des détails dont il ne s'était jamais occupé jusque-là. Plus il s'attardait, plus le sentiment qu'il fallait en finir reléguait au second plan le désir de créer un ordre international entièrement nouveau. La procédure employée pour négocier le traité de paix rendit inévitable le résultat final. Parce qu'on passa un temps disproportionné à régler les questions territoriales, la Société des Nations apparut comme une sorte de *deus ex machina*, qui se chargerait de régler plus tard l'écart grandissant entre les revendications morales de Wilson et les termes de l'accord de paix.

Le pétulant Gallois qui représentait la Grande-Bretagne, David Lloyd George, avait juré, lors de la campagne électorale qui avait immédiatement précédé la Conférence de la paix, qu'on contraindrait l'Allemagne à payer intégralement le prix de la guerre, quitte à lui « faire les poches pour cela ». Mais, face à une Allemagne versatile et à une France énervée, il s'employa à manœuvrer entre Clemenceau et Wilson. Finalement, il souscrivit aux sanctions, alléguant que la Société des Nations permettrait de corriger plus tard les injustices.

Georges Clemenceau, âgé et blanchi sous le harnais, défendait la position de la France. Celui qu'on surnommait « le Tigre » était un vétéran des décennies de luttes qui avaient agité le pays, depuis la chute de Napoléon III jusqu'à la défense du capitaine Dreyfus. Or, à la conférence de Paris, il s'attela à une tâche qui excédait sa puissance de fauve. Décidé à obtenir une paix qui défierait d'une manière ou d'une autre l'œuvre de Bismarck et rétablirait une sorte de prépondérance de la France sur le continent dans le style de Richelieu, il outrepassa ce que pouvait tolérer le système international et, de fait, les possibilités de sa propre société. On ne pouvait tout simplement pas revenir cent cinquante ans en arrière. Aucune autre nation ne partageait ni ne comprenait pleinement les objectifs de la France. La déconvenue serait le lot de Clemenceau, et une démoralisation progressive celui de la France.

Vittorio Orlando, le Premier ministre italien, représentait le dernier des « Quatre Grands ». Malgré sa prestance, son énergique ministre des Affaires étrangères, Sidney Sonnino, lui volait souvent la vedette. On s'aperçut bientôt que les négociateurs italiens étaient venus à Paris chercher leur butin et non concevoir un nouvel ordre mondial. Les Alliés avaient attiré l'Italie dans la guerre en lui promettant le Tyrol du Sud et la côte dalmate par le traité de Londres de 1915. Comme la population du Tyrol du Sud était principalement austro-allemande, et celle de la côte de la Dalmatie, slave, les revendications de l'Italie entraient directement en conflit avec le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Pourtant Orlando et Sonnino mirent la conférence dans une impasse, jusqu'au moment où, exaspérés, les négociateurs finirent par donner à l'Italie le Tyrol du Sud (pas la côte dalmate). Ce « compromis » prouva que les quatorze points n'avaient rien de définitif et ouvrit les vannes à un flot d'ajustements qui, pris ensemble, allaient à l'encontre du fameux principe sans améliorer pour autant l'ancien équilibre des forces ni en instaurer un nouveau.

À la différence du congrès de Vienne, les puissances vaincues n'assistaient pas à la Conférence de la paix de Paris. De sorte que les mois de négociations laissèrent peser un voile épais d'incertitudes, qui encouragea les illusions des Allemands. Ils répétaient les quatorze points de Wilson comme s'ils les connaissaient par cœur, et, alors qu'eux-mêmes n'auraient pas manqué d'imposer un traité brutal, ils se berçaient d'illusions et préféraient croire à un règlement final relativement clément de la part des Alliés. Aussi ils furent indignés lorsque les négociateurs révélèrent le résultat de leurs travaux en juin 1919, et ils entreprirent de le miner systématiquement pendant vingt ans.

La Russie de Lénine, qu'on n'invita pas non plus, dénonça toute l'entreprise comme une orgie capitaliste, organisée par des pays qui aspiraient en réalité à intervenir dans la guerre civile en Russie. Ainsi, la paix qui mettait un point final à la « der des ders » n'associait pas les deux nations les plus fortes de l'Europe : l'Allemagne et la Russie, qui, à elles deux, renfermaient plus de la moitié de la population européenne et, de loin, le plus gros potentiel militaire. Cette seule réalité aurait suffi à condamner l'accord de Versailles.

Les procédures qu'on appliqua ne favorisaient pas non plus une approche globale. Les Quatre Grands – Wilson, Clemenceau, Lloyd George et Orlando – dominaient certes la scène, mais ils ne pouvaient pas contrôler le progrès des discussions comme les ministres des grandes puissances l'avaient fait au congrès de Vienne un siècle auparavant. À Vienne, les négociateurs avaient centré tous leurs efforts sur la mise en place d'un nouvel équilibre des forces, défini dans ses grandes lignes par le plan de Pitt. Les hommes d'État présents à Paris voyaient leur attention perpétuellement distraite par une interminable série de points annexes.

Vingt-sept États étaient invités. Conçue comme une tribune où tous les peuples du monde pourraient s'exprimer, la conférence tourna à la mêlée générale. Le Conseil suprême – composé des chefs d'État de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et des États-Unis – coiffait les innombrables

commissions et sous-commissions qui formaient la conférence. S'y ajoutaient le Conseil des cinq, composé du Conseil suprême plus le chef d'État du Japon, et d'un Conseil des dix, soit le Conseil des cinq plus leurs ministres des Affaires étrangères. Les délégués des petits pays avaient la liberté de faire part de leurs divers problèmes à ces groupes plus prestigieux. Cette organisation mettait en relief l'esprit démocratique qui avait présidé à l'organisation de la conférence, mais ralentissait considérablement les travaux.

Comme aucun ordre du jour n'avait été défini avant la conférence, les délégués arrivèrent en ignorant dans quel ordre on allait aborder les problèmes. La conférence de Paris finit par compter cinquante-huit commissions. Elles s'occupaient, pour la plupart, des questions territoriales. On créa ainsi une commission séparée pour chaque pays. Par ailleurs, d'autres commissions se penchèrent sur les responsabilités et les criminels de guerre, les réparations, les ports, les voies navigables et les chemins de fer, la main-d'œuvre et, enfin, la Société des Nations. Les membres des commissions assistèrent à 1 646 réunions au total.

Les discussions sans fin sur des sujets annexes dissimulaient une vérité capitale, à savoir que seul un règlement articulé autour d'une idée unificatrice – en particulier une vue à longue échéance du rôle futur de l'Allemagne – garantirait une paix stable. En théorie, les principes américains de sécurité collective et de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes devaient jouer ce rôle. Dans la pratique, le vrai problème à la conférence, et qui allait se révéler insoluble, tenait à la différence entre l'idée que se faisaient les Américains d'un ordre international et la vision qu'en avaient les Européens, en particulier la France. Wilson refusait de croire que les conflits nationaux avaient des causes structurelles. Estimant que l'harmonie était naturelle, il réclamait des institutions propres à dissiper l'illusion qu'il existait des intérêts contradictoires et permettraient au sentiment de communauté mondiale latent de s'affirmer.

La France, théâtre de nombreuses guerres européennes et partie prenante de conflits encore plus nombreux, refusait de croire que des intérêts nationaux contradictoires étaient illusoire, ou qu'il existait quelque harmonie vague et latente, cachée jusque-là à l'humanité. Deux occupations allemandes en un demi-siècle avaient instillé en elle la crainte obsessionnelle d'un nouveau cycle de conquêtes. Elle aspirait à des garanties tangibles pour sa sécurité et laissait aux autres le soin d'améliorer moralement l'humanité. Mais des garanties tangibles sous-entendaient soit l'affaiblissement de l'Allemagne, soit l'assurance que, si une autre guerre survenait, les autres pays, en particulier les États-Unis et la Grande-Bretagne, se rangeraient aux côtés de la France.

Comme l'Amérique refusait un démembrement de l'Allemagne et que la sécurité collective paraissait trop vague à la France, seul un engagement formel des Américains et des Britanniques à la défendre pouvait la tranquilliser. Or c'est précisément ce que les deux pays anglo-saxons répugnaient fondamentalement à lui accorder. Ne voyant venir aucun engagement de cette nature, la France en fut réduite à réclamer des expédients. La géographie protégeait

l'Amérique, et la reddition de la flotte allemande avait dissipé les inquiétudes de la Grande-Bretagne quant à la maîtrise des mers. La France était la seule puissance victorieuse à qui l'on demandait de fonder sa sécurité sur l'opinion mondiale. André Tardieu, l'un des principaux négociateurs français, tenait le raisonnement suivant :

Pour la France, il s'agit comme pour la Grande-Bretagne, comme pour les États-Unis, de créer une zone de sécurité. Cette zone, les puissances maritimes la créent par leurs flottes et par la suppression de la flotte allemande. La France, que l'Océan ne couvre point et qui ne peut pas supprimer les millions d'Allemands aujourd'hui entraînés à la guerre, est obligée de la créer sur le Rhin, grâce à l'occupation du fleuve par une force interalliée <sup>14</sup>.

Or l'amputation de la Rhénanie qu'exigeait la France se heurtait à la conviction des Américains que « la paix qui serait alors conclue irait à l'encontre de tout ce que nous avons défendu <sup>15</sup> ». Si l'on coupait la Rhénanie de l'Allemagne et si l'on y cantonnait des troupes alliées, soutenait la délégation américaine, on créerait chez les Allemands un sentiment d'injustice permanent. Philip Kerr, délégué britannique, répondit à Tardieu que la Grande-Bretagne estimait qu'un État rhénan indépendant constituerait « une source de complication et de faiblesse [...]. Si des conflits locaux surgissent, où peuvent-ils mener ? Si de ces conflits la guerre résulte, ni l'Angleterre ni les dominions n'éprouveront le sentiment profond de solidarité pour la France qui les a animés dans la dernière guerre <sup>16</sup> ».

Les dirigeants français s'inquiétaient infiniment moins des sentiments ultérieurs de l'Allemagne que de sa force future. Tardieu campa sur ses positions :

Vous dites que l'Angleterre n'aime pas que les troupes anglaises soient employées au loin. C'est une question de fait. L'Angleterre a toujours eu des troupes dans l'Inde et en Égypte. Pourquoi ? Parce qu'elle sait que sa frontière n'est pas à Douvres [...]. *Nous demander de renoncer à l'occupation, c'est comme si nous demandions à l'Angleterre et aux États-Unis de couler leur flotte de guerre* <sup>17</sup>.

Si on lui refusait un territoire tampon, la France aurait besoin d'une autre garantie, de préférence une alliance avec la Grande-Bretagne et les États-Unis. Elle était prête à accepter, au besoin, une interprétation de la notion de sécurité collective afin d'obtenir les garanties d'une alliance classique.

Impatient de mettre en place la Société des Nations, Wilson avançait parfois des théories qui encourageaient les espoirs français. À plusieurs occasions, il présenta la Société comme un tribunal international qui arbitrerait les querelles, modifierait les frontières et donnerait aux relations internationales une souplesse très nécessaire. Un de ses conseillers, Isaiah Bowman, résuma les idées du président américain dans un mémorandum rédigé à bord du bateau

qui les conduisait à la Conférence de la paix, en décembre 1918. La Société des Nations pourvoit à

*[...] l'intégrité nationale plus la modification ultérieure des conditions et la modification des frontières s'il était prouvé qu'une injustice avait été commise ou que la situation avait changé. Et il serait d'autant plus facile de procéder à cette modification le moment venu que les passions seraient calmées et que l'on pourrait voir les choses du point de vue de la justice et non d'une conférence de la paix au terme d'une longue guerre [...]. L'attitude inverse consistait à maintenir l'idée de grandes puissances et d'équilibre des forces, et cette idée avait toujours engendré « l'agression, l'égoïsme et la guerre »<sup>18</sup>.*

Après la séance plénière du 14 février 1919, au cours de laquelle il dévoila le pacte de la Société des Nations, Wilson parla en des termes identiques à sa femme : « C'est notre premier véritable pas en avant, car je comprends aujourd'hui mieux que jamais que la Société, une fois en place, pourra arbitrer et corriger les erreurs qui sont inévitables dans le traité que nous essayons d'élaborer en ce moment »<sup>19</sup>.

Telle que Wilson l'envisageait, la Société des Nations aurait le double mandat de faire respecter la paix et de rectifier ses injustices. Cette conception était toutefois profondément ambiguë. Il eût été impossible de trouver un seul exemple historique de frontières européennes modifiées au nom de la justice ou par des procédés purement juridiques ; dans presque tous les cas, elles l'avaient été – ou avaient été défendues – au nom de l'intérêt national. Or Wilson savait très bien que le peuple américain n'avait pas la moindre intention de s'engager militairement à défendre les clauses du traité de Versailles. Les idées de Wilson se traduisaient essentiellement par des institutions qui s'apparentaient à un gouvernement mondial, ce que les Américains étaient encore moins disposés à accepter qu'une force de police mondiale.

Wilson tenta d'esquiver le problème en faisant de l'opinion publique mondiale, et non d'un gouvernement ou d'une force militaire mondiale, l'arbitre ultime de l'agression. Voici la description qu'il en donnait à la conférence en février 1919 :

*[...] à travers cet instrument [la Société des Nations] nous dépendons avant tout et surtout d'une grande force : c'est la force morale de l'opinion publique du monde [...]*<sup>20</sup>.

Et ce que l'opinion publique ne pourrait résoudre, la pression économique s'en chargerait. D'après le mémorandum Bowman :

*Dans les cas exigeant des sanctions, il y avait une autre solution que la guerre : le boycottage ; on pouvait refuser la possibilité de commercer, notamment l'accès aux services postaux et télégraphiques, à un État qui s'était rendu coupable d'actions préjudiciables »*<sup>21</sup>.

Aucun État européen n'avait jamais vu ces mécanismes à l'œuvre ni ne parvenait à les croire viables. De toute façon, c'était bien trop demander à la France, qui avait versé tant de sang et sacrifié tant de ressources pour seulement survivre, et tout cela pour se retrouver confrontée à un vide en Europe de l'Est et à une Allemagne dont la force réelle excédait de beaucoup la sienne.

Pour elle, donc, la Société des Nations n'avait qu'une raison d'être : elle mobiliserait une assistance militaire contre l'Allemagne en cas de besoin. Pays ancien et, à ce moment précis, décimé, la France ne se résolvait pas à faire confiance aux postulats élémentaires de la sécurité collective, à savoir que toutes les nations évalueraient les menaces de la même façon ou que, si elles le faisaient, elles parviendraient à des conclusions identiques sur la parade à y opposer. En cas d'échec de la sécurité collective, l'Amérique – voire la Grande-Bretagne – pouvaient toujours se défendre seules en dernier recours. Mais il n'existait pas de dernier recours pour la France ; sa première appréciation devait se révéler d'emblée la bonne. Si l'hypothèse fondamentale de sécurité collective se révélait erronée, il lui serait impossible, à la différence de l'Amérique, de livrer une autre guerre classique ; elle cesserait d'exister. Aussi ne recherchait-elle pas une assurance générale, mais une garantie applicable à sa situation particulière. Or la délégation américaine refusait catégoriquement de la lui donner.

Bien que compréhensible au vu des pressions intérieures américaines, la répugnance de Wilson à engager l'Amérique à plus qu'une déclaration de principe renforçait les pressentiments de la France. Les États-Unis n'avaient jamais hésité à faire usage de la force pour soutenir la doctrine de Monroe, dont Wilson faisait constamment le modèle de son nouvel ordre international. Pourtant ils s'effarouchèrent lorsqu'on aborda le problème de la menace allemande contre l'équilibre européen. Cela ne signifiait-il pas que l'équilibre européen était un intérêt de sécurité plus secondaire pour les États-Unis que la situation du continent américain ? Pour conjurer cette distinction, le représentant de la France à la commission concernée, Léon Bourgeois, continua à préconiser la création d'une armée internationale ou n'importe quel autre système qui doterait la Société des Nations d'un mécanisme d'application automatique au cas où l'Allemagne ne respecterait pas le traité de Versailles – seul *casus belli* qui intéressait la France.

Pendant un très court moment, Wilson parut avaliser cette idée en voyant le pacte proposé comme une garantie aux « titres de propriété du monde <sup>22</sup> ». Mais les membres de son entourage étaient horrifiés. Ils savaient que le Sénat ne ratifierait jamais une armée internationale ou un engagement militaire permanents. Un de ses conseillers déclara même qu'une clause stipulant l'usage de la force pour s'opposer à une agression serait contraire à la Constitution :

Une objection importante à une telle clause est qu'elle serait nulle si elle figurait dans un traité des États-Unis, car, aux termes de la Constitution, c'est le Congrès qui a le pouvoir de déclarer la guerre. Une guerre surgissant automa-

tiquement à la suite d'une situation donnée, conformément à une clause du traité, n'est pas une guerre déclarée par le Congrès<sup>23</sup>.

Prise à la lettre, cette interprétation signifiait qu'aucune alliance avec les États-Unis ne pourrait jamais avoir de valeur contraignante.

Wilson s'empressa de revenir à la pure doctrine de sécurité collective. En rejetant la proposition française, il déclara qu'on pouvait se passer de mécanisme d'application permanent, car la Société des Nations elle-même servirait à inspirer une confiance absolue au monde entier. La seule méthode, affirmait-il, « réside dans notre confiance dans la bonne foi des nations qui appartiennent à la Société [...]. Lorsqu'un danger viendra, nous aussi nous viendrons, mais vous devez nous faire confiance<sup>24</sup> ».

La confiance n'est pas une denrée qu'on trouve en abondance chez les diplomates. Lorsque la survie des nations est en jeu, les hommes d'État recherchent des garanties plus tangibles – surtout quand un pays se trouve dans une position aussi précaire que la France. Le caractère persuasif de l'argument américain tenait à l'absence de solution de rechange; même ambiguës, les obligations de la Société des Nations valaient mieux que rien du tout. Lord Cecil, l'un des délégués britanniques, ne disait pas autre chose quand il s'en prit à Léon Bourgeois, qui menaçait de ne pas adhérer à la Société des Nations si le pacte ne prévoyait pas de mécanisme d'application. L'Amérique, dit Cecil à Bourgeois, n'avait rien à gagner à la Société des Nations, elle pouvait se désintéresser des affaires de l'Europe et s'occuper des siennes; l'offre d'appui faite par l'Amérique était « quasiment un cadeau pour la France<sup>25</sup> ».

Bien qu'assailli de doutes et de pressentiments, la France finit par se rendre à la douloureuse logique de l'argument britannique et accepta la tautologie figurant à l'article 10 du pacte de la Société des Nations : « Le Conseil recommandera les moyens par lesquels cette obligation [c'est-à-dire la préservation de l'intégrité du territoire] sera remplie<sup>26</sup>. » Autrement dit, en cas d'urgence, la Société des Nations donnerait son accord uniquement à ce qu'elle pouvait accepter. C'était, naturellement, ce que les nations du monde auraient fait, même en l'absence de pacte; et c'était exactement la situation à laquelle les alliances traditionnelles cherchaient à remédier en invoquant l'obligation formelle d'assistance mutuelle en des circonstances dûment spécifiées.

Un mémorandum de la France soulignait sans s'embarrasser de détours l'insuffisance des mécanismes de sécurité proposés :

Admettez qu'au lieu de l'arrangement militaire – très limité, mais immédiat – qui a associé en 1914 la Grande-Bretagne à la France, il n'y ait eu, entre les deux pays, que les engagements généraux du Pacte de la Ligue, la rapidité de l'intervention britannique aurait été moindre et la victoire assurée, de ce fait, à l'Allemagne. Nous pensons donc que, dans les conditions présentes, l'aide fournie par le Pacte de la Ligue risque d'arriver trop tard<sup>27</sup>.

Une fois qu'il fut devenu clair que l'Amérique refusait d'inclure une clause de sécurité concrète dans le pacte, la France recommença à faire pression pour un démembrement de l'Allemagne. Elle proposa de créer une république rhénane indépendante comme zone tampon démilitarisée et chercha à faire passer son idée en exemptant cet État de réparations. Lorsque les États-Unis et la Grande-Bretagne regimbèrent, elle suggéra que la Rhénanie reste au moins séparée de l'Allemagne jusqu'à ce que les institutions de la Société des Nations aient eu le temps de se mettre en place et qu'on ait pu tester ses mécanismes d'application.

Soucieux d'apaiser la France, Wilson et les dirigeants britanniques offrirent comme substitut au démembrement de l'Allemagne un traité garantissant le nouveau règlement. L'Amérique et la Grande-Bretagne accepteraient d'entrer en guerre si l'Allemagne violait l'accord. Cette solution ressemblait beaucoup à l'accord élaboré par les alliés au congrès de Vienne comme assurance supplémentaire contre la France. Mais avec une différence de taille : après les guerres napoléoniennes, les alliés croyaient sincèrement à une menace française et voulaient s'en protéger; après la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne et les États-Unis ne croyaient pas vraiment à une menace allemande; ils offraient leur garantie sans être convaincus de sa nécessité ni particulièrement résolus à l'appliquer.

Le principal négociateur français exultait, parlant d'une garantie « sans précédent ». Il était déjà arrivé à la Grande-Bretagne d'entrer dans des accords temporaires, affirmait-il, mais jamais encore elle ne s'était soumise à une obligation permanente : « Elle a parfois donné son aide; elle ne s'est jamais engagée d'avance à la fournir <sup>28</sup>. » D'après Tardieu, l'Amérique, en proposant cet engagement, rompait avec son isolationnisme historique <sup>29</sup>.

Dans leur impatience d'obtenir des garanties formelles, les dirigeants français négligeaient un fait capital, à savoir que les décisions « sans précédent » des Anglo-Saxons constituaient essentiellement une tactique pour amener la France à renoncer au démembrement de l'Allemagne. En politique étrangère, l'expression « sans précédent » reste toujours un peu suspecte, car l'histoire, les institutions intérieures et la géographie limitent terriblement la portée réelle d'une innovation.

S'il avait eu vent de la réaction de la délégation américaine, Tardieu aurait compris la fragilité de cette garantie. Les conseillers de Wilson faisaient unanimement front contre leur chef. N'avait-on pas justement mis en œuvre une « nouvelle diplomatie » pour en finir avec ce type d'engagements nationaux ? L'Amérique ne s'était-elle battue que pour aboutir à une alliance traditionnelle ? House écrivait dans son journal :

J'ai cru devoir attirer l'attention du président sur les dangers de ce traité. Entre autres choses, on y verrait un coup direct à la Société des Nations. La Société est censée faire précisément ce que ce traité propose, et, s'il fallait que les nations établissent des traités de cette nature, alors pourquoi une Société des Nations <sup>30</sup> ?

C'était une assez bonne question. En effet, si la Société des Nations fonctionnait avec le succès qu'on en attendait, la garantie devenait inutile ; et si la garantie était nécessaire, c'est que la Société des Nations ne répondait pas à sa vocation, et l'on pourrait alors douter de toutes les idées de l'après-guerre. Aux États-Unis, les tenants de l'isolationnisme éprouvaient eux aussi des appréhensions. Ils s'inquiétaient moins que la garantie soit en conflit avec la Société des Nations que de voir ces Européens si peu francs du collier risquer d'engluier l'Amérique dans la toile de leurs vieilles combinaisons véreuses. La garantie fut de courte durée. Le refus du Sénat de ratifier le traité de Versailles la rendit caduque, et la Grande-Bretagne sauta sur l'occasion pour se libérer, elle aussi, de cet engagement. La France avait abandonné définitivement ses revendications contre une garantie éphémère.

Tous ces courants et contre-courants finirent par donner naissance au traité de Versailles, ainsi nommé parce qu'il fut signé dans la galerie des Glaces du palais. Le lieu choisi représentait une humiliation inutile : cinquante ans auparavant, Bismarck avait eu le manque de tact d'y célébrer l'Allemagne unifiée ; à présent, les vainqueurs laissaient libre cours à leur désir de vexer l'adversaire. Et le fruit de leur labeur n'était guère fait non plus pour apaiser la scène internationale. Trop pénalisant pour une conciliation, trop clément pour empêcher l'Allemagne de se relever, le traité de Versailles condamnait les démocraties épuisées à une vigilance de tous les instants et à l'obligation permanente de contraindre une Allemagne irréconciliable à respecter des clauses dont elle réclamait la révision.

En dépit des principes proclamés dans les quatorze points, le traité infligeait des sanctions territoriales, économiques et militaires. L'Allemagne devait rendre 13 % de son territoire d'avant la guerre. La haute Silésie, importante région du point de vue économique, était cédée à une Pologne fraîchement créée, qui recevait aussi un débouché sur la Baltique et la région autour de Poznan, créant ainsi un « corridor polonais » qui séparait la Prusse-Orientale du reste de l'Allemagne. La Belgique se voyait octroyer les petits cantons d'Eupen et Malmédy, et la France récupérait l'Alsace-Lorraine.

L'Allemagne perdait ses colonies, dont le statut juridique fit l'objet d'un désaccord entre Wilson, d'une part, et la France, la Grande-Bretagne et le Japon de l'autre, tous trois désireux d'annexer leur part de butin. Wilson soutenait qu'un transfert si direct violerait le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les Alliés s'entendirent finalement sur le « principe du mandat », aussi astucieux qu'hypocrite. On attribua les colonies allemandes ainsi que les anciens territoires ottomans du Moyen-Orient aux différents vainqueurs, qui reçurent de la Société des Nations le mandat de les administrer afin de les amener à l'indépendance. Ce qu'on entendait par là resta définitivement dans l'ombre, et les mandats ne conduisirent pas plus vite à l'indépendance que dans les autres territoires coloniaux.

Les restrictions du traité militaire réduisaient l'armée allemande à cent mille volontaires, et sa flotte à six croiseurs et quelques petits bâtiments. On interdisait à l'Allemagne de posséder des armes offensives telles que des sous-marins, des

avons, des tanks ou de l'artillerie lourde, et le grand état-major était dissous. Le désarmement s'effectuerait sous la supervision d'une commission de contrôle interalliée dont les pouvoirs se révélèrent des plus flous et inefficaces.

Malgré les promesses électorales de Lloyd George de «presser l'Allemagne comme un citron», les Alliés commençaient à comprendre qu'une Allemagne économiquement prostrée risquait de provoquer une crise économique mondiale qui toucherait leurs propres populations. Mais celles-ci, fortes de leur victoire, se moquaient des mises en garde des économistes. Les Britanniques et les Français exigeaient l'indemnisation de leurs populations civiles pour tous les dégâts subis. Malgré ses réticences, Wilson finit par accepter une clause qui obligeait l'Allemagne à payer les pensions des victimes de guerre et une compensation pour leurs familles. C'était une première; jamais aucun traité de paix européen n'avait contenu une telle clause. On ne fixait aucun chiffre : il devait être déterminé à une date ultérieure et se révélerait une source d'éternelles polémiques.

D'autres sanctions économiques prévoyaient le paiement immédiat de cinq milliards de dollars, en espèces ou en nature. La France devait recevoir d'importantes quantités de charbon en compensation de la destruction de ses mines pendant l'occupation de ses régions de l'Est. En réparation de ses bateaux coulés par les sous-marins ennemis, la Grande-Bretagne se voyait attribuer une grande partie de la flotte marchande allemande. Les avoirs allemands à l'étranger, environ sept milliards de dollars, étaient saisis, en même temps que de nombreux brevets allemands (l'aspirine Bayer doit au traité de Versailles d'être un produit américain et non allemand). Les principales voies fluviales de l'Allemagne étaient internationalisées, et on restreignait sa liberté d'en augmenter les tarifs.

Ces dispositions hypothéquaient le nouvel ordre international au lieu de concourir à le mettre en place. Lorsqu'ils se réunirent à Paris, les vainqueurs annoncèrent qu'une ère nouvelle s'ouvrait. Ils aspiraient si fermement à ne pas renouveler ce qu'ils estimaient être les erreurs du congrès de Vienne que les délégués britanniques chargèrent le célèbre historien Charles Webster d'écrire un traité sur le sujet<sup>31</sup>. Or leurs travaux aboutirent à un compromis fragile entre l'utopie américaine et la paranoïa européenne – trop conditionnel pour concrétiser les rêves de l'Amérique, trop hésitant pour atténuer les craintes de l'Europe. Un ordre international que seule la force peut préserver est précaire; il l'est encore plus lorsque les pays sur qui repose principalement son application – ici la Grande-Bretagne et la France – ne s'entendent pas.

Il apparut vite que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne pouvait être appliqué, dans la pratique, de manière aussi tranchée que l'envisageaient les quatorze points, surtout dans les États qui succédaient à l'Empire austro-hongrois. La Tchécoslovaquie comptait trois millions d'Allemands, un million de Hongrois et un demi-million de Polonais pour une population d'environ quinze millions de citoyens; près d'un tiers de la population totale n'était ni tchèque ni slovaque. Et la Slovaquie supportait mal d'appartenir à un État dominé par les Tchèques, comme elle le prouva en s'en séparant en 1939, puis de nouveau en 1992.

La nouvelle Yougoslavie comblait les aspirations de la fraction intellectuelle des Slaves du Sud. Mais la création de cet État exigeait de franchir la ligne de faille de l'histoire européenne, qui séparait les empires romains d'Occident et d'Orient, les religions catholique et orthodoxe, les écritures latine et cyrillique – une ligne de faille qui filait en gros entre la Croatie et la Serbie, deux pays n'ayant jamais appartenu à la même unité politique au cours de leur histoire complexe. Il fallut en payer la note après 1941, dans une guerre civile meurtrière qui se ralluma en 1991.

La Roumanie acquérait des millions de Hongrois, la Pologne des millions d'Allemands et la garde d'un corridor séparant la Prusse-Orientale du reste de l'Allemagne. Au terme de cette redistribution conduite au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, presque autant d'individus vivaient sous un régime étranger qu'à l'époque de l'Empire austro-hongrois, à ceci près qu'ils se répartissaient à présent dans des États-nations plus nombreux, plus faibles, et en conflit les uns avec les autres, ce qui compromettait encore davantage la stabilité.

Lorsqu'il fut trop tard, Lloyd George comprit le piège dans lequel les Alliés vainqueurs s'étaient pris eux-mêmes. Dans un mémorandum à Wilson du 25 mars 1919, il écrivait :

Je ne peux concevoir de plus grande cause de guerre future que le fait que les Allemands, qui se sont indiscutablement révélés l'une des races les plus vigoureuses et les plus puissantes du monde, soient entourés de plusieurs petits États, dont beaucoup consistent en des gens qui ne se sont jamais dotés jusqu'ici de gouvernement stable, et qui tous abritent de vastes populations d'Allemands réclamant à grands cris d'être réunis à leur terre natale <sup>32</sup>.

Mais la conférence était désormais bien trop proche de sa date de clôture, en juin. Et, maintenant qu'on s'était délesté de l'équilibre des forces, on ne disposait d'aucun principe de rechange sur lequel fonder l'ordre mondial.

Plus tard, beaucoup de dirigeants allemands devaient affirmer que leur pays avait été dupé, en acceptant l'armistice, par les quatorze points de Wilson qui furent ensuite systématiquement violés. Ces affirmations relevaient surtout d'un auto-apitoiement tout à fait déplacé. L'Allemagne avait ignoré les quatorze points tant qu'elle avait cru avoir une chance de gagner la guerre et, dès leur proclamation, avait imposé une paix carthaginoise à la Russie, à Brest-Litovsk, qui violait tous les principes de Wilson. La seule raison qui la poussa à mettre fin à la guerre relevait d'un pur calcul de force : avec l'entrée de l'armée américaine dans le conflit, la défaite allemande n'était plus qu'une question de temps. Lorsqu'elle demanda l'armistice, l'Allemagne était épuisée, ses défenses cédaient et les armées alliées s'apprétaient à entrer sur son territoire. Les principes de Wilson lui épargnèrent en réalité un châtement bien plus sévère.

Les historiens ont soutenu, à plus juste titre, que c'est le refus des États-Unis de faire partie de la Société des Nations qui condamna le traité de Versailles. Le fait que l'Amérique n'ait pas ratifié le traité ou la garantie des

frontières françaises qui l'accompagnaient contribua indiscutablement à démoraliser la France. Mais, compte tenu de son humeur isolationniste, sa participation à la Société des Nations ou à la ratification n'aurait pas changé grand-chose. De toute façon, les États-Unis n'auraient pas fait usage de la force pour s'opposer à l'agression, ou alors ils auraient défini l'agression en des termes qui ne s'appliquaient pas à l'Europe de l'Est – d'une manière très voisine de ce que fit la Grande-Bretagne dans les années 1930.

La débâcle du traité de Versailles était d'ordre structurel. Le siècle de paix né du congrès de Vienne reposait sur trois points d'ancrage, tous trois indispensables : une paix de conciliation avec la France, un équilibre des forces, un sens commun de la légitimité. La paix relativement conciliatrice avec la France n'aurait pas, en soi, empêché celle-ci de la remettre en question. Mais la France savait que la Quadruple-Alliance et la Sainte-Alliance étaient capables de réunir des forces supérieures aux siennes, ce qui rendait bien trop risquée toute velléité expansionniste de sa part. En même temps, des congrès européens périodiques permettaient à la France de participer au Concert européen à titre d'égal. Et, surtout, les grands pays partageaient des valeurs communes, de sorte que les griefs des uns et des autres ne pouvaient se conjuguer pour renverser l'ordre international.

Le traité de Versailles ne remplissait aucune de ces conditions. Ses clauses étaient trop lourdes pour une conciliation, mais pas assez sévères pour un assujettissement permanent. À vrai dire, il n'était vraiment pas aisé de trouver un équilibre qui satisfasse l'Allemagne tout en l'asservissant. Après avoir jugé l'ordre mondial d'avant guerre trop étroit pour elle, elle ne se serait sans doute pas satisfaite de *n'importe quelle* situation envisageable après la défaite.

Trois options stratégiques s'offraient à la France : former une coalition anti-allemande, tenter d'obtenir le démembrement de l'Allemagne, chercher à se concilier l'Allemagne. Toutes les tentatives de formation d'alliance échouèrent en raison du refus de la Grande-Bretagne et de l'Amérique, à une époque où la Russie se tenait en dehors du jeu. Les pays qui refusaient une alliance s'opposaient aussi au démembrement de l'Allemagne, or la France devait pouvoir compter sur leur appui en cas de besoin. Et il était à la fois trop tard et trop tôt pour envisager une conciliation avec l'Allemagne – trop tard parce que cela était incompatible avec le traité de Versailles, trop tôt parce que l'opinion française n'était pas encore prête à l'accepter.

Paradoxalement, la vulnérabilité de la France et l'avantage stratégique de l'Allemagne furent tous deux accentués par le traité de Versailles, en dépit des fameuses sanctions. Avant la guerre, l'Allemagne avait tenu tête à de puissants voisins, à l'est comme à l'ouest. Elle ne pouvait s'agrandir sans se heurter à un grand État – la France, l'Empire austro-hongrois ou la Russie. Après le traité de Versailles, toutefois, plus rien ne fit contrepoids à l'Allemagne à l'est. Avec une France affaiblie, l'Empire austro-hongrois éclaté et la Russie hors circuit pendant quelque temps, il était tout bonnement impossible de reformer le vieil équilibre des forces, d'autant que les puissances anglo-saxonnes refusaient de garantir l'accord de Versailles.

Dès 1916, lord Balfour, secrétaire au Foreign Office, entrevoyait au moins une partie du danger qui guettait l'Europe lorsqu'il déclarait qu'une Pologne indépendante risquait de laisser la France sans défense dans une prochaine guerre : « Si l'on faisait de la Pologne un royaume indépendant, qui deviendrait un État tampon entre la Russie et l'Allemagne, la France serait à la merci de l'Allemagne dans la prochaine guerre, pour la bonne raison que la Russie ne pourrait lui venir en aide sans violer la neutralité de la Pologne <sup>33</sup> » – soit le dilemme auquel on se heurta en 1939. Pour contenir l'Allemagne, la France avait besoin d'un allié à l'est qui puisse obliger l'Allemagne à se battre sur deux fronts. La Russie était le seul pays assez fort pour remplir ce rôle. Mais, avec la Pologne entre elle et l'Allemagne, elle ne pouvait imposer de pression sur l'Allemagne qu'en violant la Pologne. Et celle-ci se révélait trop faible pour jouer le rôle de la Russie. Le traité de Versailles incitait de fait l'Allemagne et la Russie à démembrer la Pologne, et c'est exactement ce qu'elles firent vingt ans plus tard.

Manquant d'une grande puissance à l'est avec laquelle s'allier, la France essaya de renforcer les nouveaux États pour créer l'illusion que les visées de l'Allemagne se voyaient contrer sur deux fronts. Elle soutint les nouveaux États d'Europe de l'Est qui tentaient d'obtenir le maximum de territoire de l'Allemagne ou de ce qui restait de la Hongrie. Les nouveaux États avaient visiblement tout intérêt à lui laisser croire qu'ils pourraient servir de contrepoids à l'Allemagne. Or ces États encore au berceau n'avaient pas les moyens d'endosser le rôle joué jusque-là par l'Autriche et la Russie. Ils étaient trop faibles et trop bouleversés par des conflits internes et des rivalités mutuelles. Et l'ombre menaçante d'une Russie reconstituée, enragée par ses propres pertes territoriales, se profilait à l'est de leurs frontières. Une fois sa force retrouvée, la Russie allait se révéler aussi menaçante que l'Allemagne pour les petits États.

Et c'est ainsi que la France se retrouva seule à assumer la stabilité du continent. Il avait fallu les forces conjuguées de l'Amérique, de la Grande-Bretagne, de la France et de la Russie pour réduire l'Allemagne. Or l'Amérique se retranchait à nouveau dans l'isolationnisme et la Russie était coupée de l'Europe par un drame révolutionnaire et par ce qu'on appelait le « cordon sanitaire » des petits États d'Europe de l'Est qui l'empêchait de porter directement secours à la France. Pour préserver la paix, la France aurait dû se poser en gendarme de l'Europe tout entière. Or, non seulement elle avait perdu le courage et la force de pratiquer une politique aussi interventionniste, mais, si elle s'y était risquée, elle se serait retrouvée isolée, abandonnée à la fois par l'Amérique et la Grande-Bretagne.

Toutefois, la faiblesse la plus inquiétante du règlement de Versailles était d'ordre psychologique. L'ordre mondial créé par le congrès de Vienne avait été soudé par un principe d'unité conservatrice qui cadrait avec les exigences de l'équilibre des forces ; en effet, les puissances indispensables au maintien du règlement le considéraient aussi comme juste. L'accord de Versailles était mort-né parce qu'il exaltait des valeurs incompatibles avec les incitatifs

indispensables à sa mise en application : la majorité des États nécessaires pour le défendre le jugeaient injuste à un titre ou à un autre.

La Première Guerre mondiale, et c'est bien là le paradoxe, avait eu pour but de réduire la puissance de l'Allemagne et la prépondérance que celle-ci menaçait d'affirmer, et avait porté l'opinion publique à un paroxysme qui empêchait toute paix de conciliation. Or, au bout du compte, les principes de Wilson faisaient obstacle à une paix réduisant la puissance de l'Allemagne et aucun sentiment commun de justice ne s'en dégageait. Le prix d'une politique étrangère menée à partir de principes abstraits est l'impossibilité de faire la part des cas singuliers. En refusant de réduire la puissance allemande par les droits implicites du vainqueur ou par le calcul inhérent à l'application du principe de l'équilibre des forces, les négociateurs présents à Versailles furent obligés de justifier le désarmement allemand en le présentant comme le prélude à un plan de désarmement général, et les réparations en faisant de celles-ci l'expiation de la responsabilité de la guerre proprement dite.

En justifiant ainsi le désarmement allemand, les Alliés savaient les dispositions psychologiques nécessaires à un accord durable. Dès le début, l'Allemagne put dénoncer, et elle ne s'en priva pas, la discrimination exercée à son encontre et exiger ou bien qu'on l'autorise à réarmer, ou bien que les autres nations réduisent leurs armements au même niveau qu'elle. De sorte que les clauses du traité de Versailles relatives au désarmement démoralisèrent progressivement les vainqueurs. À chaque conférence sur le désarmement, l'Allemagne portait le débat sur le noble terrain de la morale, où elle trouvait habituellement l'appui de la Grande-Bretagne. Mais, si la France accordait l'égalité de réarmement à l'Allemagne, l'indépendance des nations d'Europe de l'Est ne pourrait plus être préservée. Les clauses du traité relatives au désarmement conduisaient donc nécessairement soit au désarmement de la France, soit au réarmement de l'Allemagne. Ni dans un cas ni dans l'autre la France ne serait assez forte pour défendre l'Europe de l'Est ni même, à longue échéance, son propre territoire.

De la même manière, l'interdiction de toute union entre l'Autriche et l'Allemagne violait le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au même titre que la présence d'une minorité allemande importante en Tchécoslovaquie et, dans une moindre mesure, d'une minorité allemande en Pologne. Le principe autour duquel s'articulait le traité de Versailles était ainsi l'irréductibilité allemande, aggravant le sentiment de culpabilité des démocraties.

Sur le plan psychologique, la pire erreur du traité était l'article 231, relatif aux responsabilités de la guerre. Il faisait reposer sur la seule Allemagne la responsabilité de la Première Guerre mondiale et portait sur elle un jugement moral très dur. La plupart des sanctions prévues par le traité contre l'Allemagne – économiques, militaires et politiques – se fondaient sur ce jugement.

Les négociateurs du XVIII<sup>e</sup> siècle auraient jugé absurdes des « clauses sur la responsabilité de la guerre ». Pour eux, les guerres étaient des phénomènes inévitables, extérieurs à toute considération morale, et s'expliquant par le caractère contradictoire des intérêts. Dans les traités qui mirent fin aux guerres

du XVIII<sup>e</sup> siècle, les perdants payaient un prix qui n'avait pas à être justifié sur le plan moral. Mais, pour Wilson et les négociateurs de Versailles, il fallait imputer la cause de la guerre de 1914-1918 à une volonté de nuire qui devait être châtiée.

Lorsque les haines se furent atténuées, toutefois, des observateurs avisés commencèrent d'entrevoir que la responsabilité du déclenchement de la guerre posait des problèmes infiniment plus complexes. Certes, l'Allemagne en portait une lourde part, mais était-il équitable de faire supporter à elle seule les sanctions ? L'article 231 était-il vraiment pertinent ? Une fois la question soulevée, surtout dans la Grande-Bretagne des années 1920, la volonté d'appliquer les sanctions prévues contre l'Allemagne commença à fléchir. Les négociateurs, tourmentés par leur conscience, s'interrogèrent sur l'équité de leurs décisions, ce qui hypothéqua leur application. L'Allemagne, naturellement, ne manqua pas d'apporter de l'eau au moulin. Dans le discours des responsables politiques en Allemagne, l'article 231 devint vite le « mensonge de la responsabilité de la guerre ». Il fut donc aussi difficile de mettre en place, matériellement, un équilibre des forces que de créer, psychologiquement, un équilibre moral.

Et c'est ainsi que les concepteurs du règlement de Versailles réalisèrent exactement le contraire de ce qu'ils voulaient faire. Désireux d'affaiblir matériellement l'Allemagne, ils l'avaient renforcée sur le plan géopolitique : l'Allemagne se trouvait en bien meilleure position pour dominer l'Europe après Versailles qu'avant la guerre. Dès qu'elle se serait libérée des entraves du désarmement, simple question de temps, elle serait plus puissante que jamais. Harold Nicolson résumait la situation d'une phrase : « Nous sommes venus à Paris avec la certitude qu'un nouvel ordre allait être mis en place, nous sommes repartis avec la conviction que le nouvel ordre avait simplement porté un coup bas au précédent <sup>34</sup>. »



## 10

### Le dilemme des vainqueurs

L'application de l'accord de Versailles reposait sur deux principes généraux qui s'annulaient. Le premier périclita parce que trop général, le second parce que trop restrictif. La notion de sécurité collective était trop large pour pouvoir s'appliquer aux situations les plus préjudiciables pour la paix ; la coopération franco-anglaise officieuse qui la remplaça se révéla bien trop ténue et ambiguë pour s'opposer aux principales revendications allemandes. Cinq ans ne s'étaient pas écoulés que les deux puissances vaincues se rencontraient à Rapallo. La coopération grandissante entre l'Allemagne et l'Union soviétique portait un coup décisif au système de Versailles, ce que les démocraties, trop démoralisées, ne comprirent pas immédiatement.

À la fin de la Première Guerre mondiale, le débat séculaire sur les rôles respectifs de la moralité et de l'intérêt dans les affaires internationales semblait avoir tranché en faveur du droit et de l'éthique. Sous le choc du cataclysme, beaucoup espéraient un monde meilleur, aussi libéré que possible de cette *Realpolitik* qu'ils jugeaient responsable de la destruction d'une génération. L'Amérique apparaissait comme le catalyseur du changement, quand bien même elle se repliait dans l'isolationnisme. L'Europe s'embarquait sur la voie

tracée par Wilson en essayant, malgré l'absence de l'Amérique, de préserver la stabilité au moyen de la sécurité collective et non par son système d'alliances et d'équilibre des forces traditionnel.

Par la suite, l'Amérique entra dans des alliances (comme l'OTAN) habituellement présentées comme des instruments de sécurité collective. On s'écartait toutefois de l'acception originelle de ce terme, car les notions de sécurité collective et d'alliances sont, par essence, diamétralement opposées. Les alliances traditionnelles s'opposaient à des menaces particulières et imposaient des obligations précises à des blocs de pays liés par des intérêts nationaux communs ou des préoccupations de sécurité mutuelle. La sécurité collective ne définit aucune menace en particulier, ne donne de garantie à aucune nation et n'exerce de discrimination contre personne. Elle est conçue, en théorie, pour s'opposer à *n'importe quelle* menace contre la paix, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la cible. Les alliances postuleront toujours l'existence d'un adversaire potentiel précis; la sécurité collective défend le droit international dans l'abstrait, qu'elle cherche à préserver presque de la même façon qu'un système judiciaire fait respecter un code pénal intérieur. Elle n'envisage pas plus de coupable présumé que le droit intérieur. Dans une alliance, c'est l'agression commise contre les intérêts ou la sécurité de ses membres qui constitue le *casus belli*. Dans la sécurité collective, c'est la violation du principe du règlement « pacifique » des querelles, dans lequel tous les peuples du monde sont censés avoir un intérêt commun. La force doit donc être formée au cas par cas, à partir d'un groupe fluctuant de nations ayant un intérêt mutuel dans le « maintien de la paix ».

Une alliance a pour objet de créer une obligation plus prévisible et plus précise que l'analyse de l'intérêt national. La sécurité collective fonctionne exactement en sens inverse. Elle laisse l'application de ses principes à l'interprétation d'une situation particulière lorsque celle-ci survient, accordant de manière non intentionnelle un grand prix à l'humeur du moment, et, par là, à la détermination nationale.

La sécurité collective contribue à la sécurité seulement si tous les pays – ou au moins toutes les nations concernées par la défense collective – partagent des vues quasi identiques sur la nature de la provocation et sont prêts à user de la force ou à appliquer des sanctions en raison du « bien-fondé » du cas, sans se soucier de leurs intérêts nationaux spécifiques dans les problèmes en cause. C'est seulement si ces conditions sont remplies qu'une organisation mondiale peut élaborer des sanctions ou agir en arbitre des affaires internationales. Wilson comprenait ainsi le rôle de la sécurité collective au moment où l'on approchait de la fin du conflit, en septembre 1918 :

Les objectifs nationaux sont passés de plus en plus à l'arrière-plan et le dessein commun de l'humanité éclairée les a remplacés. Les conseils prodigués par des hommes sans détour sont devenus partout plus simples, plus directs et plus unifiés que ceux des hommes d'État blasés, qui croient encore jouer un jeu de pouvoir, et jouer gros <sup>1</sup>.

Ces mots traduisent la différence fondamentale qui existe entre les interprétations wilsonienne et européenne des causes d'un conflit international. La diplomatie à l'européenne pose que les intérêts nationaux tendent à être conflictuels, et voit la diplomatie comme le moyen de les concilier ; Wilson estimait quant à lui que la discorde internationale résultait d'une « capacité d'analyse embrumée » et n'exprimait pas une véritable incompatibilité d'intérêts. Lorsqu'ils pratiquent la *Realpolitik*, les hommes d'État se chargent de rattacher des intérêts particuliers à des intérêts généraux en équilibrant incitations et sanctions. Dans la théorie de Wilson, on demande aux hommes d'État d'appliquer des principes universels à des cas spécifiques. En outre, les hommes d'État en question passent habituellement pour la cause du conflit, parce qu'on estime qu'ils faussent la propension naturelle de l'homme à l'harmonie par des calculs abscons et égoïstes.

Le comportement de la plupart des hommes d'État à Versailles démentit les attentes de Wilson. Tous, sans exception, mirent l'accent sur leurs intérêts nationaux, déléguant la défense des objectifs communs au président américain, dont le pays n'avait en réalité aucun intérêt national (au sens européen) dans les questions territoriales du règlement. Il est dans la nature des prophètes de redoubler d'efforts devant une réalité récalcitrante, non de capituler. Les obstacles auxquels Wilson se heurtait à Versailles ne le conduisirent pas à s'interroger sur les possibilités de mettre en place son nouveau système. Au contraire, ils le convainquirent encore plus de sa nécessité. Et Wilson ne doutait pas que la Société des Nations et le poids de l'opinion mondiale corrigeraient les nombreuses dispositions du traité qui s'écartaient de ses principes.

La puissance des idéaux de Wilson fut mise en évidence par leurs répercussions en Grande-Bretagne, patrie de la politique d'équilibre des forces. Le commentaire officiel britannique sur le pacte de la Société des Nations expliquait que « la sanction ultime et la plus efficace doit être l'opinion publique du monde civilisé <sup>2</sup> ». Autrement dit, comme le faisait observer lord Cecil devant les Communes, « nous comptons sur l'opinion publique [...] et si nous nous trompons sur elle, alors nous nous trompons sur toute la ligne <sup>3</sup> ».

Les héritiers de la politique de Pitt, Canning, Palmerston et Disraeli auraient probablement abouti de leur côté aux mêmes conclusions. Au début, ils s'alignèrent sur la politique de Wilson afin d'obtenir l'appui de l'Amérique dans la guerre. Le temps passant, les principes wilsoniens affirmèrent leur emprise sur l'opinion publique britannique. Dans les années 1920 et 1930, la Grande-Bretagne ne prônait plus la sécurité collective pour des raisons tactiques : le wilsonisme avait fait d'elle une authentique convertie.

Au bout du compte, la sécurité collective fut victime de la faiblesse de son postulat central, à savoir que toutes les nations ont un intérêt commun à s'opposer à un acte d'agression particulier et sont disposées à courir les mêmes risques en s'y opposant. L'expérience a prouvé le caractère erroné de ces hypothèses. Aucun acte d'agression mettant en cause une grande puissance n'a jamais été tenu en échec par l'application du principe de sécurité collective. Ou bien la communauté mondiale refuse de considérer l'acte comme une

agression, ou bien elle n'est pas d'accord sur les sanctions appropriées. Et celles-ci, lorsqu'elles sont appliquées, expriment inévitablement le plus petit dénominateur commun, se révélant souvent d'une telle inefficacité qu'elles font plus de mal que de bien.

À l'époque où le Japon conquiert la Mandchourie, en 1932, la Société des Nations ne disposait d'aucun mécanisme de sanction. Elle combla cette lacune, mais, confrontée à l'agression italienne contre l'Abyssinie, elle vota des sanctions tout en renonçant à imposer un embargo sur le pétrole en vertu du slogan « Toutes les sanctions sauf la guerre ». Lorsque l'Autriche fut réunie de force à l'Allemagne et que la liberté de la Tchécoslovaquie fut violée, elle ne réagit pas. La dernière intervention de la Société des Nations, alors que l'Allemagne, le Japon et l'Italie n'en faisaient plus partie, fut d'expulser l'Union soviétique après qu'elle eut attaqué la Finlande en 1939. Ce qui ne modifia en rien le comportement des Soviétiques.

Pendant la guerre froide, les Nations unies se révélèrent aussi peu efficaces dans tous les cas d'agression par une grande puissance, en raison soit du veto communiste au Conseil de sécurité, soit de la répugnance des petits États à courir des risques pour des questions qu'ils estimaient ne pas les concerner. Les Nations unies furent impuissantes pendant les crises de Berlin et les interventions soviétiques en Hongrie, en Tchécoslovaquie et en Afghanistan. Et elles n'eurent leur mot à dire dans la crise des missiles cubains qu'après que les deux superpuissances furent parvenues à un accord. L'Amérique put invoquer l'autorité des Nations unies contre l'agression de la Corée du Nord en 1950 seulement parce que le représentant soviétique boycottait le Conseil de sécurité, et que l'Assemblée générale était encore dominée par des pays désireux de recruter le concours des Américains contre la menace d'agression soviétique en Europe. Les Nations unies fournirent toutefois un lieu de rencontre approprié pour les diplomates et une tribune utile pour échanger des idées. Elles jouèrent aussi un rôle technique important. Mais elles ne parvinrent pas à concrétiser ce que sous-entendait la sécurité collective : la prévention de la guerre et la résistance collective à l'agression.

On a pu le constater aussi après la guerre froide. Certes, lors de la guerre du Golfe de 1991, les Nations unies ratifièrent les actions américaines, mais l'opposition à l'agression de l'Irak peut difficilement passer pour une application de la doctrine de la sécurité collective. Sans attendre, les États-Unis envoyèrent unilatéralement une importante force expéditionnaire. Dès lors, les autres nations ne pouvaient espérer influencer les actions américaines qu'en se ralliant à ce qui était, de fait, une entreprise américaine; elles ne pouvaient éviter les risques d'un conflit en opposant leur veto. En outre, les troubles intérieurs en Union soviétique et en Chine incitèrent les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies à cultiver la bonne volonté américaine. Au cours de la guerre du Golfe, on invoqua ainsi la sécurité collective non pas pour la substituer au leadership américain, mais pour justifier celui-ci.

Bien entendu, ces enseignements n'avaient pas encore été tirés en ces temps d'innocence où l'on introduisit la notion de sécurité collective dans la diplomatie.

Les hommes d'État présents à Versailles s'étaient à moitié convaincus que les armements étaient la cause des tensions et non leur résultante, et croyaient plus ou moins que les conflits internationaux disparaîtraient définitivement si la bonne volonté gouvernait les relations diplomatiques. Même épuisés psychologiquement par la guerre, les dirigeants européens auraient dû comprendre qu'une doctrine générale de sécurité collective ne pourrait jamais l'emporter aussi longtemps qu'elle excluait les trois nations les plus puissantes du monde : les États-Unis, l'Allemagne et l'Union soviétique. Or, les États-Unis avaient refusé de faire partie de la Société des Nations, l'Allemagne en était empêchée et l'Union soviétique, traitée en paria, l'ignorait.

Le pays qui souffrit le plus douloureusement de l'ordre de l'après-guerre fut la France « victorieuse ». Ses dirigeants savaient que les dispositions du traité de Versailles n'affaibliraient pas définitivement l'Allemagne. Après la dernière guerre européenne – la guerre de Crimée de 1854-1856 –, les vainqueurs, c'est-à-dire la Grande-Bretagne et la France, avaient réussi à faire respecter les clauses militaires pendant un peu moins de vingt ans. Au lendemain des guerres napoléoniennes, la France était devenue membre à part entière du Concert européen au bout de trois ans seulement. Après Versailles, le déclin de la France par rapport à l'Allemagne devint de plus en plus manifeste, même si elle semblait dominer militairement l'Europe. Le maréchal Foch, commandant en chef de la France victorieuse, n'avait pas tort lorsqu'il déclarait à propos du traité de Versailles : « Ce n'est pas la paix ; c'est l'armistice pour vingt ans <sup>4</sup>. »

En 1924, l'état-major de l'armée de terre britannique était parvenu aux mêmes conclusions lorsqu'il prévoyait que l'Allemagne ferait de nouveau la guerre à la Grande-Bretagne pour des questions qui seraient « simplement une répétition de la situation qui nous a conduits dans la dernière guerre <sup>5</sup> ». Selon lui, les restrictions imposées par le traité de Versailles retarderaient le réarmement allemand de neuf mois tout au plus une fois que l'Allemagne se sentirait assez forte sur le plan politique pour se libérer des entraves de Versailles – ce que l'état-major général estimait, avec justesse, pouvoir se produire dans moins de dix ans. Rejoignant l'analyse de la France, l'état-major général britannique prévoyait aussi que celle-ci ne pourrait rien faire si elle ne concluait pas, dans l'intervalle, une alliance militaire avec les « puissances de premier rang ».

Or la seule puissance de premier rang disponible était la Grande-Bretagne, et ses dirigeants politiques ne souscrivaient pas au point de vue de leurs conseillers militaires. Ils fondaient au contraire leur politique sur l'idée (fausse) que la France était déjà trop puissante et n'avait surtout pas besoin d'une alliance avec la Grande-Bretagne. D'après eux, la France démoralisée constituait la puissance dominante potentielle à laquelle il fallait faire contrepoids, tandis que l'Allemagne « révisionniste », qui avait subi un « préjudice », était en mal de conciliation. Ces deux hypothèses – que la France avait la prépondérance militaire et qu'on avait traité bien durement l'Allemagne – se révélèrent exactes à court terme ; mais, en tant que principes de base de la politique

britannique, elles eurent un effet catastrophique à plus longue échéance. Les hommes d'État perdurent ou chutent en fonction de leur intuition des courants. Et les dirigeants britanniques ne surent pas voir les dangers qui les guettaient.

La France recherchait désespérément une alliance avec la Grande-Bretagne depuis que le Sénat américain avait refusé de ratifier le traité de Versailles. N'ayant jamais conclu d'alliance militaire avec le pays qu'ils croyaient le plus fort d'Europe, les dirigeants britanniques s'inquiétaient à présent d'une renaissance des visées hégémoniques historiques de la France sur le continent. En 1924, le département central du Foreign Office qualifiait l'occupation française de la Rhénanie de « tremplin pour une incursion en Europe centrale <sup>6</sup> », appréciation totalement dénuée de fondement. Encore plus sottement, le mémorandum considérait l'occupation de la Rhénanie comme un encerclement de la Belgique, qui créait « une menace directe sur le Schelde et le Zuiderzee, et donc une menace indirecte pour ce pays <sup>7</sup> ». N'entendant pas être en reste dans ce climat de suspicion antifrçais, l'Amirauté intervint dans le débat avec un argument de poids, directement issu de la guerre de la Succession d'Espagne ou des guerres napoléoniennes : la Rhénanie commandait des ports hollandais ou belges dont le contrôle porterait gravement atteinte aux plans de la marine britannique en cas de guerre avec la France <sup>8</sup>.

Il était inutile d'espérer préserver l'équilibre européen tant que la Grande-Bretagne le jugerait principalement menacé par un pays dont la politique étrangère alarmiste n'avait pourtant pour but que de parer un autre assaut de l'Allemagne. Or, en Grande-Bretagne, par une sorte de réflexe historique, beaucoup de responsables regardaient du côté de l'Allemagne pour contrebalancer la France. Par exemple, l'ambassadeur britannique à Berlin, le vicomte d'Abernon, expliquait volontiers qu'il était de l'intérêt de l'Angleterre de maintenir une Allemagne unie pour faire contrepoids à la France. « Tant que l'Allemagne forme un tout cohérent, il existe plus ou moins un équilibre des forces en Europe », écrivait-il en 1923. Si l'Allemagne se désintégrait, la France se trouverait « dans une position de force incontestée, militaire et politique, fondée sur son armée et ses alliances militaires <sup>9</sup> ». L'analyse était assez exacte mais n'avait qu'un rapport lointain avec le scénario pourtant prévisible auquel la diplomatie britannique se verrait confrontée dans les décennies suivantes.

La Grande-Bretagne alléguait à juste titre, et comme elle l'avait toujours fait, qu'après la victoire la reconstruction de l'ordre international passait par le retour de l'ennemi dans le giron des nations. Mais le fait de calmer les griefs de l'Allemagne ne ramènerait pas la stabilité tant que l'équilibre continuerait à pencher inexorablement vers l'Allemagne. La France et la Grande-Bretagne, dont seule l'union pouvait préserver les derniers vestiges de l'équilibre européen, se défiaient l'une de l'autre par frustration et incompréhension, alors que les véritables dangers menaçant cet équilibre – l'Allemagne et l'Union soviétique – restaient sur la touche et rumaient leur rancœur. La Grande-Bretagne exagérait considérablement la force de la France ; celle-ci surestimait tout autant sa capacité de mettre à profit le traité de Versailles

pour compenser son infériorité grandissante vis-à-vis de l'Allemagne. Les craintes britanniques d'une hégémonie de la France sur le continent étaient absurdes; la conviction de la France de pouvoir asseoir sa politique étrangère sur une Allemagne maintenue à terre, une illusion désespérée.

L'attitude de la Grande-Bretagne vis-à-vis de la France s'expliquait, peut-être, par une raison majeure : ses dirigeants, au fond d'eux-mêmes, jugeaient injuste le traité de Versailles, et le règlement de l'Europe de l'Est encore plus, et craignaient qu'une alliance avec la France, liée par des pactes avec les pays de l'Europe de l'Est, ne les attire dans un conflit à propos de problèmes qui n'étaient pas les bons, pour défendre des pays qui ne l'étaient pas davantage. Lloyd George exprimait ainsi la philosophie officielle de l'époque :

Le peuple britannique [...] ne serait pas disposé à entrer dans les querelles qui pourraient surgir au sujet de la Pologne ou de Dantzig, en haute Silésie [...]. Le peuple britannique estimait que les populations de cette région d'Europe étaient instables et promptes à s'enflammer; elles pouvaient en venir aux mains à tout moment et il serait très difficile de démêler qui avait tort et qui avait raison dans leur différend <sup>10</sup>.

En prenant ainsi position, les dirigeants britanniques entrevoyaient une éventuelle alliance avec la France uniquement comme une tactique pour alléger les pressions françaises sur l'Allemagne, et non comme une contribution sérieuse à la sécurité internationale.

La France poursuit donc vainement ses efforts pour maintenir une Allemagne faible; la Grande-Bretagne tenta d'imaginer des dispositifs de sécurité afin de calmer les craintes françaises sans se risquer à un engagement plus définitif. La quadrature de ce cercle ne serait jamais résolue. La Grande-Bretagne, en effet, ne put se résoudre à accorder à la France la seule assurance capable de l'amener à être plus sereine et plus conciliante à l'égard de l'Allemagne : une alliance militaire pleine et entière.

En 1922, comprenant que le parlement britannique n'approuverait jamais un engagement militaire en bonne et due forme, Briand, alors Premier ministre, revint au modèle antérieur de l'Entente cordiale de 1904 : une coopération franco-anglaise sans clauses militaires. Mais en 1904 la Grande-Bretagne se sentait menacée par le programme naval de l'Allemagne et ses provocations permanentes. Dans les années 1920, elle craignait moins l'Allemagne que la France, dont elle attribuait à tort le comportement à l'arrogance et non à l'effolement. Elle se rendit de mauvaise grâce à la proposition de Briand, mais une note désabusée du cabinet, partisan d'une alliance avec la France pour renforcer les relations de Londres avec Berlin, exposait son véritable mobile :

L'Allemagne représente pour nous le pays le plus important d'Europe, non seulement en raison de nos échanges commerciaux avec elle, mais parce qu'elle

est la clé de la situation en Russie. En aidant l'Allemagne, nous risquerions dans les circonstances présentes d'être accusés d'abandonner la France; mais, si la France était notre alliée, cette accusation ne tiendrait pas <sup>11</sup>.

Flairait-il la dérobade de la Grande-Bretagne ou jugeait-il l'entente trop floue, toujours est-il que le président Alexandre Millerand rejeta l'idée de Briand, ce qui entraîna la démission de ce dernier.

N'ayant pas réussi à obtenir de la Grande-Bretagne une alliance classique, la France entreprit de parvenir au même résultat par le biais de la Société des Nations en élaborant une définition précise de l'agression. On en ferait ensuite une obligation tout aussi contraignante, inscrite dans la structure de la Société des Nations – ce qui transformerait celle-ci en alliance mondiale. En septembre 1923, à la demande expresse des Français et des Britanniques, le Conseil de la Société des Nations prépara un traité universel d'assistance mutuelle. En cas de conflit, il revenait au Conseil de désigner qui était l'agresseur et qui était l'agressé. Tous les membres de la Société des Nations seraient alors tenus de venir en aide au pays agressé, en faisant usage de la force au besoin, dans la partie du monde où était situé le pays signataire (on ajouta cette précision pour éviter d'avoir à intervenir dans les conflits coloniaux). Étant entendu que les obligations créées par la sécurité collective découlent de causes générales et non d'intérêts nationaux, le traité stipulait que la victime de l'agression, pour avoir droit à cette aide, devait avoir signé au préalable un accord de désarmement approuvé par la Société des Nations, et avoir réduit ses forces armées conformément au calendrier sur lequel on se serait entendu.

Le pays agressé représentant habituellement le camp le plus faible, le traité d'assistance mutuelle de la Société des Nations, en demandant au camp le plus vulnérable d'aggraver encore ses difficultés, fournissait en réalité des incitations à l'agression. Il était pour le moins absurde de proposer que l'ordre international soit désormais défendu au nom d'excellents moyens de désarmement et non d'intérêts nationaux vitaux. Par ailleurs, comme il faudrait des années pour négocier un calendrier de désarmement général, le traité universel d'assistance mutuelle créait un grand vide. Et comme l'obligation de résister, qui incombait à la Société des Nations, se situait dans un futur lointain et nébuleux, la France et n'importe quel autre pays menacé devraient affronter seuls le danger.

En dépit de ses clauses de sauvegarde, le projet de traité ne fit aucun adepte. Les États-Unis et l'Union soviétique refusèrent de l'étudier. On ne demanda jamais à l'Allemagne ce qu'elle en pensait. Lorsqu'il apparut que le projet aurait obligé la Grande-Bretagne, qui avait des colonies sur tous les continents, à porter assistance à toute victime d'une agression dans le monde entier, le Premier ministre travailliste Ramsay MacDonald se sentit tenu lui aussi de déclarer que Londres ne pouvait accepter un tel traité, quand bien même il avait participé à son élaboration.

En France, la recherche de la sécurité tournait à l'obsession. Loin de reconnaître la vanité de ses efforts, la France recherchait obstinément des critères

compatibles avec la sécurité collective, surtout depuis que le gouvernement britannique, avec Ramsay MacDonald à sa tête, soutenait avec tant de vigueur la sécurité collective et le désarmement – les causes dites progressistes représentées par la Société des Nations. Finalement, MacDonald et le nouveau président du conseil français, Édouard Herriot, présentèrent une variante de la proposition précédente. Le protocole de Genève de 1924 prévoyait que tous les conflits internationaux seraient soumis à l'arbitrage obligatoire de la Société des Nations et définissait trois critères d'obligation universelle à venir en aide à un pays agressé : le refus de l'agresseur d'autoriser le Conseil à régler le différend par la conciliation, le refus de l'agresseur de soumettre le problème à un règlement juridique ou à l'arbitrage, et, naturellement, la participation du pays agressé à un plan de désarmement général. Chaque pays signataire était dans l'obligation de porter assistance au pays agressé par tous les moyens possibles contre l'agresseur ainsi défini <sup>12</sup>.

Mais le protocole de Genève capota lui aussi, et pour les mêmes raisons que le traité d'assistance mutuelle et tous les autres plans de sécurité collective proposés dans les années 1920. Il allait trop loin pour la Grande-Bretagne et pas assez pour la France. La Grande-Bretagne l'avait proposé afin d'amener la France à désarmer, non pour mettre en œuvre une obligation de défense supplémentaire. La France l'avait recherché essentiellement pour obtenir une obligation d'assistance mutuelle – n'ayant qu'un intérêt très secondaire dans le désarmement. Comme pour souligner l'inutilité de l'exercice, les États-Unis firent savoir qu'ils n'honoreraient pas le protocole de Genève et ne toléreraient aucune ingérence dans le commerce américain découlant de ses dispositions. Au début de 1925, lorsque le président de l'état-major de défense de l'Empire britannique fit valoir que le protocole disperserait dangereusement les forces britanniques, le cabinet le rejeta.

La situation était absurde. On fondait la résistance à une agression sur le désarmement préalable du pays agressé. Les considérations d'ordre géopolitique et l'importance stratégique de la région, pour lesquelles les nations s'étaient fait la guerre pendant des siècles, perdaient toute légitimité. En vertu de cette approche, la Grande-Bretagne défendrait la Belgique parce qu'elle avait désarmé, non parce qu'elle avait une importance stratégique vitale. Après des mois de négociations, les démocraties ne progressaient ni vers le désarmement ni vers la sécurité. Loin de rassurer, la tendance de la sécurité collective à transformer l'agression en problème abstrait, juridique, et son refus d'envisager une menace ou un engagement précis démoralisaient tout le monde.

Tout en semblant défendre avec vigueur le concept de sécurité collective, la Grande-Bretagne le considérait visiblement comme moins contraignant que les alliances traditionnelles. Le cabinet déploya en effet des trésors d'imagination pour inventer des formules de sécurité collective tout en rejetant catégoriquement une alliance formelle avec la France, et cela jusqu'à la veille même de la guerre, quinze ans plus tard. Il n'aurait certainement pas fait cette distinction s'il n'avait estimé que les obligations de la sécurité collective

risquaient peu d'être appliquées ou qu'on pouvait s'en dégager plus facilement que d'une alliance.

La sagesse, pour les Alliés, aurait consisté à exonérer volontairement l'Allemagne des dispositions les plus lourdes du traité de Versailles et à former une solide alliance franco-britannique. Winston Churchill y songeait lorsqu'il préconisait une alliance avec la France «si (et seulement si) elle révis[ait] entièrement son attitude à l'égard de l'Allemagne et accept[ait] loyalement une politique britannique d'aide et d'amitié à l'égard de l'Allemagne<sup>13</sup>». Mais cette politique ne fut jamais poursuivie de manière logique. Les dirigeants français craignaient trop et l'Allemagne et leur opinion publique profondément hostile à celle-ci, et les dirigeants britanniques se méfiaient trop des desseins français.

Les clauses de désarmement du traité de Versailles élargirent la faille entre la Grande-Bretagne et la France. Paradoxalement, elles permirent à l'Allemagne de retrouver plus facilement la parité militaire, ce qui, compte tenu de la faiblesse de l'Europe de l'Est, devint une supériorité géopolitique à long terme. D'abord, les Alliés avaient ajouté l'incompétence à la discrimination en omettant de mettre en place un mécanisme de contrôle des mesures de désarmement. Dans une lettre qu'il adressait au colonel House en 1919, André Tardieu, l'un des principaux négociateurs français à Versailles, prévoyait que cette négligence allait paralyser les clauses de désarmement du traité :

[...] on prépare un statut fragile, dangereux et absurde [...]. La Ligue dira-t-elle à l'Allemagne : «Prouvez-moi que mes renseignements sont faux» ou bien : «Nous voulons vérifier»? Mais, alors, c'est le contrôle qu'elle réclame, et l'Allemagne répondra : «De quel droit?»

L'Allemagne répondra cela, et elle sera fondée à le répondre, si on ne lui a pas imposé dans le traité la reconnaissance du droit de vérification<sup>14</sup>.

En ces temps d'innocence où l'étude du contrôle des armements ne figurait pas encore aux programmes universitaires, personne ne trouvait bizarre de demander à l'Allemagne de contrôler son propre désarmement. On avait créé une commission de contrôle militaire interalliée, certes. Mais elle n'était pas habilitée à procéder elle-même à des inspections; elle pouvait seulement demander au gouvernement allemand des informations sur d'éventuelles violations allemandes des dispositions du traité – une procédure qui n'offrait guère de garanties. La commission fut dissoute en 1926, laissant aux services de renseignement alliés le soin de contrôler la diligence de l'Allemagne. Il n'est pas étonnant que les clauses de désarmement aient été copieusement violées bien avant que Hitler refuse de s'y plier.

Sur le plan politique, les dirigeants allemands insistaient habilement sur le désarmement général promis par le traité, et dont leur propre désarmement devait constituer la première phase. Le temps passant, ils réussirent à rallier les Britanniques à leur position et en profitèrent pour justifier aussi la non-exécution d'autres dispositions du traité. Afin de faire pression sur la France, la

Grande-Bretagne annonça une réduction spectaculaire des effectifs de son armée de terre (dont elle n'avait jamais fait dépendre sa sécurité), mais non de sa flotte (sur laquelle, naturellement, elle se reposait). La sécurité de la France, par ailleurs, dépendait entièrement d'une armée permanente beaucoup plus importante que celle de l'Allemagne, en raison de la supériorité considérable du potentiel économique de celle-ci et de sa population. Les pressions exercées pour modifier cet équilibre – par le réarmement de l'Allemagne ou le désarmement de la France – inversèrent les résultats concrets de la guerre. Au moment où Hitler vint au pouvoir, on ne pouvait déjà plus douter que les dispositions du traité sur le désarmement voleraient bientôt en éclats, rendant d'autant plus visible l'avantage géopolitique de l'Allemagne.

La question des réparations divisait également la France et la Grande-Bretagne. Jusqu'au traité de Versailles, il allait de soi que le vaincu payait des réparations. Après la guerre franco-prussienne de 1870, l'Allemagne ne se crut pas obligée d'invoquer d'autre principe que sa victoire pour justifier l'indemnité qu'elle imposait à la France; et pas davantage en 1918, lorsqu'elle présenta une facture effarante à la Russie dans le traité de Brest-Litovsk.

Or, aux termes du nouvel ordre de Versailles, les Alliés estimaient que les réparations exigeaient une justification morale. Ils la trouvèrent dans l'article 231, la fameuse clause de responsabilité de la guerre, décrite au chapitre précédent. Cette clause fut attaquée à boulets rouges en Allemagne et supprima chez le vaincu tout désir de coopérer – il était déjà très faible – au règlement de paix.

Il était ahurissant que les rédacteurs du traité de Versailles aient inclus une clause aussi injuste et aussi définie sans spécifier le montant total des réparations. On avait laissé à de futures commissions d'experts le soin de le déterminer, car les Alliés avaient fait miroiter à leur opinion publique un montant si exorbitant qu'il n'aurait jamais résisté à l'examen de Wilson ni à l'analyse d'experts financiers dignes de ce nom.

Et c'est ainsi que les réparations, comme le désarmement, devinrent une arme des «révisionnistes» allemands; les experts mettaient en doute non seulement la moralité des revendications alliées, mais la possibilité de les satisfaire. *Les Conséquences économiques de la paix*, de John Maynard Keynes, offraient une excellente illustration de cette analyse<sup>15</sup>. La position de marchandage du vainqueur finit toujours par s'affaiblir avec le temps. Ce qui n'est pas extorqué pendant l'état de choc causé par la défaite devient de plus en plus difficile à obtenir ensuite – comme l'Amérique l'apprit avec l'Irak à la fin de la guerre du Golfe de 1991.

Ce fut seulement en 1921, soit deux ans après la signature du traité de Versailles, qu'on fixa enfin le montant des réparations. Le chiffre était extravagant : 132 milliards de marks-or (environ 323 milliards de dollars actuels), une somme qui aurait exigé des versements jusqu'à la fin du siècle. Comme on pouvait s'y attendre, l'Allemagne se déclara insolvable; même si le système financier international avait pu assumer un transfert de ressources aussi considérable, aucun gouvernement démocratique n'aurait survécu à son acceptation.

Au cours de l'été de 1921, l'Allemagne effectua le premier versement des réparations, d'un montant de un milliard de marks. Mais elle le fit en imprimant des marks-papier qu'elle vendit contre des devises sur le marché à terme – autrement dit en procédant à une telle inflation de sa monnaie qu'elle annulait en fait l'importance du transfert de ressources. À la fin de 1922, elle proposa un moratoire de quatre ans pour le paiement des réparations.

L'ordre international de Versailles et la France, son principal support européen, avaient atteint un stade avancé de démoralisation. Il n'existait aucun mécanisme d'application pour les réparations, aucun système de contrôle pour le désarmement. Comme la France et la Grande-Bretagne voyaient ces deux questions sous un jour différent, que l'Allemagne manifestait sa mauvaise humeur, et que les États-Unis et l'Union soviétique avaient disparu de la scène, Versailles, loin de créer un ordre mondial, se soldait au bout du compte par une sorte de guérilla internationale. Quatre ans après la victoire alliée, l'Allemagne se trouvait peu à peu en meilleure position de négociation que la France. Dans ce climat, le Premier ministre britannique, Lloyd George, demanda la réunion d'une conférence internationale à Gênes en avril 1922 pour essayer de faire preuve d'un peu de bon sens et rediscuter des réparations, des dettes de guerre et du relèvement de l'Europe – un peu ce que ferait le plan Marshall à la génération suivante. Comme il était impossible de concevoir le redressement économique de l'Europe en l'absence des deux plus grands pays continentaux (qui se trouvaient être aussi les deux plus grands débiteurs), l'Allemagne et l'Union soviétique, les deux parias de la diplomatie européenne, furent conviées à leur première conférence internationale de l'après-guerre. Cette initiative ne déboucha pas sur la contribution à l'ordre international qu'espérait Lloyd George, mais donna aux deux hors-la-loi l'occasion de se rapprocher.

Rien qui ressemblât de près ou de loin à l'Union soviétique ne s'était profilé à l'horizon de la diplomatie européenne depuis la Révolution française. Pour la première fois depuis plus d'un siècle, un pays s'employait officiellement à renverser l'ordre établi. Les révolutionnaires français s'étaient évertués à changer le caractère de l'État; les bolcheviks, faisant un pas de plus, proposaient d'abolir complètement l'État. Une fois qu'il se serait atrophié, disait Lénine, la diplomatie et la politique étrangère deviendraient inutiles.

Au début, cette position perturba à la fois les bolcheviks et leurs interlocuteurs. Les premiers bolcheviks posaient que la lutte des classes et l'impérialisme constituaient des causes de guerre. Mais jamais ils ne s'interrogèrent sur la façon de conduire une politique étrangère parmi des États souverains. Ils étaient convaincus que la révolution mondiale suivrait leur victoire en Russie en l'espace de quelques mois; de quelques années, selon les plus pessimistes. Trotski, premier ministre des Affaires étrangères de la Russie soviétique, considérait sa tâche comme celle d'un commis chargé de discréditer les capitalistes en dévoilant les traités secrets par lesquels ils pensaient se répartir les dépouilles de guerre. Son rôle, tel qu'il le définissait, consistait à «émettre

quelques proclamations révolutionnaires à l'intention des peuples du monde et ensuite [à] fermer boutique <sup>16</sup>». Aucun des premiers dirigeants communistes ne croyait à la possibilité, pour un État communiste, de coexister avec des pays capitalistes pendant des décennies. La disparition de la structure étatique étant théoriquement l'affaire de quelques mois ou de quelques années, la politique étrangère soviétique des débuts consisterait donc à favoriser la révolution mondiale, non à gérer les relations entre les États.

Dans de telles conditions, l'exclusion de l'Union soviétique de la table des négociateurs à Versailles n'avait rien de surprenant. Les Alliés ne se sentaient pas tenus d'inclure dans leurs délibérations un pays qui avait déjà conclu une paix séparée avec l'Allemagne, et dont les agents essayaient de renverser leurs gouvernements. Lénine et ses collègues, de leur côté, ne souhaitaient pas davantage participer à un ordre qu'ils voulaient détruire.

Rien, dans leurs débats internes interminables et abscons, n'avait préparé les premiers bolcheviks à l'état de guerre dont ils avaient, de fait, hérité. Ils n'envisageaient aucun programme de paix précis, car ils ne voyaient pas leur pays comme un État, mais seulement comme une cause. Mettre fin à la guerre et favoriser la révolution européenne semblaient n'être à leurs yeux qu'un seul et même processus. C'est ainsi que, le lendemain même de la révolution de 1917, ils émirent leur premier décret de politique étrangère, le « décret sur la paix » – un appel aux gouvernements et aux peuples du monde en faveur de ce qu'ils appelaient une paix démocratique <sup>17</sup>.

Les illusions bolcheviks s'effondrèrent vite. Le haut commandement allemand accepta de négocier un traité de paix à Brest-Litovsk et un armistice pendant la durée des pourparlers. Au début, Trotski crut pouvoir brandir la menace de la révolution mondiale comme élément de négociation et se comporter en défenseur des droits du prolétariat. Malheureusement pour lui, il ne négociait pas avec un philosophe, mais avec un général victorieux. Très conscient du sens dans lequel penchait l'équilibre des forces, Max Hoffmann, chef d'état-major du front oriental, posa des conditions particulièrement rigoureuses en janvier 1918. Il exigeait l'annexion de toute la région balte, un morceau de la Biélorussie, un protectorat *de facto* sur une Ukraine indépendante et une énorme indemnité. Fatigué des attermoissements de Trotski, Hoffmann finit par déployer une carte sur laquelle un épais trait bleu précisait les exigences allemandes et fit clairement comprendre que les Allemands ne se retireraient pas en deçà de cette ligne tant que la Russie n'aurait pas démobilisé – en d'autres termes, tant qu'elle ne serait pas incapable de se défendre.

L'ultimatum de Hoffmann fut à l'origine du premier débat communiste important en matière de politique étrangère. Il s'ouvrit en janvier 1918. Soutenu par Staline, Lénine préconisa la conciliation; Boukharine prôna la guerre révolutionnaire. Si l'Allemagne ne faisait pas la révolution ou en cas d'échec de celle-ci, soutenait Lénine, la Russie subirait une « défaite écrasante » entraînant une paix encore plus désavantageuse, « une paix qui, de plus, ne serait pas conclue par un gouvernement socialiste, mais par un autre [...]. Dans ces conditions, il serait absolument indéfendable sur le plan tactique de jouer

le sort de la révolution socialiste, qui avait déjà commencé en Russie, sur le simple pari hasardeux que la révolution allemande allait éclater dans un futur immédiat <sup>18</sup>».

Partisan d'une politique étrangère foncièrement idéologique, Trotski préconisait, comme ligne de conduite, «ni paix ni guerre <sup>19</sup>». Or le camp le plus faible peut essayer de gagner du temps seulement contre un adversaire convaincu que les négociations suivent leur logique propre – une illusion à laquelle les États-Unis se sont montrés particulièrement sujets. Les Allemands ne voyaient pas les choses ainsi. Lorsque Trotski revint à la table des négociations avec pour instruction de refuser et la paix et la guerre, puisqu'il annonça unilatéralement que celle-ci était finie, les Allemands reprirent leurs opérations militaires. Devant une défaite consommée, Lénine et ses collègues acceptèrent les conditions de Hoffmann et signèrent le traité de Brest-Litovsk, acceptant ainsi de coexister avec une Allemagne impériale.

Les Soviétiques invoquèrent à plusieurs reprises ce principe de coexistence au cours des soixante années suivantes, cependant que les réactions des protagonistes demeuraient immuables : les démocraties saluèrent chaque fois cet hommage à la coexistence pacifique en y voyant la marque de la conversion de Moscou à une politique de paix permanente. Or, de leur côté, les communistes justifiaient inmanquablement les périodes de coexistence pacifique en alléguant que le rapport des forces ne conduisait pas à l'affrontement. Le corollaire sautait aux yeux : à mesure que ces rapports se modifiaient, l'attachement des bolcheviks à la coexistence pacifique en faisait autant. D'après Lénine, c'était le sens de la réalité qui dictait la coexistence avec l'ennemi capitaliste :

En concluant une paix séparée, nous nous libérons dans toute la mesure du possible pour le moment des deux blocs impérialistes en guerre; en utilisant leur inimitié mutuelle, nous utilisons la guerre, qui leur rend difficile de négocier entre eux contre nous <sup>20</sup>.

Le pacte germano-soviétique de 1939 marqua, naturellement, le temps fort de cette politique. On eut vite fait de rationaliser les éventuelles contradictions. «Nous sommes convaincus que la politique socialiste la plus logique peut être compatible avec le réalisme le plus strict et le sens pratique le plus équilibré <sup>21</sup>», déclara-t-on dans le camp communiste.

En 1920, la politique soviétique franchit un dernier pas en reconnaissant la nécessité d'une ligne d'action plus classique à l'égard de l'Ouest, lorsque le ministre des Affaires étrangères Gueorgui Tchitcherine déclara :

Il peut exister des différences d'opinion quant à la longévité du système capitaliste, mais pour l'instant le système capitaliste existe, si bien qu'il faut trouver un *modus vivendi* [...] <sup>22</sup>.

Au-delà du discours révolutionnaire, l'intérêt national finit par devenir le principal mobile soviétique, promu au rang de dogme socialiste de la même

façon qu'il avait été si longtemps au cœur de la politique des États capitalistes. La survie était à présent l'objectif immédiat, la coexistence la tactique pour y parvenir.

Pourtant les socialistes se heurtèrent vite à une nouvelle menace militaire lorsque, en avril 1920, la Pologne les attaqua. Les forces polonaises s'avancèrent jusqu'aux faubourgs de Kiev avant d'être battues. Lorsque l'Armée rouge lança une contre-attaque et approcha de Varsovie, les Alliés occidentaux intervinrent et exigèrent l'arrêt des combats et la paix. Le secrétaire au Foreign Office, lord Curzon, proposa de créer une ligne de démarcation entre la Pologne et la Russie, que les Soviétiques se montraient prêts à accepter. Mais la Pologne refusa, de sorte que le règlement final se fit en fonction des frontières militaires d'avant le conflit, c'est-à-dire bien plus à l'est de la ligne proposée par Curzon.

La Pologne réussit alors à attiser l'antagonisme de ses deux ennemis historiques : l'Allemagne, qu'elle avait amputée de la haute Silésie et du corridor polonais, et l'Union soviétique, à qui elle avait pris le territoire situé à l'est de ce qu'on appela bientôt la « ligne Curzon ». Lorsqu'on y vit plus clair, l'Union soviétique s'était enfin dégagée des guerres et de la révolution, moyennant toutefois la perte de la plus grande partie des conquêtes tsaristes en Baltique, Finlande, Pologne et Bessarabie, et le long de la frontière turque. En 1923, Moscou avait repris le contrôle de l'Ukraine et de la Géorgie, qui avaient fait sécession de l'Empire russe pendant la tourmente – comme ne manquèrent pas de se le rappeler de nombreux dirigeants soviétiques contemporains.

Pour rétablir l'ordre à l'intérieur du pays, l'Union soviétique dut opter pour un compromis pragmatique entre les croisades révolutionnaires et la *Realpolitik*, entre la proclamation de la révolution mondiale et la pratique de la coexistence pacifique. Mais, si elle décida d'ajourner la révolution mondiale, l'Union soviétique ne se rangea pas pour autant parmi les tenants de l'ordre en place : la paix lui paraissait, au fond, l'occasion de dresser les capitalistes les uns contre les autres. Elle s'en prit ainsi en particulier à l'Allemagne, qui avait toujours joué un rôle déterminant dans la pensée soviétique et le sentiment russe. En décembre 1920, Lénine décrivait ainsi la stratégie soviétique :

Notre existence dépend, premièrement, d'une rupture radicale dans le camp des puissances impérialistes, et, deuxièmement, du fait que la victoire de l'Entente et la paix de Versailles ont mis la grande majorité de la nation allemande dans une situation invivable [...].

Le gouvernement bourgeois allemand hait farouchement les bolcheviks, mais les intérêts de la situation internationale le poussent vers la paix avec la Russie soviétique contre sa propre volonté <sup>23</sup>.

L'Allemagne aboutissait à la même conclusion. Pendant la guerre russo-polonaise, le général Hans von Seeckt, l'architecte de l'armée allemande de l'après-guerre, avait écrit :

L'État polonais actuel est une création de l'Entente. Il doit remplacer la pression exercée autrefois par la Russie sur la frontière orientale de l'Allemagne. Le combat de la Russie soviétique avec la Pologne frappe cette dernière, mais surtout l'Entente : la France et la Grande-Bretagne. Si la Pologne s'effondre, tout l'édifice de Versailles chancelle. Il s'ensuit donc clairement que l'Allemagne n'a aucun intérêt à fournir une aide à la Pologne dans sa lutte contre la Russie <sup>24</sup>.

Le point de vue de von Seeckt confirmait les craintes émises par lord Balfour quelques années auparavant (et citées au chapitre précédent), à savoir que la Pologne fournissait à la Russie et à l'Allemagne un ennemi commun et les empêchait de se faire mutuellement contrepoids comme cela avait été le cas pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle. Dans le système de Versailles, l'Allemagne avait en face d'elle non pas une Triple-Entente, mais une multitude d'États plus ou moins en désaccord entre eux, et qui tombaient tous sous le coup des revendications territoriales de l'Union soviétique, très voisines de celles de l'Allemagne. Le moment venu, les deux parias allaient unir leurs rancœurs.

L'occasion se présenta en 1922 à Rapallo, une station de la côte italienne proche de Gênes qui accueillait la conférence internationale de Lloyd George. Paradoxalement, ce rapprochement fut la conséquence des marchandages qui bloquaient la question des réparations depuis le traité de Versailles, et qui s'étaient intensifiés après que les Alliés eurent présenté la note à une Allemagne se disant dans l'incapacité de payer.

La conférence achoppait sur un obstacle majeur : Lloyd George n'avait ni le pouvoir ni la sagesse qui permirent plus tard au secrétaire d'État américain George Marshall de mener à bien son propre programme de reconstruction. À la dernière minute, la France refusa d'inclure les réparations dans l'ordre du jour, craignant, très justement, de subir des pressions pour en abaisser le montant. Elle semblait vouloir par-dessus tout obtenir un compromis quelconque, revendication irréaliste, bien qu'internationalement reconnue. L'Allemagne cherchait un moratoire. Les Soviétiques soupçonnaient les Alliés de vouloir sortir de l'impasse en liant les dettes tsaristes aux réparations allemandes : on demanderait à l'Union soviétique de reconnaître les dettes des tsars et de se rembourser sur les réparations allemandes. L'article 116 du traité de Versailles avait évoqué très précisément cette possibilité.

Or le gouvernement soviétique n'entendait pas plus reconnaître les dettes tsaristes que satisfaire les revendications britanniques et françaises. Il ne souhaitait pas non plus ajouter l'Allemagne à sa liste, déjà longue, d'adversaires en se mêlant aux discussions autour des réparations. Afin d'empêcher la conférence de Gênes de résoudre ce problème à son désavantage, Moscou proposa, avant la conférence, que les deux parias établissent des relations diplomatiques et renoncent à toutes leurs revendications mutuelles. Peu désireuse de donner l'exemple et de compromettre par là ses chances d'obtenir un allègement des réparations, l'Allemagne éluda. La proposition fut ajournée jusqu'à ce que le déroulement de la conférence oblige à reconsidérer la question.

Le ministre soviétique des Affaires étrangères, Gueorgui Tchitcherine, un aristocrate qui était devenu un fervent disciple de la cause bolchevik, jubilait à l'idée de pouvoir mettre ses convictions au service de la *Realpolitik* à Gênes. Il célébrait la « coexistence pacifique » en des termes qui plaçaient la coopération concrète au-dessus des exigences de l'idéologie :

[...] la délégation russe reconnaît que dans la période actuelle de l'histoire, qui permet l'existence parallèle de l'ancien ordre social et du nouvel ordre en train de naître, la collaboration économique entre les États représentant ces deux systèmes de propriété est impérativement nécessaire à la reconstruction économique générale <sup>25</sup>.

En même temps, Tchitcherine associait cet appel à la coopération à des propositions qui désorientaient encore plus les démocraties. Il réclamait un ordre du jour si général que les gouvernements démocratiques ne pouvaient ni y adhérer ni l'ignorer – une tactique qui se révélerait une constante de la diplomatie soviétique. Cet ordre du jour prévoyait la suppression définitive des armes de destruction massive, une conférence économique mondiale, et le contrôle international de toutes les voies navigables. Tchitcherine voulait ainsi mobiliser l'opinion publique occidentale et donner à Moscou une réputation d'internationalisme pacifique, en vertu de laquelle il serait difficile aux démocraties d'organiser la croisade anticommuniste tant redoutée par le Kremlin.

Tchitcherine se retrouva isolé à Gênes, mais pas plus que les membres de la délégation allemande. Les Alliés occidentaux ne comprirent pas que, en se comportant comme si les deux pays les plus puissants du continent pouvaient être tout bonnement ingorés, ils éveillaient leurs tentations. Lorsqu'ils demandèrent une entrevue avec Lloyd George, le chancelier allemand et son ministre des Affaires étrangères furent éconduits. Simultanément, la France proposa des consultations privées avec la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, dont serait exclue l'Allemagne. Ces rencontres avaient pour objet de ressusciter le projet quelque peu défraîchi d'échanger les dettes tsaristes contre les réparations allemandes – une proposition dans laquelle même des diplomates moins méfiants que les Soviétiques auraient vu un piège destiné à compromettre toute perspective d'amélioration des relations germano-soviétiques.

À la fin de la première semaine de la conférence, l'Allemagne et l'Union soviétique craignaient des manœuvres ayant pour but de les dresser l'une contre l'autre. Lorsqu'un des assistants de Tchitcherine téléphona subrepticement à la délégation allemande à une heure et quart du matin, le 16 avril 1922, pour proposer une rencontre un peu plus tard ce même jour à Rapallo, les Allemands bondirent sur l'occasion. Ils voulaient tout autant mettre fin à leur isolement que les Soviétiques tenaient à éviter le privilège douteux de devenir les créanciers de l'Allemagne. Les deux ministres des Affaires étrangères s'empressèrent de rédiger un accord par lequel les deux pays rétablissaient pleinement leurs relations diplomatiques, renonçaient à leurs revendications mutuelles et s'accordaient le statut de la nation la plus favorisée. Lloyd

George, informé un peu tard de la rencontre, tenta désespérément de joindre la délégation allemande pour lui proposer l'entrevue qu'il avait jusque-là refusée avec tant de persévérance. Rathenau, le négociateur allemand, reçut le message au moment où il partait signer l'accord germano-soviétique. Il hésita, puis marmonna en français : « *Le vin est tiré; il faut le boire* <sup>26</sup>. »

Moins d'un an plus tard, l'Allemagne et l'Union soviétique négociaient des accords secrets de coopération économique et militaire. Bien que Rapallo devînt par la suite le symbole des dangers du rapprochement germano-soviétique, rien de ce qui s'y passa n'avait été programmé. Mais il est vrai aussi que le rapprochement en question était absolument inévitable, compte tenu de l'ostracisme dans lequel les deux plus grands pays continentaux étaient tenus. Aussi bien le démembrement (de l'un et de l'autre) que la création (entre eux) d'un cordon d'États faibles et hostiles incitèrent les deux intéressés à surmonter leur hostilité idéologique et à saper de concert le traité de Versailles.

Rapallo n'avait pas tellement d'importance en soi ; mais la conférence symbolisait un intérêt prépondérant commun qui continua à réunir les dirigeants soviétiques et allemands tout au long de l'entre-deux-guerres. George Kennan a attribué cet accord en partie à l'obstination soviétique, en partie à la désunion et à la suffisance des Occidentaux <sup>27</sup>. Les démocraties occidentales firent indiscutablement preuve de myopie et de stupidité. Mais, ayant commis l'erreur de rédiger le traité de Versailles, elles n'avaient plus à leur disposition que des choix extrêmement dangereux. À longue échéance, seule une transaction des Britanniques et des Français avec l'Allemagne ou l'Union soviétique aurait pu prévenir la coopération germano-soviétique. Mais le prix minimal d'une telle transaction avec l'Allemagne eût été la rectification de la frontière polonaise et, presque sûrement, la suppression du corridor de Dantzig. Dans cette Europe, seule une alliance solide avec la Grande-Bretagne – dont celle-ci, naturellement, ne voulait pas entendre parler – aurait pu empêcher la France d'être dominée par l'Allemagne. De même, un accord avec l'Union soviétique supposait, dans la pratique, un retour à la ligne Curzon, que la Pologne aurait rejeté et que la France aurait refusé d'envisager. Les démocraties n'étaient pas prêtes à payer un tel prix, ni même à admettre qu'un dilemme se posait : comment défendre le règlement de Versailles sans laisser l'Allemagne ou l'Union soviétique jouer un rôle important ?

Dans ces conditions, rien n'empêchait que les deux géants continentaux décident de se partager l'Europe en renonçant à s'affronter. Et, en effet, il revint à Hitler et à Staline, affranchis du passé et mus par l'appétit de pouvoir, de faire voler en éclats le château de cartes assemblé par les hommes d'État bien intentionnés, pacifiques et foncièrement timorés de la période de l'entre-deux-guerres.



## 11

### Stresemann et la réémergence des vaincus

Tous les principes de la diplomatie d'équilibre des forces telle que l'Europe la pratiquait depuis Guillaume III auraient exigé que la Grande-Bretagne et la France forment une alliance pour freiner les pulsions «révisionnistes» de leur impatiente voisine. La Grande-Bretagne et la France, prises séparément, se révélaient plus faibles en définitive que l'Allemagne – même vaincue – et ne pouvaient espérer lui faire contrepoids qu'au sein d'une coalition. Mais celle-ci n'advint jamais. La Grande-Bretagne renonça à la recherche obstinée des équilibres qui avait caractérisé sa politique pendant trois siècles. Elle opta tour à tour pour une application superficielle de cet équilibre, dirigée contre la France, et un attachement grandissant au nouveau principe de sécurité collective, qu'elle répugnait à mettre en œuvre. La France poursuivit une politique étrangère désespérée, utilisant le traité de Versailles pour retarder le relèvement de l'Allemagne ou s'efforçant, sans conviction, de se concilier cette voisine redoutable. Et c'est ainsi que l'homme d'État qui allait se révéler le principal architecte du paysage diplomatique des années 1920, Gustav Stresemann, surgit non pas d'une des puissances victorieuses, mais de l'Allemagne vaincue.

Auparavant, toutefois, la France allait encore tenter, dans un effort ultime et vain, d'assurer elle-même sa sécurité. À la fin de 1922, face à des réparations

insaisissables, à un désarmement controversé, à des garanties de sécurité britanniques inaccessibles, et à un rapprochement germano-soviétique confirmé, la France était au bout du rouleau. Raymond Poincaré, son président du temps de guerre, devint président du Conseil et décida d'appliquer unilatéralement la clause des réparations du traité de Versailles. En janvier 1923, les troupes françaises et belges occupaient la Ruhr, le cœur de l'Allemagne industrielle, sans consulter les autres Alliés.

Lloyd George déclara plus tard : « S'il n'y avait pas eu Rapallo, il n'y aurait pas eu la Ruhr <sup>1</sup>. » Mais il est également vrai que, si la Grande-Bretagne avait consenti à garantir sa sécurité, la France ne se serait pas lancée dans l'entreprise désespérée que représentait l'occupation de la principale région industrielle de l'Allemagne. Et si la France s'était montrée plus disposée à accepter un compromis sur les réparations (et sur le problème du désarmement), la Grande-Bretagne aurait peut-être accueilli avec plus de faveur l'idée d'une alliance – reste à savoir quels en auraient été les termes, compte tenu du quasi-pacifisme de l'opinion publique britannique.

Paradoxalement, l'initiative unilatérale et isolée de la France prouva qu'elle avait, en réalité, perdu sa capacité d'agir seule. La France s'empara des mines de la Ruhr pour en exploiter le charbon et l'acier en compensation de la non-exécution du paiement des réparations refusées par les Allemands. Le gouvernement allemand ordonna la résistance passive et versa des subsides aux ouvriers des mines et des aciéries en grève. Tout en mettant le gouvernement en rupture de paiement – et en faisant flamber l'inflation –, cette politique empêcha la France d'atteindre son objectif et transforma l'occupation de la Ruhr en un échec massif.

La France se retrouva complètement isolée. Les États-Unis exprimèrent leur mécontentement en retirant de Rhénanie leurs forces d'occupation. La Grande-Bretagne fulminait. L'Allemagne vit dans cette rupture entre les Alliés l'occasion d'un rapprochement avec la Grande-Bretagne. Le climat grisant de résistance à l'occupant français conduisit même certains dirigeants allemands à ressusciter le vieux projet d'alliance anglo-allemande – illustrant une fois de plus la tendance invétérée de l'Allemagne à surestimer sa marge de manœuvre. L'ambassadeur britannique à Berlin, lord d'Abernon, rapporta ainsi une conversation au cours de laquelle un des principaux hommes d'État allemands exhuma certains arguments de l'Allemagne impériale en faveur d'une alliance avec la Grande-Bretagne, déclarant : « [...] la position de 1914 est aujourd'hui inversée. Il est tout à fait clair que l'Angleterre, de même qu'elle s'est battue contre l'Allemagne en 1914 pour résister à une domination militaire de l'Europe, pourrait se battre avant quelques années contre la France pour les mêmes raisons. La question est de savoir si l'Angleterre mènerait ce combat seule ou si elle aurait des alliés <sup>2</sup> ».

Aucun dirigeant britannique fiable n'envisageait d'aller jusqu'à nouer une alliance avec l'Allemagne. Toutefois, le 11 août 1923, le secrétaire au Foreign Office, George Curzon, et un responsable du même ministère, sir Eyre Crowe (l'auteur du mémorandum du même nom de 1907), exigèrent que la France

reconsidère sa ligne d'action dans la Ruhr si elle ne voulait pas perdre le soutien de la Grande-Bretagne en cas de crise avec l'Allemagne. Poincaré ne se laissa pas impressionner. Le soutien des Britanniques ne lui apparaissait pas comme une faveur accordée à la France, mais comme une exigence de leur intérêt national : «[...] au cas où une situation comme celle de 1914 se mettrait en place [...] l'Angleterre, dans son propre intérêt, devra prendre la même mesure qu'elle a prise alors <sup>3</sup>».

Poincaré ne se trompait pas quant au choix ultime de la Grande-Bretagne lorsqu'elle se trouverait confrontée à la même situation qu'en 1914. Mais il fit une erreur d'estimation sur le temps qu'il faudrait à celle-ci pour le comprendre, et ne vit pas que, dans l'intervalle, le système branlant de Versailles allait s'effondrer.

L'occupation de la Ruhr prit fin à l'automne 1923. La France ne réussit pas à créer un mouvement séparatiste significatif dans la Ruhr ni même en Rhénanie, où, aux termes du traité de Versailles, l'armée allemande n'avait pas l'autorisation de pénétrer et ne pouvait donc réprimer d'éventuelles vellétés séparatistes. Le charbon extrait pendant l'occupation paya à peine les coûts d'administration du territoire. Entre-temps, l'Allemagne devait faire face à une série d'insurrections qui gagnaient du terrain en Saxe (menées par la gauche politique) et en Bavière (par la droite). L'inflation flambait, menaçant d'empêcher le gouvernement allemand de s'acquitter de ses obligations. Les initiatives mêmes de la France avaient annulé la possibilité des réparations pleines et entières qu'elle réclamait.

La France et la Grande-Bretagne avaient réussi à se tenir mutuellement en échec : la France, en voulant affaiblir l'Allemagne par une action unilatérale au prix du soutien britannique, la Grande-Bretagne, en réclamant la conciliation sans réfléchir à ses répercussions sur l'équilibre des forces, au prix de la sécurité de la France. Même une Allemagne désarmée se révélait assez forte pour parer aux actions unilatérales de la France – laissant présager ce qui se passerait quand elle se serait dégagée du traité de Versailles.

Dans les années 1920, les démocraties, chaque fois qu'elles aboutirent à une impasse, invoquèrent la Société des Nations au lieu d'affronter les réalités géopolitiques. Même l'état-major général britannique tomba dans le piège. Le mémorandum cité au chapitre précédent, selon lequel l'Allemagne constituait la principale menace et la France n'avait pas la capacité d'opposer une véritable résistance, rejoignait les dogmes de l'heure. Dans ses conclusions, en effet, l'état-major général n'imaginait rien de plus original qu'un «renforcement» de la Société des Nations (sans plus de précisions) et la formation d'«alliances *ad hoc* si, par exemple [...], l'Allemagne était prise d'une crise de folie <sup>4</sup>».

Cette recommandation équivalait à une quasi-garantie d'échec. La Société des Nations pâtissait de ses divisions et, lorsque l'Allemagne serait bel et bien prise d'une crise de folie, il serait trop tard pour organiser des alliances. Tout ce qu'il fallait désormais à l'Allemagne pour s'assurer une position encore plus dominante à long terme que celle dont elle jouissait avant la guerre, c'était un

homme d'État assez clairvoyant et patient pour rogner peu à peu les dispositions discriminatoires de Versailles.

Ce dirigeant surgit en 1923 en la personne de Gustav Stresemann, qui devint ministre des Affaires étrangères, puis chancelier. Pour redonner sa force à l'Allemagne, il recourut à ce qu'on appela la « politique d'exécution », qui revenait à complètement inverser la politique antérieure du pays et à abandonner la guérilla diplomatique menée par ses prédécesseurs contre les dispositions du traité de Versailles. La politique d'exécution exploitait l'inquiétude visible de la Grande-Bretagne et de la France devant la distance qui se creusait entre leurs principes et les termes de Versailles. En échange de l'effort de l'Allemagne pour honorer un calendrier de paiement des réparations allégé, Stresemann s'employa à amener les Alliés à le dégager eux-mêmes des dispositions politiques et militaires les plus lourdes du traité de Versailles.

Deux options principales s'offrent à une nation vaincue et partiellement occupée par des troupes étrangères. Elle peut défier le vainqueur dans l'espoir de lui rendre l'application de la paix trop pénible ; ou bien elle peut coopérer avec lui pour reprendre des forces en vue d'un affrontement ultérieur. Les deux stratégies comportent des dangers. Après une défaite militaire, la résistance invite à une épreuve de force à un moment de faiblesse maximale ; la collaboration risque d'entraîner la démoralisation, car la politique qui plaît au vainqueur a aussi tendance à désorienter l'opinion publique du vaincu.

Avant Stresemann, l'Allemagne avait opté pour la résistance. La contestation lui avait permis de l'emporter dans la crise de la Ruhr, mais le retrait des Français n'avait pas pour autant apaisé ses griefs. Assez curieusement, la restitution de l'Alsace-Lorraine à la France n'avait éveillé aucune polémique. Mais le nouveau tracé des frontières qui donnait à la Pologne de larges portions de territoire allemand suscitait une farouche opposition nationaliste. À quoi s'ajoutaient des pressions généralisées pour faire table rase des restrictions imposées à la puissance militaire allemande. Et l'on s'accordait presque unanimement à juger scandaleuses les réparations exigées par les Alliés.

À la différence des nationalistes, Stresemann comprit qu'il avait besoin du concours des Britanniques et, dans une certaine mesure, des Français pour se dégager des dispositions les plus lourdes du traité de Versailles, si impopulaire qu'il fût – et que lui-même exérait. L'accord de Rapallo avait parfaitement réussi à déconcerter les démocraties occidentales. Mais l'Union soviétique étant trop appauvrie pour aider l'Allemagne à relever son économie et trop isolée pour constituer un appui dans la plupart des différends diplomatiques, on n'en mesurerait les véritables effets que lorsque l'Allemagne serait devenue assez forte pour défier ouvertement le règlement de Versailles. Surtout, le retour d'une économie forte passait obligatoirement par des prêts de l'étranger, que l'Allemagne obtiendrait difficilement dans un climat d'hostilité. Aussi la politique d'exécution de Stresemann traduisait-elle surtout son évaluation réaliste des exigences du redressement politique et économique allemand. Il écrivait : « La faiblesse militaire fondamentale de l'Allemagne définit

clairement les limites, la nature et les méthodes de la politique étrangère de l'Allemagne <sup>5</sup>.»

La politique d'exécution s'ancrait dans le réalisme, mais cette denrée se révélait aussi rare dans l'Allemagne de l'après-guerre (surtout dans les milieux conservateurs) qu'à l'époque où les politiques conservatrices avaient si lourdement contribué au déclenchement de la Première Guerre mondiale. La guerre ayant pris fin alors que les forces allemandes se trouvaient encore sur le sol allié, les responsables de la participation de l'Allemagne au conflit avaient pu échapper aux conséquences de leur folie et en imputer la faute à leurs successeurs plus modérés. Lloyd George l'avait prévu lorsqu'il avait commenté, le 26 octobre 1918, les ouvertures de paix de l'Allemagne devant le cabinet de guerre :

Le Premier ministre a dit que la France industrielle était dévastée et que l'Allemagne s'en était tirée. Au moment précis où nous étions en mesure de lui infliger une sérieuse correction, l'Allemagne a dit «Pouce!». La question a été alors de savoir si nous ne devons pas continuer à la corriger comme elle avait corrigé la France <sup>6</sup>.

Ses collègues, toutefois, jugeaient le pays trop épuisé pour une telle politique. Le secrétaire au Foreign Office, Austen Chamberlain, répliqua d'un ton las que «la vengeance coûtait trop cher par les temps qui courent <sup>7</sup>».

Comme Lloyd George l'avait prévu, la nouvelle république de Weimar fut harcelée d'entrée de jeu par les agitateurs nationalistes, alors même qu'on lui avait consenti des conditions de paix bien plus généreuses que tout ce qu'aurait pu obtenir le haut commandement militaire. On ne sut pas gré aux nouveaux dirigeants démocratiques de l'Allemagne d'avoir préservé l'essentiel de leur pays dans des conditions extrêmement difficiles. Mais, en politique, le fait de limiter les dégâts n'entraîne guère de reconnaissance, car on peut rarement prouver que les conséquences auraient pu être bien pires.

De même qu'il faudrait, deux générations plus tard, tout l'art d'un président conservateur pour ouvrir l'Amérique à la Chine, seul un dirigeant au conservatisme aussi irréprochable que Stresemann pouvait ne serait-ce qu'imaginer fonder la politique étrangère de l'Allemagne sur une coopération, même ambiguë, avec le dispositif de Versailles. Fils d'un négociant de bière, Stresemann était né à Berlin en 1878 et avait construit sa carrière politique en épousant les vues du parti national-libéral allemand, conservateur et privilégiant les affaires. Il en prit la tête en 1917. Très sociable de nature, il aimait la littérature et l'histoire, et émaillait ses conversations d'allusions aux classiques allemands. Néanmoins, ses premières opinions sur la politique étrangère collaient aux doctrines conservatrices conventionnelles. Par exemple, il ne doutait pas que l'Allemagne avait été perfidement attirée dans la guerre par une Grande-Bretagne jalouse, désireuse de préserver sa prépondérance.

En 1917, Stresemann préconisait encore de vastes conquêtes à l'est comme à l'ouest, ainsi que l'annexion des possessions coloniales françaises et britanniques

d'Asie et d'Afrique. Il avait aussi soutenu la guerre sous-marine à outrance, cette désastreuse décision qui avait conduit l'Amérique dans le conflit. Que la politique d'exécution ait été l'œuvre d'un homme qui voyait dans le traité de Versailles « la plus grande escroquerie de l'histoire <sup>8</sup> » étonnera seulement les analystes persuadés que la *Realpolitik* ne peut enseigner les bénéfices de la modération.

Stresemann fut le premier dirigeant allemand de l'après-guerre – et le seul dirigeant démocratique – à exploiter les avantages que le traité de Versailles offrait à l'Allemagne. Il comprit la fragilité inhérente aux rapports franco-anglais et s'en servit pour enfoncer le coin entre les deux alliés du temps de guerre. Il exploita habilement les craintes britanniques d'un effondrement allemand tant vis-à-vis de la France que de l'Union soviétique. Un fonctionnaire britannique considérait l'Allemagne comme un rempart décisif contre la propagation du bolchevisme, fondant son analyse sur des arguments destinés à prouver les progrès de la « politique d'exécution ». Le gouvernement allemand, écrivait-il, « est soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale, se révèle authentiquement démocratique, et mérite l'appui sincère des Alliés ». Si le soutien de la Grande-Bretagne lui faisait défaut, l'Allemagne « se tournera[it] inévitablement vers le bolchevisme aujourd'hui, et reviendra[it] peut-être, en dernier ressort, au monarchisme absolu <sup>9</sup>. »

Les arguments de la Grande-Bretagne en faveur d'une aide à l'Allemagne présentent une certaine ressemblance avec les propositions américaines d'aide à la Russie pendant la période Eltsine. Ni dans un cas ni dans l'autre on n'évalua les conséquences du « succès » de la politique préconisée. Si la politique d'exécution portait ses fruits, l'Allemagne retrouverait progressivement sa force et serait en position de menacer l'équilibre de l'Europe. De la même façon, si un programme international d'aide à la Russie de l'après-guerre froide remplissait son objectif, la force croissante de celle-ci s'accompagnera de conséquences géopolitiques dans toute la vaste périphérie de l'ancien Empire russe.

Dans les deux cas, les partisans de la conciliation avaient des buts positifs, et faisaient même preuve de lucidité. Les démocraties occidentales eurent la sagesse de souscrire à la politique d'exécution de Stresemann. Elles commirent une erreur, en revanche, en ne resserrant pas les liens qui les unissaient. La politique d'exécution rapprochait immanquablement de l'échéance décrite par le général von Seeckt : « Nous devons retrouver notre pouvoir et, dès que nous l'aurons fait, nous récupérerons naturellement tout ce que nous avons perdu <sup>10</sup>. » L'Amérique a fait preuve de clairvoyance en offrant d'aider la Russie de l'après-guerre froide, mais celle-ci, une fois son redressement économique accompli, ne manquera pas d'accentuer sa pression sur les pays voisins. Le jeu en vaut peut-être la chandelle, mais ce serait une erreur de ne pas reconnaître qu'il exige un prix.

Dans les premières étapes de sa politique d'exécution, Stresemann se trompa sur l'opportunité des buts qu'il poursuivait. Qu'il recherchât une conciliation permanente ou le renversement de l'ordre en place – ou gardât

ouvertes les deux options –, il devait d'abord sortir l'Allemagne de la polémique sur les réparations. Les Alliés, la France exceptée, se montraient tout aussi désireux de régler la question et de recevoir enfin quelque chose. La France, quant à elle, espérait sortir de la chausse-trape qu'elle s'était elle-même tendue en occupant la Ruhr.

Stresemann proposa habilement de soumettre un nouveau calendrier des paiements à l'arbitrage international, ne doutant pas qu'une tribune de cette nature se révélerait moins exigeante que la France seule. En novembre 1923, Paris accepta que le banquier américain Charles Dawes soit désigné comme « arbitre impartial » pour réduire ses revendications – symbole irritant de la désintégration de l'alliance du temps de guerre. Les recommandations du comité Dawes établissant un calendrier de versements allemands, amputés, sur cinq ans furent acceptées en avril 1924.

Au cours des cinq années suivantes, l'Allemagne versa environ un milliard de dollars de réparations, et des prêts d'un montant d'environ deux milliards lui furent consentis, dont une grande partie par les États-Unis. Bref, l'Amérique payait les réparations de l'Allemagne, tandis que l'Allemagne utilisait le surplus des prêts américains pour moderniser son industrie. Pour la France, les réparations auraient dû garantir la faiblesse de l'Allemagne. Contrainte de choisir entre une Allemagne faible et une Allemagne capable de payer, elle avait opté pour le second cas de figure, mais avait dû prendre ensuite son mal en patience pendant que les réparations aidaient l'Allemagne à reconstruire son économie et, en définitive, sa puissance militaire.

À la fin de 1923, Stresemann pouvait se flatter d'une certaine réussite :

Toutes nos mesures d'ordre politique et diplomatique, du fait de la coopération délibérée des deux puissances anglo-saxonnes, de la prise de distance de l'Italie à l'égard de sa voisine [la France] et des hésitations de la Belgique, se sont conjuguées pour créer une situation que la France ne sera pas en mesure de supporter à long terme <sup>11</sup>.

Stresemann voyait juste. La politique d'exécution posait un dilemme insoluble à la fois à la France et à l'ordre européen tout entier. La sécurité de la France exigeait le maintien d'une certaine discrimination contre l'Allemagne dans le domaine militaire ; sinon, la supériorité potentielle allemande en main-d'œuvre et en ressources aurait le dernier mot. Mais, en l'absence de traitement égal – le droit de constituer des arsenaux comme n'importe quel autre pays européen –, l'Allemagne n'accepterait jamais le système de Versailles et la politique d'exécution tournerait court.

Cette politique plaçait aussi les diplomates britanniques dans une position délicate. Si la Grande-Bretagne n'accordait pas l'égalité militaire à l'Allemagne en retour de la bonne exécution des réparations, celle-ci pouvait renouer avec son intransigeance antérieure. Mais l'égalité mettrait la France en péril. Or, la Grande-Bretagne, si elle avait pu conclure une alliance avec la France pour faire contrepoids à l'Allemagne, ne souhaitait pas se trouver prise

dans les alliances de son éventuelle partenaire en Europe de l'Est, ni risquer une guerre avec l'Allemagne à propos d'un morceau de territoire polonais ou tchèque. Paraphrasant la remarque de Bismarck sur les Balkans, Austen Chamberlain déclarait en 1925 : «Aucun gouvernement ne compromettra ni ne peut compromettre la vie d'un grenadier britannique pour le corridor polonais<sup>12</sup>.» Comme dans le cas de Bismarck, les événements démentirent ses prévisions : la Grande-Bretagne prit les armes – comme l'Allemagne l'avait fait un peu plus tôt dans ce même siècle –, et elle le fit précisément pour la cause qui lui avait inspiré un mépris si persistant.

Pour tourner le dilemme, Austen Chamberlain lança l'idée, en 1925, d'une alliance limitée entre la Grande-Bretagne, la France et la Belgique, qui garantirait uniquement leurs frontières avec l'Allemagne : une alliance essentiellement militaire pour s'opposer à une agression de l'Allemagne à l'ouest. À ce point, toutefois, la politique d'exécution s'était déjà révélée si fructueuse que Stresemann pouvait se permettre de contester les initiatives alliées. Afin d'empêcher que l'Allemagne puisse être tenue pour un agresseur en puissance, il déclara qu'un pacte sans l'Allemagne était un pacte contre l'Allemagne.

À demi convaincu que la crainte d'encercllement avait contribué à la politique belliqueuse de l'Allemagne avant la guerre, Chamberlain se réfugia dans un curieux système hybride, par lequel il tenta de concilier une alliance traditionnelle avec le nouveau principe de sécurité collective. Tout en se conformant à l'idée d'alliance proposée à l'origine, ce nouvel accord – signé à Locarno, en Suisse – garantissait les frontières entre la France, la Belgique et l'Allemagne contre une agression. Fidèle au principe de sécurité collective, le texte ne désignait ni agresseur ni agressé, mais s'engageait à s'opposer à l'agression d'où qu'elle vînt et dans *n'importe quelle* direction. Le *casus belli* n'était plus un acte d'agression commis par un pays déterminé, mais la violation d'une règle de droit par *n'importe quel* pays.

Au milieu des années 1920, Stresemann, ministre de l'Allemagne vaincue, était plus nettement aux commandes de la politique internationale que Briand et Chamberlain, les représentants des vainqueurs. Abandonnant l'idée d'une révision du traité à l'ouest, il amena, en contrepartie, Briand et Chamberlain à reconnaître implicitement qu'il fallait le réviser à l'est. L'Allemagne acceptait sa frontière *occidentale* avec la France et la Belgique, ainsi que la démilitarisation permanente de la Rhénanie, cependant que la Grande-Bretagne et l'Italie s'engageaient à intervenir pour repousser une invasion de ces frontières ou de la Rhénanie démilitarisée, d'où qu'elle vînt. En même temps, Stresemann refusait la frontière de l'Allemagne avec la Pologne, que les autres signataires refusaient également de garantir. L'Allemagne conclut des conventions d'arbitrage avec ses voisins à l'est, s'engageant à régler pacifiquement tous les différends. Toutefois, la Grande-Bretagne refusa de garantir même cet engagement. Enfin, l'Allemagne acceptait d'entrer à la Société des Nations, se pliant ainsi à l'obligation générale de régler toutes ses querelles par des moyens pacifiques, ce qui incluait, en théorie, le problème de ses frontières non reconnues à l'est.

Le traité de Locarno fut salué avec soulagement et exubérance comme l'aube d'un nouvel ordre mondial. Les trois ministres des Affaires étrangères – Aristide Briand pour la France, Austen Chamberlain pour la Grande-Bretagne et Gustav Stresemann pour l'Allemagne – reçurent le prix Nobel de la paix. Mais, au milieu de l'allégresse générale, personne ne remarqua que les hommes d'État avaient esquivé les vrais problèmes; Locarno pacifiait moins l'Europe qu'il ne définissait le périmètre du prochain champ de bataille.

Le soulagement qu'éprouvaient les démocraties en voyant l'Allemagne reconnaître officiellement sa frontière occidentale montrait l'étendue de la démoralisation et de la confusion causées par les différentes approches, anciennes et nouvelles, en matière d'affaires internationales. Car cette reconnaissance signifiait implicitement que le traité de Versailles, qui avait mis fin à une guerre victorieuse, n'avait pas réussi à imposer les termes de la paix des vainqueurs, et que l'Allemagne y avait gagné la possibilité de ne se plier qu'aux dispositions de son choix. En ce sens, le refus de Stresemann de reconnaître les frontières orientales de l'Allemagne ne manquait pas d'être inquiétant, tandis que le refus britannique de garantir les conventions d'arbitrage consacrait sur la scène internationale l'existence de deux catégories de frontières en Europe : celles acceptées par l'Allemagne et garanties par les autres puissances, et celles non acceptées par l'Allemagne et non garanties par les autres puissances.

Pour rendre les choses encore plus confuses, on recensait à présent trois degrés d'engagement en Europe. Le premier était constitué par les alliances traditionnelles étayées par le mécanisme classique de discussions entre diplomates et de consultations politiques. Passées de mode, elles se limitaient aux accords de la France avec les nouveaux États peu solides d'Europe de l'Est – accords auxquels la Grande-Bretagne refusait d'adhérer. En cas d'agression allemande en Europe de l'Est, la France devrait choisir entre les deux termes d'une alternative peu souhaitable : abandonner la Pologne et la Tchécoslovaquie ou se battre seule, ce qui avait été son cauchemar récurrent depuis 1870 et ce dont elle s'abstiendrait très vraisemblablement. Le second degré consistait en garanties spéciales comme celles de Locarno, manifestement moins contraignantes que les alliances classiques, ce qui explique qu'elles ne se heurtèrent jamais à l'opposition de la Chambre des communes. Venait enfin l'engagement pris par la Société des Nations à l'égard de la sécurité collective, auquel Locarno retirait de sa valeur dans la pratique. Si l'on pouvait se fier à la sécurité collective, Locarno n'était pas nécessaire; et si Locarno était nécessaire, alors la Société des Nations ne constituait pas, par définition, un mécanisme capable d'assurer la sécurité de ses principaux membres fondateurs.

Comme elles ne nommaient pas l'agresseur potentiel, les garanties du type de celles de Locarno et le concept général de sécurité collective empêchaient toute planification militaire préalable. Même si une action militaire concertée avait été possible – et il n'y en eut aucun exemple pendant la période de la Société des Nations –, l'appareil bureaucratique aurait entraîné à coup sûr d'interminables délais dans les enquêtes et autres procédures de conciliation prévues par cet organisme.

Toutes ces stipulations diplomatiques nouvelles s'ajoutaient aux inquiétudes des pays qui se jugeaient les plus menacés. L'Italie finit par garantir les frontières le long du Rhin, qu'elle n'avait jamais considérées, tout au long de son histoire, comme un élément de sa sécurité. Locarno lui avait essentiellement permis de se voir reconnaître le statut de grande puissance. Satisfaite, elle ne voyait aucune raison de courir de risque – comme elle le prouva amplement lorsque la frontière du Rhin fut remise en question quelques années plus tard. Pour la Grande-Bretagne, Locarno représentait le premier accord aux termes duquel une grande puissance donnait une garantie simultanément à un ancien allié *et* à un ennemi récemment vaincu, tout en affirmant son impartialité à leur égard.

Locarno symbolisait moins une réconciliation entre la France et l'Allemagne qu'il n'avalisait l'issue militaire du conflit récent. L'Allemagne avait été vaincue à l'ouest, mais victorieuse de la Russie à l'est. Locarno confirma de fait ces deux résultats et posa les bases d'une ultime offensive de l'Allemagne contre les dispositions du traité.

Acclamé en 1925 comme le virage décisif vers une paix durable, Locarno marquait en réalité le commencement de la fin de l'ordre international de Versailles. À dater de là, la distinction entre vainqueur et vaincu devint de plus en plus opaque – une situation qui aurait eu ses avantages si le vainqueur en avait retiré un sens accru de la sécurité, ou si le vaincu avait décidé de s'accommoder d'un accord modifié. Ce ne fut pas le cas. La frustration de la France et son sentiment d'impuissance grandissaient d'année en année. L'agitation nationaliste en Allemagne en faisait autant. Les Alliés du temps de guerre avaient abdiqué toute responsabilité : l'Amérique se déroba à son rôle d'organisatrice de la paix, la Grande-Bretagne abandonnait son rôle historique d'élément régulateur, et la France renonçait à ses responsabilités de gardienne du règlement de Versailles. Seul Stresemann, dirigeant d'une Allemagne vaincue, avait une politique à long terme, et il orientait inexorablement son pays vers le centre de la scène internationale.

On pouvait encore espérer voir s'instaurer un nouvel ordre mondial pacifique si l'effet psychologique positif de l'accord lui-même et les attentes qu'il faisait naître, résumées dans l'«esprit de Locarno», l'emportaient sur les défauts de structure. Contrairement aux enseignements de Wilson, ce n'étaient pas les «grandes masses» qui favorisaient ce nouveau climat, mais les ministres des Affaires étrangères – Chamberlain, Briand et Stresemann – des pays dont la méfiance et les rivalités avaient entraîné la guerre et empêché la consolidation de la paix.

L'ordre de Versailles ne reposant sur aucune base géopolitique, les hommes d'État invoquaient désormais leurs rapports personnels pour le préserver – ce que jamais aucun de leurs prédécesseurs n'avait fait. Les aristocrates qui conduisaient la politique étrangère au XIX<sup>e</sup> siècle appartenaient à un monde où l'on avait la même compréhension des éléments intangibles. Ils se sentaient en général à l'aise entre eux, mais ne croyaient pas pour autant que leurs relations personnelles pussent infléchir leur évaluation des intérêts nationaux de leurs

pays. Jamais aucun n'accord n'était justifié par l'« atmosphère » qu'il instaurait, et jamais les concessions n'avaient pour objet de maintenir en place des individus. Et ces mêmes individus ne s'appelaient pas par leur prénom pour souligner l'excellence de leurs relations réciproques à l'intention de leur opinion publique.

Ce style de diplomatie se modifia après la Première Guerre mondiale. La tendance à personnaliser les relations s'accrut. Accueillant l'Allemagne à la Société des Nations, Briand insista sur les qualités humaines de Stresemann, lequel lui retourna le compliment. De même, l'amour de la France qu'on imputait à Chamberlain incita Stresemann à accélérer sa politique d'exécution et à reconnaître la frontière occidentale de l'Allemagne lorsque celui-ci remplaça lord Curzon, plus proallemand, au Foreign Office en 1924.

Austen Chamberlain appartenait à une famille éminente. Fils de Joseph Chamberlain, l'homme d'État brillant et imprévisible qui avait préconisé une alliance avec l'Allemagne au début du siècle, il était le demi-frère de Neville Chamberlain, l'auteur des accords de Munich. Comme son père, Austen joua un rôle considérable dans les gouvernements de coalition de la Grande-Bretagne. Mais, comme son père aussi, il n'accéda jamais à la plus haute fonction ; il fut même le seul chef du parti conservateur au *xx<sup>e</sup>* siècle à ne pas devenir Premier ministre. Comme le disaient les mauvaises langues, Austen « a[vait] toujours joué le jeu et a[vait] toujours perdu ». Harold Macmillan déclara à son sujet : « Il parlait bien, mais jamais avec grandiloquence. Il était clair, mais pas tranchant [...]. Il était respecté, mais jamais craint <sup>13</sup>. »

Le principal titre de gloire diplomatique de Chamberlain fut son rôle dans l'élaboration du traité de Locarno. Parce qu'on le savait francophile – il avait dit un jour qu'il aimait la France « comme une femme » –, Stresemann redoutait de le voir amorcer une alliance franco-anglaise. C'est cette crainte qui l'avait conduit à entamer le processus qui aboutit à Locarno.

Avec le recul du temps, la faiblesse d'une politique consistant à créer deux catégories de frontières en Europe est devenue évidente. Mais Chamberlain y voyait un prolongement décisif des engagements stratégiques de la Grande-Bretagne, à la limite de ce que l'opinion publique britannique pouvait soutenir. Jusqu'au début du *xviii<sup>e</sup>* siècle, la frontière de sécurité de la Grande-Bretagne s'arrêtait à la Manche. Pendant tout le *xix<sup>e</sup>* siècle, on l'avait repoussée aux frontières des Pays-Bas. Austen Chamberlain essaya de l'étendre jusqu'au Rhin, où, en fin de compte, rien ne vint l'étayer lorsque l'Allemagne la remit en question en 1936. L'octroi d'une garantie à la Pologne excédait les compétences des hommes d'État britanniques en 1925.

Aristide Briand était un dirigeant politique classique de la Troisième République. Après un début de carrière d'agitateur de gauche, il devint un élément incontournable des cabinets français – président du Conseil à l'occasion, mais plus souvent ministre des Affaires étrangères (portefeuille qu'il détint dans quatorze gouvernements). Il comprit très tôt que la position de la France à l'égard de l'Allemagne s'affaiblissait et en conclut que la réconciliation avec l'ennemi d'hier représentait la meilleure chance de sécurité à long terme pour

le pays. Tablant sur son aisance dans les contacts, il espérait décharger l'Allemagne des dispositions les plus lourdes du traité de Versailles.

La politique de Briand ne pouvait pas être populaire dans un pays dévasté par les armées allemandes. De même, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure elle voulait mettre fin à une inimitié d'un siècle ou constituait une *Realpolitik* pratiquée à contrecœur. En période de crise, les Français préféraient la rude austérité de Poincaré, qui réclamait l'application rigide de Versailles. Lorsque les crises prenaient un tour trop aigu – comme après l'occupation de la Ruhr –, on voyait resurgir Briand. Cette perpétuelle alternance empêchait la France de conduire la politique de ces deux figures antinomiques jusqu'à leur aboutissement logique : elle n'était plus assez forte pour mettre à exécution la politique de Poincaré, mais l'opinion française ne permettait pas à Briand d'offrir grand-chose à l'Allemagne pour parvenir à une réconciliation permanente.

Quels que fussent ses mobiles à long terme, Briand comprit que la France, si elle ne recherchait pas d'elle-même la conciliation, y serait contrainte par la pression anglo-saxonne et par la force grandissante de l'Allemagne. Bien que farouche adversaire du traité de Versailles, Stresemann estimait qu'une détente avec la France accélérerait la révision des clauses de désarmement et jetterait les bases d'une révision des frontières orientales de l'Allemagne.

Le 27 septembre 1926, Briand et Stresemann se rencontrèrent à Thoiry, un village pittoresque du Jura français proche de Genève. L'Allemagne venait d'être admise à la Société des Nations, où elle avait été accueillie par un discours chaleureux, éloquent et très personnel de Briand. Dans cette atmosphère grisante, les deux hommes d'État conclurent un marché global pour en finir une bonne fois avec la guerre. La France restituait le territoire de la Sarre sans le plébiscite prévu par le traité de Versailles. Les troupes françaises évacuaient la Rhénanie en moins d'un an, et la commission de contrôle militaire interalliée (IMCC) quittait l'Allemagne. En échange, l'Allemagne rachetait les mines de la Sarre pour trois cents millions de marks, accélérait le paiement des réparations à la France et exécutait le plan Dawes. Autrement dit, Briand proposait de négocier l'abolition des clauses les plus injustes du traité de Versailles contre une aide au redressement économique de la France. L'accord mettait en évidence l'inégalité des positions de négociation. Les gains de l'Allemagne étaient permanents et irrévocables ; ceux de la France se limitaient à des avantages financiers, ponctuels et passagers, dont certains réitéraient les promesses déjà faites par l'Allemagne.

Les propositions de Thoiry se heurtèrent à des obstacles dans les deux capitales. Les nationalistes allemands rejetaient avec violence toute forme de coopération avec Versailles, même à des termes avantageux, et Briand se vit accusé de brader le territoire tampon de la Rhénanie. À quoi s'ajoutait le problème de la mobilisation des obligations destinées à financer les dépenses allemandes additionnelles. Le 11 novembre, Briand interrompit net les pourparlers, déclarant que « la prompte exécution de l'idée de Thoiry a[va]it été tuée par des obstacles techniques <sup>14</sup> ».

Ce fut la dernière tentative en vue d'un règlement général entre la France et l'Allemagne pendant l'entre-deux-guerres. Rien n'indique non plus que la mise en œuvre de ces propositions aurait changé grand-chose. Car la question fondamentale posée par la diplomatie de Locarno subsistait : la conciliation conduirait-elle l'Allemagne à accepter l'ordre international de Versailles ou la rendrait-elle capable de le menacer plus vite ?

Après Locarno, cette question devint de plus en plus caduque. La Grande-Bretagne estimait que la conciliation représentait la seule ligne d'action concrète. L'Amérique y voyait également un impératif moral. L'analyse stratégique ou géopolitique étant passée de mode, les nations parlaient de justice alors même qu'elles se bagarraient sur sa définition. Il s'ensuivit une avalanche de traités qui affirmaient des principes généraux et en appelaient à la Société des Nations – par conviction, par épuisement aussi, et par désir d'ignorer les douloureuses réalités de la géopolitique.

L'après-Locarno vit la France se retirer peu à peu – bien à tort – du règlement de Versailles sous la pression constante des Britanniques (et des Américains), décidés à aller encore plus loin. Après Locarno, les capitaux – principalement américains – affluèrent en Allemagne, accélérant la modernisation de son industrie. La commission de contrôle militaire interalliée, créée pour superviser le désarmement allemand, fut supprimée en 1927, et ses fonctions confiées à la Société des Nations, qui n'avait aucun moyen de vérifier sa bonne exécution.

Le réarmement secret de l'Allemagne s'accéléra. Dès 1920, le ministre de l'Industrie de l'époque, Walther Rathenau, avait consolé les militaires en faisant valoir que le démantèlement des armements lourds prévu par Versailles touchait principalement des armes qui, de toute façon, seraient bientôt obsolètes. Et rien, affirmait-il, ne pouvait empêcher la recherche sur les armes modernes ni la mise en place des industries voulues pour les construire rapidement. Assistant à des manœuvres militaires en 1926, peu après la ratification des accords de Locarno et au moment où Briand et Stresemann se rencontraient à Thoiry, le maréchal Hindenburg, commandant en chef de l'armée allemande pendant les trois dernières années de guerre et élu depuis peu président, déclara : « J'ai vu aujourd'hui que l'excellence et le savoir-faire traditionnels de l'armée allemande ont été préservés <sup>15</sup>. » Si tel était le cas, la sécurité de la France serait menacée dès qu'on lèverait les restrictions sur les effectifs de l'armée allemande.

À mesure que la question du désarmement passait au premier plan des préoccupations de la diplomatie internationale, le danger se précisait. Exigeant l'égalité politique, l'Allemagne créait avec soin le cadre psychologique nécessaire en réclamant la parité militaire pour une période ultérieure. La France refusait de désarmer tant qu'elle n'aurait pas obtenu d'autres garanties de sécurité ; la Grande-Bretagne, le seul pays en position de les donner, refusait de garantir les dispositions du traité de Versailles à l'est et s'en tenait à celles de Locarno à l'ouest, montrant ainsi que Locarno l'engageait moins qu'une alliance.

Pour éviter, ou au moins retarder, l'avènement de l'égalité officielle de l'Allemagne, la France se plia au jeu consistant à définir des critères de réduction des armements propres à satisfaire les experts de la Société des Nations en la matière. Elle soumit à la commission préparatoire de la Société des Nations un rapport détaillé mettant en regard les forces réelles et les forces potentielles, les effectifs de réserve entraînés et les tendances démographiques, les armes en voie de conception et le rythme du changement technologique. Mais aucune de ces théories bellement filées ne cernait le vrai problème, à savoir qu'à niveau égal d'armement, même bas, la sécurité de la France était menacée par le potentiel de mobilisation supérieur de l'Allemagne. Plus la France semblait souscrire aux postulats de la commission préparatoire, plus elle créait une pression jouant contre elle. En définitive, sa tactique servit essentiellement à conforter les Anglo-Saxons dans leur conviction : c'était la France qui constituait le véritable obstacle au désarmement, donc à la paix.

Le dilemme de la France avait ceci de tragique que, après Locarno, elle n'avait plus les moyens de sa politique et devait s'employer à se rassurer. La politique française se réduisit ainsi de plus en plus à un réflexe défensif. Cet état d'esprit se traduisit par la construction de la ligne Maginot, commencée moins de deux ans après Locarno – à une époque où l'Allemagne était encore désarmée et où l'indépendance des nouveaux États d'Europe de l'Est dépendait de la capacité de la France à voler à leur secours. En cas d'agression allemande, seule une stratégie offensive de la France, articulée autour de l'utilisation de la Rhénanie démilitarisée comme otage, pouvait assurer leur salut. Or la ligne Maginot signifiait que la France entendait rester sur la défensive à l'intérieur de ses frontières, laissant ainsi les mains libres à l'Allemagne à l'est. Les stratégies politique et militaire de la France n'étaient plus en phase.

Les dirigeants désorientés ont tendance à compenser la perte de leurs repères par de grandes manœuvres de relations publiques. Voulant donner l'impression de ne pas rester inactif, Briand profita du dixième anniversaire de l'entrée en guerre de l'Amérique pour soumettre à Washington, en juin 1927, un projet de traité : les deux gouvernements renonceraient à la guerre dans leurs relations mutuelles et conviendraient de régler leurs différends par des voies pacifiques. Le secrétaire d'État américain, Frank Kellogg, resta perplexe devant un document qui renonçait à ce que personne ne craignait et proposait ce que tout le monde considérait comme acquis. L'approche des élections de 1928 l'aida à y voir plus clair ; la « paix » était un thème porteur, et le projet de Briand présentait l'avantage de n'entraîner aucune conséquence concrète.

Au début de 1928, le secrétaire d'État répondit en approuvant le projet. Mais il faisait mieux que Briand : il proposait un pacte de renonciation à la guerre élargi au plus grand nombre de pays possible. L'offre se révéla aussi irrésistible que dénuée de sens. Le 27 août 1928, quinze nations signaient en fanfare le pacte de Paris (plus connu sous le nom de pacte Briand-Kellogg), renonçant à la guerre comme instrument de politique nationale. Presque tous les pays du monde s'empressèrent de le ratifier, parmi lesquels l'Allemagne, le

Japon et l'Italie, les nations dont les agressions devaient mettre à mal la décennie suivante.

Le pacte n'était pas plus tôt signé que le doute s'emparait des hommes d'État de la planète. La France nuança sa proposition originelle en insérant une clause rendant légales les guerres de légitime défense et celles qui honoraient les obligations découlant de la Société des Nations, des garanties de Locarno et de toutes ses alliances personnelles. On en revenait au point de départ, car les exceptions englobaient tous les cas de figure envisageables. Après quoi la Grande-Bretagne exigea d'avoir toute liberté d'action pour défendre son empire. Mais c'est l'Amérique qui émit les réserves les plus radicales; elle invoquait la doctrine de Monroe, le droit de légitime défense et le fait qu'il revenait à chaque nation d'évaluer les exigences de sa défense. Tirant parti de tous les points faibles du pacte, les États-Unis refusaient aussi de participer à toute action destinée à garantir son application.

Témoignant devant la commission des Affaires étrangères du Sénat quelques mois plus tard, Kellogg avança la théorie peu ordinaire que le pacte n'obligeait nullement les États-Unis à porter secours aux victimes d'une agression, car ladite agression aurait déjà prouvé par elle-même que le pacte était caduc. «Supposons qu'une autre nation rompe ce traité; qu'aurions-nous à y voir?» demanda Thomas Walsh, sénateur du Montana. «Strictement rien», répondit le secrétaire d'État <sup>16</sup>.

Kellogg avait réduit le pacte à une tautologie : il préserverait la paix aussi longtemps que la paix serait préservée. La guerre était déclarée hors la loi en toutes circonstances, sauf les plus prévisibles. D'où ce constat de D.W. Brogan sur le pacte Briand-Kellogg : «Les États-Unis, qui avaient supprimé tous les méfaits des boissons alcooliques avec le dix-huitième amendement, invitaient le monde à supprimer la guerre en prenant l'engagement de le faire. Le monde, n'osant pas vraiment y croire ou en douter, obéit <sup>17</sup>.»

En définitive, l'idée de départ de Briand fut transformée par ses alliés de naguère en de nouveaux moyens de pression contre la France. La guerre ayant été déclarée hors la loi, il était désormais largement admis que la France avait l'obligation d'accélérer son propre désarmement. Pour symboliser cette ère de bonne volonté, les Alliés mirent fin à l'occupation de la Rhénanie en 1928, avec cinq ans d'avance sur le calendrier.

Simultanément, Austen Chamberlain fit savoir que, de l'avis de la Grande-Bretagne, la frontière polonaise avec l'Allemagne pouvait, et même devait, être modifiée, pour peu que les Allemands se comportent en gens civilisés :

Si elle [l'Allemagne] entre à la Société des Nations et y joue son rôle dans un esprit de coopération et de conciliation, je crois pour ma part que, dans un nombre raisonnable d'années, elle se retrouvera dans une position où son appui économique et commercial sera si nécessaire et son amitié politique si désirable pour la Pologne qu'elle sera capable, sans recourir à l'appareil de la Société des Nations, de prendre de son propre chef des dispositions amicales à l'égard des Polonais [...]. Si l'on pouvait empêcher l'opinion et la presse

allemandes de tant parler des frontières orientales, on parviendrait plus vite à une solution <sup>18</sup>.

Stresemann profita habilement de l'entrée de l'Allemagne à la Société des Nations pour accroître sa marge de manœuvre à l'égard de l'Union soviétique et pour exercer une pression accrue sur la France à propos de la parité des armements. C'est ainsi qu'il demanda – et obtint – que l'Allemagne soit dispensée de participer au dispositif d'application du pacte de la Société des Nations (article 16), alléguant qu'une Allemagne désarmée n'était pas en position de faire face aux risques des sanctions. Ensuite, adoptant une tactique qui rappelait le style de Bismarck, il informa Moscou que sa demande d'exemption avait été motivée par les hésitations de l'Allemagne à entrer dans une coalition antisoviétique.

Moscou comprit l'allusion. Moins d'un an après Locarno, en avril 1926, l'Union soviétique et l'Allemagne signaient un traité de neutralité à Berlin. Chacune des parties convenait de rester neutre si l'autre était attaquée par une tierce puissance ; chacune s'engageait à n'adhérer à aucune entente politique et à ne participer à aucun boycottage économique visant l'autre – quel que fût le problème. De fait, en vertu de cette clause, les deux pays se dégageaient des obligations que la sécurité collective leur imposait réciproquement. Et l'Allemagne s'était déjà exemptée de l'application de sanctions contre qui que ce soit. Berlin et Moscou se rejoignaient dans une même hostilité à la Pologne, comme le chancelier allemand Wirth l'avait expliqué à son ambassadeur à Moscou, Ulrich von Brockdorff-Rantzau : « Je serai franc : la Pologne doit être éliminée [...]. Je ne conclus aucun traité qui puisse renforcer la Pologne <sup>19</sup>. »

Les dirigeants français, en particulier Briand, n'en concluaient pas moins que la politique d'exécution restait la seule option réaliste de la France. Si ses pires craintes se confirmaient et que l'Allemagne renouait avec sa politique belliqueuse, la France ne pourrait espérer obtenir enfin le soutien britannique et se conserver la bonne volonté de l'Amérique si on pouvait lui reprocher d'avoir torpillé la réconciliation.

Peu à peu, le centre de gravité de l'Europe se déplaça vers Berlin. Le plus surprenant est que la position de Stresemann sur la scène intérieure ne cessa de se dégrader pendant toute cette période. Le nationalisme ambiant s'exprima, notamment, dans la réaction au plan Young proposé par les Alliés lorsque le plan Dawes arriva à expiration, en 1929. Le plan Young réduisait encore d'un cran les réparations allemandes et leur fixait une date limite, encore éloignée. En 1924, le plan Dawes avait été adopté avec l'appui des conservateurs allemands ; en 1929, le plan Young, qui proposait des termes nettement plus avantageux, déclencha les critiques des conservateurs allemands, épaulés par le jeune parti nazi et par les communistes. Il finit par être voté au Reichstag à une majorité de vingt voix seulement.

L'esprit de Locarno avait symbolisé pendant quelques années la bonne volonté des anciens adversaires de la Première Guerre mondiale. Mais le mot « esprit » signifie aussi fantôme, et à la fin de la décennie il devint de bon ton,

dans les milieux nationalistes allemands, de plaisanter sur le « fantôme » de Locarno. Cette attitude désabusée à l'égard de la pièce maîtresse de l'ordre international de Versailles se manifesta même pendant les jours heureux de la reprise économique en Allemagne, avant que la Dépression ne radicalise définitivement la politique allemande.

Stresemann mourut le 3 octobre 1929. Il se révéla irremplaçable, car le pays ne disposait d'aucun dirigeant doté d'un talent ou d'une finesse d'esprit comparables, et, surtout, la réhabilitation de l'Allemagne et la pacification de l'Europe avaient largement reposé sur la confiance que les puissances occidentales accordaient à l'homme. Pendant une assez longue période, le sentiment prévalut que Stresemann avait incarné toutes les qualités du « bon Européen ». On le traitait à cet égard en précurseur du grand Konrad Adenauer, qui reconnut que la France et l'Allemagne partageaient une destinée commune de part et d'autre de l'abîme creusé par leur rivalité historique.

Or, lorsqu'on y eut accès, les dossiers personnels de Stresemann démentirent cette vision séraphique du personnage. Ils révélèrent un praticien de la *Realpolitik*, un calculateur qui avait toujours cherché l'intérêt national de l'Allemagne avec une obstination inflexible : il s'agissait pour lui de rendre à l'Allemagne sa stature d'avant 1914, de la dégager du fardeau financier des réparations, de parvenir à la parité militaire avec la France et la Grande-Bretagne, de rectifier la frontière orientale de l'Allemagne et de réaliser l'union (*Anschluss*) de l'Autriche et de l'Allemagne. Edgar Stern-Rubarth, un assistant de Stresemann, évoqua ainsi les objectifs de son patron :

Stresemann espérait en dernier ressort, comme il me le confia un jour, libérer la Rhénanie, recouvrer Eupen et Malmédy et la Sarre, parfaire l'*Anschluss* de l'Autriche, et obtenir, par le biais d'un mandat quelconque, une colonie africaine où l'on pourrait s'approvisionner en matières premières et créer un exutoire au trop-plein d'énergie de la jeune génération<sup>20</sup>.

Stresemann n'était donc manifestement pas un « bon Européen », mais il est vrai que l'expression ne serait forgée qu'après la Seconde Guerre mondiale. La plupart des hommes d'État occidentaux estimaient comme lui qu'il fallait réviser Versailles, surtout les clauses concernant l'Est, et que Locarno ne représentait qu'une étape de cette révision. Pour la France, naturellement, c'était une douleur insupportable que d'avoir à traiter avec une Allemagne renaissante après une guerre qui l'avait vidée de sa substance. Pourtant la situation reflétait très exactement la nouvelle répartition des forces. Stresemann comprit que, même dans les limites du traité de Versailles, l'Allemagne restait potentiellement la nation la plus forte d'Europe. Il en déduisit, conformément à la *Realpolitik*, qu'il avait devant lui la possibilité de permettre à l'Allemagne de retrouver au moins son niveau de 1914, et peut-être au-delà.

Toutefois, à la différence des nationalistes qui le critiquaient – et à l'inverse des nazis –, Stresemann misait sur la patience, le compromis et la bénédiction

du Concert européen pour parvenir à ses fins. Sa souplesse d'esprit lui permit de troquer des concessions sur le papier – surtout à propos du problème sensible et symbolique des réparations – contre la fin de l'occupation militaire de l'Allemagne et la perspective de changements plus lointains qui ne manqueraient pas de placer son pays dans une position de plus en plus centrale. Mais, à la différence des nationalistes allemands, il ne voyait pas la nécessité d'une révision brutale de Versailles.

Les ressources et le potentiel de l'Allemagne donnèrent à Stresemann les moyens de sa politique. La guerre n'avait pas paralysé le pays, et Versailles avait renforcé sa position géopolitique. Même la défaite infiniment plus désastreuse de la Seconde Guerre mondiale ne parviendrait pas à éliminer l'influence allemande en Europe. Au lieu de voir en Stresemann un précurseur de l'offensive nazie contre les valeurs occidentales, il serait plus exact de considérer les excès des nazis comme une interruption du processus graduel et presque certainement pacifique qui aurait permis à son pays de jouer un rôle décisif en Europe.

Avec le temps, cette tactique aurait très bien pu se transformer en stratégie, et le sens de l'opportunité en conviction. Plus récemment, le président Sadate, lorsqu'il chercha un rapprochement avec Israël, voulut presque sûrement saper l'image qu'avait l'Occident du bellicisme arabe et mettre Israël, psychologiquement, sur la défensive. Comme Stresemann, Sadate tenta certainement de détacher son adversaire de ses amis. En accédant aux exigences raisonnables des Israéliens, il espérait mettre en sourdine le refus catégorique d'Israël de restituer les terres arabes, et surtout égyptiennes. Mais, à mesure que le temps passait, il endossa réellement ce rôle d'apôtre de la paix et de guérisseur des désaccords internationaux qui n'était peut-être qu'une pose au début. Le moment venu, la recherche de la paix et de la conciliation cessèrent d'être pour Sadate des instruments de l'intérêt national, pour devenir des valeurs en soi. Stresemann suivait-il le même parcours? Son décès prématuré nous laisse devant une énigme de l'histoire.

À l'époque de la mort de Stresemann, le problème des réparations était en voie de résolution et l'on avait réglé celui de la frontière occidentale de l'Allemagne. Celle-ci continuait à réclamer la révision des clauses de Versailles touchant à ses frontières orientales et au désarmement. L'occupation de son territoire, destinée à faire pression sur elle, s'était révélée sans effet, et la modification des termes de la sécurité collective à Locarno n'avait pas imposé silence à ses demandes de parité. Les hommes d'État européens consacraient à présent tous leurs efforts au désarmement, la meilleure chance de paix à leurs yeux.

Chez les Britanniques, l'idée que l'Allemagne avait droit à la parité tournait à l'obsession. Dès son premier mandat, en 1924, le Premier ministre travailliste, Ramsay MacDonald, avait fait du désarmement sa priorité. Lors de son second mandat, qui débuta en 1929, il interrompit la construction d'une base navale à Singapour et la mise en chantier de nouveaux croiseurs et sous-marins. En 1932, son gouvernement annonça un moratoire sur la construction

aéronautique. D'après son principal conseiller en la matière, Philip Noel-Baker, seul le désarmement pouvait empêcher une autre guerre.

L'illogisme fondamental de la parité pour l'Allemagne et de la sécurité pour la France attendait toujours d'être résolu, peut-être parce qu'il était insoluble. En 1932, un an avant l'arrivée de Hitler au pouvoir, Édouard Herriot, alors président du Conseil, prophétisait : « Je n'ai pas d'illusions. Je suis convaincu que l'Allemagne veut réarmer [...]. Nous sommes à un tournant de l'histoire. Jusqu'à maintenant l'Allemagne a mené une politique de docilité [...]. Aujourd'hui elle entame une politique d'affirmation. Demain ce sera une politique d'exigences territoriales <sup>21</sup>. » Le plus frappant, dans ce constat, c'est son ton passif, résigné. Herriot ne disait pas un mot de l'armée française, encore la plus grande d'Europe, ni de la Rhénanie, démilitarisée aux termes du traité de Locarno, ni des engagements de la France en Europe de l'Est. Refusant de se battre pour ses convictions, la France attendait simplement son destin.

La Grande-Bretagne voyait les affaires continentales sous un jour très différent. Soucieuse de se concilier l'Allemagne, elle pressait obstinément la France d'accepter la parité. On sait avec quelle ingéniosité les experts du désarmement concoctent des plans qui répondent aux aspects formels des problèmes de sécurité sans s'attaquer au fond. Les experts britanniques conçurent donc une proposition qui accordait la parité à l'Allemagne mais sans autoriser la conscription, donnant ainsi un avantage théorique à la France, forte d'un vaste vivier de réservistes entraînés (comme si l'Allemagne, à ce point, n'allait pas inventer un moyen pour échapper à cette restriction ultime, et relativement mineure).

Au cours de cette même année fatidique qui précéda l'accession de Hitler au pouvoir, le gouvernement démocratique allemand se sentit suffisamment sûr de lui pour quitter la Conférence du désarmement en signe de protestation contre ce qu'il appelait la discrimination française. On le convainquit de revenir en lui promettant l'« égalité des droits dans un système qui assurerait la sécurité à toutes les nations <sup>22</sup> », une formule évasive sous-entendant le droit théorique à la parité, assortie de clauses de « sécurité » qui rendaient celle-ci trop difficile à concrétiser. L'opinion publique n'en était plus à ce genre de subtilités. Le *New Statesman*, un organe de gauche, y vit « la reconnaissance inconditionnelle du principe de l'égalité des États ». À l'autre extrémité du spectre politique britannique, le *Times* approuva « la rectification opportune de l'inégalité <sup>23</sup> ».

Parler d'« égalité au sein d'un système de sécurité » représentait toutefois une contradiction dans les termes. La France n'était plus assez forte pour se défendre contre l'Allemagne, et la Grande-Bretagne continuait à lui refuser l'alliance militaire capable de mettre en place un semblant d'égalité géopolitique (quoique fondée sur l'expérience de la guerre, donc déjà contestable). Tout en collant à une définition purement formaliste de l'égalité, consistant en l'abandon du traitement discriminatoire envers l'Allemagne, l'Angleterre ne disait pas un mot des répercussions de cette égalité sur l'équilibre européen. En 1932, le Premier ministre MacDonald déclarait avec exaspération au

ministre des Affaires étrangères français, Joseph Paul-Boncour : « Les exigences de la France créaient toujours une difficulté parce qu'elles demandaient à la Grande-Bretagne d'assumer de nouvelles obligations, éventualité qui ne saurait être envisagée pour l'instant <sup>24</sup>. » On s'attardait encore dans cette impasse démoralisante lorsque Hitler quitta les négociations sur le désarmement en octobre 1933.

Après dix années de diplomatie centrée sur l'Europe, ce fut – de manière imprévue – le Japon qui prouva le peu de substance de la sécurité collective et de la Société des Nations elle-même, et ouvrit une décennie d'escalade de la violence.

En 1931, les forces japonaises occupèrent la Mandchourie, qui faisait juridiquement partie de la Chine, bien que les autorités du gouvernement central chinois s'en fussent désintéressées depuis de nombreuses années. C'était la première intervention de cette ampleur depuis la création de la Société des Nations. Mais l'institution ne disposait toujours pas des mécanismes lui permettant d'appliquer ne fût-ce que les sanctions économiques prévues en son article 16. Son indécision illustrait le dilemme fondamental de la sécurité collective : aucun pays n'était prêt à se battre contre le Japon (ou n'était en position de le faire sans la participation de l'Amérique, étant donné que la marine japonaise avait la maîtrise des mers en Asie). Et, même si ces mécanismes avaient existé, aucun pays ne désirait réduire ses échanges commerciaux avec le Japon en pleine Dépression ; par ailleurs, aucun pays n'était disposé à approuver l'occupation de la Mandchourie. Aucun des membres de la Société des Nations ne savait comment surmonter les contradictions qu'ils s'infligeaient eux-mêmes.

On finit par imaginer un artifice qui permettait de ne rien faire du tout. Il prit la forme d'une mission d'enquête – le procédé habituel par lequel les diplomates signifient qu'ils souhaitent conclure à la nécessité de ne pas agir. Ces commissions demandent du temps : pour se constituer, pour entreprendre leurs travaux, pour parvenir à un consensus – et à ce moment-là, avec un peu de chance, le problème peut avoir disparu de lui-même. Le Japon en était si persuadé qu'il prit l'initiative de recommander cette enquête. Ce qu'on appela la commission Lytton rapporta que les griefs du Japon étaient justifiés, mais qu'il aurait dû d'abord épuiser tous les recours pacifiques pour rectifier la situation. Le Japon jugea excessive cette réprimande, pourtant extrêmement modérée si l'on songe qu'elle sanctionnait l'occupation d'un territoire plus grand que le sien ; il se retira de la Société des Nations. Ce fut le premier accroc au tissu de l'institution, qui partirait bientôt en lambeaux.

L'Europe minimisa l'événement (fruit, dit-elle, du comportement aberrant d'un continent lointain). Les pourparlers sur le désarmement se poursuivirent comme si la crise de Mandchourie n'existait pas, transformant le débat sur la sécurité en rite cérémoniel. Et puis, le 30 janvier 1933, Hitler arriva au pouvoir en Allemagne et prouva sans contestation possible que l'ordre de Versailles n'avait été qu'un château de cartes.



## 12

### La fin d'une illusion : Hitler et la destruction de Versailles

L'arrivée de Hitler au pouvoir marqua l'apparition d'une des plus grandes calamités de l'histoire mondiale. Sans lui, l'effondrement du château de cartes qui représentait l'ordre international de Versailles aurait pu se produire de manière pacifique, en tout cas non catastrophique. Or ce processus ferait inéluctablement de l'Allemagne la nation la plus puissante du continent; l'orgie de tueries et de dévastation qu'elle déchaîna fut l'œuvre d'une personnalité démoniaque.

Hitler s'imposa sur la scène par ses discours. À la différence des autres chefs révolutionnaires, c'était un aventurier politique solitaire, qui n'incarnait aucune grande école de pensée politique. Sa philosophie, telle que l'exprimait *Mein Kampf*, consistait en une refonte vulgarisée des théories classiques de la droite extrémiste. En tant que telle, elle n'aurait jamais été capable d'impulser un courant de pensée qui aboutirait à une révolution, comme *Das Kapital* de Marx ou les œuvres des philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Son talent de démagogue propulsa Hitler à la tête de l'Allemagne et lui fournit des réserves auxquelles il puisa largement tout au long de sa carrière. Doté des qualités innées du hors-la-loi et détectant les faiblesses psycholo-

allemand avait maintenant à sa tête un chancelier qui avait proclamé haut et fort son intention de détruire le règlement de Versailles, de réarmer et de se lancer ensuite dans une politique d'expansion. Pourtant les démocraties ne crurent pas devoir prendre de précautions particulières. L'arrivée de Hitler fortifia en tout cas la Grande-Bretagne dans sa détermination à poursuivre une politique de désarmement. Il se trouva même des diplomates britanniques pour estimer que Hitler représentait un meilleur espoir de paix que les gouvernements moins stables qui l'avaient précédé. « [Sa] signature lierait l'Allemagne comme celle d'aucun autre Allemand par le passé <sup>3</sup> », écrivait avec enthousiasme l'ambassadeur britannique Phipps au Foreign Office. De l'avis de Ramsay MacDonald, la France n'avait pas besoin de garantie britannique car, si l'Allemagne dénonçait un accord de désarmement, « elle se heurterait à une très forte opposition mondiale <sup>4</sup> ».

Bien entendu, ces déclarations apaisantes ne rassuraient pas la France. Elle ne savait toujours pas comment assurer sa sécurité si l'Allemagne réarmait et si la Grande-Bretagne lui refusait une garantie. Dès lors que l'opinion mondiale réagissait vraiment avec autant d'intransigeance aux violations des traités, pourquoi la Grande-Bretagne montrait-elle si peu d'empressement à donner une garantie ? Parce que « l'opinion publique anglaise ne la soutiendrait pas », répondit sir John Simon, secrétaire au Foreign Office, confirmant les pires craintes de la France : on ne pouvait pas compter sur la Grande-Bretagne pour défendre ce qu'elle n'aurait pas garanti <sup>5</sup>. Mais pourquoi l'opinion publique britannique ne soutiendrait-elle pas une garantie ? Parce qu'elle ne croyait pas à la possibilité d'une agression, répondit Stanley Baldwin, chef du parti conservateur et – seulement en titre – du gouvernement britannique :

S'il pouvait être prouvé que l'Allemagne réarmait, alors une nouvelle situation surgirait immédiatement, à laquelle l'Europe devrait faire face [...]. Si une telle situation se présentait, le gouvernement de Sa Majesté devrait l'examiner très sérieusement, mais cette situation ne s'est pas encore présentée <sup>6</sup>.

L'argument était parfaitement spécieux : une garantie se révélait à la fois trop risquée et inutile puisque, après avoir atteint la parité des armements, l'Allemagne serait satisfaite. Mais comment une garantie de ce que l'Allemagne ne contestait pas serait-elle devenue trop dangereuse ? Finalement, Hitler mit lui-même un terme aux dérobades et à l'hypocrisie. Le 14 octobre 1933, l'Allemagne quitta définitivement la Conférence du désarmement – non parce que Hitler n'avait pas obtenu gain de cause, mais parce qu'il craignait de voir satisfaire les exigences de parité de l'Allemagne, ce qui l'aurait empêché de réarmer sans limite. Une semaine après, il se retirait de la Société des Nations. Au début de 1934, il annonça que l'Allemagne réarmait. L'Allemagne se coupa de la communauté mondiale sans dommage apparent.

Hitler avait clairement lancé un défi, mais les démocraties ne comprenaient pas trop ce qu'il signifiait. En réarmant, Hitler ne mettait-il pas en œuvre ce que la plupart de États membres de la Société des Nations lui avaient déjà

accordé en principe ? Pourquoi réagir avant que Hitler ait bel et bien commis un acte d'agression caractérisé ? Après tout, n'était-ce pas la raison d'être de la sécurité collective ? Les dirigeants des démocraties occidentales s'épargnaient ainsi des choix pénibles et ambigus. Il était bien plus facile d'attendre une démonstration claire de la mauvaise foi de Hitler ; tant qu'elle ne serait pas faite, en effet, on ne pouvait compter sur le soutien de l'opinion pour appuyer des mesures énergiques – de l'avis, en tout cas, des dirigeants des démocraties. Hitler, bien entendu, avait de bonnes raisons de dissimuler ses véritables intentions jusqu'au jour où les démocraties n'auraient plus le temps d'organiser une résistance efficace. D'un autre côté, les hommes d'État des démocraties, pendant l'entre-deux-guerres, redoutaient davantage un conflit qu'un affaiblissement de l'équilibre des forces. La sécurité, déclarait Ramsay MacDonald, devait être recherchée « par des moyens non pas militaires, mais moraux ».

Hitler exploita habilement cette attitude en lançant périodiquement des offensives de paix qui flattaient avec adresse les illusions de ses victimes en puissance. Lorsqu'il se retira des négociations sur le désarmement, il proposa de limiter les effectifs de l'armée allemande à 300 000 hommes, et sa force aérienne à la moitié de celle de la France. La proposition détourna l'attention du fait que l'Allemagne avait revu et corrigé le chiffre de 100 000 hommes fixé par Versailles, tout en paraissant accepter de nouveaux plafonds (qu'on n'atteindrait pas avant plusieurs années – et à ce moment-là, ces limites seraient de toute évidence franchies elles aussi).

La France refusa, déclarant qu'elle assumerait elle-même sa sécurité. Le ton hautain de la réponse française cachait mal que ses pires craintes – l'égalité militaire avec l'Allemagne (ou pis) – devenaient une réalité. La Grande-Bretagne en déduisit qu'il fallait, plus que jamais, désarmer. Le cabinet annonça : « Nous continuerons à rechercher, par la coopération internationale, la limitation et la réduction des armements mondiaux, aux termes de nos obligations définies par la Société des Nations et comme seul moyen d'empêcher une course aux armements <sup>7</sup>. » Le cabinet en vint même à la conclusion, pour le moins extraordinaire, que la meilleure solution consistait à négocier à partir de ce qui devenait, de son propre aveu, une position de faiblesse. Le 29 novembre 1933 – six semaines après que Hitler eut ordonné à la délégation allemande de quitter la Conférence du désarmement – Baldwin déclarait ainsi au cabinet :

Si nous n'avions aucun espoir de parvenir à une limitation des armements, nous aurions tous les droits d'éprouver des inquiétudes, non seulement en ce qui concerne l'armée de l'air, mais aussi l'armée de terre et la marine. [La Grande-Bretagne a fait] tout ce qui était en son pouvoir pour parvenir à un plan de désarmement qui inclurait l'Allemagne <sup>8</sup>.

Puisque l'Allemagne réarmait et que l'état des défenses britanniques inspirait, pour citer Baldwin, des inquiétudes, le renforcement du potentiel militaire britannique aurait dû être à l'ordre du jour. Or Baldwin fit exactement

l'inverse. Il continua à geler la production d'avions militaires, ce qu'on avait commencé à faire en 1932. Cette attitude voulait exprimer « le désir toujours plus vif du gouvernement de Sa Majesté d'encourager les travaux de la Conférence du désarmement <sup>9</sup> ». Baldwin omettait d'expliquer ce qui pourrait amener Hitler à négocier le désarmement tant que la Grande-Bretagne s'emploierait à désarmer unilatéralement. (On peut expliquer plus charitablement la politique de Baldwin en faisant valoir que la Grande-Bretagne mettait au point, à ce moment-là, de nouveaux prototypes d'avions ; n'ayant rien à construire tant qu'ils ne seraient pas prêts, Baldwin faisait de nécessité vertu.)

La France, elle, se réfugiait dans une analyse où elle prenait ses désirs pour des réalités. L'ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris rapportait : « La France est revenue de fait à une politique de prudence extrême, elle est opposée à toute mesure énergique qui sentirait l'aventure militaire <sup>10</sup>. » Un rapport adressé à Édouard Daladier, alors ministre de la Guerre, montre que même la France commençait à pencher pour l'orthodoxie de la Société des Nations. L'attaché militaire français à Berlin considérait le désarmement comme la façon la plus efficace de contenir Hitler, s'étant convaincu que des fanatiques plus dangereux rôdaient en coulisses :

Il semble que nous n'ayons pas d'autre solution que de parvenir à un accord qui contiendra [...] au moins pour un temps l'expansion militaire de l'Allemagne [...]. Si Hitler est sincère en affirmant qu'il veut la paix, nous pourrions nous féliciter d'être parvenus à un accord ; s'il nourrit d'autres desseins ou s'il doit céder le pas un jour à quelque fanatique, nous aurons au moins retardé le déclenchement d'une guerre, et c'est un avantage non négligeable <sup>11</sup>.

La Grande-Bretagne et la France décidèrent de laisser l'Allemagne poursuivre son réarmement parce qu'elles ne savaient pas, littéralement, quoi faire d'autre. La Grande-Bretagne n'était pas encore prête à renoncer à la sécurité collective et à la Société des Nations, et la France se sentait à présent bien trop découragée pour se résoudre à suivre ses prémonitions : bref, la France n'osait pas agir seule, et la Grande-Bretagne refusait d'agir de concert.

Il est facile, après coup, de se moquer des mobiles que les contemporains prêtaient à Hitler. Mais au début ses ambitions, sans parler de ses actes délictueux, ne s'imposèrent pas avec une telle évidence. Pendant ses deux premières années de pouvoir, le nouveau chancelier se préoccupa avant tout de consolider sa position. De l'avis de nombreux dirigeants français et britanniques, toutefois, le style agressif de sa politique étrangère était plus que contrebalancé par son anticommunisme irréductible et par le redressement de l'économie allemande.

Les hommes d'État se heurtent régulièrement au même dilemme : lorsqu'ils ont le maximum de possibilités d'action, ils ne détiennent qu'un minimum d'informations. Le temps qu'ils comblent cette lacune, la possibilité d'une action décisive risque fort d'avoir disparu. Dans les années 1930, les dirigeants britanniques doutaient trop des objectifs de Hitler et les dirigeants français doutaient

trop d'eux-mêmes pour agir en fonction d'hypothèses impossibles à prouver. Le prix à payer pour connaître la vraie nature de Hitler, ce furent des dizaines de millions de tombes creusées d'un bout à l'autre de l'Europe. Par ailleurs, si les démocraties avaient contraint Hitler à l'épreuve de force dans les premières années de son régime, les historiens se demanderaient encore s'il était un nationaliste incompris ou un fou obsédé par l'idée de dominer le monde.

La perplexité de l'Ouest quant aux mobiles de Hitler était tout de même bien curieuse. Les principes de l'équilibre des forces auraient dû faire comprendre qu'une Allemagne grande et forte, bordée à l'est par des États petits et faibles, constituait une menace dangereuse. Aux termes de la *Realpolitik*, et indépendamment des mobiles de Hitler, les relations de l'Allemagne avec ses voisins seraient déterminées par leur force relative. L'Ouest aurait dû passer moins de temps à évaluer les mobiles de Hitler, et plus de temps à faire contrepoids à la force croissante de l'Allemagne.

Personne n'a mieux décrit le résultat des hésitations des alliés occidentaux à affronter Hitler que Joseph Goebbels, le diabolique chef de la propagande de Hitler. En avril 1940, à la veille de l'invasion de la Norvège par les nazis, il déclara au cours d'un *briefing* secret :

Nous avons réussi jusqu'à maintenant à laisser l'ennemi dans l'obscurité quant aux vrais buts de l'Allemagne, de la même façon qu'avant 1932 nos ennemis intérieurs n'ont jamais vu où nous allions ni que notre serment de légalité n'était qu'un piège [...]. Ils auraient pu nous supprimer. Ils auraient pu arrêter ou deux d'entre nous en 1925 et ç'eût été la fin. Non, ils nous ont laissés dans la zone dangereuse. C'est exactement ce qui s'est passé aussi en politique étrangère [...]. En 1933, un président du Conseil français aurait dû dire (et si j'avais été le président du Conseil français, je l'aurais dit) : « Le nouveau chancelier du Reich est l'homme qui a écrit *Mein Kampf*, qui dit ceci et cela. Cet homme ne doit pas être toléré dans notre voisinage. Ou bien il disparaît, ou bien nous agissons ! » Mais ils ne l'ont pas fait. Ils nous ont laissés tranquilles et ils nous ont laissés nous glisser dans la zone dangereuse, et nous avons été capables d'éviter tous les écueils. *Et quand nous avons été prêts, et bien armés, mieux qu'eux, alors ils ont déclaré la guerre* <sup>12</sup> ! [Les italiques sont dans l'original.]

Les dirigeants des démocraties refusèrent de comprendre qu'une fois que l'Allemagne aurait atteint un niveau d'armement donné la question des véritables intentions de Hitler perdrait toute pertinence. S'il n'était pas arrêté ou contrebalancé, le développement rapide de la force militaire allemande ne pouvait que détruire l'équilibre.

C'est ce que prophétisait Churchill, en fait, mais il était bien seul à le faire... Car dans les années 1930, la traversée du désert n'avait pas encore pris fin pour les prophètes, et les dirigeants britanniques, dans une rare démonstration d'unanimité qui couvrait tout le spectre politique, refusèrent d'écouter les avertissements de Churchill. Partant du principe que la paix passait non par

l'état de préparation mais par le désarmement, ils traitèrent Hitler comme un problème psychologique, non comme un danger stratégique.

Lorsqu'en 1934 Churchill pressa la Grande-Bretagne de réagir au réarmement de l'Allemagne en accroissant son armée de l'air, le gouvernement et les leaders de l'opposition accueillirent ses recommandations avec le même mépris. Herbert Samuel se fit le porte-parole du parti libéral : « On dirait qu'il s'est engagé non pas à donner un conseil sain, solide [...] mais [...] dans une partie de *bridge* imprudente [...]. Toutes ces formules sont dangereuses <sup>13</sup>. » Sir Stafford Cripps soutint la thèse des travaillistes avec une ironie méprisante :

On peut le décrire comme un vieux baron du Moyen Âge qui se moque de la possibilité d'un désarmement dans les baronnies de ce pays et déclare que la seule façon pour lui et pour ses vassaux de préserver leur sécurité et leurs vaches est d'avoir l'armement le plus solide possible <sup>14</sup>.

Le Premier ministre conservateur Baldwin paracheva l'unanimité en informant la Chambre des communes qu'il n'avait pas « abandonné l'espoir de limiter ou de réduire certains types d'armes ». À l'en croire, il était « extrêmement difficile » – il ne précisait pas en quoi – d'obtenir des informations précises sur la force aérienne de l'armée allemande <sup>15</sup>. Toutefois, il était convaincu que « l'Allemagne ne se rapproch[ait] pas rapidement de l'égalité » avec la Grande-Bretagne <sup>16</sup>. Il estimait « sans fondement pour l'instant de s'alarmer de façon indue et encore moins de s'affoler ». Contestant les chiffres « exagérés » de Churchill, il soulignait qu'il n'existait pas de « menace immédiate pour la Grande-Bretagne ni pour qui que ce soit en Europe : aucune véritable urgence <sup>17</sup> ».

La France tenta de s'abriter derrière une accumulation d'alliances peu convaincues, transformant les garanties unilatérales de la Tchécoslovaquie, de la Pologne et de la Roumanie des années 1920 en traités de défense mutuelle. Désormais, ces pays seraient tenus de lui porter assistance même si l'Allemagne commençait par régler ses comptes avec elle avant de s'occuper de l'Est.

Que tout cela était pathétique ! Les alliances en question apportaient sans doute des garanties aux nouveaux États vulnérables d'Europe de l'Est, mais elles n'étaient en rien comparables à un traité d'assistance mutuelle qui aurait menacé l'Allemagne d'une guerre sur deux fronts. Les États n'avaient d'ailleurs pas la force voulue pour freiner l'Allemagne à l'est ; des opérations offensives contre celle-ci pour soulager la France étaient donc hors de question. Comme pour souligner la vanité de ces pactes, la Pologne contrebalança ses engagements avec la France par un traité de non-agression avec l'Allemagne ; en cas d'agression contre la France, les obligations formelles de la Pologne s'annuleraient – ou, plus précisément, elles lui permettraient de choisir l'alignement qui lui paraîtrait le plus prometteur au moment de la crise.

Un nouvel accord franco-soviétique signé en 1935 confirma l'ampleur de la démoralisation française. Avant la Première Guerre mondiale, la France avait

ardemment recherché une alliance politique avec la Russie et déployé tous ses efforts pour transformer ensuite l'entente politique en pacte militaire. En 1935, elle se trouvait dans une situation infiniment plus précaire du point de vue stratégique et avait un besoin presque désespéré du soutien militaire soviétique. Néanmoins, c'est à contrecœur qu'elle conclut une alliance politique avec l'Union soviétique, tout en rejetant catégoriquement la possibilité de conversations entre les états-majors. En 1937 encore, la France refusa la présence d'observateurs soviétiques à ses grandes manœuvres annuelles.

Trois raisons expliquaient l'attitude distante des dirigeants français, qui confortèrent très certainement Staline dans sa méfiance instinctive envers les démocraties occidentales. D'abord, ils craignaient qu'une association trop étroite avec l'Union soviétique n'affaiblisse les liens indispensables de la France avec la Grande-Bretagne. Ensuite, les alliés d'Europe de l'Est de la France, situés entre l'Union soviétique et l'Allemagne, n'étaient pas disposés à laisser les troupes soviétiques traverser leurs territoires, ce qui rendait difficile tout accord entre les états-majors français et soviétiques. Enfin, dès 1938, les dirigeants français redoutaient tant l'Allemagne qu'ils craignaient que des conversations entre états-majors avec l'Union soviétique ne puissent, pour reprendre les termes du président du Conseil Camille Chautemps, « pousser l'Allemagne à déclarer la guerre <sup>18</sup> ».

La France se retrouvait donc alliée militairement avec des pays trop faibles pour lui porter secours et alliée politiquement avec l'Union soviétique avec qui elle n'osait pas coopérer militairement, tandis qu'elle dépendait stratégiquement de la Grande-Bretagne qui refusait net d'envisager *quelque* engagement militaire *que ce soit*. Tous les éléments étaient réunis pour plonger le pays dans la dépression nerveuse.

Les seules démarches sérieuses faites par la France devant la force grandissante de l'Allemagne concernaient l'Italie. Sans vouer un attachement indéfectible à la sécurité collective, Mussolini avait clairement conscience des limites de l'Italie, surtout par rapport à l'Allemagne. Il craignait que l'annexion de l'Autriche ne conduisît l'Allemagne à exiger le retour du Tyrol du Sud, ethniquement allemand. En janvier 1935, le ministre français des Affaires étrangères, Pierre Laval, conclut ce qui faillit devenir une alliance militaire. D'accord pour se consulter si l'Autriche était menacée, l'Italie et la France entamèrent des conversations militaires, où l'on alla jusqu'à envisager de stationner des troupes italiennes le long du Rhin, et des troupes françaises le long de la frontière autrichienne.

Trois mois plus tard, après que Hitler eut rétabli la conscription, un semblant d'alliance entre la Grande-Bretagne, la France et l'Italie parut s'ébaucher. Leurs chefs de gouvernement se rencontrèrent à Stresa, une station de bord de mer italienne, où ils convinrent de s'opposer à toute tentative de la part de l'Allemagne pour modifier le traité de Versailles par la force. Ce fut une de ces petites ironies dont l'histoire a le secret que Mussolini dût accueillir une conférence pour défendre le règlement de Versailles, lui qui l'avait longtemps critiqué en alléguant qu'il avait escroqué l'Italie.

Ce serait la dernière fois que les vainqueurs envisageraient une action conjointe. Deux mois après la conférence, la Grande-Bretagne signa un accord naval avec l'Allemagne, montrant que, lorsqu'il s'agissait de sa propre sécurité, elle préférait se reposer sur des accords bilatéraux avec l'adversaire plutôt que sur ses partenaires de Stresa. L'Allemagne consentit à limiter sa flotte à 35 % de la marine anglaise pendant les dix années à venir, mais on lui accorda un nombre égal de sous-marins.

Les clauses de l'accord naval anglo-allemand avaient concrètement moins d'importance que ce qu'elles révélaient de l'état d'esprit des démocraties. Il n'échappait pas au cabinet britannique que l'accord revenait à approuver l'abrogation, par l'Allemagne, des dispositions navales du traité de Versailles et s'opposait donc, au minimum, au front uni de Stresa. Il instituait dans la pratique de nouveaux plafonds sur une base bilatérale – des plafonds qui correspondaient, de plus, à la limite maximale de ce que l'Allemagne était capable de construire –, une méthode de contrôle des armements qui rencontra un succès grandissant pendant la guerre froide. L'accord naval signifiait aussi que la Grande-Bretagne préférait se concilier l'adversaire plutôt que de compter sur ses associées du front de Stresa – posant le cadre psychologique de la future politique d'*appeasement*.

Peu après, le front de Stresa volait en éclats. Adeptes de la *Realpolitik*, Mussolini jugea qu'il avait les mains libres pour mener la politique d'expansion coloniale en usage avant la Première Guerre mondiale. En vertu de quoi il entreprit de se tailler un empire africain en 1935 en conquérant l'Abyssinie, dernière nation indépendante de l'Afrique, et de venger par la même occasion l'humiliation infligée par les forces abyssiniennes à l'Italie au tournant du siècle.

Mais, alors qu'elle n'aurait suscité aucune émotion avant la Première Guerre, l'agression de Mussolini survenait dans un monde assujéti à la sécurité collective et à la Société des Nations. L'opinion publique, en particulier en Grande-Bretagne, avait déjà critiqué sévèrement celle-ci pour avoir « négligé » d'empêcher le Japon de conquérir la Mandchourie ; dans l'intervalle, un mécanisme de sanctions économiques avait été mis en place. Au moment où l'Italie envahit l'Abyssinie, en 1935, la Société des Nations disposait donc d'un recours face à ce type d'agression. De plus, l'Abyssinie était membre de l'institution, bien qu'elle y fût entrée à la suite d'un curieux renversement de situation. En 1925, en effet, l'Italie avait parrainé son admission afin de faire échec aux dessein présumés de la Grande-Bretagne. Londres avait accepté à contrecœur, après avoir fait valoir que l'Abyssinie était trop peu civilisée pour devenir membre à part entière de la communauté internationale.

À présent, les deux pays se retrouvaient pris à leur propre piège : l'Italie, en déclenchant ce qui était, à tous points de vue, une agression non provoquée contre un membre de la Société des Nations, la Grande-Bretagne, parce qu'elle se voyait confrontée à une remise en question de la sécurité collective et non pas simplement à un nouveau problème colonial. Pour compliquer encore la situation, la Grande-Bretagne et la France avaient déjà concédé à

l'Italie, à Stresa, que l'Abyssinie était située dans sa sphère d'intérêt. Laval dira plus tard avoir pensé que l'Italie jouerait un rôle semblable à celui de la France au Maroc – c'est-à-dire exercerait une autorité indirecte. Mais Mussolini n'était pas homme à comprendre que la France et la Grande-Bretagne s'arrêtent en si bon chemin et sacrifient une quasi-alliance contre l'Allemagne pour une affaire de nuance entre l'annexion et l'exercice indirect de l'autorité à propos de l'Abyssinie.

La France et la Grande-Bretagne se voyaient confrontées à deux options qui s'excluaient réciproquement, et ce problème, elles n'essayèrent jamais de le résoudre. Si elles estimaient que l'Italie était essentielle pour protéger l'Autriche et, indirectement, pour veiller, comme elle l'avait garanti à Locarno, à ce que la Rhénanie reste démilitarisée, elles devaient imaginer un compromis pour lui permettre de ne pas perdre la face en Afrique ni entamer le front de Stresa. Par ailleurs, si la Société des Nations constituait vraiment le meilleur instrument pour contenir l'Allemagne et mobiliser l'opinion occidentale contre l'agression, il fallait appliquer des sanctions jusqu'à ce que la preuve soit faite que l'agression ne payait pas. Il n'y avait pas de moyen terme.

Or le moyen terme représentait exactement ce que les démocraties, ne se sentant plus assez sûres d'elles-mêmes pour définir leurs choix, recherchaient. Le mécanisme de sanctions économiques de la Société des Nations se mit en place sous la direction de la Grande-Bretagne. En même temps, Laval assura en privé à Mussolini que l'Italie continuerait d'avoir accès au pétrole. La Grande-Bretagne poursuit essentiellement la même politique en demandant courtoisement à Rome si les sanctions sur le pétrole conduiraient à la guerre. Lorsque Mussolini répondit par l'affirmative – comme on pouvait s'y attendre, mais il mentait –, le cabinet britannique eut l'alibi qu'il lui fallait pour assortir son appui à la Société des Nations d'une mise en garde contre une guerre que tout le monde redoutait. C'est cette politique qu'exprima bientôt le slogan « Toutes les sanctions sauf la guerre ».

Plus tard, le Premier ministre Stanley Baldwin rappela avec une certaine mélancolie que les sanctions qui auraient sans doute donné des résultats auraient tout aussi probablement entraîné la guerre. En tout cas, l'idée que des sanctions économiques offraient une solution de rechange pour riposter à l'agression avait du plomb dans l'aile – le débat resurgirait cinquante ans plus tard aux États-Unis lorsqu'on se demanderait comment réagir à l'annexion du Koweït par l'Irak, mais connaîtrait une issue plus heureuse.

Le secrétaire au Foreign Office Samuel Hoare comprit que la Grande-Bretagne avait dévié de sa stratégie. Pour parer à la menace allemande imminente, les dirigeants britanniques auraient dû défier Hitler et se concilier Mussolini. Ils firent exactement l'inverse : ils apaisèrent l'Allemagne et défièrent l'Italie. Conscient de l'absurdité de la situation, Hoare et Laval imaginèrent un compromis en décembre 1935 : l'Italie recevrait les plaines fertiles de l'Abyssinie, Hailé Sélassié continuerait à régner sur ses repaires montagnards, cœur historique de son royaume, la Grande-Bretagne ferait un geste en donnant à l'Abyssinie, enfermée dans les terres, un débouché maritime par la Somalie

britannique. Mussolini souscrirait sûrement sans réserve au plan, que Hoare ferait approuver ensuite par la Société des Nations.

Or le plan Hoare-Laval fut tué dans l'œuf parce qu'il y eut des fuites dans la presse alors qu'il n'avait pas encore été présenté à la Société des Nations – fait extrêmement rare à l'époque. Le tollé qui s'ensuivit obligea Hoare à démissionner – victime d'avoir cherché un compromis face à une opinion publique surchauffée. Anthony Eden, qui lui succéda, s'empressa de rentrer dans le cocon de la sécurité collective et des sanctions économiques – sans désirer, toutefois, recourir à la force.

Adoptant une ligne de conduite qu'elles reconduiraient d'une crise à l'autre, les démocraties justifièrent leur répugnance à faire usage de la force en surestimant considérablement les prouesses militaires de l'adversaire. La Grande-Bretagne se convainquit qu'elle ne pouvait tenir en respect la flotte italienne sans l'aide de la France. Sans enthousiasme excessif, celle-ci déplaça sa flotte en Méditerranée, compromettant encore davantage ses relations avec l'Italie, qui lui avait donné une garantie à Locarno et avait été sa partenaire à Stresa. En dépit de ces manœuvres d'intimidation, il ne fut pas une seule fois question d'embargo sur le pétrole. Et les sanctions ordinaires ne se mirent pas en place assez vite pour empêcher la défaite de l'Abyssinie – à supposer qu'elles aient pu donner le moindre résultat.

L'Italie paracheva sa conquête de l'Abyssinie en mai 1936, lorsque Mussolini proclama le roi d'Italie, Victor-Emmanuel, empereur de ce qui s'appelait désormais l'Éthiopie. Moins de deux mois plus tard, le 30 juin, le Conseil de la Société des Nations se réunit pour étudier le *fait accompli* \*. Hailé Sélassié présenta un recours personnel, désespéré, qui sonnait le glas de la sécurité collective :

Il n'est pas simplement question de régler l'affaire de l'agression italienne. Il est question de la sécurité collective ; de l'existence même de la Société des Nations ; de la confiance placée par les États dans les traités internationaux ; de la valeur de la promesse faite à de petits États que leur intégrité et leur indépendance seront respectées et assurées. C'est un choix entre le principe d'égalité des États et l'imposition de liens de vassalité à de petites puissances <sup>19</sup>.

Le 15 juillet, la Société des Nations leva toutes les sanctions contre l'Italie. Deux ans plus tard, dans le sillage de Munich, la Grande-Bretagne et la France firent passer au second plan leurs objections morales et reconnurent la conquête de l'Éthiopie par crainte de l'Allemagne. La sécurité collective avait condamné Hailé Sélassié à perdre *tout* son pays et non cette moitié dont l'aurait dépossédé la *Realpolitik* du plan Hoare-Laval.

En termes de puissance militaire, l'Italie ne pouvait être comparée, même de loin, à la Grande-Bretagne, à la France ou à l'Allemagne. Mais le vide créé par la réserve de l'Union soviétique en faisait une auxiliaire utile pour le main-

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

tien de l'indépendance de l'Autriche et, jusqu'à un certain point, de la Rhénanie démilitarisée. Tant qu'on avait tenu la Grande-Bretagne et la France pour les nations les plus puissantes d'Europe, Mussolini avait appuyé le règlement de Versailles, d'autant qu'il se méfiait de l'Allemagne et avait commencé par mépriser Hitler. Sa rancœur « éthiopienne », jointe à l'analyse des véritables rapports de force, le persuada que la solidarité du front de Stresa pouvait se défaire, obligeant l'Italie à supporter tout le poids de l'agressivité allemande. L'Éthiopie marqua donc le début de la marche inexorable de l'Italie en direction de l'Allemagne, motivée aussi bien par la soif d'annexions que par la crainte.

Mais c'est en Allemagne que le fiasco éthiopien laissa l'empreinte la plus durable. Comme le rapportait l'ambassadeur britannique à Berlin : « La victoire de l'Italie a ouvert un nouveau chapitre. Il était inévitable que, dans un pays où l'on vénère la puissance, le prestige de l'Angleterre s'effondrât <sup>20</sup>. » L'Italie ayant quitté le front de Stresa, seule la porte ouverte constituée par la Rhénanie démilitarisée empêchait désormais l'Allemagne de s'intéresser à l'Autriche et à l'Europe centrale. Et Hitler ne fut pas long à la refermer violemment.

Le matin du dimanche 7 mars 1936, il ordonna à son armée d'entrer dans la Rhénanie démilitarisée, abattant les ultimes sauvegardes du règlement de Versailles. Le traité interdisait la présence des forces militaires allemandes en Rhénanie et dans une zone de cinquante kilomètres à l'est. L'Allemagne avait confirmé cette clause à Locarno ; la Société des Nations avait avalisé Locarno, et la Grande-Bretagne, la France, la Belgique et l'Italie l'avaient garanti.

Si Hitler avait le dernier mot en Rhénanie, l'Europe de l'Est serait à la merci de l'Allemagne. Aucun des nouveaux États n'avait la moindre chance de résister à une Allemagne bien décidée à réviser ses frontières, ni par ses propres forces, ni en s'alliant. Leur seul espoir était que la France pût détourner l'agression allemande en menaçant d'entrer en Rhénanie.

Une fois de plus, les démocraties occidentales se perdirent dans des abîmes d'incertitude à propos des intentions de Hitler. Du point de vue technique, observaient-elles, il reprenait possession d'un territoire allemand. En même temps, il offrait toutes sortes d'assurances, proposant même un traité de non-agression à la France. Et une fois de plus, on alléguait que l'Allemagne serait satisfaite dès lors qu'on lui aurait consenti le droit de défendre ses frontières nationales, et sur ce point toutes les nations européennes étaient d'accord. Les dirigeants britanniques et français avaient-ils le droit moral de mettre en danger la vie de leurs concitoyens pour perpétuer une discrimination de fait aussi flagrante ? Par ailleurs, n'était-il pas de leur devoir moral de s'opposer à Hitler alors que l'Allemagne n'avait pas entièrement réarmé, sauvant peut-être ainsi un nombre incalculable de vies ?

L'histoire a apporté la réponse ; mais le doute assaillait les contemporains. En 1936, Hitler continuait en effet à tirer parti de ce mélange d'intuition psychotique et de force de volonté démoniaque qui n'appartenait qu'à lui. Les démocraties croyaient encore avoir affaire à un chef d'État normal, bien qu'un

tant soit peu excessif, qui voulait remettre son pays sur un pied d'égalité avec le reste de l'Europe. La Grande-Bretagne et la France s'escrimaient à déchiffrer ses intentions. Était-il sincère ? Souhaitait-il vraiment la paix ? Certes, ces questions méritaient qu'on se les pose, mais la politique étrangère se construit sur le sable mouvant lorsqu'elle néglige les vrais rapports de force et compte sur ce qu'elle prophétise des intentions d'autrui.

Avec sa capacité troublante d'exploiter les faiblesses de l'adversaire, Hitler choisit le moment idéal pour réoccuper la Rhénanie. La Société des Nations, enlisée dans les sanctions contre l'Italie, ne tenait surtout pas à affronter une autre grande puissance. La guerre d'Abyssinie avait encore creusé la distance qui séparait les puissances occidentales et l'Italie, cela suffisait amplement à ses yeux. La Grande-Bretagne, autre garante de Locarno, venait de son côté de reculer devant la perspective d'un embargo sur le pétrole contre l'Italie en mer, où elle avait pourtant la prépondérance ; elle ne tiendrait certainement pas davantage à risquer une guerre sur terre pour une cause n'incluant aucune violation de frontières nationales.

Bien qu'aucun autre pays ne fût plus directement concerné par le maintien d'une Rhénanie démilitarisée que la France, aucun n'adoptait non plus une attitude aussi ambiguë face à la violation perpétrée par l'Allemagne. La ligne Maginot symbolisait le caractère obsessionnel de la stratégie défensive de la France, le matériel qu'elle mettait au point et l'entraînement de son armée prouvaient que la Première Guerre mondiale avait douché son traditionnel esprit d'offensive. Elle semblait se résigner à attendre son sort derrière la ligne Maginot et à ne prendre aucun risque par-delà ses frontières – ni en Europe de l'Est ni, en l'occurrence, en Rhénanie.

En réoccupant la Rhénanie, Hitler faisait pourtant un pari risqué. La conscription n'était en vigueur que depuis moins d'un an, et l'armée allemande était loin d'être prête pour une guerre. La petite avant-garde qui pénétra dans la zone démilitarisée avait l'ordre de se retirer en combattant aux premiers signes d'une intervention de la France. Hitler, toutefois, compensa son infériorité militaire par un coup de bluff psychologique. Il inonda les démocraties de propositions, laissant entendre qu'il ne demandait pas mieux que de négocier des limitations d'effectifs en Rhénanie et évoquant la possibilité du retour de l'Allemagne à la Société des Nations. Il misait sur la méfiance assez générale inspirée par l'Union soviétique, en présentant sa décision comme une riposte au pacte franco-soviétique de 1935. Il proposait aussi la création d'une zone démilitarisée de cinquante kilomètres de part et d'autre de la frontière allemande et un traité de non-agression de vingt-cinq ans. La proposition de démilitarisation avait la double vertu de sous-entendre que la paix permanente n'était plus qu'à un trait de plume, tout en ôtant toute raison d'être à la ligne Maginot, qui se serait alors adossée à la frontière allemande.

Les interlocuteurs de Hitler n'avaient pas besoin de grands encouragements pour adopter une attitude passive. Un alibi ici et là convenait parfaitement à leur souci de ne rien faire. Depuis Locarno, la politique française avait eu pour principe cardinal de ne jamais risquer une guerre avec l'Allemagne sauf en cas

d'alliance avec la Grande-Bretagne, bien que l'assistance de celle-ci fût inutile en principe tant que l'Allemagne ne réarmait pas. Au cours de leur poursuite obstinée de cet objectif, les dirigeants français avaient avalé d'innombrables couleuvres et soutenu de nombreuses initiatives de désarmement qu'ils jugeaient, au fond d'eux-mêmes, peu judicieuses.

L'énorme dépendance psychologique de la France à l'égard de la Grande-Bretagne peut expliquer pourquoi elle ne fit pas de préparatifs militaires, même lorsque son ambassadeur à Berlin, André François-Poncet, prévint Paris le 21 novembre 1935 de l'entrée imminente des forces allemandes en Rhénanie – soit trois mois et demi avant qu'elle ne se produisît vraiment <sup>21</sup>. La France, en effet, n'osa ni mobiliser ni prendre des mesures militaires de précaution, craignant d'être accusée de provoquer ce qu'elle redoutait. Elle ne souleva pas non plus le problème lors des négociations avec l'Allemagne, car elle ne savait pas comment réagir si celle-ci ignorait ses avertissements ou déclarait ses intentions.

Ce qui est presque inexplicable, toutefois, c'est la raison pour laquelle l'état-major général français ne prit aucune disposition dans ses plans intérieurs, même après la mise en garde de François-Poncet. N'avait-il aucune confiance dans ses propres diplomates ? La France ne pouvait-elle se résoudre à quitter l'abri de ses fortifications, même pour défendre la zone tampon vitale que représentait la Rhénanie démilitarisée ? Ou bien se sentait-elle si définitivement condamnée qu'elle n'aspirait plus qu'à retarder la guerre dans l'espoir qu'un changement imprévisible se produirait en sa faveur – alors qu'elle ne serait plus capable de le susciter par son action ?

Le symbole imposant de cet état d'esprit était naturellement la ligne Maginot, construite au prix d'un énorme effort financier pendant dix ans. La France s'était ainsi condamnée à adopter une stratégie passive l'année même où elle garantissait l'indépendance de la Pologne et de la Tchécoslovaquie... Sa décision incompréhensible d'arrêter la construction de ladite ligne à la frontière belge, ce qui allait à l'encontre des enseignements de la Première Guerre, révélait tout autant son désarroi. Car, s'il fallait envisager la possibilité d'un conflit franco-allemand, pourquoi l'Allemagne n'attaquerait-elle pas en passant par la Belgique ? Si elle avait été consciente qu'elle risquait de causer l'effondrement de la Belgique en signalant qu'elle l'excluait de sa principale ligne de défense, la France aurait pu demander à sa voisine si elle acceptait l'extension de la ligne Maginot le long de la frontière germano-belge et, en cas de refus, prolonger la ligne le long de la frontière franco-belge. La France ne fit rien de tout cela.

Ce que les dirigeants politiques décident, les services secrets tentent de le justifier. Les romans d'espionnage et les films dépeignent souvent l'inverse : les décideurs sont les outils impuissants des experts du renseignement. Dans le monde réel, les évaluations de ces services suivent les décisions politiques plus souvent qu'elles ne les guident. Ce qui peut expliquer l'exagération irrationnelle de la force allemande qui faussait les estimations de l'armée française. À l'époque de la réoccupation de la Rhénanie, le général Maurice Gamelin,

commandant en chef des forces françaises, déclara aux dirigeants civils que les effectifs militaires entraînés de l'Allemagne égalaient déjà en nombre ceux de la France, et que l'Allemagne disposait de plus de matériel – une estimation absurde en cette seconde année du réarmement allemand. Cette appréciation erronée de la puissance militaire allemande déclencha un flot de recommandations sur la conduite à adopter. D'après les conclusions de Gamelin, la France ne devait entreprendre *aucune* contre-mesure militaire sans procéder à la mobilisation générale, une décision que les chefs politiques ne prendraient pas sans le soutien de la Grande-Bretagne – même si les unités allemandes qui entraient en Rhénanie s'élevaient à environ 20 000 hommes, alors que la France pouvait compter sur une armée de métier de 500 000 hommes sans même mobiliser.

Tout se ramenait à présent au dilemme qui tourmentait les démocraties depuis vingt ans. La Grande-Bretagne ne voulait reconnaître qu'une menace à l'équilibre européen : la violation des frontières de la France. Résolue à ne jamais se battre pour l'Europe de l'Est, elle ne distinguait aucun intérêt britannique vital dans cette Rhénanie démilitarisée servant d'otage à l'Ouest. C'est pourquoi elle n'entrerait pas en guerre pour honorer sa garantie de Locarno. Eden l'avait fait clairement comprendre un mois avant l'occupation de la Rhénanie. En février 1936, le gouvernement français sortit enfin de sa torpeur pour demander à la Grande-Bretagne quelle serait sa position si Hitler mettait à exécution ce qu'avait annoncé François-Poncet. La manière dont Eden voyait la violation éventuelle de deux accords internationaux – Versailles et Locarno – ressemble à un début de discussion de marchands de tapis :

[...] comme la zone a été créée essentiellement pour assurer la sécurité de la France et de la Belgique, c'est à ces deux gouvernements qu'il revient, en premier lieu, de décider de la valeur qu'ils attachent à son maintien et du prix qu'ils sont décidés à payer pour cela [...]. Il serait préférable que la Grande-Bretagne et la France entament sans tarder des négociations avec le gouvernement allemand pour l'abandon de nos droits dans la zone, tant qu'un tel abandon conserve une valeur de négociation<sup>22</sup>.

De l'avis d'Eden, en effet, on ne pouvait rien espérer de mieux qu'une négociation aux termes de laquelle les Alliés, en retour de l'abandon de leurs droits établis et reconnus (à propos desquels la Grande-Bretagne refusait d'honorer sa propre garantie), recevraient... mais quoi exactement ? du temps ? d'autres assurances ? La Grande-Bretagne laissait à la France le soin d'étudier les termes du troc, mais faisait comprendre par sa conduite qu'il n'entraînait pas dans sa stratégie de se battre en Rhénanie en vertu des grands principes.

Après l'entrée de Hitler en Rhénanie, l'attitude de la Grande-Bretagne s'embarrassa d'encore moins de détours. Le lendemain du coup de force allemand, le secrétaire d'État britannique à la Guerre déclara à l'ambassadeur allemand :

[...] le peuple britannique, bien que prêt à se battre pour la France en cas d'incursion allemande dans le territoire français, ne prendrait pas les armes du fait de l'occupation récente de la Rhénanie [...]. [Le peuple britannique] dans sa grande majorité se « fich[ait] comme d'une guigne » que les Allemands réoccupent leur propre territoire <sup>23</sup>.

L'incertitude de la Grande-Bretagne s'appliqua bientôt aux contre-mesures; seule la guerre en réchappait. « L'Angleterre fera tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher l'adoption de sanctions militaires ou économiques contre l'Allemagne <sup>24</sup> », assura le Foreign Office au chargé d'affaires américain.

Le ministre français des Affaires étrangères, Pierre Flandin, plaïda vainement la cause de la France. Une fois que l'Allemagne aurait fortifié la Rhénanie, dit-il avec lucidité aux Britanniques, la Tchécoslovaquie serait perdue et un conflit généralisé suivrait inévitablement. L'avenir lui donna raison, mais on ne sut jamais avec certitude si Flandin recherchait l'appui britannique en cas d'action militaire française ou s'il élaborait un alibi français pour ne rien faire. Churchill penchait visiblement pour la seconde hypothèse, notant sèchement : « C'étaient des paroles courageuses; mais l'action aurait parlé plus fort <sup>25</sup>. »

La Grande-Bretagne resta sourde aux instances de Flandin. La plupart de ses dirigeants étaient convaincus que la paix dépendait du désarmement et que le nouvel ordre international devrait se fonder sur une réconciliation avec l'Allemagne. Les Britanniques jugeaient plus important de rectifier les erreurs de Versailles que de justifier les engagements de Locarno. Une note du cabinet du 17 mars – dix jours après l'initiative de Hitler – précisait : « [...] notre attitude a été dictée par le désir d'utiliser les offres de Herr Hitler afin d'obtenir un règlement permanent <sup>26</sup>. »

Ce que le cabinet estimait devoir dire *sotto voce*, l'opposition se sentait tout à fait libre de l'exprimer haut et clair. Lors d'un débat sur des questions de défense à la Chambre des communes ce même mois, un membre du parti travailliste, Arthur Greenwood, lança :

Herr Hitler a fait une déclaration, en péchant d'une main mais en tendant le rameau d'olivier de l'autre, qui doit être prise au pied de la lettre. Ces gestes se révéleront peut-être les plus importants faits à ce jour [...]. Cela ne sert à rien de dire que ces déclarations n'étaient pas sincères [...]. Le problème est la paix, non la défense <sup>27</sup>.

Autrement dit, l'opposition préconisait clairement la révision du traité de Versailles et l'abandon de Locarno. La Grande-Bretagne devait surtout ne rien faire et attendre que les objectifs de Hitler se précisent. Les tenants de cette politique comprenaient-ils que chaque année qui passait accroissait de manière exponentielle le coût ultime de la résistance en cas d'échec ?

Il n'est pas nécessaire de refaire, pas à pas, le chemin suivi par la France et la Grande-Bretagne pour tenter de métamorphoser une stratégie futile en or politique ou de considérer le bouleversement en soi comme une opportunité

pour la politique d'*appeasement*. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'à la fin du processus la Rhénanie était fortifiée, l'Europe de l'Est se trouvait hors d'atteinte d'une aide militaire de la France, et l'Italie se rapprochait du moment où, la première, elle s'allierait à l'Allemagne de Hitler. De même que la France avait accepté Locarno en vertu d'une garantie britannique ambiguë – présentant l'avantage, aux yeux des Britanniques, d'être *moins* qu'une alliance –, de même l'abrogation de Locarno suscita l'engagement encore plus ambigu de la Grande-Bretagne d'envoyer deux divisions défendre la France en cas de violation de sa frontière.

Une fois de plus, la Grande-Bretagne avait habilement évité de s'engager pleinement à défendre la France. Mais pour arriver à quoi exactement ? Bien entendu, la France ne fut pas dupe de cette dérobade, mais elle l'accepta en y décelant tout de même un pas, si peu convaincu soit-il, de la part des Britanniques en direction de l'alliance si longtemps désirée. La Grande-Bretagne estima qu'en s'engageant à envoyer deux divisions elle retenait la France de se porter à l'aide de l'Europe de l'Est. Car l'engagement devenait caduc si l'armée française envahissait l'Allemagne pour défendre la Tchécoslovaquie ou la Pologne. Mais l'envoi de deux divisions ne suffirait pas, loin s'en faut, à dissuader l'Allemagne d'attaquer la France : la Grande-Bretagne, patrie de la politique d'équilibre des forces, oubliait complètement ses principes opérationnels.

Pour Hitler, la réoccupation de la Rhénanie ouvrait la route de l'Europe centrale, tant sur le plan militaire que sur le plan psychologique. Une fois que les démocraties l'eurent accepté comme un *fait accompli*\*, la base stratégique d'une opposition aux menées de Hitler en Europe de l'Est disparut. « Si le 7 mars vous n'avez pu vous défendre vous-même, comment nous défendrez-vous contre l'agresseur <sup>28</sup> ? » demanda le ministre des Affaires étrangères roumain, Nicolae Titulescu, à son homologue français. Il devint de plus en plus impossible de répondre à cette question à mesure qu'on fortifiait la Rhénanie.

Sur le plan psychologique, les répercussions de l'attitude passive des démocraties laissaient une marque encore plus profonde. L'*appeasement* devenait la politique officielle, et la rectification des injustices de Versailles l'essence de la sagesse des peuples. À l'ouest, il n'y avait plus rien à rectifier. Mais il apparaissait que, si la France et la Grande-Bretagne ne défendaient pas Locarno, qu'elles avaient pourtant garanti, il n'y avait aucune chance qu'elles fassent respecter en Europe de l'Est les dispositions de Versailles, que la Grande-Bretagne avait contestées d'entrée de jeu et refusé explicitement de garantir, et ce plus d'une fois – la dernière en décidant d'envoyer deux divisions en France.

À présent, la France avait oublié Richelieu. Elle ne comptait même plus sur elle-même, mais tentait de parer aux dangers qui la menaçaient en faisant appel à la bonne volonté de l'Allemagne. En août 1936, cinq mois après la réoccupation de la Rhénanie, Hjalmar Schacht, ministre allemand de l'Économie, fut reçu à Paris par Léon Blum – chef du parti socialiste et l'actuel prési-

---

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

dent du Conseil d'un gouvernement de Front populaire. «Je suis marxiste et juif», lui dit Blum, mais «nous n'arriverons à rien si nous considérons que la barrière idéologique est insurmontable<sup>29</sup>». Le ministre des Affaires étrangères de Blum, Yvon Delbos, expliqua que cette phrase était une incitation à «lâcher des bribes de concessions à l'Allemagne pour écarter la guerre<sup>30</sup>». Mais il était par ailleurs incapable de dire si cette tactique aurait un terme. La France, le pays qui avait fait pendant deux siècles d'innombrables guerres en Europe centrale pour être maître de son destin, se raccrochait désormais à la sécurité que pouvait lui assurer (momentanément) l'octroi de «bribes de concessions», en espérant que l'Allemagne finirait par être rassasiée ou qu'un quelconque *deus ex machina* écarterait le danger.

Cette politique d'*appeasement* que la France appliquait avec circonspection, la Grande-Bretagne la poursuivait avec ardeur. En 1937, l'année qui suivit la remilitarisation de la Rhénanie, le secrétaire au Foreign Office, lord Halifax, symbolisa à lui seul le repli moral des démocraties en allant voir Hitler dans son nid d'aigle de Berchtesgaden. Il salua en l'Allemagne nazie le «rempart de l'Europe contre le bolchevisme» et énuméra plusieurs points auxquels «des modifications pourraient être apportées avec le temps». Dantzig, l'Autriche et la Tchécoslovaquie étaient spécifiquement mentionnés. La seule réserve de Halifax portait sur la méthode qui présiderait aux changements en question : «L'Angleterre t[enai]t à veiller à ce que les modifications se fassent au moyen d'une évolution pacifique et qu'on évit[ât] des méthodes susceptibles de provoquer des remous d'une portée considérable<sup>31</sup>.»

Un dirigeant moins résolu que Hitler aurait difficilement compris pourquoi la Grande-Bretagne, si elle était prête à consentir à des ajustements en Autriche, en Tchécoslovaquie et dans le corridor polonais, se serait rebiffée devant la méthode choisie par l'Allemagne pour procéder aux ajustements en question. Puisqu'elle acceptait le fond, pourquoi aurait-elle refusé la forme ? Quel argument pacifique Halifax pensait-il propre à convaincre les futures victimes du bien-fondé des «modifications»? L'orthodoxie de la Société des Nations et la doctrine de la sécurité collective voulaient que ce fût la *méthode* de changement qu'il fallait refuser ; mais l'histoire enseigne que les nations entrent en guerre pour refuser la *réalité concrète* du changement.

Au moment où Halifax rendait visite à Hitler, la situation stratégique de la France s'était encore détériorée. En juillet 1936, un coup d'État militaire conduit par le général Francisco Franco avait déclenché la guerre civile en Espagne. Franco recevait ouvertement d'importantes quantités de matériel d'Allemagne et d'Italie ; peu après, ce furent des «volontaires» allemands et italiens qu'on envoya, et le fascisme parut disposé à diffuser sa doctrine par la force. La France se trouvait à présent confrontée au problème contre lequel Richelieu s'était battu trois siècles auparavant : la perspective d'avoir des gouvernements hostiles sur toutes ses frontières. Mais, à la différence de leur illustre prédécesseur, les gouvernements de la France des années 1930 tergiversèrent, incapables de savoir ce qu'ils redoutaient le plus : les périls qui les menaçaient ou les moyens d'y parer.

La Grande-Bretagne avait participé aux guerres de la succession d'Espagne au début du XVIII<sup>e</sup> siècle et pris les armes contre Napoléon en Espagne un siècle plus tard. Chaque fois, elle s'était opposée aux efforts déployés par la puissance européenne la plus agressive pour attirer l'Espagne dans son orbite. À présent, ou bien elle ne jugeait pas qu'une victoire fasciste en Espagne mît en péril l'équilibre des forces, ou bien elle considérait le fascisme comme moins dangereux qu'une Espagne liée à l'Union soviétique (ce qui, de l'avis de beaucoup, constituait très probablement l'autre terme de l'alternative). Mais, surtout, la Grande-Bretagne voulait éviter la guerre. Son cabinet fit savoir à la France qu'elle se réservait le droit de rester neutre si les livraisons d'armes françaises à l'Espagne républicaine déclenchaient un conflit – quand bien même la France, au regard du droit international, était parfaitement habilitée à vendre des armes au gouvernement légitime de l'Espagne. La France répondit de manière évasive, puis décréta l'embargo sur les livraisons d'armes tout en acceptant périodiquement qu'il soit violé. Mais cette politique ne fit que démoraliser ses amis et lui coûta le respect de ses adversaires.

C'est dans ce climat que les dirigeants français et britanniques se rencontrèrent à Londres, les 29 et 30 novembre 1937, pour définir une ligne commune. Neville Chamberlain, qui avait remplacé Baldwin au poste de Premier ministre, en vint sans détour à ce qui l'occupait. Il demanda qu'on débâte des obligations qu'imposait à la France son alliance avec la Tchécoslovaquie. C'est le genre d'éclaircissements que réclament les diplomates lorsqu'ils cherchent des échappatoires pour ne pas honorer leurs engagements. L'indépendance de l'Autriche ne méritait sans doute même pas d'être abordée.

La réaction du ministre des Affaires étrangères français montra qu'il comprenait parfaitement les non-dits de la question. Abordant le sujet de la Tchécoslovaquie, il laissa de côté l'aspect politique ou stratégique et s'en tint à une exégèse strictement juridique des engagements de la France :

[...] ce traité engageait la France au cas où la Tchécoslovaquie serait victime d'une agression. S'il se produisait des troubles dans la population allemande et qu'ils étaient soutenus par une intervention armée de l'Allemagne, le traité engageait la France d'une manière qu'il faudrait déterminer suivant la gravité des faits <sup>32</sup>.

Delbos ne dit pas un mot de l'importance géopolitique de la Tchécoslovaquie ni des effets que l'abandon d'un allié aurait sur la crédibilité de la France quant au maintien de l'indépendance des autres pays d'Europe de l'Est. Il préféra souligner que les obligations de la France pouvaient ou non s'appliquer au seul vrai danger : l'agitation de la minorité allemande de Tchécoslovaquie appuyée par les forces militaires de l'Allemagne. Chamberlain saisit la perche et en fit un argument en faveur de l'*appeasement* :

Il semblait souhaitable d'essayer de parvenir à un accord avec l'Allemagne sur l'Europe centrale, quels que fussent ses buts, même si elle voulait absorber cer-

tains de ses voisins ; on pouvait en effet espérer retarder l'exécution des plans allemands, voire empêcher le Reich d'agir jusqu'à ce que ses plans ne puissent plus être applicables à longue échéance <sup>33</sup>.

Mais, si cette politique d'atermoiement échouait, que ferait la Grande-Bretagne ? Après avoir accepté que l'Allemagne révisé ses frontières orientales, entrerait-elle en guerre pour des raisons de calendrier ? La réponse était évidente : les pays n'entrent pas en guerre à propos du rythme auquel les changements qu'ils ont déjà concédés sont réalisés. Le sort de la Tchécoslovaquie se joua non pas à Munich, mais à Londres, presque un an plus tôt.

Or Hitler avait décidé, à peu près au même moment, de définir les grandes lignes de sa stratégie à long terme. L'occasion fut une conférence qui réunit presque tous les commandants en chef allemands, le 5 novembre 1937, que Hitler régala d'un exposé sans détour sur ses conceptions stratégiques. Son aide de camp, Hossbach, conserva un procès-verbal détaillé de la réunion. Aucun des assistants ne put dire, plus tard, qu'il ignorait la direction dans laquelle leur chef s'engageait. En effet, celui-ci déclara nettement que ses objectifs dépassaient de beaucoup le simple désir de rendre à l'Allemagne ses positions d'avant la Première Guerre mondiale. Ce qu'il exposa, c'était le programme de *Mein Kampf* : la conquête de larges portions de territoire en Europe de l'Est et en Union soviétique en vue de leur colonisation. Hitler savait très bien qu'un tel projet rencontrerait des résistances : « La politique allemande devra compter avec les deux antagonistes haïssables, l'Angleterre et la France <sup>34</sup>. » Il souligna que l'Allemagne avait devancé la Grande-Bretagne et la France en matière d'armement, mais que l'avantage n'était que passager et décroîtrait à une vitesse accélérée après 1943. Il fallait donc que la guerre éclate avant.

L'ampleur des plans de Hitler et l'imminence de leur mise en œuvre inquiétaient ses généraux. Mais ils souscrivirent craintivement à ses desseins. Certains chefs militaires caressèrent vaguement l'idée d'un coup de force une fois que Hitler eut vraiment ordonné la guerre. Mais les actions de Hitler prenaient toujours tout le monde de court. Ses premiers succès, stupéfiants, privèrent ses généraux de la justification morale (à leurs yeux) d'une telle initiative. (Les coups de force contre l'autorité constituée n'ont jamais été une spécialité des généraux allemands.)

Quant aux démocraties occidentales, elles ne comprirent pas l'abîme idéologique qui les séparait du dictateur allemand. La paix constituait une fin à leurs yeux, et elles mettaient tout en jeu pour éviter la guerre. Hitler, en revanche, craignait la paix et avait un besoin irrépressible de faire la guerre. « L'humanité est devenue forte dans des luttes éternelles, avait-il écrit dans *Mein Kampf*, et elle ne périra que de la paix éternelle <sup>35</sup>. »

En 1938, Hitler se sentit assez fort pour franchir les frontières internationales fixées à Versailles. Sa première cible fut son pays natal, l'Autriche, que les accords de Saint-Germain, en 1919, et ceux de Trianon, en 1920 (l'équivalent du règlement de Versailles pour l'Empire austro-hongrois), avaient laissée

dans une situation bancale. Jusqu'en 1806, l'Autriche avait formé le cœur du Saint Empire romain germanique ; jusqu'en 1866, elle avait été l'un des principaux États allemands – pour certains, *le* principal. Dépossédée de son rôle historique en Allemagne par Bismarck, elle avait reporté son attention sur ses possessions en Europe centrale et dans les Balkans, jusqu'au moment où elle les avait perdues, pendant la Première Guerre mondiale. Ancien empire désormais réduit à son noyau germanophone, l'Autriche s'était vu interdire par le traité de Versailles de se rattacher à l'Allemagne – une clause qui s'inscrivait en faux contre le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Même s'il restait l'objectif de nombre de gens de part et d'autre de la frontière allemande (notamment de Stresemann), l'*Anschluss* fut de nouveau empêché par les Alliés en 1930.

Le rattachement de l'Autriche à l'Allemagne présentait ce caractère ambigu si essentiel aux premières provocations de Hitler. Il souscrivait au principe d'autodétermination, tout en sapant l'équilibre que les hommes d'État souhaitaient de moins en moins invoquer pour justifier l'usage de la force. Après un mois de menaces de la part des nazis et de concessions et revirements de la part de l'Autriche, le 12 mars 1938 les troupes allemandes entraient en Autriche. Il n'y eut aucune résistance : la population autrichienne – dont une partie affichait une joie délirante –, dépossédée de son empire et en position d'impuissance en Europe centrale, semblait préférer un avenir de province allemande au rôle de comparse en Europe centrale.

À en juger par leurs protestations peu convaincues contre l'annexion de l'Autriche, les démocraties ne semblèrent guère accablées de scrupules moraux tandis qu'elles se dérobaient devant l'adoption de mesures concrètes. Alors que sonnait le glas de la sécurité collective, la Société des Nations, quant à elle, garda le silence, cependant qu'un pays membre était englouti par un puissant voisin. Les démocraties mirent désormais toute leur énergie au service de l'*appeasement*, espérant que Hitler s'arrêterait une fois qu'il aurait rendu tous les Allemands de souche à leur patrie.

Le destin choisit la Tchécoslovaquie comme sujet d'expérimentation. Comme les autres États qui avaient succédé à l'Autriche-Hongrie, elle était aussi multinationale que l'avait été l'empire. Sur une population de quinze millions d'individus, près d'un tiers n'étaient ni tchèques ni slovaques, et l'attachement des Slovaques à l'État manquait de solidité. Trois millions et demi d'Allemands, près d'un million de Hongrois et presque un demi-million de Polonais faisaient partie de l'État nouvellement créé. Pour exacerber encore les passions, ces minorités vivaient dans des territoires contigus à leur patrie ethnique, ce qui donnait encore plus de poids à l'idée qu'ils devaient y être rattachés en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, affirmé et reconnu par le traité de Versailles.

En même temps, sur le plan politique et économique, la Tchécoslovaquie était le plus avancé des États « successeurs ». Elle affichait un attachement sincère aux principes démocratiques et avait un niveau de vie comparable à celui de la Suisse. Elle disposait d'une armée importante, équipée d'un excellent

matériel de conception et de fabrication tchèques; elle avait noué des alliances militaires avec la France et l'Union soviétique. Aussi n'était-il pas facile, aux termes de la diplomatie traditionnelle, d'abandonner la Tchécoslovaquie; mais du point de vue du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il était tout aussi difficile de la secourir. Enhardi par le succès de la remilitarisation de la Rhénanie, Hitler commença à menacer la Tchécoslovaquie en 1937 au nom de ses Allemands de souche. Au début, ces menaces visaient ostensiblement à contraindre les Tchèques d'accorder des droits spéciaux à la minorité allemande du « Sudetenland », comme la propagande allemande baptisait ce territoire. Mais, en 1938, Hitler éleva le ton dans ses discours en manifestant son intention d'annexer la région des Sudètes et de l'incorporer par la force au Reich allemand. La France s'était engagée à protéger la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique aussi, bien qu'il revînt à la France de prendre l'initiative. D'autant qu'il est loin d'être prouvé que la Pologne ou la Roumanie auraient autorisé les troupes soviétiques à traverser leur territoire pour se porter au secours de la Tchécoslovaquie.

La Grande-Bretagne opta d'emblée pour une politique d'*appeasement*. Le 22 mars, peu après l'annexion de l'Autriche, Halifax rappela aux dirigeants français que la garantie de Locarno s'appliquait uniquement à la frontière française et pouvait sauter si la France remplissait ses engagements en Europe centrale. Comme le précisait un mémorandum du Foreign Office : « Ces engagements [la garantie de Locarno] sont, à [nos] yeux, une contribution importante au maintien de la paix en Europe et, bien que [nous n'ayons] pas l'intention de [nous] en retirer, [nous] ne voyons] pas la nécessité de les étendre <sup>36</sup>. » L'unique frontière de sécurité de la Grande-Bretagne s'arrêtait aux frontières de la France; si les soucis de sécurité de la France couvraient un champ plus vaste, en l'occurrence si elle tentait de porter secours à la Tchécoslovaquie, elle agirait seule.

Quelques mois plus tard, le cabinet britannique dépêcha une mission d'enquête à Prague dirigée par lord Runciman, afin d'explorer les voies de conciliation possibles. Cette mission prouvait clairement que la Grande-Bretagne répugnait à défendre la Tchécoslovaquie. L'enquête, en effet, ne se justifiait pas, puisqu'on savait déjà parfaitement à quoi s'en tenir, à savoir que toutes les solutions de conciliation passaient par un démembrement de la Tchécoslovaquie. Aussi les accords qui allaient être signés à Munich ne doivent-ils pas être considérés comme une capitulation (c'était déjà fait) mais comme l'expression la plus vive d'un état d'esprit – et comme le prolongement logique des efforts déployés par les démocraties pour maintenir, au nom des principes de la sécurité collective et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, un règlement intenable du point de vue géopolitique.

Même l'Amérique, le pays qui s'était le plus engagé dans la création de la Tchécoslovaquie, prit très tôt ses distances. En septembre, le président Roosevelt lança l'idée de négociations en territoire neutre <sup>37</sup>. Pourtant, à en croire les rapports des ambassades américaines, Roosevelt ne pouvait entretenir d'illusions sur la position que la France, et encore plus la Grande-Bretagne,

adopteraient à une telle conférence. Roosevelt fortifia même cette position en déclarant : «[...] le gouvernement des États-Unis n'assumera aucune obligation dans la conduite desdites négociations <sup>38</sup>».

On aurait cru une situation délibérément instaurée pour permettre aux dons de Hitler en matière de guerre psychologique de se déployer sans limites. Pendant tout l'été, il s'employa à faire monter la tension hystérique suscitée par l'idée d'une guerre imminente, mais sans proférer de menace précise. Finalement, après qu'il eut lancé une violente diatribe contre le gouvernement tchécoslovaque au congrès annuel du parti nazi à Nuremberg, au début de septembre 1938, les nerfs de Chamberlain lâchèrent. Bien qu'aucune exigence n'eût été formulée et qu'il ne se fût produit aucun véritable échange diplomatique, Chamberlain décida de faire cesser la tension le 15 septembre en allant voir Hitler. Ce dernier lui signifia son mépris en choisissant un lieu de rencontre particulièrement éloigné de Londres et inaccessible, Berchtesgaden. À cette époque, le trajet entre Londres et Berchtesgaden exigeait cinq heures de vol – et se trouva être le baptême de l'air d'un Chamberlain âgé de soixante-neuf ans.

Après avoir enduré pendant plusieurs heures les déclamations de Hitler sur les mauvais traitements prétendument infligés aux Allemands des Sudètes, Chamberlain consentit au démembrement de la Tchécoslovaquie. Tous les districts du pays peuplés de plus de 50 % d'Allemands seraient rendus à l'Allemagne. On réglerait les détails lors d'une seconde entrevue à quelques jours de là, à Godesberg, en Rhénanie. Fidèle à son style, Hitler qualifia ce second point de rendez-vous de « concession » ; pourtant, bien que beaucoup plus proche de Londres que le premier, il était situé assez avant en Allemagne. Dans l'intervalle, Chamberlain « persuada » le gouvernement tchécoslovaque d'accepter sa proposition – « tristement », précisèrent les dirigeants tchèques <sup>39</sup>.

À Godesberg, le 22 septembre, Hitler doubla la mise et fit clairement comprendre qu'il voulait la pleine et entière humiliation de la Tchécoslovaquie. Il ne se plierait pas à la trop longue procédure des plébiscites et des rectifications de frontières district par district ; il exigeait l'évacuation immédiate de toute la région des Sudètes, qui commencerait le 26 septembre – soit quatre jours plus tard – et devrait être achevée en moins de quarante-huit heures. Les installations militaires tchèques seraient par ailleurs livrées telles quelles aux forces armées allemandes. Pour affaiblir encore un peu plus cet État croupion, Hitler exigea un remaniement des frontières au bénéfice des minorités de la Hongrie et de la Pologne. Quand Chamberlain fit valoir qu'il s'agissait d'un véritable ultimatum, Hitler lui montra d'un air narquois le mot « mémorandum » dactylographié en haut du texte. Après des heures d'âpres discussions, Hitler fit une autre « concession » : la Tchécoslovaquie avait jusqu'à 14 heures, le 28 septembre, pour répondre, et jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre pour commencer à se retirer de la région des Sudètes.

Chamberlain ne pouvait se résoudre à infliger une humiliation aussi totale à la Tchécoslovaquie, et le président du Conseil français, Édouard Daladier, s'y refusait encore plus catégoriquement. Pendant quelques jours, la guerre parut imminente. On creusait déjà des tranchées dans les parcs anglais. C'est à ce moment-là que Chamberlain remarqua, avec une tristesse extrême, qu'on

demandait à la Grande-Bretagne d'entrer en guerre pour un pays lointain dont elle ignorait tout – ceci dans la bouche du chef d'un pays qui s'était battu pendant des siècles aux marches de l'Inde sans sourciller.

Mais quel était le *casus belli*? La Grande-Bretagne avait déjà accepté le principe du démembrement de la Tchécoslovaquie, assorti de l'autodétermination pour les Allemands des Sudètes. Ainsi, la Grande-Bretagne et la France envisageaient d'entrer en guerre non pour porter secours à une alliée, mais pour quelques semaines de différence dans le calendrier du démembrement et une poignée de rectifications territoriales bien mineures comparées aux concessions déjà faites! Peut-être faut-il se féliciter que Mussolini ait tiré tout le monde d'affaire juste avant la date butoir, en proposant d'élargir la conférence prévue entre les ministres des Affaires étrangères italien et allemand aux chefs de gouvernement français (Daladier), britannique (Chamberlain), allemand (Hitler) et italien (Mussolini).

Les quatre dirigeants se rencontrèrent le 29 septembre à Munich, où le parti nazi avait vu le jour, le genre de symbole que s'octroient les vainqueurs. On ne se perdit pas en négociations : Chamberlain et Daladier tentèrent sans conviction de revenir à leur proposition de départ, Mussolini produisit un document où figurait la proposition faite par Hitler à Godesberg, Hitler résuma les problèmes sous la forme d'un ultimatum narquois. Puisqu'on avait dénoncé le caractère violent de son ultimatum du 1<sup>er</sup> octobre, on allait s'employer à « absoudre l'action d'un tel caractère <sup>40</sup> », déclara-t-il. Autrement dit, la conférence avait pour seul objectif d'approuver pacifiquement le programme de Godesberg avant que Hitler ne l'impose par la guerre.

Le comportement de Chamberlain et de Daladier au cours des mois précédents ne leur laissait guère d'autre choix que d'approuver le texte de Mussolini. Les représentants tchèques, quant à eux, firent antichambre pendant qu'on démembraient leur pays. L'Union soviétique, elle, n'avait pas été conviée.

La Grande-Bretagne et la France apaisèrent leur conscience coupable en proposant de garantir ce qui restait de la Tchécoslovaquie désarmée – un geste grotesque de la part de nations qui avaient refusé d'honorer leurs engagements envers une démocratie sœur, intacte et bien armée. Bien entendu, la garantie resta lettre morte.

Munich est entré dans notre vocabulaire comme une aberration d'un type particulier : le prix à payer lorsqu'on cède au chantage. Toutefois Munich ne fut pas un acte isolé, mais le point culminant d'un modèle qui s'était mis en place dans les années 1920 et accentué au rythme des concessions. Pendant plus de dix ans, l'Allemagne s'était successivement dégagée des diverses entraves de Versailles. La république de Weimar l'avait débarrassée des réparations, de la commission de contrôle interalliée et de l'occupation alliée de la Rhénanie. Hitler avait dénoncé les restrictions sur les armements allemands, l'interdiction de la conscription et les clauses de démilitarisation de Locarno. Même dans les années 1920, l'Allemagne n'avait jamais accepté les frontières orientales, et les Alliés n'avaient jamais rien fait pour l'y amener. Au bout du compte, et comme il arrive si souvent, l'accumulation des décisions imposa sa logique propre.

En reconnaissant que le règlement de Versailles était injuste, les vainqueurs avaient entamé la base psychologique sur laquelle il reposait. Les vainqueurs des guerres napoléoniennes avaient conclu une paix généreuse, mais formé aussi une Quadruple Alliance afin de signifier clairement qu'ils entendaient la défendre. Les vainqueurs de la Première Guerre mondiale avaient conçu une paix fondée sur des sanctions, créé eux-mêmes le maximum d'incitations à la révision du traité, concourant ainsi à démanteler leur propre règlement.

Pendant vingt ans, l'équilibre des pouvoirs se fonda sur un moralisme plus prononcé. Puis, lorsque le nouvel ordre mondial fut enfin remis en question, les démocraties – la Grande-Bretagne sans conviction, la France avec des doutes teintés d'impuissance – n'eurent d'autre recours que de vider la coupe de la conciliation pour prouver à leurs peuples qu'il était impossible d'apaiser Hitler.

Ceci explique pourquoi les accords de Munich furent accueillis avec un tel sursaut d'enthousiasme par la grande majorité des contemporains. Franklin Roosevelt lui-même figurait parmi ceux qui félicitèrent Chamberlain, cet « homme de bien <sup>41</sup> ». Les dirigeants du Commonwealth britannique se montrèrent encore plus expansifs. Le Premier ministre canadien écrit :

Puis-je vous transmettre les chaleureuses félicitations du peuple canadien, et avec elles l'expression de la gratitude qui est éprouvée d'un bout à l'autre du Dominion. Mes collègues et le gouvernement se joignent à moi pour vous exprimer notre admiration sans borne pour le service que vous avez rendu à l'humanité <sup>42</sup>.

Le Premier ministre australien ne voulut pas être en reste :

Mes collègues et moi désirons vous exprimer nos plus vives félicitations pour l'issue des négociations de Munich. Les Australiens, au même titre que tous les autres peuples de l'Empire britannique, ont une profonde dette de gratitude envers vous pour les efforts incessants que vous avez déployés pour préserver la paix <sup>43</sup>.

Assez curieusement, tous les témoins de la conférence de Munich constatèrent que Hitler, loin de triompher, paraissait morose. Il voulait la guerre, qu'il jugeait indispensable à la réalisation de ses ambitions. Il la lui fallait probablement aussi pour des raisons psychologiques; presque tous ses discours, dans lesquels il voyait l'élément fondamental de sa vie publique, se rattachaient d'une manière ou d'une autre à son expérience vécue de la guerre. Même si ses généraux étaient fortement hostiles à la guerre – au point, on l'a vu, de songer plusieurs fois à le renverser s'il prenait la décision irréversible d'attaquer –, Hitler quitta Munich avec l'impression d'avoir été floué. Et, aux termes de son propre raisonnement, peut-être n'avait-il pas tort. S'il était parvenu à susciter une guerre à cause de la Tchécoslovaquie, il n'est pas sûr en effet que les démocraties auraient accepté les sacrifices nécessaires pour assurer la victoire. Le problème se révélait trop incompatible avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et l'opinion publique pas assez mûre pour supporter les revers initiaux presque inévitables.

C'était particulièrement vrai de la Grande-Bretagne. En se comportant comme il l'avait fait à Godesberg et à Munich, Hitler avait épuisé les dernières réserves de la bonne volonté britannique. Malgré l'inanité de ses déclarations à son retour à Londres – il apportait « la paix pour notre temps » –, Chamberlain était résolu à ne plus jamais céder au chantage, et il lança un vaste programme de réarmement.

En fait, le comportement de Chamberlain pendant la crise de Munich fut plus complexe que la postérité a bien voulu le dire. Largement populaire au moment de Munich, il fut systématiquement associé par la suite à la notion de capitulation. L'opinion publique démocratique se montre implacable devant la débâcle, même lorsque celle-ci résulte de la réalisation de ses désirs immédiats. La réputation de Chamberlain s'effondra dès qu'on comprit qu'il n'avait pas apporté « la paix pour notre temps ». Hitler trouva vite un nouveau prétexte de guerre, et Chamberlain ne put même pas se prévaloir, alors, d'avoir mis sur pied le dispositif qui permit à la Grande-Bretagne d'essuyer la tempête avec une force aérienne reconstituée.

Il est facile, après coup, de mépriser les affirmations souvent candides des partisans de la conciliation. Or c'étaient pour la plupart des hommes de bien, qui cherchaient avec ferveur à mettre en œuvre le nouvel ordre conçu par l'idéalisme de Wilson, alors que la diplomatie européenne traditionnelle suscitait une méfiance généralisée et que prévalait un sentiment d'épuisement physique et spirituel. Au cours d'aucune autre période un Premier ministre britannique n'aurait pu justifier un accord comme Chamberlain le fit de Munich – « la suppression des soupçons et des animosités qui ont si longtemps empoisonné l'air <sup>44</sup> » –, comme si la politique étrangère formait une branche de la psychologie. Car ces idées avaient toutes jailli d'une tentative idéaliste pour transcender l'héritage de la *Realpolitik* et de l'histoire européenne par un appel à la raison et à la justice.

Hitler ne tarda guère à briser les illusions des conciliateurs, hâtant, ce faisant, sa propre chute. En mars 1939, moins de six mois après Munich, il occupait ce qui restait de la Tchécoslovaquie. La partie tchèque devint un protectorat allemand, la Slovaquie un État en principe indépendant, mais en vérité un satellite de l'Allemagne. La garantie proposée à la Tchécoslovaquie par la France et la Grande-Bretagne ne fut jamais officialisée – ni n'aurait pu l'être.

La destruction de la Tchécoslovaquie ne s'expliquait par aucune raison d'ordre géopolitique; elle confirmait simplement que Hitler voulait la guerre, et ne pouvait attendre. Privée de ses défenses et de ses alliances française et soviétique, la Tchécoslovaquie serait obligatoirement tombée dans l'orbite de l'Allemagne, et l'Europe de l'Est n'aurait sûrement pas manqué de s'adapter aux nouvelles réalités. L'Union soviétique venait de liquider la totalité de sa direction politique et militaire et devait donc rester absente de la scène pendant quelque temps. La France étant neutralisée de fait, l'Allemagne n'aurait donc eu aucune difficulté à imposer sa prépondérance en Europe de l'Est : pour cela, Hitler n'avait qu'une chose à faire, attendre. Mais son impulsivité l'en rendait absolument incapable.

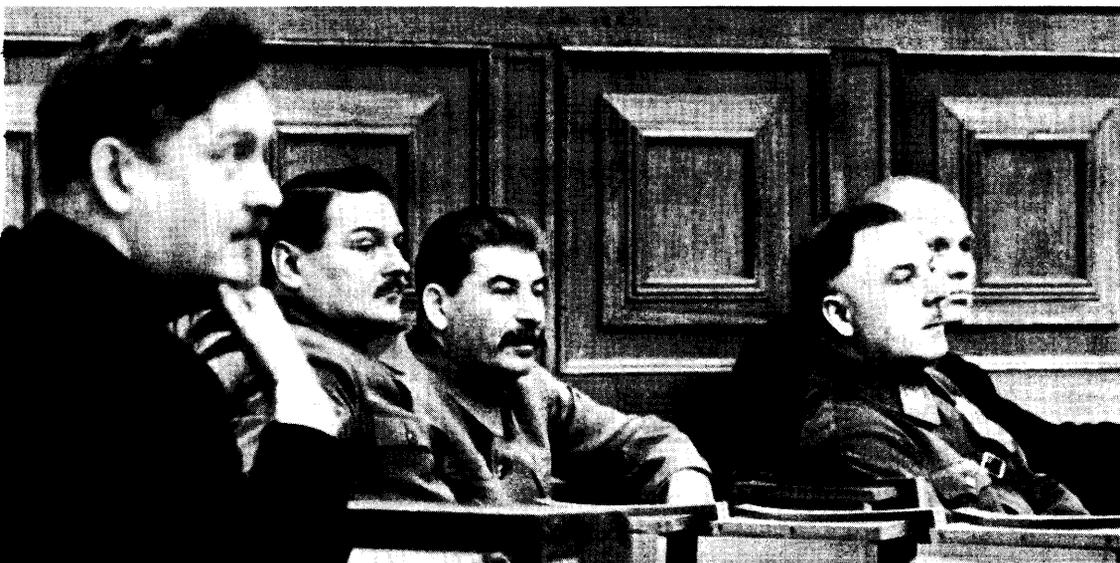
La réaction française et britannique (conduite par Londres), à savoir refuser d'aller plus loin, ne s'explique pas davantage en termes de politique de puissance traditionnelle. Le coup de force sur Prague ne changeait ni l'équilibre des forces ni le cours prévisible des événements. Mais, au regard des principes de Versailles, l'occupation de la Tchécoslovaquie marquait un tournant décisif, car elle prouvait que Hitler ne recherchait pas l'autodétermination ou l'égalité, mais bien la domination de l'Europe.

L'erreur de Hitler ne fut pas tant d'avoir violé les principes historiques de l'équilibre européen que d'avoir porté atteinte aux prémisses morales de la politique étrangère britannique de l'après-guerre. Il les transgressa en incorporant une population *non* allemande au Reich, violant ainsi le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au nom duquel on avait toléré ses exactions unilatérales antérieures. La patience de la Grande-Bretagne n'était pas inépuisable, l'expérience historique l'avait prouvé; et Hitler venait, enfin, de satisfaire à la définition morale de l'agression retenue sinon par le gouvernement britannique, du moins par l'opinion publique du pays. Après quelques jours d'hésitation, Chamberlain aligna sa politique sur celle-ci. Désormais, la Grande-Bretagne allait résister à Hitler non pas par fidélité à sa conception historique de l'équilibre des forces, mais, tout simplement, parce qu'on ne pouvait plus faire confiance à Hitler.

Paradoxalement, l'esprit wilsonien, qui avait permis à Hitler d'outrepasser tout ce que l'ordre européen antérieur aurait jugé admissible, fit aussi qu'une fois franchies certaines limites la Grande-Bretagne refusa les concessions avec plus de rigueur qu'elle ne l'aurait fait dans un monde fondé sur la *Realpolitik*. La doctrine Wilson, qui avait empêché de s'opposer plus tôt aux menées de Hitler, avait aussi posé les fondations de la résistance implacable qu'on lui opposa après qu'il eut clairement violé les critères moraux du wilsonisme.

Lorsque Hitler revendiqua Dantzig en 1939 et voulut modifier le corridor polonais, les problèmes ne différaient pas fondamentalement de ceux de l'année précédente. Dantzig était une ville profondément allemande, et son statut de « ville libre » battait en brèche le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tout autant que l'attribution de la région des Sudètes à la Tchécoslovaquie. Même si la population du corridor polonais se révélait plus mélangée, on pouvait envisager – du moins en théorie – des rectifications de frontières plus conformes à ce principe. Or ce qui avait changé, et dépassait l'entendement de Hitler, c'est qu'une fois qu'il eut franchi la limite de ce qu'on pouvait moralement accepter, le perfectionnisme moral responsable de la malléabilité des démocraties allait se transformer en une intransigeance inconnue jusque-là. Après l'occupation de la Tchécoslovaquie par l'Allemagne, l'opinion publique britannique refusa toute nouvelle concession; désormais, le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale n'était plus qu'une affaire de temps – sauf si Hitler se tenait tranquille, ce qui était psychologiquement impossible pour lui.

Mais avant le déchaînement de la tempête, l'ordre international fut encore ébranlé. Cette fois, le choc vint de l'autre grande puissance « révisionniste » qu'il avait laissée sur la touche pendant la plus grande partie des turbulentes années 1930 : l'Union soviétique de Staline.



## 13

### Staline pousse les enchères

Si l'idéologie déterminait toujours la politique étrangère, jamais Hitler et Staline, pas plus que Richelieu et le sultan de Turquie trois siècles auparavant, n'auraient uni leurs efforts. Mais l'intérêt géopolitique commun forme un lien puissant, et il poussait inexorablement les anciens ennemis, Hitler et Staline, l'un vers l'autre.

Lorsque la chose se produisit, les démocraties refusèrent d'y croire ; leur stupéfaction montrait qu'elles n'avaient pas mieux compris la mentalité de Staline que celle de Hitler. La carrière de Staline, comme celle de Hitler, s'était faite à la lisière de la société, même s'il mit bien plus longtemps à parvenir au pouvoir absolu. Confiant dans son génie de démagogue, Hitler jouait tout sur un coup de dés. Staline l'emporta en détruisant insidieusement ses rivaux au sein de la bureaucratie communiste, où les autres prétendants au pouvoir l'avaient ignoré, n'imaginant pas que le sinistre Géorgien pourrait être un jour un concurrent sérieux. Hitler s'imposa en submergeant ses consorts ; Staline accumula le pouvoir dans l'anonymat.

Hitler était d'un naturel instable, et sa façon de gouverner faisait bien des concessions au caprice – parfois même au dilettantisme. Staline introduisit le catéchisme rigoureux de sa formation religieuse dans la vision du monde bolchevik et transforma l'idéologie en instrument de répression politique. Hitler prospérait sur le terreau de l'adoration des masses. Staline cédait bien trop à la paranoïa pour se fier à une approche aussi subjective. Bien plus que l'adhésion immédiate, il recherchait avec passion la victoire ultime et préférait l'obtenir en détruisant l'un après l'autre tous ses rivaux en puissance.

Les ambitions de Hitler devaient être satisfaites de son vivant; dans ses déclarations, il ne représentait que lui-même. Staline manifestait la même mégalomanie, mais il se considérait comme un serviteur de la vérité historique. À la différence de Hitler, Staline était doté d'une incroyable patience. À la différence des dirigeants des démocraties, il se montrait prêt à tout moment à entreprendre un examen méticuleux des rapports de pouvoir. Profondément convaincu que son idéologie incarnait la vérité historique, Staline poursuivait impitoyablement l'intérêt national soviétique sans s'encombrer de ce qu'il tenait pour des *impedimenta* moraux hypocrites ou des attachements sentimentaux.

Staline était bel et bien un monstre; mais, dans la conduite des relations internationales, il se montrait suprêmement réaliste – patient, rusé et implacable, le Richelieu de son époque. Sans le savoir, les démocraties occidentales tentaient le sort en escomptant un conflit idéologique irréconciliable entre Staline et Hitler, en agaçant Staline avec un pacte français qui renonçait à la coopération militaire, en excluant l'Union soviétique de la conférence de Munich, et en entamant des consultations militaires peu convaincues avec Staline une fois seulement qu'il fut trop tard pour l'empêcher de former un pacte avec Hitler. Les dirigeants des démocraties prirent les discours pesants, vaguement théologiques de Staline pour de la rigidité intellectuelle et politique. Or la rigidité de Staline ne s'appliquait qu'à l'idéologie communiste. Dans la tactique, il mettait beaucoup de souplesse.

Par-delà ces traits psychologiques, le caractère de Staline comportait un noyau philosophique qui le rendait presque incompréhensible aux dirigeants occidentaux. Vieux bolchevik, il avait enduré des dizaines d'années d'emprisonnement, d'exil et de privations au nom de ses convictions avant d'arriver au pouvoir. Se targuant de leur compréhension supérieure de la dynamique historique, les bolcheviks estimaient que leur rôle consistait à faire progresser la marche objective de l'histoire. À leurs yeux, la différence entre eux et les non-communistes s'apparentait à celle qui démarque les scientifiques des profanes. En analysant les phénomènes physiques, le scientifique ne les fait pas vraiment se produire; parce qu'il comprend les raisons pour lesquelles ils surviennent, il lui arrive d'en manipuler le processus, mais toujours en fonction des lois inhérentes aux phénomènes. Dans le même esprit, les bolcheviks se considéraient comme les scientifiques de l'histoire – contribuant à mettre en évidence sa dynamique, voire à l'accélérer, mais sans jamais en changer la direction immuable.

Les dirigeants communistes se voulaient implacables, inaccessibles à la compassion, refusant tout autant de se laisser détourner de leur tâche historique que de céder aux raisonnements conventionnels, surtout lorsqu'ils émanaient d'incroyants. Les communistes s'accordaient une longueur d'avance dans la conduite de la diplomatie, car ils pensaient comprendre mieux leurs interlocuteurs que ceux-ci n'y parviendraient jamais. Dans leur esprit, la seule concession admissible était celle que l'on faisait à la « réalité objective » : pas question de reconnaître la capacité de persuasion des diplomates étrangers. La diplomatie

relevait donc du processus historique qui finirait par renverser l'ordre existant ; qu'il le soit par l'action diplomatique, par la coexistence pacifique ou par un conflit militaire dépendait du rapport des forces.

Dans l'univers de calcul inhumain et sans pitié de Staline, un principe restait pourtant immuable : rien ne justifiait de livrer des batailles impossibles pour des causes incertaines. Sur le plan philosophique, le conflit idéologique avec l'Allemagne nazie s'inscrivait dans le cadre plus large des contradictions avec le monde capitaliste, qui englobait la France et la Grande-Bretagne. Le pays qui supporterait en dernier ressort le poids de l'hostilité soviétique serait celui que Moscou regarderait comme la plus grande menace au moment considéré.

Sur le plan moral, Staline mettait les divers États capitalistes dans le même panier. Ce qu'il pensait des pays qui chantaient les vertus de la paix universelle s'exprima clairement dans sa réaction à la signature du pacte Briand-Kellogg, en 1928 :

Ils parlent de pacifisme ; ils parlent de paix entre les États européens. Briand et [Austen] Chamberlain se donnent l'accolade [...]. Tout ceci est absurde. L'histoire de l'Europe nous a appris que, chaque fois qu'on a signé des traités envisageant une nouvelle distribution des forces pour de nouvelles guerres, ces traités ont été qualifiés de traités de paix [...] [bien qu']on les ait signés dans le but de définir les nouvelles données de la prochaine guerre <sup>1</sup>.

Staline craignait plus que tout, bien sûr, une coalition des pays capitalistes qui auraient attaqué simultanément l'Union soviétique. En 1927, il présentait la stratégie soviétique comme Lénine l'avait fait dix ans auparavant : « [...] bien des choses [...] dépendent de notre capacité à retarder la guerre inéluctable avec le monde capitaliste [...] jusqu'au moment [...] où les capitalistes commenceront à se battre entre eux [...] <sup>2</sup> ». Pour hâter cette perspective, l'Union soviétique avait conclu l'accord de Rapallo avec l'Allemagne en 1922 et le traité de neutralité de Berlin en 1926, qu'elle renouvela en 1931, s'engageant explicitement à rester à l'écart d'une guerre capitaliste.

Pour Staline, l'anticommunisme brutal de Hitler ne faisait pas obstacle à de bonnes relations avec l'Allemagne. Ainsi, lorsque Hitler arriva au pouvoir, Staline s'empressa de faire des gestes conciliants. Il déclara au XVII<sup>e</sup> congrès du parti, en janvier 1934 : « Nous sommes loin d'applaudir au régime fasciste de l'Allemagne. Il ne s'agit pas de fascisme ici, ne serait-ce que pour la raison que le fascisme en Italie, par exemple, n'a pas empêché l'URSS d'établir les meilleurs relations avec ce pays [...]. Notre orientation passée et notre orientation présente vont vers l'URSS, et l'URSS seule. Et si les intérêts de l'URSS exigent un rapprochement avec un pays ou un autre qui ne veut pas troubler la paix, nous adoptons cette ligne de conduite sans hésiter <sup>3</sup>. »

Staline, le grand idéologue, mettait en fait son idéologie au service de la *Realpolitik*, ce qui fait que Richelieu ou Bismarck n'auraient eu aucun mal à comprendre sa stratégie. Et ce sont finalement les hommes d'État représentant

les démocraties qui firent preuve d'étroitesse idéologique : ayant rejeté la politique de puissance, ils crurent que de bonnes relations entre les nations passaient nécessairement par l'adhésion générale aux principes de la sécurité collective, et que l'hostilité idéologique rendrait impossible toute coopération concrète entre fascistes et communistes.

Les démocraties se trompaient sur ces deux points. Le moment venu, Staline se rangea certes dans le camp opposé à Hitler, mais après avoir beaucoup hésité et une fois que ses ouvertures à l'Allemagne nazie eurent été repoussées. Enfin convaincu que le discours antibolchevik de Hitler devait être pris au sérieux, Staline entreprit de former la coalition la plus large possible pour y faire obstacle. Sa nouvelle stratégie se dessina au VII<sup>e</sup> (et dernier) congrès de l'Internationale communiste, en juillet et août 1935<sup>4</sup>. Préconisant alors un front uni de tous les peuples attachés à la paix, elle marquait l'abandon des tactiques communistes des années 1920, où, souhaitant paralyser les institutions parlementaires européennes, les partis communistes n'avaient pas hésité à voter avec les groupes antidémocratiques, parmi lesquels se trouvaient parfois des fascistes.

Le principal porte-parole de la nouvelle politique étrangère soviétique était Maksim Litvinov, nommé ministre des Affaires étrangères uniquement pour jouer ce rôle. Courtois, parlant couramment l'anglais et juif, il était d'origine bourgeoise et avait épousé la fille d'un historien britannique. Ses lettres de créances convenaient mieux à un ennemi de classe qu'à un individu destiné à faire carrière dans la diplomatie soviétique. Sous la houlette de Litvinov, l'Union soviétique fit son entrée à la Société des Nations et devint l'un des plus bruyants avocats de la sécurité collective. Staline n'hésitait pas à adopter le discours wilsonien afin d'empêcher Hitler de mettre à exécution ce qu'il avait écrit dans *Mein Kampf* et de faire de l'Union soviétique sa cible principale. Comme le politologue Robert Legvold l'a souligné, l'objectif de Staline était d'obtenir un maximum de soutien de la part du monde capitaliste, non de faire la paix avec lui<sup>5</sup>.

Une profonde méfiance imprégnait les relations entre les grandes puissances et l'Union soviétique. Staline signa un pacte avec la France en 1935, et avec la Tchécoslovaquie l'année suivante. Mais les dirigeants français des années 1930 refusèrent toujours que s'instituent des consultations militaires entre les états-majors. Staline interpréta ce refus comme une invitation faite à Hitler d'attaquer prioritairement l'Union soviétique. Pour obtenir une garantie supplémentaire, il subordonna donc l'aide soviétique à la Tchécoslovaquie à l'accomplissement préalable, par la France, de ses obligations envers celle-ci. Ce qui lui donnait, naturellement, la possibilité de laisser les impérialistes se battre entre eux. Bref, le traité franco-soviétique ne créait pas les conditions d'une relation idyllique.

Le désir de la France d'instaurer des liens politiques avec l'Union soviétique tout en rejetant une alliance militaire montre sur quel terrain s'était égarée la politique étrangère des démocraties entre les deux guerres. Celles-ci attachaient de la valeur à la sécurité collective, mais reculaient dès qu'il s'agissait de lui donner un contenu opérationnel. La Première Guerre mondiale aurait

dû apprendre à la Grande-Bretagne et à la France qu'il était hasardeux pour elles de se battre seules contre l'Allemagne, même au sein d'une alliance. Après tout, l'Allemagne avait failli l'emporter en 1918, et cela malgré la présence de l'Amérique dans le camp allié. En envisageant d'affronter l'Allemagne sans l'aide soviétique ou américaine – qui plus est dans l'esprit de la ligne Maginot –, elles surestimaient grossièrement leurs forces.

Il fallait vraiment que les démocraties prennent leurs désirs pour des réalités pour croire, comme beaucoup le faisaient, que Staline – le bolchevik de la première heure qui mettait toute sa foi dans les facteurs matériels, prétendument objectifs – puisse se convertir à la doctrine juridique et morale de la sécurité collective. Car Staline et ses collègues avaient des raisons autres qu'idéologiques pour ne pas adhérer pleinement à l'ordre international établi. Tout compte fait, ses frontières avec la Pologne avaient été imposées à l'Union soviétique par la force, et la Roumanie avait fait main basse sur la Bessarabie qu'elle estimait lui appartenir.

Et les victimes allemandes en puissance de l'Europe centrale ne souhaitaient pas davantage l'aide soviétique. Le règlement de Versailles et la révolution russe avaient créé un problème qu'aucun système de sécurité collective en Europe de l'Est n'aurait pu résoudre : avec l'Union soviétique, ce système ne fonctionnait pas sur le plan militaire ; sans elle, il ne fonctionnait pas sur le plan politique.

La diplomatie occidentale ne fit pas grand-chose pour calmer la paranoïa de Staline, convaincu qu'il était victime d'une « cabale capitaliste antisoviétique ». L'Union soviétique, en effet, ne fut pas consultée au cours des tractations diplomatiques qui entourèrent l'abrogation du pacte de Locarno, et elle fut carrément exclue de la conférence de Munich. On n'accepta qu'à contre-cœur sa participation aux débats sur un système de sécurité en Europe de l'Est, et cela très tardivement, après l'occupation de la Tchécoslovaquie en 1939.

Néanmoins, c'est mal interpréter la psychologie de Staline que d'imputer la responsabilité première du pacte germano-soviétique aux démocraties occidentales. La paranoïa du dictateur fut certes amplement démontrée par la façon dont il élimina tous ses rivaux intérieurs potentiels et assassina ou déporta les millions d'individus qui s'opposaient prétendument à lui. Malgré cela, en matière de politique étrangère, Staline était un froid calculateur et mettait un point d'honneur à ne pas céder aux provocations, surtout lorsqu'elles provenaient de ces dirigeants capitalistes dont il estimait la compréhension de la corrélation des forces infiniment inférieure à la sienne.

La ligne d'action qu'aurait appliquée Staline si les accords de Munich n'avaient pas été signés reste du domaine de l'hypothèse. Mais la moins probable, au moment où il plongeait son pays dans des convulsions successives, est la mise en œuvre automatique et suicidaire du traité d'assistance mutuelle. Le traité avec la Tchécoslovaquie, qui n'engageait l'Union soviétique qu'*après* l'entrée en guerre de la France, lui laissait plusieurs options. Par exemple, il pouvait exiger le passage à travers la Roumanie et la Pologne et utiliser le refus presque assuré de ces pays pour attendre l'issue des combats en Europe

centrale et de l'Est. Ou bien, selon l'évaluation qu'il faisait des conséquences, il aurait pu récupérer les territoires russes abandonnés à la Pologne et à la Roumanie au lendemain de la révolution d'octobre, comme il le fit ou presque un an plus tard. Quoi qu'il en soit, il est très improbable que l'Union soviétique se serait opposée par la force en ultime défenseur du règlement territorial de Versailles au nom de la sécurité collective.

Munich confirma très certainement les soupçons de Staline vis-à-vis des démocraties. Or rien ne pouvait vraiment le détourner de chercher à accomplir, presque à n'importe quel prix, ce qu'il estimait être son devoir de bolchevik : dresser les capitalistes les uns contre les autres et empêcher l'Union soviétique d'être victime de leurs guerres. Munich eut donc principalement pour effet de modifier la tactique de Staline. Désormais, il mit aux enchères un pacte soviétique – que les démocraties n'avaient aucune chance d'emporter si Hitler était disposé à faire une offre sérieuse. Lorsque, le 4 octobre 1938, l'ambassadeur de France appela le ministère des Affaires étrangères soviétique pour expliquer l'accord de Munich, le vice-commissaire pour les Affaires étrangères, Vladimir Potemkine, l'accueillit par ces mots bien inquiétants : « Mon pauvre ami, qu'avez-vous fait ! Pour nous, je ne vois d'autre issue qu'un quatrième partage de la Pologne <sup>6</sup>. »

Ce trait donnait une idée de l'approche glacée de Staline en politique étrangère. Après Munich, la Pologne ne manquerait pas en effet de devenir la prochaine cible de l'Allemagne. Puisque Staline ne voulait ni affronter l'armée allemande à la frontière soviétique ni combattre Hitler, un quatrième partage de la Pologne restait la seule solution (le même raisonnement avait d'ailleurs conduit la Grande Catherine à procéder au premier partage de la Pologne avec la Prusse et l'Autriche en 1772). Et en attendant une année entière que Hitler avance son pion le premier, Staline démontra qu'il menait sa politique étrangère avec des nerfs d'acier.

Son objectif solidement défini, Staline ne perdit pas une seconde pour retirer l'Union soviétique de la ligne de front. Le 27 janvier 1939, le *News Chronicle* de Londres publiait un article de son correspondant diplomatique (qu'on savait proche de l'ambassadeur de Moscou, Ivan Maïsky) évoquant l'éventualité d'un accord entre l'Union soviétique et l'Allemagne. L'auteur de l'article reprenait la théorie de base de Staline, à savoir qu'il n'existait aucune différence fondamentale entre les démocraties occidentales et les dictateurs fascistes, et s'en servait pour dégager l'Union soviétique de toute obligation envers la sécurité collective :

À présent, le gouvernement soviétique n'a manifestement aucune intention de fournir une aide quelconque à la Grande-Bretagne et à la France si cette dernière entre en conflit avec l'Allemagne et l'Italie [...]. Du point de vue du gouvernement soviétique, il n'existe aucun désaccord important entre les positions des gouvernements français et britannique d'une part, et allemand et italien d'autre part, qui justifierait de graves sacrifices pour la défense de la démocratie occidentale <sup>7</sup>.

Comme l'Union soviétique ne jugeait pas nécessaire de choisir entre les divers capitalistes pour des raisons d'idéologie, les désaccords entre Moscou et Berlin pouvaient se résoudre pour des raisons pratiques. Voulant être sûr de bien s'être fait comprendre, Staline prit l'initiative sans précédent de faire reproduire l'article mot pour mot dans la *Pravda*, l'organe officiel du parti communiste.

Le 10 mars 1939, soit cinq jours avant l'occupation de Prague par Hitler, Staline fit un nouveau pas en affirmant de sa propre autorité la nouvelle stratégie de Moscou. Il choisit de le faire au XVIII<sup>e</sup> congrès du parti, le premier depuis qu'il avait avalisé la sécurité collective et les « fronts unis » cinq ans auparavant. Les délégués devaient surtout se sentir soulagés d'être encore en vie, car les purges avaient fait des coupes claires dans leurs rangs : seulement trente-cinq des deux mille délégués présents cinq ans auparavant étaient là ; onze cents avaient été arrêtés pour activités contre-révolutionnaires, quatre-vingt-dix-huit des cent trente et un membres du Comité central avaient été liquidés, ainsi que trois des cinq maréchaux de l'Armée rouge, les onze vice-commissaires pour la défense, tous les commandants militaires de district, et soixante-quinze des quatre-vingts membres du Conseil militaire suprême <sup>8</sup>. Le XVIII<sup>e</sup> congrès du parti ne fut donc pas vraiment un hymne à la continuité. Quant aux participants, ils s'inquiétèrent infiniment plus des conditions de leur survie que des subtilités de la politique étrangère.

Comme en 1934, Staline parla essentiellement à son auditoire des intentions pacifiques de l'Union soviétique dans un milieu international hostile. Ses conclusions, toutefois, rompaient radicalement avec la notion de sécurité collective du précédent congrès. Staline déclara en effet que l'Union soviétique resterait neutre dans le conflit opposant les capitalistes :

La politique étrangère de l'Union soviétique est claire et explicite. Nous voulons la paix et le renforcement de nos relations d'affaires avec tous les pays. C'est notre position ; et nous adhérons à cette position aussi longtemps que ces pays maintiendront des relations avec l'Union soviétique et aussi longtemps qu'ils n'essaieront pas d'empiéter sur les intérêts de notre pays <sup>9</sup>.

Pour être certain que les dirigeants capitalistes bornés l'avaient bien compris, Staline reprit presque mot à mot l'argumentation centrale de l'article du *News Chronicle* : puisque les démocraties et l'Allemagne avaient des structures sociales similaires, les différences entre l'Allemagne et l'Union soviétique n'étaient pas plus insurmontables que celles qui existaient entre n'importe quel autre pays capitaliste et l'Union soviétique. Pour résumer, il se disait déterminé à conserver sa liberté d'action et à vendre la bonne volonté de Moscou au plus offrant à l'occasion de la prochaine guerre. Au détour d'une phrase inquiétante, Staline s'engageait à « être prudent afin de ne pas laisser notre pays être attiré dans des conflits par des bellicistes qui sont habitués à ce que d'autres tirent les marrons du feu à leur place <sup>10</sup> ». Staline invitait en fait l'Allemagne nazie à faire une offre.

La nouvelle politique de Staline ne différait de la précédente que par un degré d'intensité. Même lorsqu'il soutenait la sécurité collective et les « fronts unis », Staline avait toujours formulé les engagements soviétiques d'une façon assez oblique pour conserver la possibilité de conclure un accord séparé une fois la guerre déclenchée. Mais au printemps 1939, alors que l'Allemagne n'avait pas encore occupé ce qui restait de la Tchécoslovaquie, Staline fit un pas de plus. Il commença à l'évidence à manœuvrer afin d'avoir l'occasion de conclure un accord séparé *avant* la guerre. Personne n'aurait dû lui reprocher d'avoir caché ses intentions. Mais le choc ressenti par les démocraties s'expliquait avant tout par leur incapacité à comprendre que Staline, le révolutionnaire passionné, était avant tout un stratège à la tête froide.

Prague occupée, la Grande-Bretagne renonça à sa politique d'*appeasement* vis-à-vis de l'Allemagne. À présent, le cabinet britannique exagérait tout autant l'imminence d'une menace nazie qu'il l'avait précédemment sous-estimée. Il était convaincu que Hitler enchaînerait immédiatement avec une nouvelle agression – contre la Belgique ou la Pologne, les avis étaient partagés. À la fin de mars 1939, le bruit courut que la Roumanie, qui n'avait même pas de frontière avec l'Allemagne, était visée. Pourtant, il n'aurait guère été dans les habitudes de Hitler d'attaquer si vite une seconde cible, sans rapport avec la précédente. Sa tactique consistait à laisser l'impact d'un premier coup de force démoraliser la prochaine victime désignée avant de frapper à nouveau. Quoi qu'il en soit, nous savons aujourd'hui que la Grande-Bretagne disposait de bien plus de temps pour définir une stratégie que ne le croyaient ses dirigeants. En outre, s'il avait analysé avec soin les déclarations de Staline au XVIII<sup>e</sup> congrès, le cabinet britannique aurait compris que plus la Grande-Bretagne organisait sa résistance à Hitler, plus Staline risquait de prendre ses distances pour accroître son avantage vis-à-vis des deux camps.

Le cabinet britannique se trouvait à présent devant un choix stratégique fondamental, bien que rien ne prouve qu'il en ait eu conscience. Il devait décider s'il allait contrer Hitler en construisant un système de sécurité collective ou une alliance traditionnelle. Dans le premier cas, il convierait le plus grand nombre de nations possible à s'opposer au nazisme ; dans le second, la Grande-Bretagne serait obligée de faire des compromis – pour harmoniser ses intérêts avec ceux de ses alliés potentiels, comme l'Union soviétique.

Le cabinet opta pour la sécurité collective. Le 17 mars, il envoya une note à la Grèce, à la Yougoslavie, à la France, à la Turquie, à la Pologne et à l'Union soviétique, pour sonder leurs réactions au cas où la menace contre la Roumanie se vérifierait – étant entendu que tous ces pays devaient partager les mêmes intérêts et adopter une attitude commune. La Grande-Bretagne semblait soudain proposer ce qu'elle refusait depuis 1919 : une garantie territoriale à toute l'Europe de l'Est.

Les réactions des diverses nations mirent une fois de plus en évidence la faiblesse fondamentale de la doctrine de la sécurité collective : l'idée que toutes les nations, et, au minimum, toutes les victimes potentielles, ont le même intérêt à s'opposer à l'agression. Chaque nation d'Europe de l'Est présentait ses

problèmes personnels comme un cas particulier et mettait l'accent sur des préoccupations nationales et non collectives. La Grèce subordonnait son attitude à celle de la Yougoslavie; la Yougoslavie voulait connaître les intentions de la Grande-Bretagne avant de décider quoi que ce soit. La Pologne précisait qu'elle n'était pas préparée à choisir entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne, ou à s'engager pour défendre la Roumanie. La Pologne et la Roumanie refusaient la participation éventuelle de l'Union soviétique à leur défense. Quant à l'Union soviétique, elle proposait une conférence à Bucarest de tous les pays sondés par la Grande-Bretagne...

La manœuvre était habile. Si elle avait lieu, la conférence établirait le principe de la participation soviétique à la défense de pays qui redoutaient autant Moscou que Berlin; si elle était rejetée, le Kremlin aurait un alibi pour rester à l'écart tout en poursuivant l'option qu'il privilégiait : explorer les possibilités d'un arrangement avec l'Allemagne. Moscou demandait en effet aux pays d'Europe de l'Est de considérer l'Allemagne comme la principale menace à leur existence et de la défier *avant* que l'Union soviétique ait précisé ses intentions. Aucun desdits pays n'étant disposé à le faire, la conférence de Bucarest ne vit jamais le jour.

La tiédeur de ces réponses incita Neville Chamberlain à rechercher d'autres arrangements. Le 20 mars, il lança l'idée d'une déclaration d'intention formulée par la Grande-Bretagne, la France, la Pologne et l'Union soviétique : ces pays se consulteraient en cas de menace sur l'indépendance d'un quelconque État européen, « afin d'entreprendre une action commune ». Cette proposition, qui ranimait de ses cendres la Triple-Entente de l'avant-Première Guerre mondiale, ne disait pas un mot de la stratégie militaire qui serait adoptée en cas d'échec de cette tentative de dissuasion, ni des perspectives d'une coopération entre la Pologne et l'Union soviétique, considérée tout simplement comme acquise.

Pour sa part, la Pologne, qui semblait partager avec la Grande-Bretagne une même surestimation romantique de ses capacités militaires, refusait toute action commune avec l'Union soviétique, obligeant la Grande-Bretagne à choisir entre elles deux. Si la Grande-Bretagne garantissait la Pologne, Staline serait moins tenté de participer à la défense commune. Comme la Pologne était située entre l'Allemagne et l'Union soviétique, la Grande-Bretagne serait obligée d'entrer en guerre avant qu'il ait eu besoin de prendre une décision. Par ailleurs, si la Grande-Bretagne centrait ses efforts sur un pacte soviétique, Staline ne manquerait pas d'exiger sa livre de chair fraîche pour aider les Polonais, en repoussant sa frontière occidentale en direction de la ligne Curzon.

Poussé par une opinion publique indignée et convaincu qu'une reculade affaiblirait encore plus la position de la Grande-Bretagne, le cabinet britannique refusait de sacrifier d'autres pays, même sur l'autel de la géopolitique. En même temps, les dirigeants britanniques commirent l'erreur de croire la Pologne militairement plus forte que l'Union soviétique et l'Armée rouge privée de ses capacités offensives – une estimation évidemment assez plausible au vu des purges massives qui venaient de décimer le haut commandement de

l'armée soviétique. Surtout, les dirigeants britanniques se méfiaient profondément de l'Union soviétique. «Je dois avouer, écrivait Chamberlain, que j'éprouve une méfiance extrême envers la Russie. Je ne la crois pas capable de poursuivre une offensive efficace, même si elle le voulait. Et je ne me fie pas à ses mobiles, qui me semblent avoir peu de rapport avec nos idées de liberté et seulement vouloir rouler tout le monde <sup>11</sup>.»

Se croyant gravement pressée par le temps, la Grande-Bretagne se jeta à l'eau et accorda les garanties continentales qu'elle avait obstinément refusées depuis le traité de Versailles. Inquiet des rapports qui lui parvenaient sur l'imminence d'une attaque de la Pologne, Chamberlain ne prit même pas le temps de négocier une alliance bilatérale avec la Pologne. Il rédigea de sa propre main un projet de garantie unilatérale pour la Pologne le 30 mars 1939, qu'il présenta au Parlement le lendemain. Cette décision était destinée à détourner une agression nazie, dont l'imminence se fondait en réalité sur une fausse information. Elle devait être suivie de pourparlers moins précipités au cours desquels on étudierait la création d'un vaste système de sécurité collective. Peu après, la Grèce et la Roumanie bénéficièrent elles aussi de garanties unilatérales, reposant sur le même raisonnement.

Et c'est ainsi que, mue par l'indignation morale et appliquant une stratégie confuse, la Grande-Bretagne en vint à accorder des garanties à des pays que tous ses Premiers ministres de l'après-guerre avaient affirmé avec constance ne pouvoir ni ne vouloir défendre. Le cabinet britannique, trop éloigné désormais des réalités de l'Europe de l'Est de l'après-Versailles, ne comprit même pas qu'il multipliait ainsi les options de Staline vis-à-vis de l'Allemagne et facilitait son retrait du front commun proposé.

Ne doutant pas une seconde que Staline se rallierait à leur stratégie, les dirigeants de la Grande-Bretagne crurent pouvoir décider seuls de son calendrier et de son ampleur. Le secrétaire au Foreign Office, lord Halifax, se montrait partisan de tenir l'Union soviétique en réserve et de la «convier à donner un coup de main dans certaines circonstances sous la forme qui conviendrait le mieux <sup>12</sup>». En fait, Halifax songeait à la fourniture de munitions, non à un mouvement des troupes soviétiques hors de leurs frontières. Mais il ne s'expliquait pas sur ce qui pourrait inciter l'Union soviétique à jouer un rôle aussi secondaire.

De fait, la garantie accordée par la Grande-Bretagne à la Pologne et à la Roumanie évita aux Soviétiques de devoir négocier sérieusement une alliance avec les démocraties occidentales. D'abord, elle garantissait toutes les frontières des voisins européens de l'Union soviétique, sauf les États baltes, et, au moins sur le papier, contrariait autant les ambitions soviétiques que les visées allemandes. (Le fait que la Grande-Bretagne ait pu négliger à ce point cette réalité montrait combien l'idée d'un «front uni de pays attachés à la paix» s'était emparée des esprits occidentaux.) Mais, surtout, les garanties britanniques unilatérales constituaient une aubaine pour Staline, car elles lui apportaient le maximum de ce qu'il aurait demandé dans une négociation : si Hitler se portait à l'est, Staline avait maintenant l'assurance que la Grande-Bretagne entrerait en guerre bien avant qu'il eût atteint la frontière soviétique. Staline

engrangeait ainsi les bénéfices d'une alliance *de facto* avec la Grande-Bretagne sans aucune contrepartie de sa part.

La garantie de la Grande-Bretagne à la Pologne reposait sur quatre hypothèses, qui se révélèrent toutes fausses : que la Pologne était une puissance militaire importante, peut-être encore plus que l'Union soviétique, que la France et la Grande-Bretagne réunies étaient assez fortes pour vaincre l'Allemagne sans l'aide d'autres alliés, que l'Union soviétique avait un intérêt dans le maintien du *statu quo* en Europe de l'Est, et que l'abîme idéologique entre l'Allemagne et l'Union soviétique était en dernier ressort si infranchissable que l'Union soviétique se joindrait tôt ou tard à la coalition contre Hitler.

La Pologne était héroïque, mais en aucun cas une puissance militaire importante. Sa tâche fut rendue d'autant plus impossible que l'état-major général français induisit la Pologne en erreur sur ses véritables intentions, laissant entendre que la France envisageait de passer à l'offensive d'une façon ou d'une autre. La stratégie défensive dans laquelle se cantonna finalement la France obligea la Pologne à affronter seule le choc de l'attaque allemande – une tâche très au-dessus de ses capacités, comme les dirigeants occidentaux auraient dû le savoir. En même temps, il était impossible de l'amener à accepter l'aide soviétique, car ses dirigeants étaient convaincus (à juste titre, la suite le prouva) que n'importe quelle armée de « libération » soviétique se transformerait en armée d'occupation. Quant aux démocraties, elles s'estimaient capables de gagner seules une guerre contre l'Allemagne, même en cas de défaite de la Pologne.

L'intérêt soviétique à préserver le *statu quo* en Europe de l'Est – à supposer qu'il eût jamais vraiment existé – disparut avec le XVIII<sup>e</sup> congrès du parti. Staline avait bel et bien la possibilité de se tourner vers Hitler, et la garantie britannique à la Pologne lui permit de jouer sa carte nazie avec un maximum de sécurité. Sa tâche se trouva d'autant plus simplifiée que les démocraties occidentales refusaient de comprendre sa stratégie – qui aurait été transparente pour un Richelieu, un Metternich, un Palmerston ou un Bismarck. L'Union soviétique devait simplement s'assurer de toujours rester la dernière grande puissance à s'engager, ce qui lui donnait toute latitude pour mettre aux enchères sa coopération ou sa neutralité, qu'elle adjudgerait au plus offrant.

Avant la garantie britannique à la Pologne, Staline avait dû se tenir sur ses gardes, de crainte que les ouvertures soviétiques à l'Allemagne ne conduisent les démocraties à se laver les mains de l'Europe de l'Est et à le laisser seul face à Hitler. Il avait désormais l'assurance que la Grande-Bretagne se battrait pour la frontière soviétique occidentale, mais aussi que la guerre éclaterait à un millier de kilomètres à l'ouest, à la frontière germano-polonaise.

Staline n'avait plus que deux sujets de préoccupation. Il devait d'abord s'assurer de la solidité de la garantie britannique à la Pologne, ensuite vérifier que l'option allemande existait vraiment. Paradoxalement, plus la Grande-Bretagne prouvait sa bonne foi à la Pologne, ce qui était nécessaire pour décourager Hitler, plus la marge de manœuvre de Staline par rapport à l'Allemagne s'élargissait. La Grande-Bretagne cherchait à préserver le *statu quo* en

Europe de l'Est. Staline visait le plus large éventail de choix possible et la destruction du règlement de Versailles. Chamberlain voulait empêcher la guerre. Staline, qui la sentait inévitable, voulait recueillir les bénéfices de la guerre sans la faire.

Staline pirouettait dignement entre les deux camps. Mais il n'y eut pas de surenchères en définitive. Seul Hitler était en position de lui offrir les gains territoriaux qu'il cherchait en Europe de l'Est, et se montrait tout à fait prêt à les payer d'une guerre européenne qui épargnerait l'Union soviétique. Le 14 avril, la Grande-Bretagne proposa à l'Union soviétique de faire une déclaration unilatérale précisant que, « en cas d'acte d'agression contre un pays voisin de l'Union soviétique, à laquelle le pays concerné résistait, on pourrait faire appel à l'aide du gouvernement soviétique <sup>13</sup> ». Staline refusa de se jeter dans la gueule du loup et rejeta cette proposition à sens unique et candide. Le 17 avril, il répliqua par une contre-proposition en trois points, prévoyant : une alliance entre l'Union soviétique, la France et la Grande-Bretagne, une convention militaire pour l'appliquer, et une garantie pour tous les États situés entre la Baltique et la mer Noire.

Staline savait sûrement qu'il allait au-devant d'un refus. D'abord et avant tout, les pays d'Europe de l'Est ne voulaient pas de sa proposition ; ensuite, on n'avait plus le temps de négocier les détails d'une convention militaire ; enfin, la Grande-Bretagne n'avait pas refusé pendant dix ans une alliance à la France pour en accepter une à présent avec un pays dont elle limitait le rôle à celui de fournisseur. « On ne peut prétendre qu'une telle alliance soit nécessaire pour approvisionner les petits pays d'Europe de l'Est en munitions », déclara Chamberlain <sup>14</sup>.

Surmontant leurs réticences, les dirigeants britanniques se sentaient prêts, à mesure que les semaines passaient, à céder aux conditions de Staline, qui ne cessait de faire monter les enchères. En mai, Viatcheslav Molotov, confident éprouvé de Staline, remplaça Litvinov aux Affaires étrangères ; autrement dit, Staline se chargeait personnellement des pourparlers, et les bons rapports personnels entre négociateurs ne figuraient plus dans les priorités soviétiques. À sa manière pédante et caustique, Molotov exigea que les deux camps garantissent tous les pays situés le long de la frontière occidentale de l'Union soviétique et que ceux-ci soient spécifiquement mentionnés (ce qui assurait le refus en bonne et due forme d'au moins quelques-uns d'entre eux). Il réclama aussi que le terme « agression » soit élargi de façon à couvrir l'« agression indirecte », définie comme toute concession faite à des menaces allemandes, même si la force n'avait pas vraiment été employée. Comme l'Union soviétique se réservait de définir ce qu'on entendait par « concession », l'exigence de Staline revenait à imposer un droit d'intervention illimité dans les affaires intérieures de tous les voisins européens de l'Union soviétique.

En juillet, Staline savait à quoi s'en tenir. Il savait que les dirigeants britanniques consentiraient – même en traînant les pieds – à une alliance très proche de ses conditions. Le 23 juillet, les négociateurs occidentaux et soviétiques convinrent d'un projet de traité qui semblait satisfaire les deux parties ; Staline

disposait à présent d'un filet de sécurité pour déterminer exactement ce que Hitler avait à offrir.

Pendant tout le printemps et l'été, Staline fit savoir avec prudence qu'il était prêt à étudier toute proposition allemande. Hitler, toutefois, hésitait à faire le premier pas, craignant que Staline n'en profite pour soutirer de meilleures conditions à la Grande-Bretagne et à la France. Staline redoutait la même chose, mais en sens inverse. Lui aussi hésitait à faire le premier pas car, en l'apprenant, la Grande-Bretagne risquait d'annuler ses engagements à l'est et de l'obliger à affronter seul Hitler. Rien ne le pressait non plus ; à la différence de Hitler, il n'était tenu par aucune date butoir, et il avait les nerfs solides. De sorte que Staline attendait, et que l'anxiété de Hitler montait.

Le 26 juillet, Hitler n'y tint plus. S'il voulait attaquer la Pologne avant les pluies d'automne, il lui fallait être fixé le 1<sup>er</sup> septembre au plus tard sur les intentions de Staline. Karl Schnurre, qui conduisait une équipe chargée de négocier un nouvel accord commercial avec l'Union soviétique, reçut l'instruction de lancer des sujets politiques sur le tapis. Invoquant l'hostilité de leurs pays respectifs envers les capitalistes, il déclara à son homologue soviétique que, « de la Baltique à la mer Noire ou en Extrême-Orient, il n'y avait aucun problème entre ces deux pays qui ne pût être résolu <sup>15</sup> ». Schnurre proposa que ces discussions se poursuivent au plus haut niveau avec les Soviétiques.

L'impatience accélère rarement le rythme des négociations. Aucun homme d'État chevronné ne se décide simplement parce que son interlocuteur se sent pressé par le temps ; il exploitera très vraisemblablement cette impatience pour essayer d'obtenir des conditions encore meilleures. Staline, en tout cas, n'était pas homme à se laisser bousculer. C'est donc seulement à la mi-août que Molotov fut invité à accueillir l'ambassadeur allemand, von der Schulenburg, et à lui demander de préciser ce que Schurre offrait exactement. Une pression sur les Japonais pour les empêcher de menacer la Sibérie ? Un traité de non-agression ? Un pacte dans les États baltes ? Un accord sur la Pologne ?

Cette fois, Hitler était si pressé que, tout en maudissant cette idée, il se montrait prêt à céder sur tous les points. Le 11 août, il déclara au haut-commissaire de Dantzig :

Tout ce que j'entreprends est dirigé contre la Russie. Si l'Ouest est trop stupide et trop aveugle pour le comprendre, je serai obligé d'en venir à une entente avec les Russes pour l'écraser, et ensuite, après sa défaite, de me tourner contre l'Union soviétique avec toutes mes forces réunies <sup>16</sup>.

C'était, certes, un tableau très exact des priorités de Hitler : de la Grande-Bretagne il attendait la non-ingérence dans les affaires continentales, et de l'Union soviétique, du *Lebensraum* (de l'espace vital). Que Staline fût à deux doigts d'inverser les priorités de Hitler, même temporairement, donne une idée de son exploit.

En répondant aux questions de Molotov, von der Schulenburg informa son interlocuteur que Hitler était prêt à envoyer immédiatement à Moscou son

ministre des Affaires étrangères, Joachim von Ribbentrop, muni des pleins pouvoirs pour régler tous les problèmes en suspens. Staline ne put s'empêcher de remarquer que Hitler était prêt à négocier à un niveau que la Grande-Bretagne avait éludé avec constance ; aucun ministre britannique, en effet, n'avait jugé bon de se rendre à Moscou pendant tous ces mois de pourparlers, même si quelques-uns s'étaient aventurés jusqu'à Varsovie.

Ne souhaitant pas abattre son jeu avant de savoir exactement ce qu'on lui offrait, Staline fit monter d'un cran la pression. Molotov reçut pour instruction de dire combien on appréciait l'empressement de Ribbentrop, mais qu'il fallait un accord de principe avant de pouvoir déterminer l'utilité de sa visite. Hitler était invité à formuler une proposition précise, assortie d'un protocole secret traitant de certaines questions territoriales. Même le borné Ribbentrop dut comprendre le but de la demande de Molotov. S'il y avait une fuite, elle porterait sur un projet de proposition allemand ; Staline garderait les mains nettes, et l'on pourrait imputer l'échec des négociations au refus soviétique d'accepter les visées expansionnistes de l'Allemagne.

Cette fois, la nervosité de Hitler atteignit un point critique. Car la décision d'attaquer la Pologne était à présent une question de jours. Le 20 août, il écrivit directement à Staline. La lettre elle-même mit à l'épreuve les compétences des responsables allemands du protocole. Comme le seul et unique titre de Staline était « secrétaire général du parti communiste de l'Union soviétique » et qu'il n'occupait aucune fonction au gouvernement, l'intitulé les plongea dans un abîme de perplexité. Finalement, la lettre fut adressée sans plus de façons à « M. Staline, Moscou ». Elle disait : « Je suis convaincu que l'essentiel du protocole additionnel souhaité par l'Union soviétique peut être mis au point dans les délais les plus brefs si un homme d'État allemand responsable peut venir lui-même à Moscou pour négocier <sup>17</sup>. »

Staline avait gagné sa partie de poker, gardant les options soviétiques ouvertes jusqu'à la dernière seconde. Car, de toute évidence, Hitler allait lui offrir gratuitement ce qu'il n'aurait obtenu, dans une alliance avec la Grande-Bretagne et la France, qu'après une guerre sanglante avec l'Allemagne. Le 21 août Staline répondait : « J'espère que le pacte de non-agression germano-soviétique marquera un tournant décisif pour l'amélioration des relations politiques entre nos deux pays [...] <sup>18</sup>. » Ribbentrop était invité à se rendre à Moscou dans les quarante-huit heures, le 23 août.

Moins d'une heure après son arrivée, Ribbentrop était introduit auprès de Staline. Le dirigeant soviétique ne parut pas particulièrement intéressé par un pacte de non-agression, et encore moins par les protestations d'amitié que Ribbentrop avait glissées dans ses remarques. Toute son attention se portait sur le protocole secret qui partageait l'Europe de l'Est. Ribbentrop proposait de diviser la Pologne en sphères d'influence le long de la frontière de 1914, la principale nouveauté étant que Varsovie resterait du côté allemand. La question de savoir si l'on maintenait un semblant d'indépendance ou si l'Allemagne et l'Union soviétique annexaient toutes leurs conquêtes restait ouverte. Quant aux États baltes, Ribbentrop proposait de ranger la Finlande et l'Estonie dans

la sphère russe (ce qui revenait à accorder à Staline la zone tampon autour de Leningrad, qu'il attendait depuis longtemps), d'attribuer la Lituanie à l'Allemagne, et de partager la Lettonie. Lorsque Staline exigea toute la Lettonie, Ribbentrop télégraphia à Hitler, qui céda – comme il céda plus tard quand Staline réclama la Bessarabie, prise à la Roumanie. C'est un Ribbentrop aux anges qui regagna Berlin, où un Hitler euphorique l'accueillit en le saluant du titre de «second Bismarck<sup>19</sup>». Trois jours seulement s'étaient écoulés entre le message initial de Hitler à Staline et l'accomplissement de cette véritable révolution diplomatique.

Plus tard, on procéda à l'autopsie habituelle pour savoir qui portait la responsabilité de l'évolution des événements. Certains la mirent sur le compte des réticences de la Grande-Bretagne, dont aurait témoigné sa façon de négocier. L'historien A. J. P. Taylor a montré que, dans les échanges anglo-soviétiques, Moscou, d'une manière qui ne lui ressemblait guère, répondait bien plus vite aux propositions britanniques que Londres aux messages soviétiques. Taylor en concluait, faussement à mon sens, que le Kremlin souhaitait plus une alliance que Londres<sup>20</sup>. Je pense que Staline voulait surtout garder la Grande-Bretagne en lice et ne pas l'alarmer prématurément – au moins tant qu'il n'aurait pas déchiffré les intentions de Hitler.

Le cabinet britannique commit de toute évidence plusieurs graves erreurs psychologiques. Non seulement aucun ministre ne vint à Moscou, mais Londres attendit le début du mois d'août pour approuver des préparatifs militaires conjoints. Même dans ces conditions, on mit un amiral à la tête de la délégation britannique, alors que la guerre terrestre était sinon le seul, du moins le principal sujet qui occupait l'esprit des Soviétiques. De plus, la délégation se rendit en Union soviétique en bateau, mettant cinq jours pour arriver à destination, ce qui ne traduisait pas vraiment un sentiment d'urgence. Enfin, quelque valables qu'aient été ses considérations morales, l'hésitation de la Grande-Bretagne à garantir les États baltes fut fatalement interprétée par le dirigeant paranoïaque de Moscou comme une invitation faite à Hitler d'attaquer l'Union soviétique en contournant la Pologne.

Ce n'est pourtant pas la diplomatie maladroite de la Grande-Bretagne qui suscita le pacte germano-soviétique. Le vrai problème tenait au fait que la Grande-Bretagne ne pouvait pas satisfaire aux conditions posées par Staline sans renoncer à tous les principes qu'elle défendait depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Il ne servait à rien de s'opposer au viol des petits États par l'Allemagne s'il fallait, dès lors, accorder le même privilège à l'Union soviétique. Une direction britannique plus désabusée aurait pu marquer la limite à ne pas franchir à la frontière soviétique et non à la frontière polonaise, mettant ainsi la Grande-Bretagne en bien meilleure position de négociation avec l'Union soviétique et donnant à Staline une sérieuse raison de négocier la protection de la Pologne. On doit porter au crédit moral des démocraties qu'elles ne purent se résoudre à entériner une nouvelle série d'agressions, même au nom de leur propre sécurité. Aux termes de la *Realpolitik*, il aurait fallu analyser les implications stratégiques de la garantie britannique de la Pologne;

l'ordre international de Versailles exigeait que la Grande-Bretagne fonde sa conduite sur des considérations essentiellement morales et juridiques. Staline avait une stratégie, mais pas de principes ; les démocraties défendirent les principes sans jamais définir de stratégie.

Une armée française retranchée derrière la ligne Maginot et une armée soviétique dans l'expectative à l'intérieur de ses propres frontières ne pouvaient défendre la Pologne. En 1914, les nations européennes étaient entrées en guerre parce que les préparatifs militaires et politiques n'étaient plus en phase. Les états-majors généraux avaient peaufiné leurs plans, mais les chefs politiques ne les avaient pas compris et n'avaient eu aucun objectif politique à la mesure de l'effort militaire envisagé.

En 1939, les plans des militaires et des politiques se trouvèrent de nouveau en décalage, mais cette fois pour la raison inverse. Les puissances occidentales poursuivaient un objectif politique éminemment sensé et moral : arrêter Hitler. Mais elles ne furent jamais capables de définir une stratégie militaire pour y parvenir. En 1914, les armées de tous les pays brûlaient de faire la guerre ; en 1939, elles la redoutaient tant (même en Allemagne) qu'elles s'en remirent à l'appréciation de leurs dirigeants politiques. En 1914, il y avait eu une stratégie, mais pas de politique ; en 1939, il y avait une politique, mais pas de stratégie.

La Russie joua un rôle décisif dans le déclenchement des deux guerres. En 1914, elle avait contribué à la conflagration en s'en tenant sans concession à son alliance avec la Serbie et à un calendrier de mobilisation inflexible ; en 1939, Staline, lorsqu'il libéra Hitler de la crainte d'une guerre sur deux fronts, aurait dû savoir qu'il rendait inévitable un conflit généralisé. En 1914, la Russie avait pris les armes pour préserver son honneur ; en 1939, elle encouragea la guerre pour avoir sa part des dépouilles des conquêtes hitlériennes.

L'Allemagne, toutefois, se conduisit exactement de la même façon avant le déclenchement des deux guerres mondiales : avec impatience et manque de perspective. En 1914, elle était entrée en guerre pour briser une alliance qui n'aurait probablement pas tenu si elle n'avait pas usé d'intimidation ; en 1939, elle se refusa à attendre alors que le temps lui aurait à coup sûr apporté la prépondérance en Europe. Mais pour que le temps travaille pour l'Allemagne, il aurait fallu que celle-ci adopte une stratégie diamétralement opposée à celle de Hitler, autrement dit impose une période de tranquillité pour permettre aux réalités de la géopolitique de l'après-Munich d'être pleinement comprises. En 1914, l'émotivité de l'empereur d'Allemagne et son manque de vision claire de l'intérêt national l'avaient empêché d'attendre ; en 1939, un psychotique astucieux, déterminé à faire la guerre pendant qu'il était encore au plus fort de ses capacités physiques, balaya tout calcul rationnel. Dans les deux cas, la décision allemande d'entrer en guerre fut inutile : malgré deux défaites majeures et après avoir perdu environ un tiers de son territoire d'avant la Première Guerre mondiale, l'Allemagne est aujourd'hui la nation la plus puissante d'Europe, et sans doute la plus influente.

Quant à l'Union soviétique de 1939, elle était mal armée pour mener les batailles qu'elle allait devoir livrer. Pourtant, à la fin de la Seconde Guerre

mondiale, elle était devenue une superpuissance mondiale. Comme Richelieu au XVII<sup>e</sup> siècle, Staline, au XX<sup>e</sup>, tira parti de la fragmentation de l'Europe centrale. Mais l'ascension soviétique trouva son point de départ dans l'impitoyable manipulation des enchères à laquelle s'était livré Staline.



14

## Le pacte germano-soviétique

Jusqu'en 1941, Hitler et Staline avaient poursuivi des buts non traditionnels par des voies classiques. Staline attendait le jour où il lui serait possible de gouverner un monde communiste depuis l'enceinte du Kremlin. Hitler avait tracé dans *Mein Kampf* les grandes lignes de son projet d'empire racialement pur, régi par la «race aryenne». On aurait difficilement pu imaginer deux desseins plus révolutionnaires. Or les moyens que Hitler et Staline mirent en œuvre, et qui trouvèrent leur pleine expression dans leur pacte de 1939, auraient pu figurer dans un traité du XVIII<sup>e</sup> siècle sur l'art de gouverner. Sur un point, le pacte germano-soviétique répétait les partages de la Pologne effectués par Frédéric le Grand, la Grande Catherine et l'impératrice Marie-Thérèse en 1772. À la différence de ces trois monarques, toutefois, Hitler et Staline s'opposaient par leur idéologie. Mais pendant un moment, leur intérêt national commun, en l'occurrence la mort de la Pologne, prit le pas sur leurs divergences

idéologiques. Lorsque leur pacte se défit, en 1941, la plus grande guerre terrestre de l'histoire de l'humanité se déchaîna sous l'effet de la volonté d'un seul individu. Il est pour le moins paradoxal que le xx<sup>e</sup> siècle – l'ère de la volonté populaire et des forces impersonnelles – ait été forgé par un si petit nombre d'individus, et l'élimination d'un seul de ceux-ci lui évita peut-être son plus grand désastre.

Tandis que l'armée allemande écrasait la Pologne en moins d'un mois, les forces françaises, retranchées derrière la ligne Maginot et qui n'avaient en face d'elles que des divisions allemandes de force inférieure, observaient passivement les événements. Il s'ensuivit une période surnommée à juste titre la « drôle de guerre », qui acheva de démoraliser la France. Pendant des siècles, elle avait fait la guerre pour des objectifs politiques précis – maintenir une Europe centrale divisée ou, comme lors de la Première Guerre mondiale, recouvrer l'Alsace-Lorraine. À présent, elle était censée se battre pour un pays qui était déjà conquis et pour la défense duquel elle n'avait pas levé le bout du doigt. Sa population découragée se trouvait une fois de plus devant le *fait accompli*\* et confrontée à une guerre dépourvue de stratégie bien claire.

Comment, en effet, la Grande-Bretagne et la France se proposaient-elles de gagner une guerre contre un pays qui avait failli les vaincre lorsque la Russie et les États-Unis se trouvaient dans le camp des Alliés? Elles se comportaient comme s'il suffisait d'attendre derrière la ligne Maginot que le blocus britannique de l'Allemagne amenât Hitler à capituler. Mais pourquoi l'Allemagne se serait-elle laissée étrangler lentement sans esquisser un geste? Et pourquoi aurait-elle attaqué la ligne Maginot alors que la route à travers la Belgique restait grande ouverte, prête à accueillir la masse de l'armée allemande maintenant qu'il n'y avait plus de front oriental? Et si la défense constituait vraiment une stratégie aussi souveraine que le croyait le grand état-major français – en dépit de ce que venait d'enseigner la campagne de Pologne –, à quoi pouvait s'attendre la France sinon à une seconde guerre d'usure, elle qui n'était pas encore remise de la précédente?

Tandis que la France attendait, Staline saisit sa chance. Mais il voulait auparavant obtenir une révision du protocole secret sur le partage de l'Europe de l'Est. Tel un prince du xviii<sup>e</sup> siècle réglant le sort d'un territoire en se souciant comme d'une guigne du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Staline proposa un nouveau marché à l'Allemagne moins d'un mois après la signature du pacte germano-soviétique : échanger le territoire polonais situé entre Varsovie et la ligne Curzon qui, aux termes du protocole secret, devait aller à l'Union soviétique, contre la Lituanie, destinée à l'Allemagne. Staline voulait, bien entendu, créer une zone tampon supplémentaire pour protéger Leningrad. Et il ne se sentait pas tenu de justifier ses manœuvres géostratégiques autrement que par les exigences de la sécurité soviétique. Hitler accepta la proposition.

Staline ne tarda pas à tirer parti du protocole secret. Alors que la guerre faisait encore rage en Pologne, l'Union soviétique proposa une alliance militaire

---

\* En français dans le texte (N.d.T).

aux trois minuscules États baltes, assortie du droit d'établir des bases militaires sur leur territoire. L'Ouest refusant de les aider, les petites républiques n'avaient pas d'autre choix que de s'engager sur une voie qui les entraînait vers la perte de leur indépendance. Le 17 septembre 1939, moins de trois semaines après le déclenchement des hostilités, l'Armée rouge occupait la portion de Pologne attribuée à la sphère soviétique.

En novembre, vint le tour de la Finlande. Staline réclamait des bases militaires soviétiques sur le sol finlandais et la cession de l'isthme de Carélie, proche de Leningrad. Mais la Finlande se révéla plus coriace que prévu. Elle rejeta les exigences soviétiques et prit les armes quand Staline lui déclara la guerre. Les unités finlandaises infligèrent des pertes sévères à l'Armée rouge, encore sous le coup des purges massives de Staline, mais l'inégalité des forces eut le dernier mot. Après quelques mois de résistance héroïque, la Finlande succomba devant la supériorité numérique écrasante de l'Union soviétique.

Replacée dans le cadre de la stratégie d'ensemble de la Seconde Guerre mondiale, la guerre russo-finlandaise constitua seulement une diversion. Elle prouva pourtant à quel point la France et la Grande-Bretagne avaient perdu le sens des réalités stratégiques. Aveuglés par le répit provisoire imposé par les Finlandais surpassés en nombre, Londres et Paris se laissèrent aller à des spéculations suicidaires, voulant croire que l'Union soviétique représentait peut-être le ventre mou de l'Axe (auquel elle n'appartenait pas, bien entendu). On s'apprêta à envoyer 30 000 hommes en Finlande, qui passeraient par la Suède et le nord de la Norvège. Au passage, ils couperaient l'Allemagne de ses approvisionnements en minerai de fer suédois et norvégien qui transitait par le port norvégien de Narvik. Le fait qu'aucun de ces pays n'était disposé à leur accorder le droit de passage ne refroidit pas l'ardeur des stratèges français et britanniques.

La menace d'une intervention alliée aurait peut-être aidé la Finlande à obtenir de meilleures conditions que les exigences soviétiques ne le laissaient augurer, mais rien ne put empêcher Staline d'éloigner la ligne de défense soviétique des abords de Leningrad. Pour les historiens, l'énigme subsiste : par quelle aberration la Grande-Bretagne et la France furent-elles à deux doigts de se battre simultanément contre l'Union soviétique et l'Allemagne nazie, cela trois mois avant que l'effondrement de la France ne révélât la futilité de l'entreprise ?

Mai 1940 marqua la fin de la « drôle de guerre ». L'armée allemande répéta sa manœuvre de 1914 en effectuant un mouvement tournant par la Belgique, à cette différence près que la poussée décisive s'opéra cette fois au milieu du front et non sur l'aile droite. Payant le prix de quinze années de doutes et de dérobades, la France tomba. Bien qu'on sût désormais à quoi s'en tenir sur l'efficacité de la machine militaire allemande, la soudaineté de la déroute française porta un coup aux observateurs. Pendant la Première Guerre mondiale, les armées allemandes s'étaient vainement efforcées pendant quatre ans d'atteindre Paris ; chaque kilomètre gagné l'avait été au prix d'énormes pertes humaines. En 1940, le *Blitzkrieg* perça le front français avec une rapidité

foudroyante ; à la fin du mois de juin, les Allemands défilaient sur les Champs-Élysées. Hitler semblait maître du continent.

Mais, comme d'autres conquérants avant lui, il ne sut pas terminer la guerre qu'il avait commencée avec tant d'imprudence. Trois possibilités s'offraient à lui : essayer de vaincre la Grande-Bretagne, conclure une paix avec elle, ou tenter de conquérir l'Union soviétique pour ensuite, en utilisant les ressources considérables de celle-ci, se porter de nouveau vers l'ouest et achever d'anéantir la Grande-Bretagne.

Pendant l'été 1940, Hitler explora les deux premières options. Le 19 juillet, il laissa entendre dans un discours outrecoûdant qu'il acceptait de négocier un accord de paix avec la Grande-Bretagne. Il lui demandait d'abandonner les colonies allemandes d'avant guerre et de renoncer à toute ingérence sur le continent. En échange, il garantirait l'Empire britannique<sup>1</sup>.

Hitler proposait plus ou moins ce que l'Allemagne impériale avait offert vingt ans durant à la Grande-Bretagne avant la Première Guerre mondiale – à ceci près que l'offre avait été formulée à l'époque en des termes plus conciliants et que la Grande-Bretagne se trouvait dans une position stratégique beaucoup plus favorable. Si Hitler avait précisé en quoi consisterait une Europe réagencée par l'Allemagne, certains dirigeants britanniques – comme lord Halifax, mais jamais Churchill – caressant l'idée de négocier avec l'Allemagne auraient peut-être été tentés. En demandant en effet à la Grande-Bretagne d'octroyer à l'Allemagne une entière liberté d'action sur le continent, Hitler s'attirait la réponse britannique classique – formulée notamment par sir Edward Grey en 1909, en réaction à une proposition analogue d'une direction allemande bien plus rationnelle que Hitler (et alors que la France restait une grande puissance) : si elle sacrifiait les nations continentales à l'Allemagne, la Grande-Bretagne serait, tôt ou tard, attaquée sur son propre territoire (voir le chapitre 7). La Grande-Bretagne n'était pas disposée non plus à prendre au sérieux une « garantie » pour son empire. Aucun dirigeant allemand ne comprit jamais le point de vue britannique, à savoir que toute nation capable de protéger l'empire était capable aussi de le conquérir – comme sir Eyre Crowe l'avait déjà noté dans son célèbre mémorandum de 1907 (voir le chapitre 7).

Churchill était naturellement bien trop fin et connaissait trop bien l'histoire pour croire que la Grande-Bretagne serait encore la première puissance mondiale une fois la guerre finie, ni même une puissance de premier rang. L'Allemagne ou les États-Unis revendiqueraient cette place. On peut donc interpréter l'intransigeance de Churchill envers l'Allemagne à l'été 1940 comme un choix en faveur d'une hégémonie américaine et non pas allemande. La prépondérance de l'Amérique pouvait se révéler inconfortable à l'occasion, mais au moins en connaissait-on la culture et la langue, et elle n'était pas porteuse de conflits d'intérêts flagrants. Enfin, on pourrait toujours compter sur l'existence de « liens spéciaux » entre la Grande-Bretagne et l'Amérique, qui auraient été inconcevables avec l'Allemagne nazie. À l'été 1940, Hitler s'était mis en position de devenir lui-même le *casus belli*.

Hitler se tourna vers sa deuxième option : tenter d'anéantir la force

aérienne de la Grande-Bretagne et d'envahir au besoin les îles Britanniques. Mais il se contenta de jouer avec cette idée. Les opérations de débarquement ne figuraient pas dans les plans de guerre allemands; par ailleurs, la pénurie de matériel spécialisé et l'échec de la Luftwaffe face à la Royal Air Force firent qu'on abandonna le projet. À la fin de l'été, l'Allemagne se retrouva ainsi dans une posture assez voisine de celle de la Première Guerre : elle était incapable de transformer des premiers succès majeurs en victoire définitive.

Hitler était, naturellement, en excellente position pour poursuivre une stratégie défensive. La Grande-Bretagne n'avait pas la force voulue pour défier seule l'armée allemande; l'Amérique aurait jugé presque impossible d'entrer en guerre; et Staline, même s'il jouait avec l'idée d'une intervention, aurait toujours trouvé un prétexte pour ajourner celle-ci. Seulement, il n'était pas dans la nature de Hitler d'attendre que l'initiative vînt des autres. Il envisagerait donc, inévitablement, d'attaquer l'Union soviétique.

Dès juillet 1940, Hitler demanda au grand état-major d'élaborer les plans préliminaires à une campagne à l'est. Une fois l'Union soviétique vaincue, déclara-t-il à ses généraux, le Japon serait en mesure de lancer toutes ses forces armées contre l'Amérique, ce qui obligerait Washington à porter son attention sur le Pacifique. Une Grande-Bretagne isolée, qui ne pourrait compter sur l'appui américain, serait contrainte de déposer les armes : « Les espoirs de l'Angleterre reposent sur la Russie et les États-Unis, remarquait Hitler avec justesse. Si les espoirs placés sur la Russie sont déçus, alors l'Amérique aussi restera en chemin, car l'élimination de la Russie augmentera de manière prodigieuse la puissance du Japon en Extrême-Orient [...]<sup>2</sup>. » Hitler, toutefois, n'était pas tout à fait prêt à ordonner l'offensive. Il voulait d'abord examiner la possibilité d'attirer les Soviétiques dans une attaque conjointe de l'Empire britannique et de liquider le problème avant de se tourner vers l'est.

Staline ne comprenait que trop bien la difficulté de sa propre position. L'effondrement de la France anéantissait l'hypothèse – que Staline partageait avec les experts militaires occidentaux – d'une longue guerre d'usure, du type de la Première Guerre mondiale. L'espoir le plus cher de Staline, à savoir que l'Allemagne et les démocraties occidentales s'épuiserait, s'était volatilisé. Si la Grande-Bretagne tombait elle aussi, l'armée allemande aurait les mains libres pour attaquer à l'est et pourrait pleinement utiliser toutes les ressources de l'Europe, comme Hitler l'avait fait miroiter dans *Mein Kampf*.

Staline eut une réaction presque stéréotypée. À aucun moment de sa carrière il ne montra sa peur, même lorsqu'elle était bien réelle, face au danger. Convaincu qu'admettre sa faiblesse conduisait l'adversaire à revoir ses conditions à la hausse, il s'efforça toujours de masquer les dilemmes stratégiques par son intransigeance. Si Hitler tentait d'exploiter sa victoire à l'ouest en faisant pression sur l'Union soviétique, Staline lui rendrait la perspective de lui arracher des concessions aussi décourageante et pénible que possible. Calculateur et d'une prudence diabolique, il omit néanmoins de prendre en compte la personnalité de Hitler et exclut, ce faisant, la possibilité de le voir relever le gant en menant une guerre sur deux fronts, si téméraire que fût ce parti.

Staline opta pour une double stratégie. Il accéléra d'abord sa mainmise sur le reste du butin promis par le protocole secret. En juin 1940, alors que la France absorbait encore Hitler, il lança un ultimatum à la Roumanie : il réclamait la Bessarabie et exigeait, dans la foulée, le nord de la Bucovine. Ce dernier territoire, qui ne faisait pas partie du pacte secret, lui permettrait de stationner ses troupes le long de la rive roumaine du Danube. Le même mois, il annexa les États baltes en les obligeant à accepter des élections de pure comédie, auxquelles moins de 20 % de la population participa. Lorsqu'il en eut fini, Staline avait regagné tout le territoire perdu par la Russie à la fin de la Première Guerre ; quant aux Alliés, ils venaient d'honorer la dernière série de traites qu'ils avaient signées en excluant l'Allemagne et l'Union soviétique de la Conférence de la paix de 1919.

Tout en consolidant sa position stratégique, Staline poursuivit ses efforts pour apaiser son redoutable voisin en approvisionnant la machine de guerre de Hitler. Dès février 1940 – avant la victoire de l'Allemagne sur la France –, aux termes d'un accord commercial signé en présence de Staline, l'Union soviétique s'engagea à livrer de grandes quantités de matières premières à l'Allemagne. En échange, elle recevait du charbon et des produits manufacturés. L'Union soviétique se conforma scrupuleusement aux dispositions de l'accord et, d'une façon générale, augmenta même ses livraisons. Au moment précis où les Allemands lançaient leur attaque, les trains de marchandises traversaient encore les postes frontières avec leurs chargements.

Mais aucune initiative de Staline ne pouvait modifier la réalité géopolitique : l'Allemagne était devenue la puissance prépondérante en Europe centrale. Hitler avait fait clairement comprendre qu'il ne tolérerait aucune expansion soviétique excédant les dispositions du protocole secret. En août 1940, l'Allemagne et l'Italie obligèrent la Roumanie, que Staline estimait, à ce moment-là, appartenir à sa sphère d'influence, à restituer deux tiers de la Transylvanie à la Hongrie, quasiment alliée aux puissances de l'Axe. Résolu à protéger ses approvisionnements en pétrole roumain, Hitler marqua encore plus explicitement, en septembre, la limite à ne pas franchir, en garantissant les frontières roumaines et en envoyant une division motorisée et des forces aériennes à la Roumanie pour étayer sa garantie.

Le même mois, la tension monta à l'autre extrémité de l'Europe. Violant le protocole secret qui la plaçait dans la sphère d'influence soviétique, la Finlande autorisa les troupes allemandes à traverser son territoire pour gagner le nord de la Norvège. Par ailleurs, il y eut d'importantes livraisons d'armes allemandes, qui ne pouvaient s'expliquer que par le désir de renforcer la Finlande contre la pression soviétique. Lorsqu'il demanda des éclaircissements à Berlin, Molotov reçut des réponses évasives. Les forces soviétiques et allemandes commençaient à se heurter de part et d'autre de l'Europe.

Pour Staline, toutefois, la situation prit un tour particulièrement inquiétant le 27 septembre 1940, lorsque l'Allemagne, l'Italie et le Japon signèrent un pacte tripartite obligeant chaque partie à entrer en guerre contre tout pays qui s'allierait à la Grande-Bretagne. Bien entendu, une clause prévoyait que le

pacte n'affectait pas les rapports existants entre les signataires et l'Union soviétique. Autrement dit, le Japon ne prenait aucun engagement en cas de guerre germano-soviétique, quel qu'en fût l'initiateur, mais il était tenu de combattre l'Amérique si elle se joignait au conflit contre l'Allemagne. Bien que le pacte tripartite visât ostensiblement Washington, Staline n'avait aucune raison de se sentir rassuré. Il savait qu'à un moment quelconque les trois membres du pacte, quelles qu'en fussent les dispositions juridiques, l'attaqueraient. Le fait qu'il n'eût pas été informé des pourparlers préliminaires prouvait assez qu'il était de trop.

À l'automne 1940, les tensions croissaient à un rythme si accéléré que les deux dictateurs entreprirent ce qui allait être leur dernière tentative diplomatique pour jouer au plus fin. Hitler voulait amener Staline à attaquer avec lui l'Empire britannique, de façon à être d'autant plus sûr de l'éliminer une fois que l'Allemagne n'aurait plus rien à craindre sur ses arrières. Staline tenta de gagner du temps dans l'espoir que Hitler voudrait trop entreprendre en cours de route, mais aussi pour déterminer ce qu'il pourrait lui-même récupérer au passage. Les tentatives pour ménager un face-à-face entre Hitler et Staline après le pacte tripartite n'aboutirent pas. Chacun fit de son mieux pour l'éviter en prétextant ne pas pouvoir quitter son pays, et le point de rencontre logique – Brest-Litovsk, à la frontière – était vraiment historiquement trop chargé.

Le 13 octobre 1940, Ribbentrop écrivit une longue lettre à Staline, dans laquelle il donnait son interprétation personnelle des événements depuis sa visite à Moscou l'année précédente. C'était une entorse inhabituelle au protocole, qu'un ministre des Affaires étrangères s'adresse non pas à son homologue, mais à un dirigeant qui n'occupait même pas de fonction officielle au gouvernement.

La lettre de Ribbentrop compensait son manque d'intelligence diplomatique par un style ampoulé. Le ministre imputait les désaccords soviéto-allemands sur la Finlande et la Roumanie à des manœuvres britanniques, sans expliquer comment Londres aurait réussi un tel exploit. Et il soulignait que le pacte tripartite n'était pas dirigé contre l'Union soviétique : au contraire, on invitait celle-ci à se joindre au partage des dépouilles entre les dictateurs européens et le Japon après la guerre. Ribbentrop concluait en conviant Molotov à venir à son tour à Berlin. Ce serait l'occasion d'examiner, affirmait-il, la possibilité d'une éventuelle adhésion de l'Union soviétique au pacte<sup>3</sup>.

Staline était bien trop prudent pour partager des dépouilles encore non conquises ou rejoindre le front d'un conflit conçu par d'autres que lui. Il garda néanmoins ouverte l'option d'un partage du butin avec Hitler en cas d'effondrement pur et simple de la Grande-Bretagne – exactement comme il le fit en 1945, lorsqu'il entra en guerre contre le Japon à la dernière minute, au prix fort. Le 22 octobre, Staline répondit à la lettre de Ribbentrop avec un empressement teinté d'ironie. Le remerciant pour son « analyse instructive des récents événements », il se réservait d'en donner une interprétation personnelle. Peut-être pour montrer qu'on pouvait jouer à deux à bousculer le protocole, il acceptait l'invitation faite à Molotov de se rendre à Berlin, fixant

unilatéralement une date très proche : le 10 novembre, soit moins de trois semaines plus tard<sup>4</sup>.

Hitler accepta aussitôt la proposition, ce qui créa un nouveau malentendu. Staline vit dans cet empressement le signe que l'Allemagne attachait la même importance vitale à ses rapports avec l'Union soviétique que l'année précédente, donc la preuve que son intransigeance payait, alors que la célérité était imposée à Hitler par la nécessité dans laquelle il se trouvait d'avancer dans l'exécution de ses plans s'il voulait vraiment attaquer l'Union soviétique au printemps 1941.

La profonde méfiance réciproque des deux associés en puissance se manifesta avant même le début des entretiens. Molotov refusa de monter dans le train dépêché à la frontière pour le conduire à Berlin. La délégation soviétique craignait visiblement que le luxe des wagons allemands n'eût d'égal que l'omniprésence de leurs micros cachés. (En fin de compte, on accrocha les wagons allemands à l'arrière du train soviétique, dont les châssis, spécialement fabriqués pour la circonstance, s'adaptaient à la norme européenne d'écartement des rails, plus étroite, à partir de la frontière.)

Les pourparlers commencèrent enfin le 12 novembre. Molotov, qui avait le don d'échauffer des personnalités d'humeur plus égale que Hitler, mit un point d'honneur à déployer tous ses talents devant la direction nazie. Sa rudesse innée était renforcée par la terreur que lui inspirait Staline, qu'il craignait infiniment plus que Hitler. (Les inquiétudes qui obsédaient Molotov à propos de sa situation personnelle dans son propre pays furent une constante chez les diplomates pendant toute la période soviétique, mais elles sévirent avec une acuité particulière sous Staline. Les négociateurs soviétiques semblaient toujours plus préoccupés par les contraintes intérieures que par celles de la scène internationale.)

Comme ils appartenaient rarement au Politburo (seul Gromyko en fit partie en 1973, après avoir eu le portefeuille des Affaires étrangères pendant seize ans), les ministres des Affaires étrangères n'étaient pas en position de force chez eux et risquaient toujours d'être pris comme boucs émissaires si les négociations tournaient mal. En outre, estimant que l'histoire finissait toujours par se ranger dans leur camp, les Soviétiques préféraient s'en tenir à un jeu défensif plutôt que de rechercher de vastes solutions. Toute négociation avec les diplomates soviétiques tournait donc à l'épreuve d'endurance ; il ne fallait pas s'attendre à la moindre concession tant que le négociateur soviétique – et surtout ceux qui lisaient les dépêches à Moscou – ne s'était pas convaincu d'avoir tiré au maximum sur la corde. Cette guérilla diplomatique leur permettait d'obtenir tout ce qui pouvait l'être à force d'obstination et de pression, mais en général ils manquaient l'occasion d'opérer une avancée vraiment décisive. Les négociateurs soviétiques – sous la houlette de Gromyko – passèrent maîtres dans l'art de vaincre à l'usure des adversaires bardés d'idées préconçues et impatientes de parvenir à un accord. En revanche, ils prirent souvent l'arbre pour la forêt. C'est ainsi qu'en 1971 ils laissèrent échapper la possibilité d'une réunion au sommet avec Nixon qui aurait retardé les ouvertures américaines à

Pékin, en passant des mois à chicaner sur des conditions préalables absolument inutiles – auxquelles ils renoncèrent dès que Washington se fut engagé dans le rapprochement avec la Chine.

On ne peut imaginer deux individus moins faits pour communiquer que Hitler et Molotov. Les négociations n'étaient pas le fort de Hitler, qui préférait, comme dans le privé, avoir raison de ses interlocuteurs par de longs monologues sans donner l'impression d'écouter leur réponse – quand il leur laissait le loisir de répondre. Au cours de ses rencontres avec les dirigeants étrangers, il s'en tenait à des déclarations de principe enflammées. Lorsqu'il lui arrivait, rarement, de participer personnellement à des pourparlers – comme avec le chancelier autrichien Kurt von Schuschnigg ou Neville Chamberlain –, il procédait par intimidation, émettant des exigences péremptoires qu'il modifiait rarement. Molotov, lui, s'intéressait moins aux principes qu'à leur application. Et les compromis n'entraient pas dans son champ de vision.

En novembre 1940, Molotov se retrouvait sur la corde raide. Staline, partagé entre son peu d'envie de contribuer à la victoire de l'Allemagne et ses craintes d'être privé de sa part du butin en cas d'une victoire allemande acquise sans l'aide soviétique, se montrerait sûrement difficile. De toute façon, Staline ne voulait en aucun cas revenir à l'ordre de Versailles, et il s'efforça de protéger sa position en couvrant chacun de ses coups. Le protocole secret et la suite des événements avaient éclairé – peut-être trop – les Allemands sur l'idée qu'il se faisait d'un accord satisfaisant. À cet égard, la visite de Molotov à Berlin donnerait lieu, pensait-on, à de nouvelles précisions. Quant aux démocraties, Staline avait profité d'une visite du nouvel ambassadeur britannique, sir Stafford Cripps, en juillet 1940 pour écarter définitivement l'éventualité d'un retour à l'ordre de Versailles. Lorsque Cripps fit valoir que la chute de la France obligeait l'Union soviétique à s'intéresser à un rééquilibrage des forces, Staline répondit d'un ton glacial :

Le prétendu équilibre des forces européen a opprimé jusqu'ici non seulement l'Allemagne, mais l'Union soviétique. Aussi l'Union soviétique prendra-t-elle toutes les mesures pour empêcher le rétablissement de l'ancien équilibre des forces en Europe<sup>5</sup>.

Dans le langage diplomatique, « toutes les mesures » inclut habituellement la guerre.

Pour Molotov, l'enjeu n'avait jamais été aussi élevé. Comme tout portait à croire que Hitler ne laisserait pas 1941 s'achever sans entreprendre une campagne militaire quelconque, rien ne l'empêcherait, pouvait-on présumer, de lancer une offensive contre l'Union soviétique si Staline ne se joignait pas à lui pour attaquer l'Empire britannique. Molotov se trouvait donc placé devant un ultimatum *de facto* présenté comme une entreprise de séduction – encore que Staline sous-estimât l'imminence de l'échéance.

Ribbentrop ouvrit les pourparlers en soulignant qu'une victoire allemande était inéluctable. Il pressa Molotov d'adhérer au pacte tripartite, sans se laisser

arrêter par le fait que le traité reprenait et développait l'ancien pacte anti-Komintern. Sur cette base, alléguait Ribbentrop, on pourrait «établir le contour très général des sphères d'influence entre la Russie, l'Allemagne, l'Italie et le Japon<sup>6</sup>». D'après lui, cette initiative n'entraînerait pas de conflit car chacun des éventuels partenaires recherchait avant tout une expansion au sud. Le Japon irait vers l'Asie du Sud-Est, l'Italie se dirigerait vers l'Afrique du Nord, et l'Allemagne récupérerait ses anciennes colonies d'Afrique. Après de nombreuses circonlocutions destinées à mettre en évidence son habileté, Ribbentrop révéla enfin la récompense réservée à l'Union soviétique : «[...] qui sait si la Russie, à plus longue échéance, ne chercherait pas elle aussi au sud le débouché naturel sur la mer auquel elle attachait tant d'importance<sup>7</sup>» ?

Pour qui avait connaissance des déclarations publiques de Hitler, le projet était absurde. Dans les priorités des nazis, l'Afrique s'était toujours située en fin de liste. Non seulement elle n'avait jamais particulièrement retenu l'attention de Hitler, mais Molotov avait sans doute suffisamment feuilleté *Mein Kampf* pour savoir que son auteur s'intéressait avant tout au *Lebensraum* en Russie. Après avoir écouté l'exposé de Ribbentrop en silence, Molotov demanda d'un ton neutre, quoique avec insolence, dans quelle mer la Russie était censée trouver un débouché. Sans se départir de son style ampoulé, Ribbentrop finit par préciser qu'il s'agissait du golfe Persique, comme si l'Allemagne pouvait déjà en disposer à sa guise :

La question était maintenant de savoir s'ils ne pourraient pas continuer, à l'avenir aussi, à faire de bonnes affaires ensemble [...] si, à longue échéance, l'accès à la mer le plus avantageux pour la Russie ne se trouverait pas du côté du golfe Persique et de la mer d'Arabie, et si en même temps elle ne pourrait satisfaire d'autres ambitions dans cette partie de l'Asie – où l'Allemagne n'avait aucun intérêt<sup>8</sup>.

Cette proposition circonstanciée n'intéressait pas Molotov. L'Allemagne ne possédait pas encore ce qu'elle prétendait offrir, et l'Union soviétique n'avait pas besoin d'elle pour conquérir ces territoires à sa propre intention. Exprimant son désir de principe d'adhérer au pacte tripartite, Molotov protégea aussitôt sa suggestion en déclarant qu'il fallait «délimiter avec précision les sphères d'influence sur une longue période de temps<sup>9</sup>». Ce qui, naturellement, ne se ferait pas en une seule visite à Berlin et exigerait des consultations répétées ; dont une nouvelle visite de Ribbentrop à Moscou.

L'après-midi, Molotov rencontra Hitler à la chancellerie en marbre qu'on venait d'achever. Tout avait été prévu pour inspirer crainte et respect au prolétaire venu de Moscou. On le conduisit le long d'un immense couloir flanqué de part et d'autre, à quelques mètres d'intervalle, de grands SS en uniforme noir qui se mettaient au garde-à-vous, le bras tendu dans le salut nazi. Les portes du bureau de Hitler montaient jusqu'au haut plafond, et elles furent ouvertes d'un coup par deux SS de stature particulièrement imposante, dont les bras firent une voûte d'honneur à Molotov enfin introduit en présence du

Führer. Assis à son bureau au fond d'une pièce gigantesque, Hitler observa ses visiteurs en silence pendant quelques instants, puis bondit sur ses pieds et, toujours muet, serra la main de chaque membre de la délégation soviétique. Comme il les invitait à s'asseoir dans la partie réservée aux visiteurs, des rideaux s'écartèrent et Ribbentrop, accompagné de quelques conseillers, vint se joindre à eux<sup>10</sup>.

Hitler s'expliqua tout de suite. Il proposait un accord sur une stratégie à long terme commune, car l'Allemagne et l'Union soviétique « avaient à leur tête des hommes possédant suffisamment d'autorité pour engager leur pays dans le développement d'une direction précise<sup>11</sup> ». En fait, Hitler songeait à définir une sorte de doctrine de Monroe commune avec les Soviétiques pour l'ensemble de l'Europe et de l'Afrique, en vertu de laquelle ils se répartiraient les colonies.

Cette réception, dont la pompe semblait tout droit sortie d'une opérette viennoise, n'intimida pas le moins du monde Molotov, qui s'en tint à une série de questions précises. Quel était l'objectif final du pacte tripartite ? Du nouvel ordre autoproclamé de Hitler ? De la grande sphère asiatique ? Des intentions allemandes dans les Balkans ? L'accord plaçait-il la Finlande dans la sphère d'influence toujours allouée à l'Union soviétique ?

Jamais personne n'avait mené un entretien avec Hitler sur ce ton ni soumis le dictateur à un contre-interrogatoire. Quoi qu'il en soit, Hitler fit comprendre à ses interlocuteurs qu'il n'entendait pas limiter la liberté d'action allemande dans une zone accessible à ses armées – et certainement pas en Europe.

La réunion du lendemain fut précédée d'un déjeuner spartiate et ne progressa pas davantage. Comme à son habitude, Hitler se lança dans un long monologue, au cours duquel il expliqua comment il se proposait de partager le monde avec Staline :

Après la conquête de l'Angleterre, l'Empire britannique serait partagé en lots, comme un immense ensemble immobilier de 40 millions de kilomètres carrés en banqueroute [...]. Dans ce domaine en banqueroute, la Russie aurait un accès à un océan en eaux libres et vraiment ouvert. Jusqu'à présent, une minorité de 45 millions d'Anglais avaient gouverné les 600 millions d'habitants de l'Empire britannique. Il allait écraser cette minorité [...].

Dans ces circonstances, des perspectives mondiales s'ouvraient [...]. La participation de la Russie à la solution de ces problèmes devait être définie. Tous les pays qui pourraient être intéressés par le domaine en banqueroute devaient cesser leurs controverses et se consacrer exclusivement à la répartition des lots de l'Empire britannique<sup>12</sup>.

Avec une certaine ironie, Molotov répondit qu'il approuvait ce qu'il avait compris et s'engagea à faire part du reste à Moscou. Convenant en principe que l'Union soviétique et l'Allemagne n'avaient pas d'intérêts conflictuels, il mit aussitôt la proposition à l'épreuve en s'enquérant de la réaction de l'Allemagne à l'octroi d'une garantie soviétique à la Bulgarie, une garantie similaire

à celle donnée par l'Allemagne à la Roumanie (qui empêcherait, de fait, une nouvelle extension de l'influence allemande dans les Balkans), et à l'annexion de la Finlande. La politique étrangère de Moscou ne retenait manifestement pas le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au nombre de ses principes, et Staline n'hésiterait pas à annexer des populations non russes s'il pouvait le faire sans susciter de réaction de la part de l'Allemagne. Non seulement le règlement territorial de Versailles était mort, mais ses principes moraux l'étaient aussi.

L'atmosphère tendue de la réunion ne se dissipa guère lorsque Hitler objecta d'un ton assez irrité que la Bulgarie ne semblait pas avoir réclamé d'alliance soviétique. Et il s'opposa à l'annexion de la Finlande sous prétexte qu'elle débordait du protocole secret, oubliant que le désir de déborder de ce protocole était précisément ce qui amenait Molotov à Berlin. La réunion se termina sur une note acide. Comme Hitler se levait en évoquant vaguement la possibilité d'un raid aérien britannique, Molotov répéta ce qu'il était essentiellement venu dire : « L'Union soviétique, en sa qualité de grande puissance, ne peut pas rester à l'écart des grands problèmes de l'Europe et de l'Asie<sup>13</sup>. » Sans préciser ce que l'Union soviétique donnerait en échange si Hitler souscrivait à ses désirs, Molotov promit qu'il allait en référer à Staline et qu'il ferait part à Hitler des idées de son chef à propos d'une sphère d'influence satisfaisante.

Exaspéré, Hitler n'assista pas au dîner donné par Molotov à l'ambassade soviétique – bien que la plupart des autres dirigeants nazis fussent présents. Le dîner fut interrompu par un raid de l'aviation britannique et, l'ambassade n'ayant pas d'abri antiaérien, les invités se dispersèrent. Les chefs nazis repartirent dans leurs limousines, la délégation soviétique alla se réfugier au château de Bellevue (où réside aujourd'hui le président allemand lorsqu'il se trouve à Berlin), tandis que Ribbentrop entraîna Molotov dans son abri personnel situé à proximité. Là, il brandit un projet d'adhésion soviétique au pacte tripartite sans paraître comprendre que son interlocuteur n'avait ni l'envie ni le pouvoir d'aller plus loin que ce qu'il avait dit à Hitler. Molotov, pour sa part, ignore le projet et aborda les vrais problèmes qu'avait éludés Hitler, répétant que l'Union soviétique ne pouvait être exclue d'aucune question européenne. Sur quoi il évoqua la Yougoslavie, la Pologne, la Grèce, la Suède et la Turquie, omettant ostensiblement les somptueux horizons de l'océan Indien que Ribbentrop et Hitler lui avaient fait miroiter un peu plus tôt<sup>14</sup>.

En maniant l'insolence et l'intransigeance, Molotov s'efforçait de gagner du temps pour permettre à Staline de résoudre un dilemme quasi insoluble. Hitler lui offrait de s'associer à la défaite de la Grande-Bretagne. Mais il ne fallait pas être bien malin pour comprendre que l'Union soviétique se retrouverait complètement démunie ensuite devant ses associés en puissance du pacte tripartite, tous anciens partenaires du pacte anti-Komintern. Par ailleurs, si la Grande-Bretagne devait s'effondrer sans l'aide de l'Union soviétique, celle-ci avait tout intérêt à améliorer au plus tôt sa position stratégique en vue de l'épreuve de force inéluctable avec Hitler.

En définitive, Staline n'eut jamais à trancher dans un sens ou un autre. Le

25 novembre, Molotov fit connaître par lettre à Ribbentrop les conditions posées par Staline pour l'adhésion de l'Union soviétique au pacte tripartite : l'Allemagne devait retirer ses troupes de Finlande et laisser les mains libres à l'Union soviétique dans ce pays, la Bulgarie formerait une alliance militaire avec l'Union soviétique et accepterait des bases soviétiques sur son territoire, et l'on demanderait à la Turquie d'accepter des bases soviétiques sur le sien, y compris dans les Dardanelles. L'Allemagne se tiendrait à l'écart si l'Union soviétique poursuivait ses objectifs stratégiques dans les Balkans et les Dardanelles en employant la force. Élargissant l'offre de Hitler d'inclure la région au sud de Batoum et de Bakou dans la sphère d'influence soviétique, Staline étendait à présent celle-ci à l'Iran et au golfe Persique. Enfin, le Japon abandonnerait toute revendication sur les exploitations minières de l'île de Sakhaline <sup>15</sup>. Staline savait certainement que ses conditions ne seraient jamais acceptées, dans la mesure où elles faisaient obstacle à l'expansion allemande à l'est et où il n'offrait rien d'équivalent en compensation.

La réponse de Staline à Hitler eut comme principal intérêt d'indiquer clairement ce qu'il estimait être la sphère d'intérêt soviétique, et de faire savoir qu'il s'opposerait à tout empiétement dans cet espace, au moins par la diplomatie. Pendant les dix années suivantes, Staline, renouant avec la tactique des tsars, entreprit d'établir cette sphère par la négociation chaque fois qu'il le put, quitte à employer la force. Il poursuivit les objectifs dont il avait tracé les grandes lignes dans le mémorandum du 25 novembre, d'abord de concert avec Hitler, puis aux côtés des démocraties contre Hitler, et enfin en affrontant les démocraties. Puis, dans les toutes dernières années de sa vie, il sembla sur le point d'étudier la possibilité de procéder à un vaste marchandage ambitieux avec les démocraties pour sauvegarder ce qu'il n'avait jamais cessé de considérer comme la sphère d'influence soviétique (voir le chapitre 20).

Pour Hitler, les dés étaient jetés. Le jour même de la venue de Molotov à Berlin, il avait ordonné de poursuivre tous les préparatifs en vue d'une attaque contre l'Union soviétique, réservant sa décision finale jusqu'au moment où le plan de l'opération aurait été approuvé <sup>16</sup>. Dans son esprit, le seul point en suspens avait toujours été de savoir s'il attaquerait l'Union soviétique avant d'avoir vaincu la Grande-Bretagne ou après. La visite de Molotov avait réglé le problème. Le 14 novembre, le jour où Molotov repartit de Berlin, Hitler ordonna que les plans d'état-major de l'été deviennent opérationnels pour lancer une attaque contre l'Union soviétique à l'été 1941. Lorsqu'il reçut la proposition de Staline du 25 novembre, il ordonna de laisser celle-ci sans réponse. Et Staline ne la réclama jamais. Les préparatifs militaires allemands en vue d'une guerre contre la Russie tournaient désormais à plein régime.

On s'est beaucoup demandé si Staline comprit jamais l'effet de sa tactique sur une personnalité comme celle de Hitler. Il sous-estima vraisemblablement l'impatience meurtrière de son adversaire. Il semble avoir cru, en effet, que Hitler était comme lui un calculateur froid et prudent, qui ne voudrait pas lancer ses armées dans les vastes territoires de la Russie avant d'en avoir fini à l'ouest. Or Staline se trompait. Hitler était convaincu que la force de la volonté

surmontait tous les obstacles. Lorsqu'on lui résistait, il en faisait une affaire personnelle. Hitler ne pouvait jamais attendre que la situation fût mûre, simplement parce que l'attente sous-entendait que les circonstances pouvaient l'emporter sur sa volonté.

Non seulement Staline était patient, mais, en bon communiste, il éprouvait plus de respect que Hitler pour les forces de l'histoire. En près de trente ans de pouvoir, il ne joua jamais rien sur un seul coup de dés, et il crut, à tort, que Hitler ne le ferait pas non plus. Entre-temps, il craignit de façon pathologique que des déploiements soviétiques imprudents ne déclenchent une attaque allemande préventive. Et il prit le désir manifesté par Hitler de l'attirer dans le pacte tripartite pour la preuve que les nazis concentreraient leurs efforts, en 1941, contre la Grande-Bretagne. Staline semble avoir pensé que la guerre contre l'Allemagne se déciderait l'année suivante, en 1942. Son biographe, Dimitri Volkogonov, m'a confié que Staline se réservait la possibilité de déclencher une guerre préventive contre l'Allemagne cette année-là, ce qui expliquerait que les armées soviétiques aient été déployées si tard en 1941. Croyant que Hitler formulerait des exigences importantes avant d'attaquer, il aurait sans doute accordé des concessions considérables – au moins en 1941.

Tous ces calculs échouèrent parce qu'ils se fondaient sur l'hypothèse que Hitler se livrait à des calculs rationnels. Or Hitler ne se jugeait pas tenu de calculer normalement les risques. Depuis son accession au pouvoir, pas une année ne s'était écoulée sans qu'il eût pris une initiative contre laquelle son entourage l'avait mis en garde parce qu'elle était trop dangereuse : le réarmement en 1934-1935, la réoccupation de la Rhénanie en 1936, l'occupation de l'Autriche et de la Tchécoslovaquie en 1938, l'attaque de la Pologne en 1939, la campagne contre la France en 1940. Et il n'entrait pas dans ses intentions de faire de 1941 une exception. Compte tenu de sa personnalité, il n'aurait probablement renoncé que si l'Union soviétique avait décidé d'adhérer au pacte tripartite en posant un minimum de conditions et s'était jointe à une opération militaire contre la Grande-Bretagne au Moyen-Orient. Ensuite, la Grande-Bretagne vaincue et l'Union soviétique isolée, il se serait sans nul doute employé à satisfaire le désir de conquête à l'est qui l'obséda toute sa vie.

Aucune manœuvre de Staline ne pouvait empêcher son pays de se retrouver, en définitive, dans une situation très voisine de celle de la Pologne l'année précédente. Le gouvernement polonais n'aurait évité une attaque allemande en 1939 qu'en cédant le corridor polonais et Dantzig, puis en se joignant à une croisade nazie contre l'Union soviétique – après quoi Hitler aurait encore tenu la Pologne à sa merci. Un an après, l'Union soviétique semblait ne pouvoir différer l'agression nazie qu'en se soumettant aux propositions de Hitler (au prix d'un isolement total et en se joignant à une guerre hasardeuse contre la Grande-Bretagne). Ce qui n'aurait pas empêché l'Allemagne de l'attaquer ensuite.

Staline poursuivit avec des nerfs d'acier sa politique à deux voies, coopérant avec l'Allemagne en lui fournissant du matériel de guerre tout en contrariant ses visées sur le plan géopolitique, comme si le danger n'existait pas. Bien qu'il

n'eût pas l'intention d'adhérer au pacte tripartite, il accorda en fait au Japon le seul avantage qui aurait découlé de cette adhésion en libérant ses arrières pour le laisser libre de poursuivre ses entreprises en Asie.

Ignorant manifestement que Hitler déclarait à ses généraux qu'une attaque contre l'Union soviétique permettrait au Japon de défier ouvertement les États-Unis, Staline parvint seul à la même conclusion et entreprit de conjurer le danger. Le 13 avril 1941, il conclut un traité de non-agression avec le Japon à Moscou, adoptant, pour l'essentiel, la même tactique devant les tensions qui montaient en Asie que face à la crise polonaise dix-huit mois auparavant. Dans chaque cas, il supprimait pour l'agresseur le risque d'une guerre sur deux fronts et tentait de détourner la guerre du territoire soviétique en encourageant ailleurs ce qu'il estimait être un conflit capitaliste. Le pacte germano-soviétique lui avait valu deux ans de répit, et le traité de non-agression avec le Japon lui permit de jeter, six mois plus tard, son armée d'Extrême-Orient dans la bataille de Moscou, qui décida de l'issue de la guerre en sa faveur.

Ce traité de non-agression conclu, Staline, dans un geste sans précédent, accompagna le ministre des Affaires étrangères nippon, Yosuke Matsuoka, à la gare. Ce geste, symbole de l'importance qu'il accordait au traité, lui fournit aussi l'occasion – devant le corps diplomatique au grand complet – de lancer l'idée de pourparlers avec l'Allemagne tout en faisant étalage de son nouveau pouvoir de marchandage. « Le problème européen peut être résolu de manière naturelle si le Japon et les Soviétiques coopèrent », dit-il au ministre des Affaires étrangères suffisamment fort pour que tout le monde entende – il voulait sans doute indiquer ainsi que la sécurité de sa frontière orientale le mettait en meilleure position pour marchander en Europe, mais peut-être aussi que l'Allemagne n'avait pas besoin d'entrer en guerre avec l'Union soviétique pour libérer les arrières du Japon en vue d'un conflit avec les États-Unis.

« Pas seulement le problème européen », répliqua le ministre japonais. « Le monde entier peut être stabilisé », renchérit Staline – du moment que les autres se battent et que l'Union soviétique touche une compensation pour leurs victoires, pensa-t-il probablement.

Désireux de faire passer le message à Berlin, Staline s'approcha alors de l'ambassadeur allemand von der Schulenburg et lui mit le bras autour de l'épaule : « Nous devons rester amis, déclara-t-il, et vous devez tout faire pour cela. » Pour être bien sûr d'avoir mobilisé toutes les filières de communication, y compris militaires, il se dirigea ensuite vers l'attaché militaire allemand en poste et lança d'une voix sonore : « Nous resterons amis avec vous, quoi qu'il arrive<sup>17</sup> ! »

Staline avait toutes les raisons de s'inquiéter de l'attitude de l'Allemagne. Comme Molotov l'avait laissé entendre à Berlin, il avait fait pression sur la Bulgarie pour l'amener à accepter une garantie soviétique. Il avait aussi négocié un traité d'amitié et de non-agression avec la Yougoslavie en avril 1941, au moment précis où l'Allemagne cherchait à obtenir un droit de passage à travers la Yougoslavie pour attaquer la Grèce – une politique bien faite pour encourager la Yougoslavie à résister aux pressions allemandes. Par le plus grand des

hasards, le traité soviétique avec la Yougoslavie fut signé quelques heures seulement avant que l'armée allemande franchît la frontière yougoslave.

La principale faiblesse de Staline, en tant qu'homme d'État, tenait à sa tendance excessive à attribuer à ses adversaires les capacités de calcul dépassionné dont il se targuait. Cette erreur d'appréciation le conduisait à sous-estimer l'effet de son intransigeance et à surestimer le champ ouvert à ses tentatives de conciliation, même déconcertantes. Cette attitude gâcha ses relations avec les démocraties après la guerre. En 1941, jusqu'au moment où les Allemands franchirent la frontière soviétique, il était convaincu qu'il serait en mesure de détourner l'attaque à la dernière minute en proposant des pourparlers – au cours desquels tout indique qu'il était prêt à lâcher énormément de lest.

Staline ne détourna pas l'attaque allemande, mais ce ne fut pas faute d'avoir essayé. Le 6 mai 1941, le peuple soviétique apprit que Staline venait de remplacer Molotov au poste de président du Conseil, Molotov restant vice-président du Conseil et ministre des Affaires étrangères. Staline sortait pour la première fois des profondeurs du parti communiste pour assumer au grand jour la conduite ordinaire des affaires.

Seul un péril extrême pouvait l'avoir poussé à se départir du halo de menace diffuse qui constituait son mode habituel de gouvernement. Andreï Vychinski, alors vice-ministre des Affaires étrangères, dit à l'ambassadeur de la France de Vichy que l'arrivée de Staline au gouvernement représentait « le plus grand événement historique survenu en Union soviétique depuis sa création <sup>18</sup> ». Von der Schulenburg pensait avoir percé l'objectif de Staline. « À mon avis, déclara-t-il à Ribbentrop, on peut poser avec certitude que Staline s'est fixé un objectif de politique étrangère d'une énorme importance pour l'Union soviétique, qu'il espère pouvoir atteindre par ses efforts personnels. Je crois fermement que, dans une situation internationale qu'il juge grave, Staline s'est fixé pour but de préserver l'Union soviétique d'un conflit avec l'Allemagne <sup>19</sup>. »

Les quelques semaines qui suivirent prouvèrent que l'ambassadeur allemand avait vu juste. Le 8 mai, comme pour rassurer l'Allemagne, l'agence Tass nia toute concentration de troupes soviétiques inhabituelle le long des frontières occidentales. Au cours des semaines suivantes, Staline rompit les relations diplomatiques avec tous les gouvernements européens en exil à Londres – leur signifiant sans ménagement que leurs affaires devraient se traiter désormais par l'entremise de l'ambassade allemande. En même temps, il reconnut les gouvernements fantoches installés par l'Allemagne dans quelques-uns des territoires occupés. Bref, Staline rompait avec ses habitudes pour assurer à l'Allemagne qu'il reconnaissait toutes ses conquêtes.

Afin d'éliminer tout prétexte d'agression, Staline refusa de placer les unités militaires soviétiques avancées en alerte renforcée. Et il resta sourd aux mises en garde britanniques et américaines contre l'imminence de l'attaque allemande – en partie parce qu'il soupçonnait les Anglo-Saxons de vouloir l'attirer dans un conflit avec l'Allemagne. Tout en interdisant de tirer sur les vols de reconnaissance allemands de plus en plus nombreux, il autorisa pourtant, très à l'arrière du front, des exercices de défense passive et le rappel des réservistes.

De toute évidence, Staline avait décrété que sa meilleure chance pour conclure un marché de dernière minute consistait à rassurer les Allemands sur ses intentions, d'autant qu'aucune contre-mesure envisageable ne pouvait vraiment faire la différence.

Le 13 juin, neuf jours avant l'attaque des Allemands, Tass publia une autre déclaration officielle démentant les rumeurs généralisées de guerre imminente. L'Union soviétique, était-il dit, entendait respecter tous ses accords avec l'Allemagne. La dépêche évoquait aussi la possibilité de nouveaux pourparlers en vue de procéder à des aménagements sur tous les problèmes en cause. La réaction de Molotov lorsque, le 22 juin, von der Schulenburg lui remit la déclaration de guerre allemande prouva que Staline était vraiment prêt à faire d'importantes concessions. L'Union soviétique, protesta Molotov, avait envisagé de retirer toutes ses troupes de la frontière en gage de sa bonne foi. Toutes les autres exigences étaient négociables. « Nous n'avons vraiment pas mérité cela », déclara-t-il sur la défensive, ce qui ne lui ressemblait guère.

La déclaration de guerre semble avoir été un tel choc pour Staline qu'il sombra dans une sorte de prostration pendant une dizaine de jours. Le 3 juillet, toutefois, il reprit les commandes et prononça une allocution importante à la radio. À la différence de Hitler, Staline n'était pas un tribun. Il parlait rarement en public et, lorsque cela lui arrivait, il s'exprimait de façon très pédante. Dans cette allocution, il se contenta d'exposer sèchement la tâche monumentale qui attendait les peuples de la Russie. Pourtant, de son absence de lyrisme se dégageait une impression de détermination et le sentiment qu'il était possible de venir à bout de cette tâche, pourtant gigantesque.

« L'histoire montre qu'il n'y a pas d'armées invincibles et qu'il n'y en a jamais eu », déclara Staline. Ordonnant de détruire toutes les machines et le matériel roulant, et de créer des unités de partisans derrière les lignes allemandes, il lut une série de chiffres avec une froideur de comptable. Sa seule concession à la rhétorique, il l'avait faite en prenant la parole. Jamais jusque-là Staline n'en avait appelé à son peuple à titre personnel – et il ne le referait jamais plus : « Camarades, citoyens, frères et sœurs, combattants de notre armée et de notre flotte ! C'est à vous que je m'adresse, mes amis<sup>20</sup> ! »

Hitler tenait enfin la guerre qu'il avait toujours appelée de ses vœux. Et il avait scellé sa perte, ce qu'il avait aussi, peut-être, toujours souhaité. Les dirigeants allemands, qui se battaient désormais sur deux fronts, avaient vu trop grand pour la seconde fois en une génération. Quelque 70 millions d'Allemands étaient engagés dans un combat qui les opposa à 700 millions d'adversaires une fois que Hitler eut attiré l'Amérique dans le conflit, en décembre 1941. Même lui semble avoir été frappé d'effroi devant la tâche qu'il s'était fixée. Quelques heures avant l'attaque, il dit à son état-major : « J'ai l'impression d'ouvrir la porte d'une pièce sombre, inconnue, sans savoir ce qu'il y a derrière<sup>21</sup>. »

Staline avait parié sur la rationalité de Hitler et il avait perdu ; Hitler avait parié sur l'effondrement rapide de Staline, et lui aussi avait perdu. Mais l'erreur de Staline était rattrapable ; celle de Hitler, non.



15

## L'Amérique à nouveau dans l'arène : Franklin Delano Roosevelt

Pour les dirigeants politiques contemporains qui gouvernent à coups de sondages d'opinion, Roosevelt, en amenant son peuple isolationniste à entrer dans la guerre, offre une remarquable leçon de choses sur le rôle des dirigeants dans une démocratie. Tôt ou tard, la menace pesant sur l'équilibre européen aurait obligé les États-Unis à intervenir pour arrêter l'Allemagne dans sa marche vers la domination du monde. Du seul fait de sa force grandissante, l'Amérique ne pouvait qu'être propulsée au centre de l'arène internationale. Qu'elle l'ait été aussi vite, et de manière aussi décisive, constitue l'exploit de Franklin Delano Roosevelt.

Tous les grands dirigeants agissent seuls. Ils se distinguent par leur faculté de discerner les enjeux qui échappent encore à leurs contemporains. Roosevelt conduisit un peuple isolationniste dans une guerre opposant des pays dont les

conflits apparaissaient, à une époque encore récente, incompatibles avec les valeurs de l'Amérique et étrangers à sa sécurité. Après 1940, Roosevelt persuada le Congrès, qui avait voté en masse une série de lois sur la neutralité quelques années auparavant, d'accorder à la Grande-Bretagne une aide croissante, à la limite de la belligérance déclarée et franchissant même parfois le pas. Finalement, l'attaque japonaise sur Pearl Harbor eut raison des dernières hésitations de l'Amérique. Roosevelt réussit à convaincre une société qui avait chéri son invulnérabilité pendant deux siècles du péril extrême représenté par une victoire de l'Axe. Et il fit en sorte que, cette fois, l'intervention de l'Amérique soit l'amorce d'un engagement international permanent. Pendant la guerre, son leadership maintint l'alliance soudée et donna leur forme aux institutions multilatérales qui servent la communauté internationale encore à ce jour.

Aucun président, sauf peut-être Abraham Lincoln, n'aura transformé aussi radicalement l'histoire de l'Amérique. Roosevelt prêta serment à un moment où la nation doutait, où la Dépression venait d'ébranler gravement sa foi en l'infinie capacité de progrès du Nouveau Monde. Tout autour de lui, les démocraties semblaient chanceler et les régimes antidémocratiques, de droite comme de gauche, gagnaient du terrain.

Une fois qu'il eut rendu l'espoir à son pays, le destin assigna à Roosevelt la tâche de défendre la démocratie dans le monde. Personne n'a mieux décrit cet aspect de sa contribution qu'Isaiah Berlin :

[Roosevelt] jetait sur le futur un regard serein, [comme pour dire « Laissons-le venir, quel qu'il soit, il apportera de l'eau à notre grand moulin. Nous en tirerons le meilleur parti » [...]. Dans un monde découragé qui se révélait divisé entre des fanatiques pervers et sinistrement efficaces, attelés à la destruction, et des populations éperdues en fuite, martyres peu inspirées d'une cause qui leur échappait, il crut à sa capacité d'endiguer cette terrible lame de fond tant qu'il tiendrait le gouvernail. Il avait tout le tempérament, l'énergie et l'habileté des dictateurs, et il était dans notre camp<sup>1</sup>.

Sous-secrétaire à la Marine de l'administration Wilson, Roosevelt s'était présenté comme candidat démocrate à la vice-présidence aux élections de 1920. De nombreux chefs d'État, parmi lesquels de Gaulle, Churchill et Adenauer, ont dû pactiser avec la solitude indissociable de leur parcours vers la gloire en se retirant, pendant un temps, de la vie publique. La traversée du désert de Roosevelt lui fut imposée par la polyomyélite qui le frappa en 1921. Par une extraordinaire démonstration de volonté, il surmonta son handicap et apprit à se tenir debout à l'aide d'attelles et même à faire quelques pas, ce qui lui permit de se présenter au public en homme valide. Jusqu'à son rapport sur Yalta devant le Congrès en 1945, il prononça tous ses grands discours debout. Parce que les médias s'associèrent à son effort pour tenir dignement son rôle, la grande majorité des Américains ne se rendit jamais compte de l'étendue de son handicap, et jamais la moindre nuance de pitié ne se glissa dans les sentiments qu'il leur inspirait.

Chez Roosevelt, homme d'État plein de fougue qui usait de son charme pour maintenir les distances, le manipulateur politique se mêlait avec ambiguïté au visionnaire. Il gouvernait plus souvent d'instinct que par l'analyse et suscitait des sentiments extrêmement contrastés<sup>2</sup>. Comme l'a résumé Isaiah Berlin, Roosevelt avait de graves défauts, parmi lesquels le manque de scrupules, la dureté et le cynisme. Berlin concluait pourtant qu'au bout du compte ces traits déplaisants étaient plus que rachetés par les éléments positifs de son caractère :

Ses partisans étaient attirés en contrepartie par des qualités peu communes et exaltantes : c'était un homme de cœur, doté de grands horizons politiques, d'une imagination sans limites, qui comprenait l'époque dans laquelle il vivait et la direction des grandes forces nouvelles qui façonnaient le *xx<sup>e</sup>* siècle [...]<sup>3</sup>.

Tel fut le président qui amena l'Amérique au leadership international, dans un contexte où les questions relatives à la guerre et à la paix, au progrès ou à la stagnation dépendirent bientôt dans le monde entier de l'ampleur de ses vues et de son engagement.

Le chemin qui conduisit l'Amérique de son intervention dans la Première Guerre mondiale à sa participation active dans la Seconde fut long – interrompu, qui plus est, par la volte-face de la nation, revenue à l'isolationnisme. La profonde répugnance des Américains pour les affaires internationales illustre l'ampleur de l'exploit de Roosevelt. Aussi convient-il de dresser brièvement la toile de fond historique sur laquelle s'inscrit sa politique.

Dans les années 1920, l'Amérique se caractérisait par son attitude ambiguë, hésitant entre le désir d'affirmer des principes universellement applicables et le besoin de justifier sa politique étrangère isolationniste. Les Américains entreprirent d'énoncer avec plus d'insistance encore les thèmes traditionnels de leur politique étrangère : la singularité de la mission de l'Amérique, modèle de la liberté, la supériorité morale de la politique étrangère démocratique, l'absence d'hiatus entre la moralité individuelle et la moralité internationale, l'importance de la diplomatie menée au grand jour, et le remplacement de l'équilibre des forces par le consensus international tel que l'exprimait la Société des Nations.

Tous ces principes présumés universels furent mis à contribution pour justifier l'isolationnisme de la nation. Les Américains ne parvenaient toujours pas à croire que leur sécurité pût être menacée de l'extérieur. L'Amérique des années 1920 et 1930 récusait même sa propre doctrine de sécurité collective, de crainte d'être entraînée dans les querelles de sociétés lointaines et belliqueuses. Les dispositions du traité de Versailles étaient jugées punitives, les réparations contraires à l'effet recherché. Lorsque les Français occupèrent la Ruhr, l'Amérique saisit le prétexte pour retirer ses dernières forces d'occupation de Rhénanie. L'exception wilsonienne avait défini des critères qu'aucun ordre international ne parvenait à satisfaire, et la déception causée par cet échec devint un élément de l'essence même de cette doctrine.

Le désenchantement né des résultats de la guerre gomma pour une bonne part les divergences entre internationalistes et isolationnistes. Même les internationalistes les plus libéraux ne voyaient plus d'intérêt, pour l'Amérique, à soutenir un règlement d'après-guerre aussi défectueux. Aucun groupe un tant soit peu important ne trouvait d'argument en faveur de l'équilibre des forces. Ce qui passait pour de l'internationalisme consistait désormais à adhérer à la Société des Nations et non à participer au jour le jour à la diplomatie internationale. Et même les internationalistes les plus inconditionnels donnaient le pas à la doctrine de Monroe sur la Société des Nations et reculaient devant l'idée d'une participation de l'Amérique aux sanctions pourtant purement économiques, décrétées par l'organisation internationale.

Les isolationnistes allaient jusqu'au bout de ce raisonnement. Ils critiquaient le fondement même de la Société des Nations, qui risquait, disaient-ils, d'ébranler les deux piliers de la politique étrangère historique de l'Amérique : la doctrine de Monroe et l'isolationnisme. On la jugeait incompatible avec la doctrine de Monroe, car la sécurité collective l'habilitait – l'obligeait même – à se mêler de différends survenant à *l'intérieur* du continent américain. Et elle était incompatible avec l'isolationnisme parce qu'elle contraignait l'Amérique à se mêler de querelles sévissant à *l'extérieur* du continent américain.

Les isolationnistes avaient une théorie. Si le continent américain tout entier devait être exclu, d'une manière ou d'une autre, de la gestion de la sécurité collective, qu'est-ce qui empêcherait les autres nations du monde d'organiser de leur côté des blocs régionaux et de les exclure du champ de la Société des Nations ? Dans ce cas, celle-ci aurait conduit au retour de l'équilibre des forces, fût-ce sur une base régionale. Dans la pratique, internationalistes et isolationnistes préconisaient une politique étrangère bipartite. Les uns comme les autres rejetaient toute intervention étrangère sur le continent américain et toute participation aux mécanismes d'application de la Société des Nations à l'extérieur de celui-ci. Ils soutenaient les conférences de désarmement, convaincus que les armements causaient les guerres et que leur réduction contribuait à la paix. Ils ne se montraient favorables aux principes généraux de règlement pacifique avalisés par la communauté internationale, comme le pacte Briand-Kellogg, qu'à partir du moment où ces accords ne prévoyaient aucun mécanisme d'application. Toutefois, les États-Unis prêtèrent toujours leur concours pour régler des questions techniques, habituellement d'ordre financier, n'ayant aucun retentissement politique direct, comme l'élaboration du calendrier des réparations convenues.

Ce décalage de la pensée américaine entre la reconnaissance d'un principe et la participation à sa mise en application apparut très clairement après la conférence navale de Washington de 1921-1922. La conférence était importante à deux titres. D'abord elle fixait des plafonds aux armements navals des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Japon, accordant aux États-Unis une marine aussi importante que celle de la Grande-Bretagne, et au Japon une marine égale aux trois cinquièmes de celle des États-Unis. Cette clause réaffirmait le nouveau rôle de l'Amérique, puissance prépondérante dans le

Pacifique à côté du Japon. La place de la Grande-Bretagne sur ce théâtre devenait donc secondaire. Plus important, un second accord entre le Japon, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, le « traité des quatre puissances », qui prévoyait le règlement pacifique des différends, devait remplacer la vieille alliance anglo-japonaise de 1902 et ouvrir une ère de coopération dans le Pacifique. Mais, en cas de violation du traité par l'un des signataires, les autres réagiraient-ils ? « Le traité des quatre puissances ne comporte aucun engagement à faire la guerre [...]. Il n'y a pas d'engagement à constituer une force armée, pas d'alliance, pas d'obligation écrite ou morale à une défense conjointe », expliqua le président Harding à un Sénat américain sceptique<sup>4</sup>.

Le secrétaire d'État Charles Evans Hughes renforça les propos du président en notifiant à tous les signataires du pacte que l'Amérique ne participerait en aucun cas à l'application de sanctions. Mais le Sénat restait réticent. En ratifiant le traité, il fit stipuler que cet accord n'engageait pas les États-Unis à employer la force armée pour repousser une agression<sup>5</sup>. En d'autres termes, l'accord n'avait d'autre valeur que littérale ; une violation n'entraînerait aucune conséquence. L'Amérique résoudreait les problèmes au coup par coup, exactement comme si l'accord n'existait pas.

Au vu de la diplomatie communément pratiquée pendant des siècles, la proposition était pour le moins singulière : un traité solennel qui ne s'accompagnait d'aucun droit de sanction, et une application qui devait être négociée séparément avec le Congrès au cas par cas. On avait là un avant-goût des débats qui allaient opposer l'administration Nixon et le Congrès après l'accord de paix du Viêt-nam de janvier 1973, lorsque le Congrès alléguait qu'un accord pour lequel l'Amérique s'était battue pendant trois administrations, tandis que deux partis se succédaient au pouvoir, ne conférait aucun droit d'application. En vertu de cette théorie, les accords avec l'Amérique allaient refléter l'humeur de Washington à un moment précis ; et leurs conséquences dépendraient elles aussi de l'humeur de Washington à un autre moment – perspective peu faite pour inspirer confiance dans les engagements de l'Amérique.

La réserve du Sénat n'avait pas refroidi l'enthousiasme que le traité des quatre puissances inspirait au président Harding. Il en fit l'éloge à la cérémonie de signature, soulignant qu'il protégeait les Philippines et marquait « le début d'une ère nouvelle et meilleure du progrès humain ». Comment un traité sans clauses d'application pouvait-il protéger un morceau de choix comme les Philippines ? Bien qu'occupant l'autre extrémité du spectre politique, Harding invoqua le dogme wilsonien de rigueur. Le monde, déclara-t-il, châtierait ceux qui le violeraient en dénonçant « le caractère odieux de la perfidie ou de l'infamie<sup>6</sup> ». Mais il n'expliquait pas comment l'opinion publique serait sensibilisée, et encore moins mobilisée, ni pour quelle cause, tant que l'Amérique refuserait d'entrer à la Société des Nations.

Le pacte Briand-Kellogg, dont on a évoqué les répercussions au chapitre 11, fut lui aussi l'occasion de constater combien la tendance de l'Amérique à considérer que les principes s'appliquent d'eux-mêmes était profonde. Tout en saluant un traité qui marquerait l'histoire parce que soixante-deux nations

avaient renoncé à la guerre pour mettre en œuvre leur politique nationale, les dirigeants américains refusèrent catégoriquement de garantir tout mécanisme d'application, encore moins des sanctions. En décembre 1928, le président Calvin Coolidge affirma au Congrès dans une envolée lyrique : « Le respect de cet engagement [...] est plus prometteur pour la paix du monde qu'aucun autre accord jamais négocié entre les nations<sup>7</sup>. »

Or, comment réaliserait-on cette utopie ? Devant la passion avec laquelle Coolidge défendait le pacte Briand-Kellogg, les internationalistes et les partisans de la Société des Nations firent valoir, à très juste titre, que la notion de neutralité ne voulait plus rien dire dès lors qu'on avait mis la guerre hors la loi. Puisqu'on avait confié à la Société des Nations le soin d'identifier les agresseurs, alléguaient-ils, la communauté internationale avait l'obligation de punir ceux-ci en conséquence. « Croit-on vraiment que la bonne foi du peuple italien et le pouvoir de l'opinion publique suffiront à arrêter les visées agressives de Mussolini ? » demandait l'un des tenants de cette position<sup>8</sup>.

La lucidité avec laquelle la question était posée ne rendait pas la réponse implicite plus acceptable. Alors même qu'on débattait du traité portant son nom, le secrétaire d'État Kellogg, s'exprimant devant le Conseil pour les relations étrangères, souligna qu'on ne ferait jamais usage de la force pour en garantir l'exécution. Le recours à la force, soutenait-il, transformerait ce qui se voulait un grand pas vers la paix en alliance militaire, soit exactement ce qu'on cherchait à abolir. De même le pacte ne devait-il comporter aucune définition de l'agression, car celle-ci omettrait toujours quelque chose, ce qui affaiblirait la grandeur de la formulation du pacte<sup>9</sup> :

Une nation affirmant agir par légitime défense doit se justifier devant le tribunal de l'opinion mondiale ainsi que devant les signataires du traité. Pour cette raison, j'ai refusé qu'une définition de l'agresseur ou de la légitime défense figure dans le traité, parce que j'étais convaincu qu'aucune définition de nature juridique globale ne pouvait être formulée d'avance [...]. Il serait alors non pas moins difficile, mais plus difficile à un pays agresseur de prouver son innocence<sup>10</sup>.

Le Sénat ne fut pas plus séduit par les explications de Kellogg que par l'exégèse de Harding six mois auparavant, expliquant pourquoi le traité des quatre puissances n'était pas à prendre au pied de la lettre. Il ajouta cette fois trois « interprétations » de son cru : de l'opinion du Sénat, le traité ne limitait ni le bien-fondé de la légitime défense ni celui de la doctrine de Monroe, et ne créait pas d'obligation de venir en aide aux victimes d'une agression – autrement dit, tous les cas de figure envisageables échappaient à ses dispositions. Le Sénat avalisa le pacte Briand-Kellogg comme déclaration de principe, tout en maintenant que le traité n'aurait aucune implication dans la pratique, et l'on peut vraiment se demander si le fait d'engager l'Amérique dans un énoncé de principe méritait les réserves qui ne manqueraient pas de surgir.

Si les États-Unis refusaient les alliances et s'interrogeaient sur l'efficacité

de la Société des Nations, comment allait-on préserver le traité de Versailles ? La réponse de Kellogg se révéla infiniment moins originale que sa critique : il se rabattit sur une vieille solution de rechange, la force de l'opinion publique :

[...] si, par ce traité, toutes les nations se prononcent solennellement contre la guerre en tant qu'institution pour régler les différends internationaux, le monde aura fait un pas en avant, créé une opinion publique, rassemblé les grandes forces morales du monde pour le faire respecter, et se sera engagé dans une obligation sacrée qui rendra bien plus difficile de le plonger dans un autre grand conflit <sup>11</sup>.

Quatre ans plus tard, le successeur de Kellogg, Henry Stimson, l'un de ces grands commis de l'État fins politiques que l'Amérique produisit pendant toute la période de l'entre-deux-guerres, ne fut pas en mesure de proposer un meilleur remède contre l'agression que le pacte Briand-Kellogg – étayé, naturellement, par l'opinion publique :

Le pacte Briand-Kellogg ne prévoit aucune sanction par la force [...]. Il repose au contraire sur la sanction de l'opinion publique dont on peut faire l'une des plus puissantes au monde [...]. Les esprits critiques qui le traitent de haut n'ont pas pris la juste mesure de l'évolution du monde depuis la Grande Guerre <sup>12</sup>.

Pour une puissance insulaire lointaine – comme pouvaient l'être les États-Unis vis-à-vis de l'Europe et de l'Asie –, les querelles européennes paraissaient, par la force des choses, obscures et hors de propos. Comme l'Amérique disposait d'une ample marge de sécurité pour s'isoler des problèmes qui menaçaient les pays européens sans affecter sa sécurité, ces pays jouaient pour elle le rôle de soupape. Le même raisonnement avait conduit la Grande-Bretagne à se tenir à l'écart de la politique européenne ordinaire pendant la période de son « splendide isolement ».

Il existait pourtant une différence fondamentale entre le « splendide isolement » de la Grande-Bretagne au XIX<sup>e</sup> siècle et l'isolationnisme de l'Amérique au XX<sup>e</sup>. La Grande-Bretagne avait voulu elle aussi rester à l'écart des chamailleries quotidiennes de l'Europe. Elle reconnaissait, néanmoins, que sa propre sécurité dépendait de l'équilibre des forces, et elle se montrait prête à le défendre en recourant aux méthodes traditionnelles de la diplomatie européenne. À l'inverse, l'Amérique ne souscrivit jamais à l'équilibre des forces ni à la diplomatie à l'européenne. S'estimant appelée à un destin exceptionnel et supérieur en dernier ressort, l'Amérique refusait tout simplement de s'engager, et, s'il lui arrivait de le faire, ce n'était que pour des causes d'ordre général et conformément à sa tradition diplomatique – infiniment plus publique, plus juridique et plus idéologique que celle de l'Europe.

L'interaction des deux styles, européen et américain, pendant l'entre-deux-guerres eut ainsi tendance à combiner leurs caractéristiques les moins positives. Se sentant menacés, les pays européens, en particulier la France et les

nouvelles nations d'Europe de l'Est, n'acceptaient pas la sécurité collective et l'arbitrage international hérités de l'Amérique, ni ses définitions juridiques de la guerre et de la paix. Les nations qui s'étaient converties à l'ordre du jour américain, surtout la Grande-Bretagne, n'avaient aucune expérience d'une politique conduite sur ces principes. Or tous ces pays savaient qu'ils n'auraient jamais vaincu l'Allemagne sans l'aide de l'Amérique. Depuis la fin de la guerre, l'équilibre des forces était devenu encore moins favorable pour les nations alliées du temps de guerre. Dans tout nouveau conflit avec l'Allemagne, la nécessité de l'aide américaine se ferait sentir avec plus d'urgence, et probablement plus tôt que précédemment, d'autant que l'Union soviétique avait repris ses pions.

Ce mélange de crainte et d'espoir eut pour résultat que la diplomatie européenne continua de s'éloigner de ses amarrages traditionnels pour se placer, subjectivement, de plus en plus sous la coupe de l'Amérique. Il en résulta un double veto : la France ne voulait pas agir sans la Grande-Bretagne, et la Grande-Bretagne ne voulait rien faire de contraire aux vues dont ne démordait pas Washington – même si les dirigeants américains répétaient à qui voulait les entendre que jamais ils ne risqueraient une guerre pour des problèmes européens.

Le refus obstiné de l'Amérique, tout au long des années 1920, de s'engager à sauvegarder l'ordre de Versailles se révéla une terrible préparation psychologique aux années 1930, où les tensions internationales commencèrent d'exploser. On eut un avant-goût de ce qui s'annonçait en 1931, lorsque le Japon envahit la Mandchourie, la coupa de la Chine et en fit un État satellite. Les États-Unis condamnèrent les actions du Japon mais refusèrent de participer à des sanctions collectives. En censurant le Japon, l'Amérique introduisait une sanction de son cru dans laquelle on vit, à l'époque, une dérobade, mais qui, dix ans plus tard, deviendrait une arme entre les mains de Roosevelt pour contraindre le Japon à l'épreuve de force. La sanction consistait à refuser de reconnaître les modifications territoriales opérées par la force. Inaugurée par Stimson, cette politique fut reprise par Roosevelt à l'automne 1941 pour exiger que le Japon se retire de Mandchourie et de ses autres conquêtes.

Le 30 janvier 1933, la crise mondiale éclatait pour de bon avec l'accession de Hitler aux fonctions de chancelier de l'Allemagne. Le destin avait décidé que Franklin Delano Roosevelt, qui travailla tout autant qu'un autre à abattre Hitler, prêterait serment un peu plus de quatre semaines plus tard. Rien toutefois, dans le premier mandat de Roosevelt, ne laissait présager qu'on en viendrait là. Roosevelt s'écartait rarement du discours type de l'entre-deux-guerres et avait pris l'habitude de faire écho aux thèmes isolationnistes que lui avaient transmis ses prédécesseurs. S'adressant à la Fondation Woodrow Wilson le 28 décembre 1933, il évoqua les accords navals des années 1920 qui arrivaient sous peu à expiration. Il proposait d'élargir ces accords en demandant la suppression de toutes les armes offensives et – revenant une fois de plus à Kellogg – un engagement de la part des nations à ne pas autoriser leurs forces armées à pénétrer sur le territoire d'une autre.

Le thème de la proposition de Roosevelt était aussi familier que la solution qu'il envisageait en cas de violation. Une fois encore, l'opinion publique serait le seul recours :

[...] aucun accord général en vue d'éliminer l'agression ou d'éliminer les armes de la guerre offensive n'aura de valeur en ce monde si toutes les nations, sans exception, ne souscrivent pas solennellement à un tel accord [...]. Ensuite, mes amis, il sera bien plus facile de séparer le bon grain de l'ivraie [...]. Ce n'est que le prolongement de la tâche que nous a confiée Woodrow Wilson : proposer en cette nouvelle génération que désormais la guerre des gouvernements soit remplacée par la paix des peuples<sup>13</sup>.

Aucune disposition ne réglait ce qu'on ferait de l'ivraie après l'avoir séparée du bon grain.

La proposition de Roosevelt était déjà caduque au moment même où elle fut émise, car l'Allemagne avait quitté la Conférence du désarmement deux mois auparavant et refusait d'y revenir. De toute façon, l'interdiction des armes offensives ne figurait pas à l'ordre du jour de Hitler. Et celui-ci, comme la suite le prouva, ne fut pas davantage en butte à l'opprobre mondial pour avoir décidé de réarmer.

Le premier mandat de Roosevelt coïncida avec le moment où la révision du règlement de la Première Guerre mondiale battait son plein. En 1935, une commission sénatoriale spéciale présidée par le sénateur du Dakota du Nord, Gerlad Nye, publia un rapport de mille quatre cents pages qui imputait l'entrée en guerre de l'Amérique aux fabricants d'armements. Peu après, le livre de Walter Millis, *The Road to War*, gros succès de librairie, vulgarisa cette thèse à l'intention d'un large public<sup>14</sup>. Sous l'effet de cette école de pensée, on expliqua bientôt la participation de l'Amérique à la guerre par les malversations de l'État, le complot et la trahison, et non par des intérêts fondamentaux ou permanents.

Pour empêcher l'Amérique de se laisser entraîner de nouveau dans la guerre, le Congrès vota trois « lois de neutralité » de 1935 à 1937. Inspirées par le rapport Nye, ces lois interdisaient les prêts et toute autre assistance financière aux belligérants (quelle que fût la cause de la guerre) et imposaient un embargo sur les armes à toutes les parties (quelle que fût la victime). Elles autorisaient les achats de marchandises non militaires payées comptant seulement si celles-ci étaient transportées sur des bateaux non américains<sup>15</sup>. Le Congrès refusait les risques mais se montrait plus coulant sur les bénéfiques. Alors que les agresseurs écrasaient l'Europe sous leur botte, l'Amérique supprimait la distinction entre agresseur et victime en mettant tout le monde dans la même charretée de lois restrictives.

L'intérêt national se définissait désormais en termes juridiques et non plus stratégiques. En mars 1936, le secrétaire d'État Cordell Hull exposa à Roosevelt, en termes exclusivement juridiques, l'importance de la remilitarisation de la Rhénanie, qui avait fait basculer l'équilibre militaire de l'Europe et laissé les

pays d'Europe de l'Est sans défense : « Il semble ressortir de cette courte analyse que l'action du gouvernement allemand a violé le traité de Versailles et le pacte de Locarno, mais, en ce qui concerne les États-Unis, elle ne semble pas constituer une violation de notre traité<sup>16</sup> du 25 août 1921 avec l'Allemagne [...]»<sup>17</sup>. »

Après le raz de marée électoral qui renouvela son mandat en 1936, Roosevelt sortit largement de ce cadre. En fait, il prouva que, bien qu'étant d'abord préoccupé par la Dépression, il avait mieux compris l'essence de la provocation des dictateurs qu'aucun dirigeant européen, hormis Churchill. Au début, il chercha simplement à formuler l'engagement moral de l'Amérique envers la cause des démocraties. Le discours de la « quarantaine », comme on l'appela, qu'il prononça à Chicago le 5 octobre 1937, marqua le début de cette entreprise pédagogique. C'était la première fois qu'il alertait l'Amérique sur l'avancée des périls, la première fois aussi qu'il déclarait publiquement que l'Amérique aurait peut-être à prendre ses responsabilités. Les inquiétudes de Roosevelt prenaient une dimension mondiale sur la toile de fond de la nouvelle agression japonaise contre la Chine, qui s'ajoutait à l'annonce officielle de la création de l'axe Rome-Berlin l'année précédente :

La paix, la liberté et la sécurité de quatre-vingt-dix-neuf pour cent de la population du monde sont mises en péril par les dix pour cent restants qui menacent d'effondrement tout l'ordre et le droit internationaux [...]. Il semble malheureusement vrai que l'épidémie de l'anarchie mondiale se répande. Lorsqu'une épidémie se répand, la communauté approuve la mise en quarantaine des malades et joint ses efforts afin de protéger sa santé contre la propagation de la maladie<sup>18</sup>.

Roosevelt se gardait de préciser ce qu'il entendait par « quarantaine » et à quelles mesures spécifiques il songeait éventuellement. S'il l'avait fait, il serait allé à l'encontre des lois de neutralité approuvées par le Congrès à une majorité écrasante et que le président venait de signer.

Bien entendu, le discours de la « quarantaine » déclencha les attaques des isolationnistes, qui exigèrent des éclaircissements sur les intentions du président. Ils soutenaient sans vouloir en démordre que le fait de distinguer entre nations « éprises de paix » et nations « belliqueuses » sous-entendait un jugement de valeur qui entraînerait, en retour, l'abandon de la politique de non-intervention à laquelle Roosevelt comme le Congrès s'étaient engagés. Deux ans plus tard, Roosevelt décrivit ainsi le sursaut d'indignation suscité par son discours : « Malheureusement, cette idée tomba dans les oreilles de sourds – des oreilles hostiles et irritées même [...]. On en dénonça le bellicisme ; on l'accusa d'être une tentative d'ingérence dans les affaires étrangères ; on s'en moqua même en disant qu'il allait “chercher sous le lit” des dangers de guerre qui n'existaient pas<sup>19</sup>. »

Roosevelt aurait pu mettre fin à la polémique en niant tout bonnement les intentions qu'on lui imputait. Or, en dépit de ce tir de barrage, il se montra suffisamment ambigu lors d'une conférence de presse pour laisser ouverte

l'éventualité d'une participation américaine à une forme quelconque de défense collective. D'après les usages de l'époque, le président rencontrait toujours les journalistes à titre confidentiel; autrement dit, on ne pouvait ni reproduire ses propos ni le citer comme source, et ces règles étaient respectées.

Par la suite, l'historien Charles Beard publia une transcription montrant un Roosevelt esquivant et tergiversant, mais qui ne niait pas que le discours de la « quarantaine » affichait une position nouvelle, même s'il se refusait à expliquer en quoi elle consistait<sup>20</sup>. Roosevelt soulignait que son discours sous-entendait des initiatives qui allaient très au-delà de la simple condamnation morale de l'agression : « Il existe bien d'autres méthodes qu'on n'a pas encore essayées<sup>21</sup>. » Cela signifiait-il qu'il avait un plan ? « Je ne peux vous donner aucune indication, à vous d'en inventer. *J'en ai un* », répondit Roosevelt<sup>22</sup>. Jamais il n'expliqua lequel.

Roosevelt, l'homme d'État, pouvait mettre en garde contre le danger imminent; Roosevelt, le chef politique, devait louvoyer entre trois courants d'opinion en Amérique : un petit groupe partisan d'un soutien clair et net à toutes les nations « pacifiques », un groupe un peu plus important qui approuvait ce soutien du moment qu'il n'allait pas jusqu'à la guerre, et une large majorité appuyant la lettre et l'esprit des lois de neutralité. Un chef politique habile s'emploiera toujours à garder ouvertes un maximum d'options. Il s'efforcera de présenter sa ligne de conduite comme étant le meilleur des choix qui s'offrent à lui, non une décision imposée par les événements. Et aucun président américain moderne n'excella davantage à ce jeu tactique que Roosevelt.

Dans une « conversation au coin du feu », consacrée surtout à des problèmes intérieurs, du 12 octobre 1937 – une semaine après le discours de la « quarantaine » –, Roosevelt s'ingénia à contenter les trois groupes. Insistant sur son attachement la paix, il évoqua en termes positifs une prochaine conférence des signataires du traité naval de 1922 et salua la participation américaine qui attestait « notre objectif de coopérer avec les autres signataires de ce traité, parmi lesquels la Chine et le Japon<sup>23</sup> ». Ces propos conciliants exprimaient un désir de paix, même avec le Japon; en même temps, ils pourraient éventuellement témoigner de la bonne foi de l'Amérique s'il s'avérait impossible de coopérer avec le Japon. Roosevelt adopta le même flou tactique au sujet du rôle international de l'Amérique. Il rappela à ses interlocuteurs son expérience de secrétaire adjoint à la Marine pendant la guerre : « [...] de 1913 à 1921, j'ai personnellement été très proche des événements mondiaux, et pendant cette période, tout en apprenant beaucoup de ce qu'il fallait faire, j'ai aussi appris beaucoup de ce qu'il ne fallait pas faire<sup>24</sup> ».

Roosevelt ne se serait certainement pas formalisé si son auditoire avait déduit de cette déclaration ambiguë qu'il admettait l'importance de la neutralité, en raison de son expérience de la période de guerre. Par ailleurs, s'il le pensait vraiment, il aurait gagné bien plus de popularité en le disant tout simplement. À en juger par sa politique ultérieure, Roosevelt voulait plus vraisemblablement indiquer son intention de perpétuer la tradition wilsonienne par des méthodes plus réalistes.

Malgré l'hostilité que suscitaient ses prises de position, Roosevelt, en octobre 1937, confia au colonel Edward House, ancien confident de Wilson, qu'il faudrait du temps pour « amener les gens à comprendre que la guerre sera bien plus dangereuse pour nous si nous nous claquemurons chez nous que si nous descendons dans la rue et usons de notre influence pour contenir l'émeute<sup>25</sup> ». C'était une façon de dire que les États-Unis devraient un jour ou l'autre intervenir dans les affaires internationales pour aider à réprimer les agresseurs.

Dans l'immédiat, toutefois, Roosevelt eut à faire face à une explosion de sentiments isolationnistes. En janvier 1938, la Chambre des représentants fut à deux doigts de voter un amendement à la Constitution instituant un référendum pour déclarer la guerre, sauf en cas d'invasion des États-Unis. Roosevelt dut intervenir personnellement pour l'en empêcher. Dans ce contexte, il estimait que le courage passait par la prudence. En mars 1938, le gouvernement des États-Unis ne réagit pas à l'*Anschluss* de l'Autriche par l'Allemagne, calquant son attitude sur celle des démocraties, qui s'en étaient tenues à des protestations de pure forme. Pendant la crise qui aboutit à la conférence de Munich, Roosevelt crut devoir répéter avec insistance que l'Amérique ne se joindrait pas à un front uni contre Hitler. Et il prit systématiquement le contrepied de ses subordonnés, et même de ses amis proches, lorsque ceux-ci faisaient allusion à cette éventualité.

Au début de septembre 1938, à l'occasion d'un dîner célébrant les relations franco-américaines, l'ambassadeur des États-Unis en France, William C. Bullitt, émit une platitude de circonstance : la France et les États-Unis étaient « unis dans la guerre et dans la paix<sup>26</sup> ». Cela suffit à déclencher les huées des isolationnistes. Roosevelt, qui ignorait ce qu'allait dire Bullitt, ce genre de cliché étant laissé à la discrétion des ambassadeurs, prit néanmoins la peine de déclarer que l'allégation selon laquelle les États-Unis s'alignaient avec les démocraties était « cent pour cent fausse<sup>27</sup> ». Un peu plus tard le même mois, lorsque la guerre parut imminente et après que Chamberlain eut déjà rencontré Hitler à deux reprises, il adressa deux notes au Premier ministre britannique, préconisant une conférence des puissances intéressées qui, dans les circonstances présentes, ne pouvait qu'amplifier les pressions pour obtenir des Tchèques des concessions plus importantes.

Munich semble avoir été le tournant qui incita Roosevelt à aligner l'Amérique sur la position des démocraties européennes, d'abord politiquement puis de façon concrète. Il s'emploierait désormais à abattre les dictateurs, une ligne d'action qui culmina trois ans plus tard avec l'entrée en guerre de l'Amérique. Le jeu des influences qui s'exercent entre les dirigeants et leur opinion publique dans les démocraties se caractérise toujours par sa complexité. Un dirigeant qui n'a de contacts avec son peuple que dans les périodes d'effervescence acquiert une popularité temporaire, au risque d'être blâmé par une postérité qu'il néglige. Celui qui devance par trop sa société n'est plus en prise avec celle-ci. Un grand dirigeant doit être un éducateur, jetant un pont entre ses desseins visionnaires et le quotidien des affaires. Mais il doit aussi accepter

de se porter seul en avant pour permettre à sa société de suivre la voie qu'il a choisie.

Il existe inévitablement, chez tout grand dirigeant, un élément de ruse qui simplifie tantôt les objectifs, tantôt l'ampleur de la tâche. Mais on lui demandera, avant tout, d'incarner la vérité des valeurs de sa société et l'essence de ses enjeux. Ces qualités, Roosevelt les possédait à un degré peu commun. Il croyait profondément en l'Amérique ; il était convaincu que le nazisme représentait à la fois le mal et une menace pour la sécurité américaine, et il se montrait extraordinairement rusé. Il était prêt aussi à assumer le poids de décisions prises en son âme et conscience. Tel un équilibriste, il devait avancer à pas comptés, avec prudence, au-dessus de l'abîme qui séparait son but et la réalité de sa société, en prouvant à celle-ci que la rive lointaine offrait plus de sécurité que le promontoire familial.

Le 26 octobre 1938, moins de quatre semaines après les accords de Munich, Roosevelt reprit le thème de son discours de la « quarantaine ». S'exprimant à la radio au Forum du *Herald Tribune*, il mit le pays en garde contre des agresseurs qu'il ne nommait pas, mais qui étaient aisément identifiables, dont « la politique nationale utilise délibérément la menace de guerre comme instrument<sup>28</sup> ». Puis, tout en soutenant en principe le désarmement, il préconisa le renforcement des défenses de l'Amérique :

[...] nous n'avons cessé de répéter que ni les États-Unis ni aucune nation n'accepteraient le désarmement alors que des nations voisines s'arment jusqu'aux dents. S'il n'y a pas de désarmement général, l'Amérique doit continuer à s'armer. C'est une mesure qui nous déplaît et que nous ne souhaitons pas prendre. Mais, tant qu'il ne sera pas procédé à l'abandon général des armes offensives, les règles ordinaires de la prudence nationale et du bon sens exigent que nous soyons préparés<sup>29</sup>.

En secret, Roosevelt allait bien plus loin. À la fin d'octobre 1938, au cours d'entretiens séparés avec le ministre de l'Air britannique et un ami personnel du Premier ministre Neville Chamberlain, il exposa un projet destiné à contourner les lois de neutralité, suggérant de créer des usines britanniques et françaises d'assemblage d'avions au Canada, à proximité de la frontière américaine. Les États-Unis fourniraient tous les composants, la Grande-Bretagne et la France se chargeant de l'assemblage définitif. Ce dispositif permettrait de se conformer à l'énoncé des lois de neutralité, probablement en alléguant que les composants en question étaient du matériel civil. Roosevelt déclara à l'émissaire de Chamberlain que, « dans le cas d'une guerre avec les dictateurs, il avait les ressources industrielles de la nation américaine derrière lui<sup>30</sup> ».

Le plan de Roosevelt pour aider les démocraties à retrouver leur puissance aérienne avorta, bien entendu, ne serait-ce que du fait de l'impossibilité logistique de mener en secret une entreprise de cette envergure. Mais, à dater de ce moment, seule l'impossibilité de contourner ou de vaincre le Congrès et l'opinion publique limita le soutien de Roosevelt à la Grande-Bretagne et à la France.

Au début de 1939, dans son message annuel sur l'état de l'Union, Roosevelt désigna les agresseurs : l'Italie, l'Allemagne et le Japon. Faisant allusion à son discours de la « quarantaine », il déclara : « [...] il existe bien d'autres méthodes, plus fortes et plus efficaces que de simples mots, pour faire comprendre aux agresseurs les sentiments que nous éprouvons<sup>31</sup> ».

En avril 1939, moins d'un mois après l'occupation de Prague par les nazis, Roosevelt déclara pour la première fois que l'agression contre les petits pays constituait une menace générale pour la sécurité américaine. Lors d'une conférence de presse, le 8 avril 1939, il dit aux journalistes : « [...] l'indépendance politique, économique et sociale continue de toutes les petites nations du monde exerce un effet indiscutable sur notre sécurité et notre prospérité. Chaque fois que l'une disparaît, notre sécurité et notre prospérité s'en trouvent affaiblies<sup>32</sup> ». S'adressant à l'Union panaméricaine le 14 avril, il fit un pas de plus en affirmant que les intérêts des États-Unis débordaient désormais du cadre de la doctrine de Monroe :

De toute évidence, dans moins de quelques années, des flottes aériennes franchiront l'océan aussi facilement qu'elles franchissent aujourd'hui les mers fermées européennes. La bonne marche économique du monde devient donc nécessairement une unité ; toute rupture de continuité, où qu'elle se produise, bouleversera obligatoirement, dans le futur, la vie économique où que ce soit. La génération précédente, en matière d'affaires panaméricaines, se préoccupait de construire les principes et les mécanismes qui permettraient à notre continent de travailler de concert. Mais la prochaine génération s'intéressera aux méthodes qui permettront au Nouveau Monde de vivre en paix avec l'Ancien<sup>33</sup>.

En avril 1939, Roosevelt s'adressa directement à Hitler et à Mussolini dans une note qui, bien que tournée en ridicule par les dictateurs, avait été habilement conçue pour prouver au peuple américain la réalité des objectifs belliqueux des pays de l'Axe. Roosevelt, qui fut sans conteste l'un des présidents américains les plus subtils et les plus retors, demandait aux dictateurs – mais pas à la Grande-Bretagne ni à la France – l'assurance qu'ils n'attaqueraient pas trente et une nations d'Europe et d'Asie pendant une période de dix ans<sup>34</sup>. Il entreprenait ensuite d'obtenir des assurances analogues des trente et une nations en question à propos de l'Allemagne et de l'Italie. Enfin, il proposait que l'Amérique participe à toute conférence subséquente sur le désarmement.

L'histoire diplomatique ne retiendra pas la note de Roosevelt comme un modèle d'exactitude. Par exemple, la Syrie et la Palestine, respectivement sous mandat français et britannique, y figuraient comme États indépendants<sup>35</sup>. Hitler se tailla un franc succès en exploitant la bévue au cours de l'un de ses discours devant le Reichstag. Dans l'hilarité générale, il égrenait la longue liste des pays que Roosevelt l'implorait de laisser en paix. Tandis que le Führer enchaînait les noms de tous les pays sur un ton ahuri, des rires incoercibles se répercutaient dans tout le Reichstag. Hitler voulut savoir

ensuite si les pays énumérés par Roosevelt, dont beaucoup tremblaient déjà devant lui, se sentaient vraiment menacés. Bien entendu, ils s'en défendirent avec vigueur.

Hitler marqua le point à la tribune, mais Roosevelt atteignit son objectif politique. En demandant des assurances à Hitler et Mussolini seulement, il les avait désignés comme les agresseurs devant le seul auditoire qui lui importait à ce moment précis : le peuple américain. Pour amener l'opinion américaine à soutenir les démocraties, il devait placer les problèmes dans un cadre plus large que l'équilibre des forces et les présenter comme l'enjeu d'un combat contre un agresseur attaché à frapper d'innocentes victimes. Sa note et la réaction de Hitler l'aiderent à y parvenir.

Roosevelt eut vite fait de transformer le nouvel état d'esprit de l'Amérique en avantage stratégique. Pendant ce même mois d'avril 1939, il rapprocha les États-Unis d'une coopération militaire *de facto* avec la Grande-Bretagne. Un accord entre les deux pays donna toute latitude à la Royal Navy pour concentrer la totalité de ses forces dans l'Atlantique, tandis que les États-Unis déplaçaient le gros de leur flotte dans le Pacifique. Cette répartition des tâches sous-entendait que les États-Unis se chargeaient de défendre les possessions britanniques en Asie contre le Japon. Avant la Première Guerre mondiale, un accord de même nature entre la Grande-Bretagne et la France (qui avait entraîné la concentration de la flotte française en Méditerranée) avait fondé l'obligation morale de la Grande-Bretagne à entrer dans le conflit afin de défendre la côte atlantique française.

Les isolationnistes observaient la politique de Roosevelt avec une profonde inquiétude. En février 1939, avant l'ouverture des hostilités, le sénateur Arthur Vandenberg avait défendu leur position avec éloquence :

Nous vivons dans un monde en raccourci, dans lequel, comparé à l'époque de Washington, le temps et l'espace ont relativement disparu. Mais je continue à remercier Dieu des deux océans qui nous isolent ; et quand bien même eux aussi rétréciraient, ils restent notre recours ultime s'ils sont utilisés largement et avec sagesse [...].

Toute notre compréhension et notre compassion vont aux victimes des agressions nationales ou internationales dans le monde entier ; mais nous ne sommes pas, nous ne pouvons pas être, le protecteur du monde ni le gendarme du monde<sup>36</sup>.

Lorsque la Grande-Bretagne, en réaction à l'invasion allemande de la Pologne, déclara la guerre le 3 septembre 1939, Roosevelt fut obligé d'invoquer les lois de neutralité. En même temps, il s'empressa de les modifier pour autoriser les achats d'armes américaines par la Grande-Bretagne et la France.

Roosevelt avait évité de se retrancher derrière ces mêmes lois au moment de la guerre entre le Japon et la Chine sous prétexte qu'il n'y avait pas eu de déclaration de guerre, mais en réalité parce qu'il estimait qu'un embargo sur les armes serait infiniment plus préjudiciable à la Chine qu'au Japon. En cas de

conflit en Europe, la guerre cette fois serait officiellement déclarée, et aucun subterfuge ne lui permettrait donc de tourner les lois de neutralité. C'est pourquoi, au début de 1939, il en demanda la révision, alléguant qu'elles pouvaient avoir « un effet inégal et injuste, et aider en fait l'agresseur et refuser cette aide à la victime<sup>37</sup> ». Le Congrès attendit néanmoins que la guerre ait vraiment commencé en Europe. Signe de la force du courant isolationniste, la proposition de Roosevelt avait été rejetée à trois reprises un peu plus tôt dans l'année.

Le jour où la Grande-Bretagne déclara la guerre, Roosevelt demanda au Congrès de se réunir en session spéciale le 21 septembre. Cette fois, il fut suivi. La « quatrième loi de neutralité » du 4 novembre 1939 autorisait les belligérants à acheter des armes et des munitions aux États-Unis, du moment qu'ils les payaient comptant et transportaient les marchandises à bord de navires nationaux ou neutres. En raison du blocus britannique, seules la Grande-Bretagne et la France étaient en position de le faire, de sorte que la « neutralité » devenait de plus en plus un terme de pure forme. Les lois de neutralité avaient vécu tant qu'on n'avait pas eu à s'en inquiéter.

Pendant la « drôle de guerre », les dirigeants américains continuèrent de croire qu'on n'attendait d'eux qu'une aide matérielle. La sagesse populaire ne doutait pas que l'armée française, protégée par la ligne Maginot et épaulée par la Royal Navy, étranglerait l'Allemagne par une guerre terrestre défensive doublée d'un blocus naval.

En février 1940, Roosevelt envoya le sous-secrétaire d'État Sumner Welles en Europe, avec mission d'explorer les possibilités de paix. Le président du Conseil français, Daladier, en déduisit que Welles préconisait une paix de compromis qui laisserait à l'Allemagne la haute main sur l'Europe centrale, bien que la majorité des interlocuteurs de Welles n'aient pas interprété de cette façon ses ouvertures, et il se pourrait bien que Daladier ait pris alors ses désirs pour des réalités<sup>38</sup>. En dépêchant Welles en Europe, Roosevelt voulait moins se poser en médiateur que prouver son attachement à la paix à son peuple isolationniste. Il désirait aussi garantir la présence de l'Amérique au cas où la « drôle de guerre » aboutirait à un règlement pacifique. L'attaque de la Norvège par l'Allemagne quelques semaines plus tard mit fin à cette mission.

Le 10 juin 1940, tandis que la France tombait sous les coups de l'envahisseur nazi, Roosevelt se rangea résolument aux côtés de la Grande-Bretagne. Dans un discours vigoureux prononcé à Charlottesville, en Virginie, il condamna en termes cinglants Mussolini, dont les armées avaient attaqué la France ce jour-là, tout en répétant que l'Amérique s'engageait à étendre au maximum son aide matérielle à tout pays luttant contre l'agression allemande. En même temps, il annonça que l'Amérique se préparait à accroître ses propres défenses :

En ce dixième jour du mois de juin 1940, dans cette université fondée par le premier grand professeur de démocratie américain, nous adressons nos prières et nos espoirs à ceux qui mènent au-delà des mers, avec un courage admirable, la bataille pour la liberté.

Unis, nous poursuivrons simultanément deux buts évidents ; aux adversaires de la force, nous fournirons les ressources matérielles de notre nation et, dans le même temps, nous accélérerons nos préparatifs pour utiliser ces ressources, afin que nous ayons en Amérique l'équipement et l'entraînement exigés par la situation exceptionnelle à laquelle nous devons faire face<sup>39</sup>.

Le discours de Charlottesville marqua un tournant décisif. Devant une défaite imminente de la Grande-Bretagne, n'importe quel président américain aurait sans doute considéré la Royal Navy comme un élément essentiel de la sécurité du continent américain. Mais il est difficile d'imaginer un contemporain de Roosevelt – quel que soit son parti – qui, ayant eu le courage et la clairvoyance de reconnaître le défi posé, aurait démontré la volonté de conduire, pas à pas, son peuple isolationniste à tout mettre en jeu pour vaincre l'Allemagne.

L'idée que l'Amérique allait, tôt ou tard, devenir l'alliée de la Grande-Bretagne constitua de toute évidence l'un des facteurs décisifs qui ancrèrent Churchill dans sa décision de continuer seul le combat :

Nous irons jusqu'au bout [...]. Et même si, ce que je ne crois pas un instant, cette île ou une grande partie de celle-ci était asservie et soumise à la famine, alors notre Empire au-delà des mers, armé et gardé par la Flotte britannique, poursuivrait la lutte, jusqu'à ce que, le moment venu, le Nouveau Monde, avec toute sa puissance et sa force, se porte au secours de l'Ancien et le libère<sup>40</sup>.

Les méthodes de Roosevelt étaient complexes – nobles dans la formulation des objectifs, tortueuses dans leur application tactique, explicites quand il fallait cerner les problèmes, et rien moins que franches lorsqu'il s'agissait d'expliquer les subtilités de certains faits précis. Beaucoup des actions de Roosevelt frôlèrent l'atteinte à la Constitution. Aucun président contemporain ne pourrait recourir aux mêmes méthodes et rester en place. Mais Roosevelt avait vu clairement que la marge de sécurité de l'Amérique se réduisait et qu'une victoire des puissances de l'Axe l'abolirait. Surtout, il voyait en Hitler le négateur de toutes les valeurs incarnées par l'Amérique tout au long de son histoire. C'est pourquoi il ne reculerait pas.

Après l'effondrement de la France, Roosevelt mit de plus en plus l'accent sur le danger imminent qui menaçait la sécurité de l'Amérique. L'Atlantique revêtait pour lui la même signification que la Manche pour les hommes d'État britanniques. L'empêcher de tomber sous la domination nazie constituait à ses yeux un intérêt national vital. C'est ainsi que, dans son message sur l'état de l'Union du 6 janvier 1941, il rattacha la sécurité américaine à la survie de la Royal Navy :

J'ai souligné récemment que le rythme de la guerre moderne pouvait très vite déclencher, au cœur même de notre pays, l'attaque à laquelle nous devons finalement nous attendre si les nations des dictateurs gagnent la guerre.

On parle beaucoup de l'immunité de l'Amérique à une invasion immédiate et directe venue de l'autre côté des océans. De toute évidence, tant que la marine britannique conserve sa puissance, ce danger n'existe pas<sup>41</sup>.

Mais, du coup, l'Amérique se devait de tout mettre en œuvre pour empêcher une défaite de la Grande-Bretagne – quitte, dans le cas le plus extrême, à entrer elle-même en guerre.

Depuis de nombreux mois, Roosevelt savait que l'Amérique devrait peut-être s'y résoudre. En septembre 1940, il avait imaginé un stratagème astucieux pour fournir à la Grande-Bretagne cinquante destroyers prétendument hors service, moyennant le droit, pour l'Amérique, d'installer des bases sur huit possessions britanniques, de Terre-Neuve au continent sud-américain. Winston Churchill parlerait plus tard d'un « acte qui n'avait rien de neutre », car la Grande-Bretagne avait infiniment plus besoin des destroyers que l'Amérique des bases en question. La plupart se trouvaient très éloignées d'un possible théâtre d'opérations, et certaines faisaient même double emploi avec des bases existantes.

Ce marché avait été savamment monté juridiquement par un homme de Roosevelt, l'attorney général Francis Biddle, un observateur rien moins qu'objectif. Roosevelt ne rechercha ni l'approbation du Congrès ni la modification des lois de neutralité pour troquer des destroyers contre des bases. Mais personne ne contesta non plus sa transaction, si inconcevable que cela puisse paraître au vu des pratiques de l'époque. Que Roosevelt ait pris cette initiative alors qu'il brigait un nouveau mandat montre à quel point l'éventualité d'une victoire nazie l'alarmait. (Par bonheur pour la Grande-Bretagne et pour l'unité américaine, les opinions de son adversaire, Wendell Willkie, en matière de politique étrangère ne différaient pas beaucoup des siennes.)

En même temps, Roosevelt augmenta considérablement le budget américain de la défense, et, en 1940, persuada le Congrès d'instituer le service militaire obligatoire en temps de paix. Les vestiges de l'isolationnisme restaient si solidement ancrés que le service militaire obligatoire ne fut reconduit qu'à une voix de majorité à la Chambre des représentants à l'été 1941, moins de quatre mois avant l'entrée en guerre.

Immédiatement après les élections, Roosevelt entreprit d'abroger la disposition de la quatrième loi de neutralité selon laquelle les matériels de guerre américains ne pouvaient être acquis que si on les payait comptant. Dans une « causerie au coin du feu » au cours de laquelle il emprunta son vocabulaire à Wilson, il enjoignit aux États-Unis de devenir l'« arsenal de la démocratie<sup>42</sup> ». On réaliserait cet objectif par le truchement de la loi du prêt-bail. Cet instrument juridique donnait au président toute autorité pour prêter, louer à bail, vendre ou troquer comme il le jugerait bon des matériels de défense à « tout pays dont la défense semble vitale au président pour la défense des États-Unis ». Le secrétaire d'État Hull, habituellement farouchement wilsonien et défenseur de la sécurité collective, justifia de manière inattendue la loi du « prêt-bail » par les nécessités de la stratégie : sans une aide massive de l'Amé-

rique, déclara-t-il, la Grande-Bretagne tomberait et la maîtrise de l'Atlantique passerait en des mains hostiles, ce qui mettrait en péril la sécurité du continent américain<sup>43</sup>.

Or, si tel était le cas, l'Amérique ne pourrait éviter la guerre que si la Grande-Bretagne parvenait, seule, à vaincre Hitler, ce que même Churchill jugeait impossible. Le sénateur Taft souligna cette évidence en s'élevant contre le « prêt-bail ». Les isolationnistes formèrent ce qu'on appela le comité *America First*, avec, à sa tête, le général E. Wood, président du conseil d'administration de Sears, Roebuck and Company\*, et soutenu par des personnalités d'horizons très divers, parmi lesquelles Kathleen Norris, Irving S. Cobb, Charles A. Lindbergh, Henry Ford, le général Hugh S. Johnson, Chester Bowles et la fille de Theodore Roosevelt, Mrs. Nicholas Longworth.

Les passions qui enflétraient l'opposition des isolationnistes au « prêt-bail » sont résumées dans une remarque du sénateur Arthur Vandenberg, pourtant l'un de leurs porte-parole les plus modérés. Le 11 mars 1941, il déclara en effet : « Nous avons jeté aux orties le discours d'adieu de Wilson. Nous nous sommes lancés tête en avant dans la politique et les guerres de pouvoir en Europe, en Asie et en Afrique. Nous nous sommes engagés sur une voie dont nous ne pouvons plus revenir désormais<sup>44</sup>. » L'analyse de Vandenberg était exacte, mais cette nécessité avait été imposée par le monde ; et le mérite de Roosevelt était de l'avoir compris.

Après le « prêt-bail », et à mesure que les mois passaient, Roosevelt se montra de plus en plus explicitement déterminé à susciter la défaite des nazis. Sans même attendre que la loi fût votée, les chefs d'état-major américains et britanniques se rencontrèrent pour décider des ressources qu'on allait dégager. Ils en profitèrent pour définir aussi la stratégie qu'ils appliqueraient lorsque l'Amérique participerait activement à la guerre. Pour eux, seul le calendrier de son entrée dans la mêlée restait à préciser. Roosevelt n'apposa pas son paraphe sur l'accord ABC-1, qui prévoyait qu'en cas de guerre la priorité serait donnée aux opérations contre l'Allemagne. Mais sa réserve lui était manifestement dictée par des impératifs intérieurs et des restrictions d'ordre constitutionnel, non par des hésitations sur les objectifs.

Les atrocités nazies rendaient de plus en plus inopérante la distinction entre une guerre menée pour promouvoir les valeurs américaines et un engagement destiné à assurer la sécurité de l'Amérique. Hitler était à ce point dénué de sens moral que combattre le mal revenait à lutter pour sa survie. En janvier 1941, Roosevelt résuma les objectifs de l'Amérique dans ce qu'il appelait les « quatre libertés » fondamentales de l'humanité : liberté de parole, liberté religieuse, liberté face au besoin, liberté face à la peur. Ces objectifs allaient bien au-delà de tous ceux des guerres européennes antérieures. Wilson lui-même n'avait pas osé faire d'un problème social, la satisfaction des besoins, un but de guerre.

En avril 1941, Roosevelt se rapprocha encore de la guerre en donnant son feu vert à un accord avec le représentant danois à Washington (qui avait rang

\* Le plus grand magasin américain de vente par correspondance (*N.d.T.*).

de ministre) autorisant les forces américaines à occuper le Groenland. Comme le Danemark subissait l'occupation allemande et qu'aucun gouvernement en exil danois ne s'était constitué, le diplomate sans pays prit sur lui d'« agréer » la présence de bases américaines sur le sol danois. Simultanément, Roosevelt informa Churchill en privé que les navires américains patrouilleraient désormais dans l'Atlantique Nord à l'ouest de l'Islande – une zone couvrant environ les deux tiers de l'océan – et « feraient connaître la position de navires ou d'avions pouvant être hostiles, localisés dans la zone de patrouille américaine<sup>45</sup> ». Trois mois plus tard, à l'invitation du gouvernement local, les troupes américaines débarquaient en Islande, autre possession danoise, pour relever les forces britanniques. Puis, se passant de l'approbation du Congrès, Roosevelt déclara que toute la zone située entre ces possessions danoises et l'Amérique du Nord appartenait au système de défense du continent américain.

Au cours d'une longue allocution radiodiffusée, le 27 mai 1941, Roosevelt proclama l'état d'urgence et réaffirma l'attachement de l'Amérique au progrès économique et social :

Nous n'accepterons pas un monde dominé par Hitler. Et nous n'accepterons pas un monde, comme le monde d'après guerre des années 1920, dans lequel les semences de l'hitlérisme peuvent de nouveau être plantées et croître.

Nous n'accepterons qu'un monde voué à la liberté de parole et d'expression, à la liberté de chacun d'adorer Dieu à sa façon, un monde libéré du besoin, et libéré de la terreur<sup>46</sup>.

Ce « nous n'accepterons pas » signifiait que Roosevelt engageait bel et bien l'Amérique à entrer en guerre pour les « quatre libertés » si celles-ci ne pouvaient être garanties autrement.

Peu de présidents américains ont montré une telle compréhension de la psychologie de leur peuple ni fait preuve d'autant de perspicacité que Franklin Delano Roosevelt. Il comprit que les Américains ne soutiendraient l'engagement militaire que s'ils sentaient leur sécurité menacée. Mais il savait aussi que, pour les conduire dans la guerre, il devait en appeler à leur idéalisme, comme Wilson avant lui. Selon lui, la maîtrise de l'Atlantique pouvait répondre aux besoins de sécurité de l'Amérique, mais il était convaincu que l'intervention militaire devait avoir pour but officiel la mise en œuvre d'un nouvel ordre mondial. Roosevelt n'évoqua jamais l'« équilibre des forces » dans ses déclarations, sauf pour le dénigrer. Ce qu'il voulait, c'était l'avènement d'une communauté mondiale compatible avec les idéaux démocratiques et sociaux de l'Amérique, car ce serait la meilleure garantie de paix.

Dans ce climat, le président des États-Unis rencontra Winston Churchill en août 1941, sur un croiseur au large de Terre-Neuve. La Grande-Bretagne se trouvait en meilleure position depuis que Hitler avait envahi l'Union soviétique, en juin, mais elle n'était rien moins qu'assurée d'une victoire. Pourtant la déclaration conjointe des deux gouvernants ne se contenta pas d'énoncer les objectifs de la guerre : elle s'engagea sur la voie de la refonte de l'ordre inter-

national. C'est ainsi que la charte de l'Atlantique définit un ensemble de « principes [...] communs » sur lesquels le président et le Premier ministre fondaient « leurs espoirs en un avenir meilleur<sup>47</sup> » pour le monde. Ces principes élargissaient les quatre libertés définies par Roosevelt en y incluant un accès égal aux matières premières et des efforts conjugués pour améliorer les conditions sociales dans le monde.

La charte de l'Atlantique formulait le problème de la sécurité de l'après-guerre en des termes entièrement wilsoniens et ne comportait aucune considération d'ordre géopolitique. « Après la destruction finale de la tyrannie nazie », les pays libres renonceraient à l'usage de la force et imposeraient le désarmement permanent aux nations « qui menacent [la paix] ou pourraient la menacer ». Ce qui conduirait à encourager « toutes les autres mesures pratiques susceptibles d'alléger [pour les peuples pacifiques] le fardeau des armements qui les accable<sup>48</sup> ». Le document distinguait deux catégories de pays : les pays belliqueux (nommément l'Allemagne, le Japon et l'Italie), qui seraient désarmés en permanence, et les « pays pacifiques », qui seraient autorisés à conserver des forces militaires, bien que, espérait-on, à des niveaux très réduits. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constituerait la pierre angulaire de ce nouvel ordre mondial.

La différence entre la charte de l'Atlantique et le plan Pitt, par lequel la Grande-Bretagne avait proposé de mettre fin aux guerres napoléoniennes, montrait à quel point la Grande-Bretagne était devenue l'associée en second dans les rapports anglo-américains. La charte de l'Atlantique ne mentionnait pas une seule fois un nouvel équilibre des forces, alors que le plan Pitt ne visait pas autre chose. Non que la Grande-Bretagne, qui venait de livrer une des batailles les plus désespérées de sa longue histoire, l'ait perdu de vue ; mais Churchill avait compris que l'entrée en guerre de l'Amérique ferait pencher d'elle-même la balance en faveur de la Grande-Bretagne. En attendant, il lui fallait subordonner les objectifs britanniques à long terme aux nécessités de l'heure – ce que la Grande-Bretagne ne s'était jamais sentie tenue de faire pendant les guerres napoléoniennes.

Au moment où l'on proclamait la charte de l'Atlantique, les armées allemandes approchaient de Moscou et les forces japonaises se préparaient à faire mouvement en Asie du Sud-Est. Churchill s'inquiétait surtout d'abattre les obstacles qui empêchaient l'Amérique de participer au conflit. Car il ne lui échappait pas que, seule, la Grande-Bretagne ne pourrait jamais remporter une victoire décisive, même maintenant que les Soviétiques se battaient et même avec l'appui matériel de l'Amérique. De plus, l'Union soviétique pouvait s'effondrer, et un compromis quelconque entre Hitler et Staline restait toujours possible, avec pour conséquence un nouvel isolement de la Grande-Bretagne. Bref, Churchill jugeait inutile de débattre de l'organisation du monde de l'après-guerre avant d'être sûr que la question se poserait.

En septembre 1941, les États-Unis franchirent le pas. La directive de Roosevelt destinée à informer la marine anglaise de la position des sous-marins allemands rendait inévitable un accrochage à plus ou moins longue échéance. Le 4

septembre 1941, le destroyer américain *Greer* était torpillé au moment où il signalait la situation d'un sous-marin allemand à des avions britanniques. Le 11 septembre, sans s'étendre sur les circonstances, Roosevelt s'indigna de l'acte de « piraterie » de l'Allemagne. Comparant les sous-marins allemands à des serpents à sonnette prêts à mordre, il ordonna à la marine américaine de couler « à vue » tout sous-marin allemand ou italien repéré dans la zone de défense américaine établie précédemment, et qui s'étendait désormais jusqu'à l'Islande. Bref, l'Amérique était bel et bien en guerre sur les mers avec les puissances de l'Axe<sup>49</sup>.

Simultanément, Roosevelt releva le défi lancé par le Japon. En réponse à l'occupation de l'Indochine en juillet 1941, il dénonça le traité commercial qui liait l'Amérique au Japon, interdit la vente de ferraille à ce pays et encouragea le gouvernement en exil des Pays-Bas à interrompre ses exportations de pétrole des Indes néerlandaises (l'actuelle Indonésie). Ces pressions entraînèrent des pourparlers avec le Japon qui commencèrent en octobre 1941. Roosevelt donna instruction aux négociateurs américains d'exiger que le Japon abandonne toutes ses conquêtes, dont la Mandchourie, en invoquant le refus antérieur de l'Amérique de « reconnaître » ces actes.

Le président devait savoir que le Japon n'accepterait jamais. Le 7 décembre 1941, reprenant le schéma de la guerre russo-japonaise, le Japon lançait une attaque surprise sur Pearl Harbor et détruisait une partie importante de la flotte américaine du Pacifique. Le 11 décembre, Hitler, qui avait signé un traité tripartite avec le Japon et l'Italie, déclara la guerre aux États-Unis. Les raisons qui poussèrent Hitler à donner à Roosevelt toute latitude pour concentrer l'effort de guerre de l'Amérique contre le pays qu'il avait toujours considéré comme l'ennemi par excellence n'ont jamais reçu d'explication satisfaisante.

L'entrée en guerre de l'Amérique marqua l'aboutissement d'une entreprise diplomatique extraordinaire, menée avec audace par un grand chef d'État. En moins de trois ans, Roosevelt avait conduit un peuple farouchement isolationniste à s'engager dans une guerre mondiale. En mai 1940, 64 % des Américains jugeaient encore la sauvegarde de la paix plus importante que la défaite des nazis. Dix-huit mois plus tard, en décembre 1941, juste avant l'attaque de Pearl Harbor, la proportion s'était inversée : 32 % seulement préféraient la paix plutôt que d'empêcher le triomphe du nazisme<sup>50</sup>.

Roosevelt avait atteint son but, patiemment et inexorablement, instruisant peu à peu son peuple des tâches qui l'attendaient. Ses auditoires passaient ses déclarations au filtre de leurs idées toutes faites et ne comprenaient pas toujours qu'il avait définitivement opté pour la guerre, même si l'affrontement leur paraissait inévitable. En réalité, Roosevelt tenait moins à faire la guerre qu'à abattre les nazis ; simplement, à mesure que le temps passait, les nazis ne pouvaient être vaincus que si l'Amérique rejoignait les belligérants.

Trois facteurs expliquent pourquoi le peuple américain fut pris de court par ce qui lui parut une décision très soudaine : les Américains n'avaient jamais fait la guerre hors de leur continent pour des raisons de sécurité ; beaucoup croyaient que les démocraties européennes pouvaient remporter seules la victoire, et peu comprenaient la nature de la diplomatie qui avait précédé l'at-

taque du Japon sur Pearl Harbor ou l'imprudente déclaration de guerre de Hitler aux États-Unis. Le fait qu'il leur fallût être bombardés à Pearl Harbor pour entrer en guerre dans le Pacifique donne la mesure du profond isolationnisme des États-Unis; et que ce soit Hitler, en Europe, qui leur déclarât finalement la guerre, et non l'inverse.

En donnant le signal des hostilités, les puissances de l'Axe avaient eu raison des dernières hésitations de Roosevelt à entraîner le peuple américain dans la guerre. Si le Japon avait centré son attaque sur l'Asie du Sud-Est et si Hitler n'avait pas déclaré la guerre aux États-Unis, Roosevelt aurait eu beaucoup plus de difficultés à rallier son peuple à son point de vue. Compte tenu de ses convictions morales et stratégiques avouées, il ne fait guère de doute qu'il aurait fini, d'une manière ou d'une autre, par rejoindre un combat qu'il estimait décisif pour l'avenir de la liberté et de la sécurité américaines.

Les Américains des générations suivantes ont attaché un prix particulier à la sincérité sans faille de leur chef. Comme Lincoln, Roosevelt comprit que la survie de son pays et de ses valeurs était en jeu, et que l'Histoire elle-même le tiendrait pour responsable des conséquences de ses décisions. Et, comme dans le cas de Lincoln, le fait qu'on juge comme allant de soi le périple solitaire de Franklin Delano Roosevelt donne la mesure de la dette des pays libres à son égard.



## 16

### Trois approches de la paix : Roosevelt, Staline et Churchill dans la Seconde Guerre mondiale

Lorsqu'il attaqua l'Union soviétique, Hitler déclencha la guerre terrestre la plus massive de l'histoire de l'humanité. Ce conflit fut d'une horreur sans précédent, même comparée aux atrocités entraînées par les guerres européennes antérieures. On peut parler de génocide au finish. Alors que les armées allemandes poursuivaient leur avance impitoyable en territoire soviétique, Hitler déclarait la guerre aux États-Unis, transformant une guerre européenne en conflit mondial. L'armée allemande ravagea l'Union soviétique, mais se révéla incapable de porter un coup décisif. À l'hiver 1941, elle fut arrêtée aux abords de Moscou. Puis, pendant l'hiver 1942-1943, l'offensive allemande, dirigée cette fois vers le sud de l'Union soviétique, s'immobilisa dans les glaces de la féroce bataille de Stalingrad. Hitler y perdit toute sa VI<sup>e</sup> armée. L'arrière de l'effort de guerre allemand s'y fracassa. Les dirigeants alliés – Churchill, Roosevelt et Staline – pouvaient dès lors commencer à réfléchir à la victoire et à la future configuration du monde.

Chaque vainqueur s'exprimait en fonction de l'histoire de son pays. Churchill voulait reconstruire l'équilibre européen traditionnel. Ce qui signifiait reconstruire la Grande-Bretagne, la France et même l'Allemagne vaincue, afin

que ces pays puissent faire contrepoids, avec les États-Unis, au colosse soviétique à l'est. Roosevelt envisageait un ordre après la guerre où les trois vainqueurs, plus la Chine, exerceraient le rôle d'un conseil d'administration mondial, obligeant tout scélérat en puissance, très vraisemblablement l'Allemagne selon lui, à respecter la paix : c'est ce qu'on appellerait la doctrine des « quatre policiers ». La paix selon Staline devait se conformer à l'idéologie communiste et à la politique étrangère russe traditionnelle. Il s'efforça ainsi de tirer profit de la victoire de son pays en étendant l'influence soviétique en Europe centrale. Et il décida de transformer les pays conquis par les armées soviétiques en zones tampons qui protégeraient l'Union soviétique contre toute agression allemande dans le futur.

Roosevelt avait été très en avance sur son peuple en comprenant qu'une victoire de Hitler mettrait en péril la sécurité américaine. Mais il ne faisait qu'un avec lui en refusant le monde traditionnel de la diplomatie européenne. Lorsqu'il répétait qu'une victoire nazie menacerait l'Amérique, il n'avait pas dans l'idée de rétablir l'équilibre des forces européennes. Pour lui, la guerre avait pour objectif d'éliminer l'obstacle constitué par Hitler à un ordre international de coopération reposant non pas sur l'équilibre, mais sur la concorde.

Roosevelt supportait donc mal les truismes à travers lesquels on prétendait tirer les enseignements de l'histoire. Il rejetait ainsi la thèse selon laquelle la défaite totale de l'Allemagne créerait un vide qu'une Union soviétique victorieuse risquait alors de vouloir combler. Il refusait d'encourager toute mesure de sauvegarde pour faire face à une possible rivalité entre les vainqueurs après la guerre, car de telles mesures impliquaient le rétablissement de l'équilibre des forces qu'il voulait précisément détruire. On préserverait, selon lui, la paix par un système de sécurité collective, défendu par l'action conjuguée des Alliés du temps de guerre et étayé par la bonne volonté mutuelle et la vigilance.

Puisqu'il s'agissait de mettre en œuvre un état de paix universel, Roosevelt décida que les États-Unis devraient rapatrier leurs forces après la défaite de l'Allemagne nazie. Il n'avait pas l'intention de laisser des soldats américains stationner en permanence en Europe, encore moins de le faire pour contrebalancer l'influence soviétique : l'opinion américaine ne l'admettrait jamais, estimait-il. Le 29 février 1944, avant même que les soldats américains aient posé le pied sur le sol français, il écrivit à Churchill :

Ne me demandez surtout pas de maintenir des forces américaines en France. C'est simple, je ne peux pas ! Je devrais toutes les rapatrier. Comme je l'ai déjà indiqué, je refuse catégoriquement d'assumer la paternité de la Belgique, de la France et de l'Italie. C'est à vous d'élever et de discipliner vos enfants. Étant donné qu'ils seront peut-être votre rempart en des temps futurs, vous devriez au moins leur payer une bonne éducation maintenant ! !

En d'autres termes, la Grande-Bretagne devrait se passer de l'Amérique pour défendre l'Europe.

Dans le même esprit, Roosevelt refusait toute participation américaine à la reconstruction de l'Europe :

Je ne veux pas qu'après la guerre les États-Unis assument le fardeau de relever la France, l'Italie et les Balkans. Ce n'est pas une tâche normale pour nous à 3500 miles de distance ou plus. C'est une tâche qui incombe sans conteste à la Grande-Bretagne et dans laquelle les Britanniques ont un intérêt bien plus vital que nous<sup>2</sup>.

Roosevelt surestimait considérablement les capacités d'après guerre de la Grande-Bretagne en lui demandant d'assumer simultanément la défense de l'Europe et sa reconstruction. Son profond mépris pour la France exagérait encore le rôle de la Grande-Bretagne dans ce programme. En février 1945, à Yalta, la conférence des vainqueurs la plus importante, Roosevelt reprocha à Churchill en présence de Staline d'essayer de faire « artificiellement » de la France une puissance forte. Comme s'il jugeait l'entreprise trop absurde pour en discuter, il ironisa sur les mobiles de Churchill, désireux, d'après lui, d'établir une ligne de défense le long de la frontière orientale de la France derrière laquelle la Grande-Bretagne aurait tout loisir de masser son armée<sup>3</sup>. À ce moment-là, on n'imaginait pas d'autre solution pour arrêter l'expansionnisme soviétique.

Roosevelt voulait que les Alliés victorieux règlent eux-mêmes la question du désarmement et du partage de l'Allemagne et soumettent plusieurs autres pays à leur contrôle (fait pour le moins surprenant, Roosevelt plaçait la France dans les pays de cette seconde catégorie). Dès le printemps 1942, à l'occasion d'une visite du ministre soviétique des Affaires étrangères, Molotov, à Washington, Roosevelt traça les grandes lignes de sa doctrine des quatre policiers chargés de faire respecter la paix dans le monde de l'après-guerre. Harry Hopkins rapportait le raisonnement du président dans une lettre à Churchill :

Roosevelt a parlé à Molotov d'un système autorisant les seules grandes puissances – la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Union soviétique et peut-être la Chine – à être armées. Ces « policiers » travailleraient ensemble au maintien de la paix<sup>4</sup>.

Enfin, Roosevelt voulait en finir avec les empires coloniaux français et britannique :

Quand nous aurons gagné la guerre, j'emploierai toutes mes forces à empêcher les États-Unis d'avoir à approuver un projet qui accroîtrait les ambitions impérialistes de la France ou qui aiderait ou encouragerait l'Empire britannique dans ses ambitions impériales<sup>5</sup>.

La ligne de conduite de Roosevelt constituait un mélange grisant d'exceptionnalisme américain et d'idéalisme wilsonien, auquel se mêlait son intuition

diabolique de la psyché américaine, toujours plus en harmonie avec les causes universelles qu'avec les calculs de récompenses et de sanctions. Churchill n'avait que trop bien réussi à entretenir l'illusion que la Grande-Bretagne restait une grande puissance, capable de tenir tête sans l'aide de personne à l'expansionnisme soviétique. Seule cette conviction peut expliquer, en effet, que Roosevelt ait envisagé un ordre mondial fondé sur le départ des forces américaines, une Allemagne désarmée, une France réduite à un rang secondaire, et une Union soviétique devant qui s'ouvrait un énorme vide. L'après-guerre devint ainsi une période de travaux pratiques où l'Amérique apprit que l'équilibre des forces ne pouvait se passer d'elle.

La doctrine des quatre policiers qui devait instaurer et garantir la paix mondiale n'était qu'un compromis entre l'équilibre traditionnel de Churchill et le wilsonisme inconditionnel des conseillers du président américain, incarné par le secrétaire d'État Cordell Hull. Roosevelt était déterminé à ne pas renouveler les erreurs de la Société des Nations et du système mis en place au lendemain de la Première Guerre mondiale. Il était d'accord pour contribuer à mettre en place un système de sécurité collective, mais l'expérience des années 1920 lui avait appris que celui-ci, pour être crédible, supposait des mécanismes d'application ; d'où les quatre policiers.

Sur le plan structurel, la doctrine de Roosevelt ne différait guère de la Sainte-Alliance de Metternich, encore que les libéraux américains eussent été horrifiés à cette idée. L'une comme l'autre s'efforçaient de préserver la paix au moyen d'une coalition de vainqueurs défendant les mêmes valeurs. L'ordre de Metternich avait fonctionné de manière satisfaisante parce qu'il protégeait un authentique équilibre des forces, que les pays qui en étaient les chevilles ouvrières partageaient des valeurs communes, et que la Russie, même parfois trublionne, y avait plus ou moins coopéré. Mais l'idée de Roosevelt ne pouvait pas être mise en application parce que aucun équilibre digne de ce nom n'était sorti de la guerre, qu'un abîme idéologique séparait les vainqueurs, et que plus rien n'empêchait Staline, une fois libéré de la menace allemande, de poursuivre les intérêts idéologiques et politiques soviétiques, même au prix d'un affrontement avec ses anciens alliés.

Roosevelt ne prévoyait aucune mesure pour le cas où l'un des quatre policiers envisagés refuserait de jouer son rôle – surtout si le policier en question se trouvait être l'Union soviétique. Car, alors, on serait bien obligé de reconstruire l'équilibre des forces tant décrié. Et, plus on se délesterait des composantes de l'équilibre traditionnel, plus la création d'un nouvel équilibre des forces deviendrait une tâche herculéenne.

Roosevelt n'aurait pu trouver sur la planète entière d'interlocuteur plus différent de lui que Staline. Alors qu'il voulait mettre en œuvre la concorde internationale wilsonienne, les idées de Staline en matière de politique étrangère collaient à celles de la *Realpolitik* de l'Ancien Monde. Lorsqu'à la conférence de Potsdam un général américain remarqua, pour flatter Staline, qu'il avait sûrement éprouvé une grande satisfaction en voyant les armées russes à Berlin, ce dernier répliqua du tac au tac : « Alexandre I<sup>er</sup> est allé jusque à Paris. »

Staline définissait les conditions du maintien de la paix comme les hommes d'État russes l'avaient fait des siècles durant : une ceinture de sécurité aussi large que possible autour de la vaste périphérie de l'Union soviétique. Il voyait d'un œil favorable la capitulation sans condition exigée par Roosevelt, car elle écarterait les puissances de l'Axe du règlement de paix et empêcherait la présence de quelque Talleyrand allemand à la conférence qui en déciderait.

L'idéologie renforçait la tradition. Communiste, Staline refusait de distinguer entre nations démocratiques et fascistes, bien qu'il jugeât sans doute les démocraties moins brutales, peut-être aussi moins redoutables. Il était incapable de renoncer à un territoire au nom de la bonne volonté, ou à la réalité « objective » du fait de l'humeur du temps. Aussi ne manquerait-il pas de proposer à ses alliés démocratiques les mêmes accords qu'à Hitler un an auparavant. Sa coopération avec ce dernier ne l'avait pas amené à considérer le nazisme avec plus de sympathie, pas plus que son alliance ultérieure avec les démocraties ne le conduisirent à apprécier les vertus des institutions libres. Il prendrait à chaque associé provisoire tout ce que la diplomatie lui permettrait d'obtenir, et s'emparerait par la force de tout ce qu'on ne lui aurait pas accordé gracieusement – tant qu'il en aurait la possibilité sans risquer une guerre. Son principe directeur restait l'intérêt national soviétique vu par la lorgnette de l'idéologie communiste. Pour paraphraser Palmerston : il n'avait pas d'amis, seulement des intérêts.

Staline s'était montré on ne peut plus disposé à négocier les buts de l'après-guerre à un moment où sa position militaire semblait extrêmement compromise. Le couteau littéralement sur la gorge, il fit une première tentative en décembre 1941, quand le secrétaire au Foreign Office Anthony Eden se rendit à Moscou, puis une seconde en mai 1942, en dépêchant Molotov à Londres, puis à Washington. Mais ses efforts échouèrent, car Roosevelt s'opposait catégoriquement à toute discussion circonstanciée sur les buts de paix. Après la bataille de Stalingrad, Staline eut l'assurance grandissante que l'Union soviétique, la guerre finie, serait en possession de la plupart des territoires qu'on ne manquerait sûrement pas de se disputer. Ayant de moins en moins à attendre de l'ouverture de négociations, il confiait la définition des contours du monde de l'après-guerre à ses armées.

Churchill aurait volontiers entamé des pourparlers avec Staline sur le futur ordre européen avant que ce dernier soit en mesure de s'emparer de son butin. Après tout, la Grande-Bretagne s'était heurtée plus d'une fois, au cours de son histoire, à des expansionnistes de l'étoffe de Staline, et elle avait toujours eu le dernier mot. Si elle avait été plus puissante, Churchill aurait très certainement essayé d'arracher des engagements concrets au dirigeant soviétique au moment où celui-ci avait besoin d'aide – de la même façon que Castlereagh avait obtenu de ses alliés qu'ils respectent la liberté des Pays-Bas bien avant la fin des guerres napoléoniennes.

Churchill était en guerre depuis plus longtemps que ses partenaires. Pendant près d'un an, après l'effondrement de la France en juin 1940, la Grande-Bretagne s'était dressée seule contre Hitler, et elle n'était pas alors en position

de songer à l'après-guerre : sa survie absorbait toute son énergie, tandis que l'issue du conflit apparaissait des plus incertaines. Même aidée massivement par l'Amérique, la Grande-Bretagne ne pouvait espérer vaincre seule. Et si l'Amérique et l'Union soviétique n'étaient pas entrées en guerre au moment où elles le firent, la Grande-Bretagne aurait fini par être acculée au compromis ou à la défaite.

L'agression allemande de l'Union soviétique le 22 juin 1941, l'attaque japonaise sur Pearl Harbor le 7 décembre 1941 et la bizarre déclaration de guerre de Hitler aux États-Unis quelques jours plus tard garantissaient à la Grande-Bretagne de se retrouver dans le camp des vainqueurs, si longue et douloureuse que dût être la guerre. C'est seulement à ce moment que Churchill put vraiment commencer à songer aux buts de guerre. Mais il allait le faire dans des conditions que la Grande-Bretagne n'avait encore jamais connues. À mesure que la guerre continuait, il devint en effet de plus en plus net que l'objectif traditionnel de la Grande-Bretagne, à savoir maintenir l'équilibre des forces en Europe, s'éloignait, et que la capitulation sans condition de l'Allemagne donnerait à l'Union soviétique la prépondérance sur le continent, surtout si les États-Unis retiraient leurs forces.

La diplomatie de Churchill pendant la guerre consista donc à louvoyer entre deux colosses – qui menaçaient l'un comme l'autre la position de la Grande-Bretagne, bien que venant d'horizons opposés. Le plaidoyer de Roosevelt en faveur du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le monde entier défiait l'Empire britannique ; les efforts de Staline pour projeter l'Union soviétique au centre de l'Europe menaçaient de saper la sécurité britannique.

Pris entre l'idéalisme wilsonien et l'expansionnisme russe, Churchill, à partir d'une position de faiblesse relative, fit de son mieux pour justifier la politique éprouvée de son pays : la paix doit reposer sur un équilibre quelconque sous peine d'abandonner le monde aux visées du plus fort et du plus impitoyable. Il comprit clairement aussi que la Grande-Bretagne, à la fin de la guerre, n'était plus en mesure de défendre seule ses intérêts vitaux, et encore moins l'équilibre des forces. Malgré son assurance apparente, Churchill savait – à la différence de ses amis américains, encore persuadés que la Grande-Bretagne serait capable de maintenir à elle seule l'équilibre européen – que son pays en guerre jouait pour la dernière fois un rôle de puissance mondiale vraiment indépendante. Rien ne comptait donc plus à ses yeux, en matière de diplomatie alliée, que de créer des liens d'amitié suffisamment solides avec l'Amérique pour éviter à la Grande-Bretagne d'affronter seule le monde de l'après-guerre. C'est pourquoi il s'aligna le plus souvent sur la position américaine – tout en parvenant fréquemment à convaincre son partenaire que les intérêts stratégiques de Washington coïncidaient étroitement avec ceux de Londres.

C'était une formidable tâche. Car Roosevelt et son entourage se méfiaient profondément des mobiles britanniques, craignant en particulier que Churchill ne s'inquiète surtout de faire avancer les intérêts nationaux et impériaux de la Grande-Bretagne, et de privilégier l'équilibre des forces et non leur vision de l'ordre mondial.

La plupart des autres pays auraient considéré l'obsession des Britanniques à défendre leur intérêt national comme fort banale. Mais les dirigeants américains croyaient y déceler un défaut inhérent au tempérament britannique. Roosevelt y avait fait allusion lors d'un dîner privé, peu après l'attaque de Pearl Harbor :

L'idée que se fait l'Amérique de ce rôle n'est peut-être pas entièrement objective – peut-être pas exacte à cent pour cent du point de vue britannique, mais c'est ainsi ; et j'ai essayé de lui dire [à Churchill] qu'il devait en tenir compte. C'est dans la tradition américaine, cette méfiance, cette inimitié, voire cette haine envers la Grande-Bretagne [...] <sup>6</sup>.

Comme Roosevelt ne voulut pas débattre des buts de guerre avant Stalingrad, et puisque Staline préféra laisser ensuite les lignes de front déterminer l'issue politique, la plupart des idées émises pendant la guerre sur l'ordre de l'après-guerre vinrent de Churchill. Le secrétaire d'État Hull exprimait assez exactement la réaction américaine à leur égard en novembre 1943, en des termes très désobligeants pour le credo britannique traditionnel :

[...] on n'aura plus besoin de sphères d'influence, d'alliances, d'équilibre des forces ni d'aucun des mécanismes particuliers par lesquels, dans un passé fâcheux, les nations s'efforçaient de préserver leur sécurité ou de favoriser leurs intérêts <sup>7</sup>.

Tout au long de la guerre, Roosevelt fut humainement plus proche de Churchill que de presque tous ses compatriotes. Mais il lui arriva, sur des points précis, de se montrer plus acerbe à l'encontre du Premier ministre que de Staline. Il aimait en Churchill le compagnon d'armes des mauvais jours ; en Staline, il voyait un partenaire avec qui organiser la paix après la guerre.

L'ambivalence de l'Amérique envers la Grande-Bretagne s'explique par trois ordres de considérations : la tradition anticolonialiste de l'Amérique, la nature de la stratégie pendant la guerre, et la configuration de l'Europe après la guerre.

L'Union soviétique formait un énorme empire, certes, mais ses colonies touchaient à son territoire et l'impérialisme russe n'avait jamais exercé sur la conscience américaine l'effet du colonialisme britannique. Churchill avait beau expliquer que la comparaison faite par Roosevelt entre les Treize Colonies et les possessions britanniques au <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle prouvait « combien il était difficile de comparer des situations en des siècles et des lieux où presque toutes les réalités matérielles sont entièrement différentes [...] <sup>8</sup> », Roosevelt se souciait moins d'affiner les analogies historiques que de réaffirmer les principes fondateurs de l'Amérique. Lors de sa toute première entrevue avec Churchill, à l'issue de laquelle les deux dirigeants formulèrent la charte de l'Atlantique, il tint à préciser que ce document ne s'appliquait pas seulement à l'Europe, mais au monde entier, colonies comprises :

Je suis fermement convaincu que si nous parvenons à une paix stable, celle-ci doit favoriser l'essor des pays arriérés [...]. Je ne peux pas croire que nous puissions nous battre contre l'esclavage fasciste et en même temps ne pas travailler à libérer les gens dans le monde entier d'une politique coloniale rétrograde<sup>9</sup>.

Le cabinet de guerre britannique rejeta catégoriquement cette interprétation :

[...] la charte de l'Atlantique [...] s'adressait aux nations européennes que nous espérons libérer de la tyrannie nazie, et n'avait pas pour but de régler les affaires internes de l'Empire britannique ou les relations entre les États-Unis et, par exemple, les Philippines<sup>10</sup>.

Par cette allusion aux Philippines, Londres voulait ramener l'Amérique à une attitude plus modérée, en rappelant à ses dirigeants ce qu'ils risquaient de perdre à pousser trop loin leur raisonnement. Or elle manqua finalement sa cible, car l'Amérique mettait en pratique ce qu'elle prêchait, ayant déjà décidé d'accorder l'indépendance à son unique colonie dès la fin de la guerre.

Le débat anglo-américain sur le colonialisme ne s'en tiendrait pas là. Dans un discours de 1942 prononcé à l'occasion du Memorial Day\*, le sous-secrétaire d'État Sumner Welles, ami et confident de Roosevelt, rappela une fois encore l'opposition historique de l'Amérique au colonialisme :

Cette guerre, si elle est véritablement une guerre pour la libération des peuples, doit assurer l'égalité souveraine des peuples dans le monde entier, ainsi que dans le monde des Amériques. Notre victoire doit apporter dans son sillage la libération de tous les peuples [...]. L'ère de l'impérialisme est révolue<sup>11</sup>.

Roosevelt adressa ensuite une note au secrétaire d'État Hull pour l'informer qu'on ne reviendrait pas sur la déclaration de Welles – un geste peu fait pour rapprocher un secrétaire d'État et son adjoint, car il sous-entend que ledit adjoint entretient des rapports plus étroits que son supérieur avec le président. (Hull finit par obtenir le départ de Welles.)

Roosevelt faisait preuve d'une grande lucidité dans son analyse du colonialisme<sup>12</sup>. Craignant de voir la lutte pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tourner à la lutte raciale, il voulait que l'Amérique prenne l'initiative de la libération, inévitable à ses yeux, des zones coloniales. C'est ce qu'il confia à son conseiller, Charles Taussig, qui rapporte :

Le président a dit qu'il s'inquiétait des gens de couleur en Orient. Il a dit qu'ils étaient 1 100 000 000. Dans beaucoup de pays orientaux, ils sont gouvernés par une poignée de Blancs et le supportent mal. Notre but doit être de les aider à parvenir à l'indépendance : 1 100 000 000 ennemis potentiels représentent un danger<sup>13</sup>.

\* Le 30 mai (N.d.T.).

Le débat sur le colonialisme ne pouvait avoir aucune conséquence concrète avant la fin de la guerre, et, à ce moment-là, Roosevelt aurait cessé de vivre. Mais la polémique sur la stratégie eut un retentissement immédiat, car elle reflétait des conceptions nationales très différentes sur la guerre et la paix. Alors que les dirigeants américains tendaient à croire que la victoire militaire constituait une fin en soi, leurs homologues britanniques cherchaient à relier les opérations militaires à un projet diplomatique bien défini pour le monde de l'après-guerre.

Deux conflits avaient particulièrement marqué l'Amérique : sa propre guerre de Sécession, où l'on s'était battu jusqu'au bout, et la Première Guerre mondiale. Tous deux s'étaient terminés par une victoire totale. Dans l'esprit des Américains, la politique étrangère et la stratégie constituaient des phases cloisonnées et successives de la politique nationale. Dans l'univers idéal que concevait l'Amérique, les diplomates se tenaient à l'écart de la stratégie, et la tâche de l'armée s'arrêtait au moment où la diplomatie se mettait en mouvement – une vision des choses que l'Amérique paya très cher lors des guerres de Corée et du Viêt-nam.

Pour Churchill, en revanche, la stratégie de la guerre et la politique étrangère restaient étroitement liées. Comme la Grande-Bretagne disposait d'infiniment moins de ressources que les États-Unis, ses stratèges avaient toujours dû prendre en compte les moyens autant que la fin. Et, la Première Guerre mondiale l'ayant presque saignée à blanc, ses dirigeants étaient résolus à éviter un autre carnage de cette ampleur. Toute stratégie laissant entrevoir la possibilité de réduire les pertes en vies humaines avait des chances de les séduire.

Presque dès l'entrée en guerre de l'Amérique, Churchill proposa donc d'attaquer ce qu'il appelait le ventre mou de l'Axe en Europe du Sud. À la fin de la guerre, il pressa vainement Eisenhower de prendre Berlin, Prague et Vienne avant les armées soviétiques. Pour Churchill, l'intérêt de ces cibles n'était ni la vulnérabilité des Balkans (terrain d'opérations extrêmement difficile) ni le potentiel militaire des capitales de l'Europe centrale, mais leur utilité pour limiter l'influence soviétique après la guerre.

Les chefs militaires américains réagirent aux recommandations de Churchill en laissant libre cours à leur agacement. Voyant dans la stratégie du ventre mou une nouvelle illustration du penchant des Britanniques à enrôler l'Amérique à ses propres fins, ils protestèrent qu'ils ne risqueraient pas des vies pour des objectifs aussi secondaires. Dès le début de la planification commune des opérations, le commandement américain voulut ouvrir un second front en France. Indifférent à la localisation des lignes de front, du moment que la guerre se terminait par une victoire totale, il affirma que c'était le seul moyen d'obliger l'Allemagne à jeter le gros de ses forces dans la bataille. En mars 1942, le général Marshall, chef d'état-major de l'armée américaine, exaspéré par l'opposition britannique au second front, menaça de revenir sur la décision dite ABC-1 adoptée un an auparavant, qui donnait la priorité au théâtre européen, et de reporter le principal effort américain sur le Pacifique.

Roosevelt, qui avait su conduire son peuple à la guerre, fit de nouveau la

preuve de ses capacités de dirigeant. Sans tenir compte de Marshall, il rappela aux généraux en désaccord que la décision de donner la priorité à la défaite de l'Allemagne avait été prise dans l'intérêt commun, non pour favoriser la Grande-Bretagne :

Il est de la plus haute importance que nous comprenions que vaincre le Japon n'est pas vaincre l'Allemagne, et qu'une concentration des forces américaines contre le Japon cette année ou en 1943 augmente le risque que l'Allemagne domine entièrement l'Europe et l'Afrique [...]. La défaite de l'Allemagne signifie la défaite du Japon, probablement sans tirer un coup de feu ni perdre une vie humaine<sup>14</sup>.

Roosevelt approuvait une grande partie de la stratégie de Churchill mais refusait un débarquement dans les Balkans. Il appuya le débarquement en Afrique du Nord en novembre 1942 et, après la conquête des côtes nord de la Méditerranée, un débarquement en Italie au printemps 1943, qui écarta ce pays du groupe des belligérants. Le second front, en Normandie cette fois, ne se concrétisa qu'en juin 1944, et à ce moment-là l'Allemagne était si affaiblie que les pertes alliées s'en trouvèrent considérablement réduites et qu'on put envisager une victoire décisive.

Staline était un partisan du second front tout aussi convaincu que les chefs militaires américains, mais pour des raisons géopolitiques. En 1941, il cherchait par tous les moyens à éloigner les forces allemandes du front russe. Ayant désespérément besoin d'aide militaire, il avait même invité la Grande-Bretagne à envoyer une force expéditionnaire dans le Caucase<sup>15</sup>. En 1942, lors de l'avancée allemande dans le sud de l'Union soviétique, il continua à réclamer instamment l'ouverture d'un second front, mais sans faire allusion cette fois à une force expéditionnaire alliée.

Staline continua de réclamer à cor et à cri le second front même après que la bataille de Stalingrad eut montré, à la fin de 1942, que le jeu avait changé de mains. Staline tenait à ce second front du fait de son éloignement de l'Europe centrale et orientale et des Balkans, où les intérêts occidentaux et soviétiques ne manqueraient pas de se heurter. Mais un second front garantissait aussi que les capitalistes ne sortiraient pas indemnes de la guerre. Fidèle à lui-même, Staline, tout en revendiquant de pouvoir participer à l'organisation alliée de l'Ouest, refusait aux démocraties le moindre accès aux plans soviétiques ou ne leur transmettait que les informations les plus chiches sur les dispositions militaires soviétiques.

En définitive, les Alliés attirèrent en Italie autant de divisions allemandes – à peu près trente-trois – que Staline en attendait des Alliés en réclamant l'ouverture d'un second front en France (il continuait à en vouloir entre trente et quarante<sup>16</sup>). Finalement Staline se montra de plus en plus hostile à la stratégie adoptée au sud. Il lui reprochait surtout de favoriser le déploiement de forces à proximité de pays sur lesquels il avait des visées précises. Quoi qu'il en soit, Staline réclama avec insistance un second front en 1942 et en 1943 pour les

mêmes raisons qui poussaient Churchill à en retarder l'ouverture : parce qu'il écarterait les Alliés, sur le plan politique, des régions convoitées.

Dans le débat sur les origines de la guerre froide, certains analystes éminents sont allés jusqu'à imputer l'intransigeance de Staline en Europe de l'Est au retard avec lequel fut ouvert le second front. Selon eux, ces atermoiements suscitèrent plus que tout la colère et le cynisme des Soviétiques<sup>17</sup>. On a du mal à croire, pourtant, que le vieux bolchevik, à peine sorti d'un pacte avec Hitler et de pourparlers pour la répartition du monde avec le dirigeant nazi, ait pu être « déçu » par la *Realpolitik* – en admettant que la politique menée par les Alliés tombât dans cette catégorie. On imagine difficilement l'artisan des procès d'épuration et du massacre de Katyn être conduit au cynisme par la décision stratégique de lier les objectifs militaires et politiques. Staline joua le second front comme tous ses autres pions : sans états d'âme et en bon calculateur.

Quoi qu'il en soit, l'état-major allié adopta le point de vue de la direction politique américaine : il fallait ajourner toute discussion sur le monde de l'après-guerre jusqu'à la victoire. Telle fut la décision fatidique qui régla la configuration du monde de l'après-guerre – et rendit inévitable la guerre froide.

En règle générale, les pays qui se battent pour la stabilité et l'équilibre doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir pendant qu'ils sont en guerre les conditions de paix qu'ils ont déterminées. Tant que l'ennemi occupe le terrain, sa force accroît indirectement celle du camp le plus pacifique. Si on néglige ce principe, et si les problèmes décisifs restent en suspens jusqu'à la conférence de la paix, la puissance la plus déterminée finit par s'emparer du butin et seul un affrontement majeur peut la déloger.

Un accord allié sur les buts de l'après-guerre, ou en tout cas une discussion de ces buts, se révélait particulièrement nécessaire pendant la Seconde Guerre mondiale en raison de la politique de capitulation sans condition énoncée par Roosevelt et Churchill en janvier 1943 à Casablanca. Le président américain avait proposé cette ligne d'action pour diverses raisons. Il craignait qu'une discussion des conditions de paix avec l'Allemagne soit un facteur de division, et il voulait concentrer toute l'énergie des Alliés sur la victoire. Il désirait aussi convaincre Staline, qui livrait alors la dure bataille de Stalingrad, qu'il n'y aurait pas de paix séparée. Mais, surtout, Roosevelt voulait empêcher l'Allemagne de se lancer plus tard dans un nouveau cycle de revendications « révisionnistes », sous prétexte qu'elle avait été amenée à mettre fin à la guerre par des promesses non tenues.

Or le refus de Roosevelt d'aborder la configuration du monde de l'après-guerre au moment où celle-ci progressait conduisit l'Amérique à encourager une issue à laquelle il manquait des éléments aussi décisifs qu'un équilibre des forces ou des critères à partir desquels pourraient être trouvées des solutions politiques. Sur toutes les questions d'intérêt général, Roosevelt joua un rôle déterminant dans la configuration du monde de l'après-guerre. Sous son égide, une série de conférences internationales ébaucha les composantes du futur

ordre mondial : ainsi de ce qui devint les Nations unies (à Dumbarton Oaks), des finances mondiales (à Bretton Wood), de l'alimentation et de l'agriculture (à Hot Springs), des secours et de la reconstruction (à Washington) et de l'aviation civile (à Chicago)<sup>18</sup>. Mais le président américain refusa toujours catégoriquement de discuter des buts de guerre ou de risquer un désaccord avec les Soviétiques à leur sujet.

Au début, Staline interpréta la dérobade de Roosevelt comme une manœuvre tactique visant à exploiter ses difficultés militaires. Selon lui, si l'on faisait la guerre, c'était aussi pour créer un équilibre des forces nouveau et plus favorable à partir du vide que laisserait la désintégration imminente de l'Axe. Bien trop conventionnel pour imaginer que l'Ouest abandonnerait aux opérations militaires le soin de définir les conditions de paix, Staline avait essayé d'entraîner Eden dans un règlement de l'après-guerre en décembre 1941, alors même que les troupes allemandes approchaient des faubourgs de Moscou. Les remarques préliminaires que fit Staline en la circonstance montrent clairement qu'il n'avait pas en tête quelque chose comme la charte de l'Atlantique. Les déclarations de principe, déclara-t-il, ressemblent à de l'algèbre ; quant à lui, il préférerait l'arithmétique concrète. Il ne voulait pas perdre son temps à des abstractions et préférerait négocier des concessions réciproques, territoire contre territoire de préférence.

Ce qu'envisageait Staline relevait, ni plus ni moins, de la *Realpolitik* à l'ancienne. Il fallait, selon lui, démembler l'Allemagne et déplacer la Pologne plus à l'ouest. L'Union soviétique récupérerait ses frontières de 1941, c'est-à-dire la portion de Pologne située à l'ouest de la ligne Curzon et les États baltes – en claire violation du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, affirmé dans la charte de l'Atlantique. En échange, l'Union soviétique appuierait toutes les exigences que pourrait formuler la Grande-Bretagne quant à des bases en France, en Belgique, aux Pays-Bas, en Norvège et au Danemark<sup>19</sup> – tous alliés des Britanniques. Staline considérait les choses comme n'importe quel prince du XVIII<sup>e</sup> siècle : les dépouilles appartiennent au vainqueur.

Par ailleurs, il ne formulait encore aucune exigence sur la future politique des pays d'Europe de l'Est, et il laissa entrevoir la possibilité d'un accommodement sur la frontière avec la Pologne. La Grande-Bretagne, toutefois, ne pouvait violer tous les principes de la charte de l'Atlantique trois mois seulement après l'avoir proclamée. Et les dirigeants américains n'auraient rien voulu entendre d'un retour aux accords secrets qui avaient, à leurs yeux, gâté la diplomatie de la Première Guerre mondiale. Pourtant, même brutaux, les termes proposés par Staline étaient préférables à ce qui sortit en définitive de la guerre – et on aurait pu sans doute les améliorer à la table de négociation. Eden évita l'impasse en promettant de faire part de ses entretiens avec Staline à Churchill et à Roosevelt, et de poursuivre ensuite le dialogue.

Malgré une situation militaire intenable – et peut-être à cause d'elle –, Staline remit le sujet sur le tapis au printemps 1942. Churchill se montrait tout à fait disposé à explorer les possibilités d'une contrepartie soviétique à la reconnaissance des frontières de 1941. Mais Roosevelt et ses conseillers, résolus à

éviter tout ce qui ressemblait de près ou de loin à des accords d'équilibre des forces, refusèrent à nouveau de débattre des problèmes de l'après-guerre. Hull écrivit à Churchill au nom de Roosevelt :

[...] il serait dangereux d'abandonner nos déclarations générales et fondamentales de politique, nos principes et nos pratiques. Si l'on s'en écarte sur un ou deux points importants, comme vous le proposez, alors aucun des deux pays parties d'une telle initiative n'aura de précédent sur lequel s'appuyer ni de règles stables selon lesquelles gouverner et réclamer que les autres gouvernements le soient aussi<sup>20</sup>.

Staline tenta alors de faire avancer les choses en dépêchant Molotov à Londres en mai 1942. Au cours des discussions préparatoires à cette visite en avril 1942, l'ambassadeur soviétique, Ivan Maïsky, reprit les propositions faites par Staline quatre mois auparavant et poussa les enchères<sup>21</sup>. L'Union soviétique exigeait à présent des pactes d'assistance mutuelle avec la Roumanie et la Finlande pour l'après-guerre. Si l'on songe que les armées allemandes s'étaient déjà profondément enfoncées en territoire soviétique, c'était encore un extraordinaire dévoilement des objectifs à long terme de Staline – bien que d'une ambition et d'un contenu alors très éloignés, notons-le, de l'orbite de satellites à laquelle on aboutit à la fin de la guerre faute d'accord.

Churchill se heurta à l'opposition violente de Washington à la poursuite du dialogue. Hull déclara que les échanges anglo-soviétiques étaient contraires à la charte de l'Atlantique, dans la mesure où ils bravaient l'opposition historique de l'Amérique aux modifications territoriales obtenues par la force, et constituaient un retour à la politique de pouvoir relevant d'un passé discrédité<sup>22</sup>. Roosevelt fit valoir les mêmes arguments auprès de Staline. Celui-ci accusa réception de son message sans autre commentaire, ce qui prouvait clairement son irritation. Dans une note qu'il lui envoya simultanément, Staline pressa Churchill de ne pas tenir compte de « l'ingérence américaine<sup>23</sup> ».

Au début de la guerre, Staline recherchait manifestement un accord sur les frontières de 1941 ; et il était trop réaliste pour ne pas s'être attendu à une demande de compensation. En histoire, rien n'est plus inutile que les regrets ; on ne sut jamais quel prix il était prêt à payer, car Roosevelt coupa court au dialogue anglo-soviétique en conviant Molotov à Washington.

Lors de la visite d'Eden à Moscou en décembre 1941, Staline avait laissé entendre qu'il était susceptible d'aborder le problème des frontières polonaises avec une certaine souplesse puisqu'il le qualifia de « question ouverte<sup>24</sup> ». Avec le recul que permet l'histoire, on peut penser qu'il voulait négocier la reconnaissance des frontières de 1941 contre celle des gouvernements d'Europe de l'Est en exil (qu'il ne contestait pas encore), tout en s'opposant au retour des États baltes à leur statut d'indépendance de 1940 et en réclamant la présence de bases soviétiques sur leur territoire. L'Europe de l'Est aurait peut-être eu, alors, un statut calqué sur le modèle finlandais, respectant la sécurité soviétique, mais également démocrate et libre de mener une politique étrangère

non alignée. Cela aurait indiscutablement mieux valu pour le bien-être des peuples concernés, voire pour l'Union soviétique en définitive, que ce qui arriva.

Toutes ces perspectives s'évanouirent dès que Molotov arriva à Washington à la fin de mai 1942 et apprit que l'Amérique demandait à l'Union soviétique non pas un accommodement politique mais un accord sur une nouvelle approche de l'ordre mondial. Roosevelt exposa à Molotov la formule qu'il proposait en lieu et place des sphères d'influence imaginées par Staline (et Churchill). C'était simple : on revenait à la sécurité collective de Wilson, revue et corrigée par la doctrine des quatre policiers. Un tel dispositif, affirmait Roosevelt, garantirait mieux la sécurité de l'Union soviétique que l'équilibre des forces traditionnel<sup>25</sup>.

Pourquoi Roosevelt crut-il que Staline, qui avait fait des propositions aussi machiavéliques à Churchill, se laisserait séduire par l'idée d'un gouvernement mondial ? Rien n'est moins clair. Peut-être pensa-t-il que si Staline, en mettant les choses au pire, gardait les territoires conquis par ses armées, lui-même ferait plus facilement admettre à son opinion le fait accompli que s'il souscrivait aux exigences soviétiques alors que l'issue militaire restait incertaine.

Roosevelt fut plus précis sur le problème colonial. Il proposa un *trusteeship* international pour toutes les anciennes colonies qu'on « devait, pour leur sécurité, retirer aux nations faibles » (catégorie qui incluait la France)<sup>26</sup>. Et il convia l'Union soviétique à devenir membre fondateur du Conseil de tutelle.

S'il avait été plus grand philosophe, Molotov aurait pu méditer sur le mouvement cyclique de l'histoire en vertu duquel il s'était vu proposer, en l'espace de dix-huit mois, d'entrer dans deux alliances différentes et adverses : par Hitler et Ribbentrop dans un pacte tripartite regroupant l'Allemagne, l'Italie et le Japon, par Roosevelt dans une coalition incluant les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Chine. Dans les deux cas, le prétendant avait essayé de se gagner Molotov en lui faisant miroiter l'exotisme des terres du Sud : Berlin avait offert le Moyen-Orient, Washington des tutelles coloniales. Ni dans un cas ni dans l'autre Molotov ne se laissa détourner de la poursuite d'objectifs immédiats à la portée des armées soviétiques.

Molotov ne voyait pas le besoin non plus d'adapter sa tactique à l'interlocuteur qu'il avait en face de lui. À Washington, comme plus tôt à Berlin, il accepta en principe d'adhérer à l'arrangement envisagé. Le fait que le dispositif des quatre policiers l'aurait placé aux côtés des ennemis jurés du bloc dont il envisageait encore favorablement les propositions dix-huit mois auparavant ne paraissait pas le déranger. Et, comme à Berlin, il ne se sentait pas tenu par cet accord de principe de renoncer aux ambitions territoriales soviétiques en Europe. À Washington, comme à Berlin, Molotov ne céda ni sur les frontières de 1941, ni sur la prépondérance de l'influence soviétique en Bulgarie, Roumanie et Finlande, ni sur les droits spéciaux dans les Détroits. Dans les deux cas, il reporta la question coloniale à une date ultérieure.

Staline eut certainement du mal à croire à sa bonne fortune lorsque Molotov lui rapporta le refus de Washington de discuter d'un règlement d'après

guerre alors qu'on se battait toujours. Cette décision signifiait qu'on ne lui demanderait aucune concession tant que l'armée allemande occupait le terrain. Fait significatif : lorsqu'il comprit que l'Amérique reportait un règlement politique à l'après-guerre, Staline renonça à ses exigences persistantes et ne souleva jamais plus le sujet. Sa position de négociation s'améliorant à chaque nouveau pas vers une victoire alliée, il fit en sorte d'obtenir le maximum en ajournant les discussions politiques et en s'appropriant la plus grande part de butin possible, ne fût-ce que pour utiliser ces gains comme éléments de négociation à la conférence de la paix. Suivant le vieil adage, possession vaut titre, et nul n'en était plus conscient que Staline.

La répugnance de Roosevelt à compromettre la coopération d'après guerre avec l'Union soviétique en débattant prématurément des buts de guerre est peut-être due autant à des raisons de stratégie que d'adhésion aux thèses de Wilson. Peut-être avait-il parfaitement conscience que les visées expansionnistes soviétiques s'exprimeraient une fois la guerre finie, mais se sentait-il pris entre les convictions de son peuple et le péril stratégique qu'il devinait. Pour maintenir l'effort de guerre, il lui fallait par-dessus tout faire appel aux idéaux américains ; or ceux-ci s'accommodaient mal des sphères d'influence et de l'équilibre des forces. Quelques années plus tôt le Congrès avait voté dans l'enthousiasme les lois de neutralité, et les idées qui les sous-tendaient restaient vivaces. Roosevelt conclut peut-être que la meilleure stratégie, quelles que fussent les intentions soviétiques, consistait à donner à Staline une réputation à soutenir. C'est seulement sur cette toile de fond qu'il réussirait à mobiliser l'Amérique contre l'expansionnisme soviétique si celui-ci devenait une réalité.

C'est en tout cas l'opinion d'Arthur Schlesinger, Jr., selon qui Roosevelt avait préparé une position de repli au cas où les relations soviéto-américaines auraient tourné à l'aigre : « [...] une grande armée, un réseau de bases outre-mer, des plans pour un entraînement militaire universel en temps de paix et le monopole anglo-américain de la bombe atomique <sup>27</sup> ».

Roosevelt avait en effet tous ces moyens à sa disposition. Toutefois, il cherchait à les réunir non pas pour faire barrage à l'expansionnisme soviétique, mais pour donner un petit coup de neuf à l'effort de guerre. On avait acquis les bases pour permettre à la Grande-Bretagne de récupérer les destroyers ; la bombe atomique visait les nazis et le Japon ; et tout porte à croire que Roosevelt aurait démobilisé et rapatrié l'armée sans tarder – en tout cas, il l'avait dit et répété. Une fois convaincu de la mauvaise foi de Staline, il se serait sans nul doute opposé habilement et avec fermeté à l'expansionnisme soviétique et aurait eu à sa disposition les instruments en question. Rien ne prouve, toutefois, qu'il soit jamais parvenu à cette conclusion ou ait évalué ses capacités militaires en fonction d'un affrontement possible avec l'Union soviétique.

Alors que la fin de la guerre approchait, Roosevelt exprima son irritation devant la tactique de Staline. Pourtant, son engagement à l'égard d'une coopération américano-soviétique ne s'était jamais démenti durant le conflit ; il l'avait même défendue avec éloquence et jugeait primordial de vaincre la

méfiance de Staline. Walter Lippmann voyait peut-être juste lorsqu'il déclarait à propos du président : « Il se méfiait de tout le monde. En réalité, il croyait pouvoir se montrer plus malin que Staline, ce qui est tout à fait différent<sup>28</sup>. » Si telle était son intention, il échoua.

Roosevelt comptait sur ses rapports personnels avec Staline, ce que Churchill ne ferait jamais. Lorsque Hitler envahit l'Union soviétique, Churchill expliqua la décision britannique de soutenir Staline par une phrase qui ne sous-entendait aucun engagement personnel ni moral : « Si Hitler envahissait l'enfer, il [Churchill] glisserait au moins un mot de recommandation au diable<sup>29</sup> ! » Roosevelt ne montrait pas cette réserve. Peu après l'entrée en guerre de l'Amérique, il essaya d'arranger une rencontre avec Staline dans le détroit de Béring, sans Churchill. Il se serait agi d'une « visite de quelques jours, informelle et en toute simplicité », d'un tête-à-tête qui aurait permis à leurs « esprits » de se rencontrer. Roosevelt n'aurait emmené que Harry Hopkins, un interprète et un sténographe ; ils auraient eu les phoques et les mouettes pour témoins<sup>30</sup>.

Le rendez-vous de Béring n'eut jamais lieu. En revanche, on organisa deux sommets : à Téhéran du 28 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 1943, à Yalta du 4 au 11 février 1945. En ces deux occasions, Staline s'ingénia à prouver à Roosevelt et à Churchill qu'ils avaient bien plus besoin que lui de cette entrevue ; même le cadre était conçu pour amener les Anglo-Américains à douter de leur capacité à obtenir des concessions. Téhéran se trouvait à quelques centaines de kilomètres seulement de la frontière soviétique, et Yalta, bien sûr, en territoire soviétique. Par deux fois, les dirigeants occidentaux durent ainsi faire plusieurs milliers de kilomètres, une contrainte particulièrement pénible pour un homme aussi handicapé que Roosevelt, même à l'époque de la conférence de Téhéran. À l'époque de Yalta, le président souffrait déjà du mal qui devait l'emporter.

Yalta a porté l'opprobre de la configuration du monde de l'après-guerre. Or, au moment de la conférence, les armées soviétiques avaient déjà franchi toutes leurs frontières de 1941 et étaient en position d'imposer unilatéralement un contrôle soviétique sur le reste de l'Europe de l'Est. Si l'on avait vraiment dû négocier un règlement d'après-guerre à un sommet quelconque, Téhéran aurait constitué le moment idéal, quinze mois auparavant. Jusque-là, l'Union soviétique s'était battue pour éviter la défaite ; au moment de Téhéran, elle avait remporté la bataille de Stalingrad, on ne doutait plus de la victoire, et un accord soviéto-nazi séparé apparaissait des plus improbables.

À Téhéran, Roosevelt avait d'abord projeté de s'installer à la légation américaine, à une petite distance des ambassades soviétique et britannique, situées dos à dos. On craignait que le président, sur le trajet qui le conduisait dans la concession soviétique ou britannique, ne fût victime d'une bombe lancée par un sympathisant de l'Axe. C'est pourquoi, lors de la première séance plénière, qui se déroula à la légation américaine, Roosevelt accepta l'invitation que lui fit Staline de s'installer dans une villa de la concession soviétique. Elle était meublée dans le style prétentieux et criard réservé aux appartements des

dignitaires soviétiques et, sans doute aucun, dûment truffée de micros pour la circonstance.

Roosevelt ne pouvait exprimer plus vigoureusement sa confiance et sa bonne volonté qu'en acceptant la proposition de Staline. Ce qu'il fit. Son geste n'eut pourtant aucune répercussion notable sur la stratégie de ce dernier, qui consista à punir Roosevelt et Churchill de retarder l'établissement d'un second front. Staline aimait mettre ses interlocuteurs sur la défensive. Dans cette circonstance précise, cette tactique présentait l'avantage supplémentaire d'attirer l'attention sur une région éloignée des zones qui seraient bientôt contestées. Il obtint la promesse officielle de la création d'un second front en France au printemps 1944. Les trois Alliés convinrent aussi de la démilitarisation complète de l'Allemagne et de leurs zones d'occupation respectives. À un moment donné, lorsque Staline préconisa l'exécution de 50 000 officiers allemands, Churchill quitta la pièce et ne revint qu'après que son hôte l'eut rattrapé pour lui assurer qu'il plaisantait – ce qui, au vu de ce que nous savons du massacre des officiers polonais à Katyn, était sans doute faux<sup>31</sup>. Ensuite, lors d'une rencontre en privé, Roosevelt exposa les grandes lignes de son idée des quatre policiers à un Staline sceptique.

Toutes ces questions retardèrent la discussion du règlement d'après-guerre, qu'on aborda seulement le dernier jour de la conférence. Roosevelt approuva le plan de Staline de déplacer les frontières de la Pologne plus à l'ouest et fit savoir qu'il s'abstiendrait d'exercer toute pression sur lui à propos de la question balte. Si les armées soviétiques occupaient les États baltes, déclara-t-il, ni les États-Unis ni la Grande-Bretagne ne les « mettraient à la porte » – mais il recommanda l'organisation d'un plébiscite. De fait, Roosevelt hésitait autant à aborder franchement la question du monde de l'après-guerre que lorsque Molotov s'était rendu à Washington dix-huit mois auparavant. Il présenta donc ses remarques sur les plans de Staline pour l'Europe de l'Est avec tant de circonspection qu'il sembla presque s'excuser. Il attira ensuite fort maladroitement l'attention de Staline sur les six millions d'électeurs américains de souche polonaise, qui se trouvaient en position d'influencer sa réélection l'année suivante. Tout en étant « personnellement d'accord avec les vues du maréchal Staline sur la nécessité de restaurer un État polonais », il expliqua qu'il « aimerait voir déplacer la frontière orientale plus à l'ouest, et la frontière occidentale aller jusqu'à l'Oder ». Il espérait néanmoins que « le maréchal comprendrait que, pour les raisons politiques évoquées plus haut, il ne pouvait participer à aucune décision ici à Téhéran ni même l'hiver suivant à ce sujet ni prendre part officiellement à un arrangement de cette nature *pour le moment* <sup>32</sup> ». Staline aurait difficilement pu en déduire qu'il courait un grand risque en agissant unilatéralement ; ces phrases laissaient même entendre que l'accord de l'Amérique après les élections serait une pure formalité.

Si Roosevelt exposa du bout des lèvres les objectifs politiques de l'Amérique, c'est parce qu'il s'était fixé pour principal objectif à Téhéran d'établir la doctrine des quatre policiers. Une des méthodes auxquelles il recourut pour gagner la confiance de Staline consista à se démarquer ostensiblement de

Churchill, comme il le rapporta à Frances Perkins, un vieil ami et son secrétaire au Travail :

Winston devint écarlate et se renfroigna, et plus il se renfrognait, plus Staline souriait. Finalement, Staline éclata d'un gros rire chaleureux, et pour la première fois en trois jours je compris. Je continuai jusqu'à ce que Staline rie avec moi, et c'est alors que je l'appelai « Oncle Joe ». La veille il m'aurait jugé insolent, mais ce jour-là il rit, s'approcha et me serra la main.

Dès lors nous eûmes des rapports personnels [...]. La glace était rompue et nous discutâmes en hommes et en frères<sup>33</sup>.

La réinvention de Staline, organisateur de purges et collaborateur récent de Hitler, en « Oncle Joe », parangon de modération, marquait à coup sûr le triomphe suprême de l'espoir sur la réalité des faits. Pourtant, Roosevelt ne révélait pas une particularité de son caractère en insistant sur la bonne volonté de Staline, mais la caractéristique d'un peuple qui croit davantage à la bonté innée de l'homme qu'à l'analyse géopolitique. On préférerait voir en Staline un ami avunculaire plutôt qu'un dictateur totalitaire. En mai 1943, Staline prononça la dissolution du Komintern, l'instrument officiel du parti communiste pour l'accomplissement de la révolution mondiale. Il le fit à un moment où ladite révolution n'entraîna guère dans les priorités absolues des Soviétiques ni dans leurs capacités. Or le sénateur du Texas, Tom Connally, cheville ouvrière de la commission des Relations étrangères du Sénat qu'il présiderait bientôt, accueillit la décision de Staline comme un tournant décisif vers les valeurs occidentales : « Voilà des années que les Russes changent leur économie et s'orientent vers l'abandon du communisme, et tout le monde occidental se réjouira de l'heureux aboutissement de leurs efforts<sup>34</sup>. » Même *Fortune*, bastion du capitalisme américain, publia un article de la même veine<sup>35</sup>.

Le peuple américain ne vit donc rien d'insolite à ce que, à la fin de la conférence de Téhéran, son président en résume les résultats en parlant ainsi du dictateur soviétique :

Je peux dire que je me suis bien entendu avec le maréchal Staline. C'est un homme qui allie une détermination formidable et inflexible à une solide bonne humeur. Je crois qu'il représente authentiquement le cœur et l'âme de la Russie ; et je suis convaincu que nous allons très bien nous entendre avec lui et avec le peuple russe, vraiment très bien<sup>36</sup>.

Lorsque les Alliés débarquèrent en Normandie en 1944 et progressèrent vers l'intérieur, le sort de l'Allemagne était scellé. À mesure que la situation militaire tournait irrévocablement à son avantage, Staline haussait la mise. En 1941, il avait demandé l'acceptation des frontières de 1941 (avec la possibilité de les modifier) et s'était montré disposé à reconnaître les Polonais libres basés à Londres. En 1942, il commença à se plaindre de la composition du gouvernement polonais en exil. En 1943, il créa comme solution de remplacement le

comité de Lublin. À la fin de 1944, il avait reconnu le groupe de Lublin – dominé par les communistes – comme gouvernement provisoire de la Pologne et proscrit les Polonais de Londres. En 1941, les frontières constituaient sa préoccupation majeure ; en 1945, le contrôle politique des territoires situés au-delà de ces frontières retenait toute son attention.

Churchill comprit ce qui se passait. Mais la Grande-Bretagne dépendait trop des États-Unis désormais pour soutenir des initiatives isolées. Elle n'était pas assez forte non plus pour s'opposer seule à la création de plus en plus audacieuse par Staline d'une sphère soviétique en Europe de l'Est. En octobre 1944, Churchill se lança dans une entreprise franchement utopique : régler l'avenir de l'Europe directement avec Staline. Lors d'une visite à Moscou qui se prolongea pendant huit jours, Churchill jeta sur le papier un projet de partage des zones d'influence et le tendit à Staline. La Grande-Bretagne obtiendrait 90 % de la Grèce, l'Union soviétique 90 % de la Roumanie et 75 % de la Bulgarie ; l'influence sur la Hongrie et la Yougoslavie étant partagée à égalité – « fifty-fifty ». Staline accepta sur-le-champ – bien que Molotov, dans la plus pure tradition soviétique de maquignonnage, ait essayé de négocier avec Eden une réduction du pourcentage britannique qui aurait donné l'avantage aux Soviétiques dans tous les pays d'Europe de l'Est, sauf la Hongrie<sup>37</sup>.

Cette tentative britannique avait quelque chose d'émouvant. Jamais encore on n'avait défini les sphères d'influence en pourcentages. Aucun critère d'évaluation n'était prévu, aucun moyen d'application non plus. Et l'influence serait finalement définie par la présence des armées engagées sur le terrain. C'est ainsi que, accord ou non, la Grèce tomberait dans la sphère d'influence britannique, cependant que les autres États – sauf la Yougoslavie – deviendraient des satellites soviétiques indépendamment des pourcentages qu'on leur avait assignés. Même la liberté d'action de la Yougoslavie découlerait non pas de l'accord Churchill-Staline, mais du fait que les Soviétiques ne l'avaient occupée que pendant une courte période et qu'elle s'était libérée de l'occupation militaire allemande par un important effort de guérilla.

À l'époque de la conférence de Yalta, en février 1945, il ne restait rien de l'accord Churchill-Staline. L'armée soviétique était déjà en possession de tous les territoires disputés, ce qui rendait largement caduque la question des frontières. De plus, elle intervenait massivement dans les accords internationaux de tous les pays occupés.

Roosevelt, déjà gravement malade, dut faire en avion le trajet entre Malte et l'aéroport enneigé de Saki, en Crimée, puis effectuer en voiture les quelque cent cinquante kilomètres qui le séparaient de Yalta, soit un parcours de cinq heures sur des routes difficiles et couvertes de neige. Il fut logé dans une suite de trois pièces au Livadia Palace. (Livadia avait été une des villégiatures d'hiver préférées des tsars au XIX<sup>e</sup> siècle : en 1877, Alexandre II y avait préparé l'invasion des Balkans, en 1911, Nicolas II avait construit sur ses falaises surplombant la mer Noire un palais de granit blanc qui devint le siège de la « conférence des Trois Grands ».)

Le changement de décor ne modifia pas les tactiques des participants.

Churchill tenait à négocier les arrangements politiques de l'après-guerre, mais il dut s'incliner devant ses deux collègues, qui avaient d'autres soucis en tête. Roosevelt recherchait un accord sur les procédures de vote aux Nations unies et voulait établir définitivement la participation soviétique à la guerre contre le Japon. Staline se montrait assez partisan de discuter de ces deux questions : pendant ce temps, on ne s'occuperait pas de l'Europe de l'Est, et il souhaitait vivement (contrairement à ce que croyaient certains Américains) participer à la guerre contre le Japon, ce qui lui permettrait d'avoir également sa part des dépouilles lors de la victoire.

Churchill s'inquiétait par-dessus tout de l'équilibre européen. Il voulait rendre à la France son rang de grande puissance, s'opposer au démembrement de l'Allemagne, et réduire les réparations exorbitantes exigées par les Soviétiques. Il obtint gain de cause sur ces trois points, mais ceux-ci restaient très secondaires par rapport au règlement de l'Europe de l'Est – déjà hypothéqué de jour en jour par le comportement de l'Armée rouge. Cette fois, Staline avait préparé une riposte à Roosevelt qui alléguait les foudres de son opinion politique intérieure pour obliger l'Union soviétique à faire des concessions : lorsque le président américain lui demanda de laisser la ville de Lvov à la Pologne afin d'apaiser ses détracteurs polonais en Amérique, Staline répliqua que, malgré son désir de lui être agréable, sa propre population ukrainienne lui créerait un problème intérieur insurmontable<sup>38</sup>.

Finalement, Churchill et Roosevelt approuvèrent les frontières soviétiques de 1941, concession douloureuse pour Churchill, dont le pays était entré en guerre pour préserver l'intégrité territoriale de la Pologne. Ils convinrent aussi que la frontière occidentale de la Pologne serait déplacée jusqu'à l'Oder-Neisse. Comme il existait deux rivières dénommées Neisse, la délimitation définitive resta en suspens. Churchill et Roosevelt approuvèrent aussi le gouvernement de Lublin reconnu par Moscou, à la condition formelle qu'il soit élargi pour inclure quelques figures politiques démocratiques du gouvernement polonais en exil à Londres.

Staline accorda à ses alliés une déclaration conjointe sur l'Europe libérée, qui promettait des élections libres et la mise en place de gouvernements démocratiques en Europe de l'Est. De toute évidence, il songeait à la version soviétique des élections libres, d'autant que l'Armée rouge aurait déjà occupé les pays en question. Et c'est bien ainsi que les choses se passèrent, bien que Staline eût largement sous-estimé le sérieux que les Américains attachent traditionnellement aux documents juridiques. Plus tard, lorsqu'elle décida d'organiser la résistance à l'expansionnisme soviétique, l'Amérique se fonda sur le non-respect de cette promesse – telle qu'elle avait été faite à Yalta et que les dirigeants et le peuple américains l'avaient comprise.

Lorsque Roosevelt demanda instamment à Staline d'intervenir dans la guerre contre le Japon, la réaction de celui-ci montra à quel point ses règles du jeu des coalitions différaient de celles du président américain. Dans une discussion à laquelle ne participait pas Churchill – alors même que la Grande-Bretagne avait été l'une des premières victimes de l'agression japonaise –, il

ne fut pas question un instant de l'unité alliée en soi, ni de la nécessité d'éviter les problèmes politiques afin de créer un contexte favorable à la mise en place du système des quatre policiers. Staline n'éprouva aucune gêne à réclamer des bénéfices particuliers alors que la guerre n'était pas finie, ni à demander à être payé en avantages stratégiques. Bref, c'est d'une résurrection du tsarisme que le président américain fut témoin ce jour-là.

Les revendications de Staline sur le sud de l'île de Sakhaline et l'archipel des Kouriles avaient bien un certain rapport, quoique flou, avec la sécurité soviétique et l'histoire de la Russie. Mais exiger que Dairen et Port-Arthur deviennent des ports libres, ainsi que le contrôle des chemins de fer de Mandchourie, cela sortait tout droit des manuels impérialistes des tsars du tournant du siècle. Roosevelt – et c'est sa décision la moins compréhensible à Yalta – accéda à ces exigences en signant un accord secret qui reconnaissait à Moscou un rôle prédominant en Mandchourie, position que l'Union soviétique avait perdue dans la guerre russo-japonaise, et qu'elle conserva désormais jusqu'à la prise de Pékin par les communistes chinois en 1949.

Au lendemain de la conférence de Yalta, l'euphorie régnait. S'exprimant devant le Congrès, Roosevelt insista sur l'accord auquel on était parvenu au sujet des Nations unies, mais passa sous silence la décision relative au futur politique de l'Europe et de l'Asie. Pour la seconde fois en une génération, un président américain rentrait d'Europe en proclamant qu'on en avait fini avec l'histoire. La conférence de Yalta, affirmait Roosevelt,

[...] devrait signifier la fin de l'action unilatérale, des alliances fermées, des sphères d'influence, des équilibres des forces et de tous les autres expédients mis à l'épreuve pendant des siècles – et qui ont toujours échoué. Nous proposons de les remplacer tous par une organisation universelle à laquelle les nations pacifiques auront la possibilité d'adhérer. Je ne doute pas que le Congrès et le peuple américain approuveront les conclusions de cette conférence en y voyant le début d'une structure permanente de paix<sup>39</sup>.

Autrement dit, Roosevelt avait octroyé à Staline une sphère d'influence dans le nord de la Chine pour l'encourager à participer à un ordre mondial qui rendrait caduques les sphères d'influence.

Lorsque la conférence de Yalta prit fin, on célébra l'unité de l'alliance de guerre. Bien peu devinèrent alors les fissures qui la feraient éclater. L'espoir régnait encore en souverain et « Oncle Joe » faisait figure de partenaire bonhomme. Méditant sur Yalta, Harry Hopkins exprimait ainsi ses craintes de voir Staline, le modéré présumé, fléchir sous la pression des partisans de la ligne dure au Kremlin :

Les Russes avaient prouvé qu'ils savaient être raisonnables et clairvoyants, et il ne faisait aucun doute dans l'esprit du président ni d'aucun d'entre nous que nous pouvions vivre avec eux et en bonne harmonie aussi longtemps que nous pouvions l'imaginer. Je dois néanmoins émettre une réserve : je pense que nous

avons tous le sentiment d'être incapables de prévoir ce qui se passerait s'il arrivait quoi que ce soit à Staline. Nous ne doutions pas de pouvoir compter sur sa modération, son bon sens et sa compréhension – mais nous ne pouvions jamais être sûrs de qui, ou de ce qui, risquait de le manœuvrer là-bas, au Kremlin<sup>40</sup>.

La thèse qui faisait du titulaire du Kremlin, à la fin des fins, un modéré pacifique qu'il fallait soutenir face à des collègues intransigeants allait rester une constante des débats américains, et cela quel que fût l'intéressé. Cet a priori subsista même dans la période postcommuniste, au bénéfice d'abord de Mikhaïl Gorbatchev, puis de Boris Eltsine.

L'Amérique continuait d'affirmer l'importance et des rapports personnels entre les dirigeants et de l'harmonie sous-jacente qui existait entre les nations, cependant que la guerre touchait à sa fin. Le 20 janvier 1945, dans son quatrième discours inaugural, Roosevelt justifiait son attitude en citant Emerson : «[...] la seule façon d'avoir un ami est d'en être un<sup>41</sup>». Il y avait en Staline «quelque chose d'autre que ce côté bolchevik, enragé de révolution», déclara Roosevelt au cabinet peu après Yalta. Il attribuait cette particularité à son passage au séminaire : «Je pense que quelque chose de la façon dont un gentleman chrétien doit se conduire est entré dans sa nature<sup>42</sup>.»

Seulement, Staline n'était pas un gentleman chrétien mais bien un maître en *Realpolitik*. Alors que les armées soviétiques avançaient, il mettait en application les principes qu'il avait si bien décrits en privé à Milovan Djilas, l'un des dirigeants communistes yougoslaves de l'époque :

Cette guerre est différente de celles du passé ; celui qui occupe un territoire impose aussi son système social. Chacun impose son système aussi loin que va son armée. Il ne peut pas en être autrement<sup>43</sup>.

Les phases finales de la guerre mirent spectaculairement en lumière les règles du jeu appliquées par Staline. En avril 1945, Churchill pressa Eisenhower, commandant en chef des forces alliées, de prendre Berlin, Prague et Vienne avant les armées soviétiques. Les chefs d'état-major américains refusèrent d'examiner cette demande, saisissant cette ultime occasion d'apprendre à leur allié britannique que les considérations politiques ne devaient pas interférer avec la logique militaire : «Les avantages psychologiques et politiques qui résulteraient de la prise éventuelle de Berlin avant les Russes ne doivent pas l'emporter sur les nécessités militaires, que nous estimons être la destruction et le démembrement des forces armées allemandes<sup>44</sup>.»

Comme il ne restait plus de forces armées importantes à démembrer ni à détruire, il est clair que les chefs d'état-major américains refusaient d'accéder à la requête de Churchill pour une question de principe. D'ailleurs, l'affaire leur tenait tellement à cœur que le général Eisenhower prit sur lui d'écrire directement à Staline le 28 mars 1945, pour l'informer qu'il ne marcherait pas sur Berlin et pour proposer que les troupes américaines et soviétiques opèrent leur jonction près de Dresde.

S'il fut, à n'en pas douter, médusé de voir un général s'adresser à un chef d'État, et cela quelle qu'en soit la raison, Staline n'était pas homme à refuser des cadeaux gratuits. Le 1<sup>er</sup> avril, il répondit à Eisenhower qu'il faisait la même analyse de la situation; lui aussi jugeait que Berlin avait perdu son importance stratégique, et il en confierait la prise à une force mineure. Il fut aussi d'accord pour effectuer la jonction avec les troupes américaines sur les bords de l'Elbe, dans la région de Dresde. Puisqu'on lui avait offert ce cadeau de choix, il entreprit de montrer que lui, au moins, n'avait pas d'états d'âme quant à ses priorités politiques. Contrairement à ce qu'il avait assuré à Eisenhower, il ordonna de concentrer l'offensive soviétique sur Berlin, donnant deux semaines à ses maréchaux, Joukov et Koniev, pour lancer une attaque qui, avait-il assuré à Eisenhower, ne se produirait pas avant la seconde quinzaine de mai<sup>45</sup>.

En avril 1945, deux mois après Yalta, les violations soviétiques des dispositions de Yalta sur l'Europe libérée étaient de notoriété publique, en particulier pour ce qui concernait la Pologne. Churchill en fut réduit à exposer ses griefs dans une lettre adressée à « mon ami Staline ». Acceptant la proposition de Staline selon laquelle le nouveau gouvernement polonais ne devait comporter aucun élément hostile à l'Union soviétique, Churchill demandait d'y inclure néanmoins quelques-uns des membres du gouvernement polonais en exil à Londres qui satisfaisaient à ses critères. Mais Staline ne se contentait déjà plus de l'absence d'hostilité; il lui fallait désormais un gouvernement *totale*ment amical. Le 5 mai 1945, il répondit :

[...] nous ne pouvons nous satisfaire que des personnes soient associées à la formation du futur gouvernement polonais qui, comme vous le dites, « ne sont pas fondamentalement antisoviétiques », ni que seules doivent être exclues de la participation à cette tâche des personnes qui sont selon vous « extrêmement hostiles à la Russie ». Aucun de ces critères ne peut nous satisfaire. Nous exigeons et exigerons que soient appelées en consultation sur la formation du futur gouvernement polonais seulement des personnes qui ont activement démontré une attitude amicale envers l'Union soviétique et qui sont honnêtement et sincèrement prêtes à coopérer avec l'État soviétique<sup>46</sup>.

Les mots « activement » et « amicale » ne s'appliquaient, bien entendu, qu'aux membres du parti communiste polonais et, parmi ceux-ci, seulement aux membres entièrement inféodés à Moscou. Quatre ans plus tard, on liquiderait même des communistes de toujours, suspectés de sentiments nationaux.

Mais pouvait-on mettre en œuvre une stratégie de rechange ? Ou bien les démocraties faisaient-elles pour le mieux, compte tenu des réalités géographiques et militaires de l'époque ? Ce sont des questions obsédantes, car le recul du temps fait paraître inévitable tout ce qui est arrivé. Plus les années passent, plus il devient difficile d'imaginer une autre issue ou d'en prouver la viabilité. Et, à la différence d'un film sur lequel on colle à volonté de nouvelles fins, l'histoire refuse de revenir en arrière.

Il s'avérait presque impossible d'empêcher le retour aux frontières soviétiques de 1941. Une politique occidentale moins frileuse aurait certes pu obtenir quelques modifications, voire le retour d'une certaine indépendance pour les États baltes, peut-être liés à l'Union soviétique par des traités d'assistance mutuelle et par la présence de bases militaires soviétiques. Et encore n'y serait-on parvenu qu'en 1941 ou 1942, lorsque l'Union soviétique se trouvait au bord du désastre. Et l'on peut comprendre le refus de Roosevelt d'infliger aux responsables de Moscou des choix aussi déplaisants à un moment où, l'Amérique n'étant pas encore entrée en guerre, on redoutait par-dessus tout un effondrement soviétique imminent.

Après la bataille de Stalingrad, toutefois, il devint possible de soulever la question de l'avenir de l'Europe de l'Est sans risquer un effondrement soviétique ou une paix séparée avec Hitler. Il aurait fallu tenter de régler la question de l'avenir politique des territoires situés au-delà des frontières soviétiques et obtenir pour ces pays le statut de la Finlande.

Staline aurait-il conclu une paix séparée avec Hitler si les démocraties s'étaient alors montrées plus têtues ? Staline n'agita jamais cette menace, tout en s'arrangeant pour toujours donner l'impression que le risque existait. On a connaissance de deux épisodes seulement indiquant que Staline envisagea peut-être un accord séparé. Le premier date du déclenchement des hostilités, alors que l'affolement dominait. Il semblerait que Staline, Molotov et Kaganovitch aient alors demandé à l'ambassadeur de Bulgarie d'explorer avec Hitler la possibilité d'un règlement pour les pays baltes, la Bessarabie et des portions de Biélorussie et d'Ukraine – les frontières soviétiques de 1938 pour l'essentiel –, mais l'ambassadeur aurait refusé de transmettre le message<sup>47</sup>. De toute façon, Hitler aurait de toute évidence refusé un tel règlement alors que les armées allemandes avançaient sur Moscou, Kiev et Leningrad et avaient déjà largement dépassé ce que l'« offre de paix » – s'il s'agissait vraiment de cela – proposait. N'oublions pas que le plan nazi prévoyait de dépeupler l'Union soviétique jusqu'à une ligne allant d'Arkhangelsk à Astrakhan, soit très au-delà de Moscou, et de réduire en esclavage la partie de la population qui aurait échappé à l'extermination<sup>48</sup>.

Le second épisode est encore plus ambigu. Il survint en septembre 1943, huit mois après Stalingrad et deux mois après la bataille de Koursk, qui détruisit la plus grande partie des forces blindées offensives allemandes. Ribbentrop fit part à Hitler d'une histoire pour le moins curieuse. Un vice-ministre soviétique des Affaires étrangères qui avait été un temps ambassadeur à Berlin était en visite à Stockholm, et Ribbentrop y avait vu l'occasion d'entretiens exploratoires en vue d'une paix séparée sur la base des frontières de 1941. Mais il prenait presque sûrement ses désirs pour des réalités, car, à ce moment précis, les armées soviétiques se rapprochaient d'elles-mêmes de leurs frontières de 1941.

Hitler rejeta cette prétendue possibilité, déclarant à son ministre des Affaires étrangères : « Vous savez, Ribbentrop, si je parvenais à un accord avec la Russie aujourd'hui, je la réattaquerais demain : c'est plus fort que moi. » Il tint des propos de la même veine à Goebbels. Le moment « ne s'y prêtait

absolument pas», les pourparlers devaient être précédés d'une victoire militaire décisive<sup>49</sup>. Même en 1944, Hitler restait persuadé qu'après avoir repoussé le second front il serait en mesure de conquérir la Russie.

D'ailleurs une paix séparée, même si elle avait garanti le retour aux frontières de 1941, n'aurait rien résolu, ni pour Hitler ni pour Staline. Elle aurait laissé Staline face à une Allemagne puissante et à la perspective que les démocraties, à l'occasion d'un autre conflit, ne laissent tomber leur partenaire déloyal. Et Hitler y aurait vu une avancée des armées soviétiques vers l'Allemagne, sans aucune garantie qu'elles ne reprendraient pas les armes à la première occasion.

La doctrine des quatre policiers de Roosevelt achoppa sur le même écueil que la sécurité collective selon Wilson, pour la bonne raison que les quatre policiers ne se faisaient pas la même idée de leur travail. L'alliage de paranoïa, d'idéologie communiste et d'impérialisme russe dont était fait Staline lui faisait interpréter ce projet de garantie de la paix mondiale, fondée sur des valeurs communes universelles, tantôt comme une chance pour l'Union soviétique et tantôt comme un piège capitaliste. Staline savait que la Grande-Bretagne, seule, ne faisait pas le poids contre l'Union soviétique, et que ce déséquilibre créerait un énorme vide devant elle ou pré luderait à un affrontement ultérieur avec les États-Unis (l'issue la plus vraisemblable pour ce bolchevik de la première génération). Partant de l'une ou l'autre de ces hypothèses, sa ligne d'action restait claire : il étendrait la puissance soviétique aussi loin à l'ouest qu'il le pourrait, soit pour recueillir sa part de butin, soit pour se mettre dans la meilleure position de négociation possible en vue d'une épreuve de force diplomatique ultérieure.

Et l'Amérique n'était pas prête elle-même à accepter les conséquences de la doctrine des quatre policiers imaginée par son président. L'application d'un tel système l'aurait obligée à intervenir chaque fois que la paix se trouvait menacée. Or Roosevelt répétait à longueur de temps à ses alliés que l'Europe ne devait pas compter sur les troupes ni sur les ressources de l'Amérique pour son redressement et que le maintien de la paix incombait aux Britanniques et aux Soviétiques. À Yalta, il déclara à ses collègues que les soldats américains ne resteraient pas plus de deux ans comme force d'occupation<sup>50</sup>.

Dans ces conditions, l'Union soviétique ne pouvait qu'imposer son hégémonie sur l'Europe centrale, plaçant la Grande-Bretagne devant un dilemme insoluble. D'une part, elle n'était plus assez forte pour maintenir à elle seule l'équilibre des forces face à l'Union soviétique. De l'autre, si elle tentait une initiative solitaire quelconque, elle se heurterait vraisemblablement à l'opposition américaine traditionnelle. Par exemple, en janvier 1945, le *New York Times* rapporta une communication secrète de Roosevelt à Churchill sur les efforts des Britanniques pour maintenir un gouvernement non communiste en Grèce. D'après ces révélations, Roosevelt n'avait pas caché que les dispositions favorables de l'opinion américaine à l'égard d'une coopération anglo-américaine après la guerre étaient fragiles : « [...] il a été dit avec vigueur et de façon catégorique aux Britanniques que l'humeur [de l'opinion] peut changer

aussi capricieusement que le temps en Angleterre si le peuple américain comprend que cette guerre [...] n'est qu'une autre lutte entre des impérialismes concurrents<sup>51</sup> ».

Mais, si l'Amérique refusait de défendre l'Europe et taxait d'impérialisme les tentatives isolées des Britanniques, la doctrine des quatre policiers conduirait au même vide que la notion de sécurité collective dans les années 1930. Et tant que l'Amérique verrait les choses sous cet angle, il serait impossible de s'opposer à l'expansionnisme soviétique. Lorsqu'elle comprendrait enfin le danger et rentrerait dans la mêlée, les sphères d'influence qu'elle avait si obstinément refusées pendant la guerre se mettraient en place, mais cette fois de part et d'autre d'une ligne de démarcation bien moins avantageuse. On ne pouvait traiter la géopolitique par le mépris. C'est ainsi que l'Amérique fut ramenée en Europe; qu'on releva le Japon et l'Allemagne afin de reconstruire l'équilibre; et que l'Union soviétique inaugura quarante-cinq années de tensions et d'extensions stratégiques qui provoquèrent son effondrement définitif.

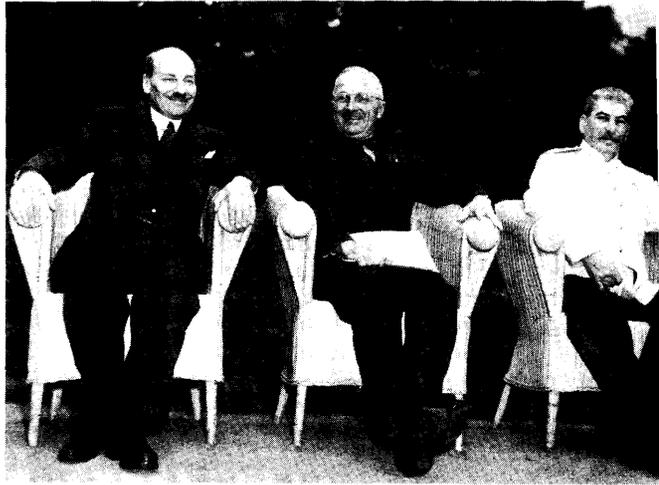
L'Asie posait un autre problème épineux. Roosevelt avait inclus la Chine au nombre des Quatre Grands, en partie par courtoisie, en partie pour donner un ancrage asiatique à son dessein planétaire. Toutefois, la Chine se révélait encore moins capable que la Grande-Bretagne de mener à bien la mission que Roosevelt lui avait confiée. Comment aurait-elle pu jouer le rôle de gendarme du monde? Lorsque Roosevelt avait exposé sa doctrine des quatre policiers à Téhéran, Staline avait soulevé une question tout à fait pertinente : comment les Européens réagiraient-ils si la Chine se mêlait de régler leurs différends? Il avait ajouté qu'à son sens ce pays n'était pas assez fort pour assumer ce rôle mondial et suggéré de créer plutôt des comités régionaux pour maintenir la paix<sup>52</sup>. Roosevelt avait repoussé l'idée, car elle risquait de déboucher sur la création de zones d'influence : la paix devait être défendue mondialement ou pas du tout.

Quand on a dressé le catalogue de toutes les ambiguïtés de Roosevelt, on ne peut esquiver la question : un autre angle d'approche aurait-il été accepté par le peuple américain? Après tout, les Américains ont toujours cru plus volontiers au risque d'inversion soudaine d'un mécanisme fondé sur le rejet explicite des principes démocratiques, qu'à la possibilité de tirer des enseignements de règlements de paix antérieurs – dont aucun, dans le monde réel, n'avait donné de bons résultats sans équilibre, ni un tant soit peu duré sans un consensus moral.

L'analyse géopolitique de Churchill était bien plus juste que celle de Roosevelt. Or la répugnance manifestée par ce dernier à voir le monde sous le même angle que lui était le revers de l'idéalisme qui avait poussé l'Amérique dans la guerre et lui avait permis de maintenir en vie la cause de la liberté. S'il avait suivi les prescriptions de Churchill, Roosevelt aurait certainement amélioré la position de négociation de l'Amérique, mais peut-être aurait-il sacrifié du même coup la capacité du pays à résister aux futurs affrontements de la guerre froide.

Les grandes initiatives grâce auxquelles l'Amérique aurait pu rétablir l'équilibre mondial – même si les États-Unis passèrent leur temps à prétendre le contraire – supposaient que Roosevelt aille au-delà du *mile proverbial* pendant le conflit. Or le président américain eut sans doute une vision bien trop optimiste du monde de l'après-guerre. Mais, au vu de l'histoire américaine, sa position fut presque sûrement la bonne pour que l'Amérique puisse espérer surmonter la crise à venir. Car, en définitive, Roosevelt guida la société américaine à travers deux des plus terribles crises de son histoire. Et il n'aurait pu, de toute évidence, le faire avec succès s'il avait été imprégné d'un sens plus grand de la relativité historique.

Quoi qu'il en soit, la guerre prit fin dans un vide géopolitique. Et il ne pouvait en être autrement : l'équilibre des forces n'existait plus, et l'éventualité d'un traité de paix global était trop faible. Le monde se répartissait à présent en deux camps idéologiques. La période de l'après-guerre allait se transformer en une lutte prolongée et douloureuse pour parvenir au règlement qui avait échappé aux dirigeants avant la fin du conflit.



## 17

### Le début de la guerre froide

Tel Moïse, Franklin Delano Roosevelt vit la Terre promise, mais il ne lui fut pas donné de l'atteindre. Lorsqu'il mourut, les armées alliées étaient profondément enfoncées en Allemagne et la bataille d'Okinawa, prélude à l'invasion des principales îles du Japon projetée par les Alliés, venait de commencer.

La mort de Roosevelt, le 12 avril 1945, ne surprit personne. En janvier, son médecin, alarmé par les brusques sautes de tension de son patient, avait conclu que le président devait impérativement éviter toute fatigue et toute émotion. Compte tenu des charges de sa fonction, ce verdict revenait à une condamnation à mort <sup>1</sup>. Pendant quelques jours démentiels, Hitler et Goebbels, pris au piège d'un Berlin encerclé, voulurent croire qu'allait se renouveler ce que les manuels d'histoire allemands appellent le miracle de la maison de Brandebourg : durant la guerre de Sept Ans, alors que les armées russes se tenaient aux portes de Berlin, Frédéric le Grand fut sauvé par la mort inopinée du monarque russe et l'arrivée sur le trône d'un tsar ami. Mais l'histoire ne se répéta pas en 1945. Les crimes nazis avaient au moins cimenté les Alliés autour d'un objectif indestructible : éliminer le fléau du nazisme.

L'effondrement de l'Allemagne nazie et la nécessité de remplir le vide de puissance qu'il créait entraînèrent la désintégration de l'association du temps de guerre. Les objectifs des Alliés divergeaient trop. Churchill cherchait à empêcher l'Union soviétique d'établir sa domination sur l'Europe centrale,

Staline voulait être payé en territoires pour les victoires militaires soviétiques et les souffrances héroïques du peuple russe. Le nouveau président américain, Harry Truman, s'efforça dans un premier temps d'assumer l'héritage de Roosevelt et de maintenir l'alliance soudée. À la fin de son premier mandat, toutefois, tout vestige de l'harmonie du temps de guerre avait disparu. Les États-Unis et l'Union soviétique, les deux géants de la périphérie, s'affrontaient désormais au cœur même de l'Europe.

On ne pouvait imaginer de parcours plus différents que ceux de Truman et de son insigne prédécesseur. Roosevelt était un membre influent de l'*establishment* cosmopolite du Nord-Est ; Truman était issu des classes moyennes rurales du Middle West. Roosevelt s'était formé dans les meilleures écoles privées et les plus prestigieuses universités ; Truman n'avait jamais dépassé le niveau de l'école secondaire, même si Dean Acheson voyait en lui, avec affection et admiration, un pur spécimen de Yale. Toute la vie de Roosevelt avait été une préparation à la fonction suprême ; Truman était un produit de la machine politique de Kansas City.

Choisi comme vice-président après que le candidat initialement désigné par Roosevelt eut été refusé par le mouvement syndical, rien, dans la carrière politique antérieure de Harry, n'indiquait qu'il ferait un extraordinaire président. Dépourvu de véritable expérience des affaires étrangères et ne disposant, après la mort de Roosevelt, que de cartes routières extrêmement floues pour se repérer, Truman héritait d'une double tâche : le retour à la normale après la guerre, et la construction d'un nouvel ordre international alors même que la configuration définie à Téhéran et à Yalta éclatait.

Comme la suite le montra, Truman présida au début de la guerre froide et à l'élaboration de la politique d'endiguement qui fut finalement couronnée de succès. Il conduisit les États-Unis dans leur première alliance de l'après-guerre. Sous sa direction, on substitua à la doctrine des quatre policiers de Roosevelt un ensemble sans précédent de coalitions qui constituèrent le cœur de la politique étrangère américaine pendant quarante ans. Épousant la foi de l'Amérique dans l'universalité de ses valeurs, cet homme simple du Middle West encouragea des ennemis prostrés à se joindre au chœur des nations démocratiques. Il parraina le plan Marshall et le programme du « Point 4 », par lesquels l'Amérique consacra ses ressources et sa technologie au redressement et au développement de sociétés lointaines.

Je ne rencontrai Truman qu'une seule fois, au début de 1961, lorsque j'étais professeur à Harvard. Un discours que je devais prononcer à Kansas City me donna l'occasion de rendre visite à l'ex-président à la Truman Presidential Library, non loin de là, à Independence, dans le Missouri. Les années n'avaient pas entamé les manières directes de l'ancien président. Après un premier tour des lieux, Truman me fit entrer dans son bureau, qui était une réplique du bureau ovale de la Maison-Blanche pendant sa présidence. Ayant appris que j'étais conseiller à temps partiel à la Maison-Blanche de Kennedy, il me demanda ce que cette expérience m'avait appris. Je me rabattis sur les habituels propos de cocktail de Washington et répondis que la bureaucratie me

paraissait fonctionner comme un quatrième pouvoir qui restreignait gravement la liberté d'action du président. Truman ne jugea la remarque ni amusante ni instructive. Agacé d'être soumis à ce qu'il qualifiait de « baratin de professeur », il lança une exclamation imagée, puis développa sa vision personnelle du rôle présidentiel : « Si le président sait ce qu'il veut, aucun bureaucrate ne l'arrêtera. Un président doit savoir quand cesser de prendre conseil. »

Je m'empressai de battre en retraite sur un terrain plus familier et demandai à Truman pour quelle décision de politique étrangère il voulait avant tout rester dans les mémoires. Il n'hésita pas : « Nous avons battu nos ennemis à plate couture et les avons obligés à capituler, dit-il. Ensuite nous les avons aidés à se relever, à devenir démocratiques et à se joindre à la communauté internationale. Seule l'Amérique était capable de le faire. » Après quoi nous rentrâmes à pied par les rues d'Independence jusqu'à la modeste maison où il vivait, car il voulait me présenter sa femme, Bess.

J'évoque cette courte entrevue parce qu'elle traduit parfaitement la nature fondamentalement américaine de Truman : sa haute idée de la dignité de sa fonction et des attributions du président, la fierté que lui inspirait la force américaine, et, surtout, sa conviction que l'Amérique avait pour vocation suprême d'apporter la liberté et le progrès à l'humanité tout entière.

Truman entama sa présidence dans l'ombre puissante de Roosevelt, auquel la mort avait donné une stature quasi mythique. Truman lui portait une admiration sincère, mais, comme il est du devoir de tout nouveau président, il finit par modeler la charge dont il avait hérité en fonction de ses expériences et de ses valeurs personnelles.

Lorsqu'il accéda à la présidence, Truman se sentait, affectivement, beaucoup moins engagé que Roosevelt envers l'unité alliée ; pour ce fils du Middle West isolationniste, cette unité relevait davantage du choix que de la nécessité affective ou morale. Truman n'avait pas connu non plus l'exaltation de l'association du temps de guerre avec les Soviétiques, qui, de toute façon, lui avaient toujours inspiré de la circonspection. Quand Hitler attaqua l'Union soviétique, Truman, alors sénateur, mit les deux dictateurs dans le même panier de l'immoralité et recommanda que l'Amérique les encourage à se battre à mort : « Si nous voyons que l'Allemagne est sur le point de l'emporter, nous devons aider la Russie, et si la Russie a le dessus, nous devons aider l'Allemagne et les laisser ainsi faire le maximum de victimes, bien que je ne souhaite en aucun cas la victoire de Hitler. Aucun des deux ne respecte la parole donnée<sup>2</sup>. »

Malgré l'état de santé de plus en plus précaire de Roosevelt, Truman n'avait été invité à participer à aucune grande décision politique pendant ses trois mois à la vice-présidence. De même, on l'avait tenu à l'écart du projet de fabrication de la bombe atomique.

Il héritait d'un environnement international dont les lignes de démarcation se confondaient plus ou moins avec la position des armées avançant de l'est et de l'ouest. On n'avait toujours pas fixé le sort politique des pays libérés par les armées alliées. La plupart des grandes puissances traditionnelles tâtonnaient encore dans leurs nouveaux rôles. La France restait prostrée, la Grande-

Bretagne, bien que victorieuse, était épuisée, l'Allemagne venait d'être découpée en quatre zones d'occupation ; après avoir obsédé l'Europe par sa force depuis 1871, son impuissance menaçait à présent de plonger celle-ci dans le chaos. Staline avait repoussé la frontière soviétique de près d'un millier de kilomètres à l'ouest de l'Elbe, tandis que le vide créé par la faiblesse de l'Europe de l'Ouest et le retrait programmé des forces américaines s'ouvrait devant ses armées.

Le premier mouvement de Truman fut de faire bon ménage avec Staline, d'autant que les chefs d'état-major américains voulaient s'assurer de la participation soviétique à la guerre contre le Japon. Bien que déconcerté par l'intransigeance de Molotov la première fois qu'il l'avait rencontré, en avril 1945, il attribuait les difficultés des Américains avec le ministre soviétique des Affaires étrangères à l'histoire. « Il va falloir commencer à taper du poing sur la table avec les Russes, déclarait Truman. Ils ne savent pas se tenir. On dirait des éléphants dans un magasin de porcelaine. Ils n'ont que vingt-cinq ans. Nous sommes plus que centenaires, et les Britanniques comptent des siècles de plus. Nous devons leur apprendre à vivre<sup>3</sup>. »

Voilà une déclaration typiquement américaine. Postulant l'existence d'une harmonie sous-jacente, Truman imputait les désaccords avec les Soviétiques non pas à des intérêts contradictoires, mais à l'absence de « bonnes manières » et au manque de « maturité politique » des Soviétiques. En d'autres termes, il croyait possible d'obtenir de Staline un comportement « normal ». C'est la prise de conscience des réalités, à savoir que les tensions entre l'Union soviétique et les États-Unis ne découlaient pas d'un quelconque malentendu, mais étaient structurelles, qui marqua le début de la guerre froide.

Truman héritait de Roosevelt des conseillers hors pair, et il entama sa présidence avec l'intention de mettre en œuvre le projet des quatre policiers. Dans un discours prononcé le 16 avril 1945, quatre jours après son entrée en fonctions, Truman en appela à la communauté internationale contre le chaos, ne voyant d'autre alternative que la sécurité collective mondiale ou l'anarchie. Comme Roosevelt, il réaffirma en cette occasion sa foi dans l'obligation pour les Alliés du temps de guerre de rester unis afin de mettre en place et de préserver un nouvel ordre international pacifique, et surtout de défendre le principe que les différends entre les nations ne doivent pas être résolus par la force :

Rien n'est plus essentiel pour la paix future du monde que la coopération continue des nations qui ont dû rassembler leur forces pour vaincre la conspiration des puissances de l'Axe résolues à dominer le monde.

Alors qu'il incombe tout spécialement aux grands États de faire respecter la paix, leur responsabilité se fonde sur l'obligation impartie à tous les États, grands et petits, de ne pas faire usage de la force dans les relations internationales, sauf en défense du droit<sup>4</sup>.

Les rédacteurs des discours de Truman ne se sentaient pas tenus de varier

leur prose, semble-t-il, car ils reprirent cette idée mot pour mot dans le discours prononcé le 25 avril par le président à la conférence de San Francisco qui instituait les Nations unies.

Au-delà de la noblesse du propos, c'étaient les dures réalités de la géopolitique qui déterminaient la situation sur le terrain. Staline retombait dans ses vieux travers en matière de conduite des affaires étrangères et exigeait d'être rétribué pour ses victoires dans la seule monnaie qui lui inspirât confiance : le contrôle de territoires. Il comprenait le marchandage et l'aurait sans doute volontiers pratiqué dans certains cas, mais seulement dans la mesure où il s'accompagnait de compensations précises – le gain de sphères d'intérêt, ou encore des avantages spécifiques, une assistance économique massive par exemple, contre une réduction de l'influence soviétique en Europe de l'Est. L'idée de fonder la politique étrangère sur la bonne volonté ou le droit international dépassait, toutefois, les compétences de l'un des dirigeants les plus dénués de scrupules qui aient jamais été à la tête d'un grand pays. Dans son esprit, les face-à-face entre les grands de ce monde pouvaient être justifiés par un calcul d'intérêt national ou une corrélation de forces, mais ne pouvaient jamais modifier un rapport de puissance. C'est pourquoi il ne répondit jamais aux appels de Roosevelt ou de Churchill à en revenir au compagnonnage du temps de guerre.

L'énorme prestige engrangé par Roosevelt conduisit peut-être Staline à modérer son attitude quelque temps encore. Mais il finit par ne plus faire de concessions qu'à la réalité « objective » ; pour lui, on l'a dit, la diplomatie n'était qu'un aspect d'une lutte plus vaste et nécessaire pour définir les rapports de forces. Dans ses négociations avec les dirigeants américains, il avait les plus grandes difficultés à comprendre la place que ceux-ci accordaient à la morale et au légalisme dans leur conception de la politique étrangère. Les raisons qui les incitaient à faire tant d'histoires à propos des structures intérieures des États d'Europe de l'Est, où ils n'avaient aucun intérêt stratégique manifeste, lui échappaient complètement. Leur position de principe, qui n'était liée à aucun intérêt concret tel qu'on le comprenait traditionnellement, l'amenait à subodorer des mobiles moins immédiats. Averell Harriman, lorsqu'il était ambassadeur à Moscou, craignait que

[...] Staline ne comprenne pas et ne comprenne jamais pleinement que l'intérêt que nous portons à une Pologne libre est une affaire de principe. C'est un réaliste [...] et il a du mal à mesurer la foi que nous accordons à des principes abstraits. Il lui est difficile de comprendre que nous nous mêlions de la politique soviétique dans un pays comme la Pologne, qu'il estime de la plus grande importance pour la sécurité de la Russie, à moins que nous n'ayons de mobile ultérieur [...]<sup>5</sup>.

Staline, qui pratiquait en maître la *Realpolitik*, devait s'attendre à voir l'Amérique s'opposer au nouvel équilibre géopolitique mis en place par la présence de l'Armée rouge au cœur du continent européen. Doté de nerfs d'acier, il ne se perdait pas en concessions préventives ; il pensa sûrement qu'il valait

bien mieux assurer les éléments de négociation qu'il avait déjà en main, tout en campant prudemment sur les positions acquises, et laisser aux Alliés l'initiative d'avancer leurs pions. Et il ne prendrait au sérieux que les coups dont les conséquences s'analysaient en termes de risque et de gratification. Lorsque les Alliés n'exerçaient aucune pression, Staline ne bougeait pas.

Staline adopta à l'égard des États-Unis la même attitude provocatrice qu'envers Hitler en 1940. En 1945, l'Union soviétique, affaiblie par la perte de dizaines de millions de vies humaines et la dévastation d'un tiers de son territoire, avait en face d'elle une Amérique indemne qui détenait le monopole atomique ; en 1940, elle avait affronté une Allemagne qui contrôlait le reste du continent. En ces deux occasions, au lieu de proposer des concessions, Staline consolida la position soviétique et essaya de faire croire à ses adversaires en puissance qu'il se préparait plus vraisemblablement à pousser à l'ouest qu'à reculer. Et, chaque fois, il se méprit sur leur réaction. En 1940, la visite de Molotov à Berlin avait renforcé la décision de Hitler d'attaquer ; en 1945, le même ministre des Affaires étrangères réussit à transformer la bonne volonté américaine en ce qui allait être la guerre froide.

Churchill comprit le calcul diplomatique de Staline et s'efforça de le contrer en avançant deux pions. Il demanda de réunir sans tarder un sommet des trois Alliés du temps de guerre, afin de précipiter une crise avant que la sphère soviétique ait eu le temps de se consolider. En attendant, les Alliés devaient rassembler le plus grand nombre possible d'éléments de négociation. Il fallait notamment exploiter le fait que les armées alliées et soviétiques avaient opéré leur jonction plus à l'est que prévu, ce qui donnait aux forces alliées le contrôle de presque un tiers de la zone d'occupation attribuée aux Soviétiques en Allemagne, notamment la plus grande partie des régions industrielles. Churchill proposait d'utiliser ce territoire comme moyen de pression dans les négociations prochaines. Le 4 mai 1945, il câbla ses instructions au secrétaire au Foreign Office Anthony Eden, qui s'apprêtait à rencontrer Truman à Washington :

[...] les Alliés ne doivent pas se retirer de leurs positions actuelles pour reculer jusqu'à la ligne d'occupation avant d'avoir obtenu satisfaction au sujet de la Pologne, et de s'être assurés aussi du caractère provisoire de l'occupation russe en Allemagne, ainsi que des conditions devant être mises en place dans les pays russifiés ou sous contrôle russe de la vallée du Danube, en particulier l'Autriche et la Tchécoslovaquie, et les Balkans<sup>6</sup>.

La nouvelle administration américaine ne se montrait pas plus réceptive à la *Realpolitik* britannique que Roosevelt. On répéta donc les vieux schémas de la diplomatie du temps de guerre. Les dirigeants américains approuvèrent avec empressement l'idée d'une conférence au sommet à Potsdam, près de Berlin, prévue pour la seconde moitié de juillet. Mais Truman n'était pas encore prêt à suivre la suggestion de Churchill, pour qui la meilleure façon de traiter avec Staline consistait à mêler récompenses et sanctions pour parvenir au résultat

voulu. L'administration Truman entendait, tout autant que la précédente, apprendre à Churchill que l'ère de la diplomatie d'équilibre des forces était irrévocablement révolue.

À la fin de juin, moins d'un mois avant la conférence prévue, les forces américaines se retirèrent en deçà de la ligne de démarcation convenue, ne laissant pas d'autre choix à la Grande-Bretagne que d'en faire autant. En outre, surestimant largement, comme Roosevelt, les capacités britanniques, l'administration Truman s'imaginait assez bien dans le rôle de médiateur entre la Grande-Bretagne et l'Union soviétique. Ne voulant surtout pas donner l'impression de se liguier contre Staline, Truman, en se rendant à Potsdam, refusa à un Churchill très déçu de faire un arrêt en Grande-Bretagne pour célébrer la victoire anglo-américaine.

Truman, toutefois, ne vit aucun inconvénient à rencontrer Staline sans Churchill. Se retranchant derrière le prétexte invoqué par Roosevelt lorsque celui-ci tentait de mettre sur pied la réunion du détroit de Béring – à savoir qu'à la différence de Churchill il ne connaissait pas Staline –, il proposa une réunion séparée avec le dirigeant russe. Mais Churchill se révélait aussi peu disposé à être tenu à l'écart d'un dialogue soviéto-américain que les conseillers de Truman à donner l'impression que Washington et Londres roulaient en tandem. D'après les mémoires de Truman, Churchill informa avec irritation Washington qu'il n'assisterait à aucun sommet qui serait la continuation d'une conférence entre Truman et Staline<sup>7</sup>. Désireux de mener à bien la tâche de médiation qu'il s'était attribuée et d'établir des contacts directs avec les dirigeants alliés, Truman résolut d'envoyer des émissaires à Londres et à Moscou.

On dépêcha Harry Hopkins, l'ancien confident de Roosevelt, au Kremlin; l'homme qui alla voir Churchill fut, assez curieusement, choisi moins pour sa compétence à déchiffrer les intentions du Premier ministre que parce qu'il rassurerait Staline. Il s'agissait de Joseph Davies, qui avait été ambassadeur à Moscou avant la guerre et avait publié un succès de librairie, *Mission to Moscow*.

Banquier d'affaires, donc capitaliste par excellence aux yeux des communistes, Davies montrait néanmoins ce penchant de la plupart des émissaires américains – lorsqu'ils n'appartiennent pas à la Carrière – à se muer de leur propre initiative en porte-parole des pays auprès desquels ils sont accrédités. Le livre de Davies relatant ses aventures d'ambassadeur reprenait fidèlement à son compte les affirmations de la propagande soviétique sur tous les sujets, notamment la culpabilité des victimes des purges. Envoyé par Roosevelt en mission à Moscou pendant la guerre, Davies, décidément à contre-emploi, avait eu l'extraordinaire manque de tact de projeter un film réalisé à partir de son best-seller à un groupe de dignitaires soviétiques à l'ambassade américaine. Le compte rendu officiel notait d'une plume caustique que les invités soviétiques avaient regardé avec une « curiosité morose » le verdict de culpabilité rendu à l'écran à l'encontre de leurs anciens collègues<sup>8</sup>. (Leur morosité s'expliquait. Non seulement ils savaient à quoi s'en tenir, mais ils ne pouvaient écarter la possibilité d'assister à la répétition générale de leur propre fin.) Bref,

Truman aurait difficilement pu envoyer à Downing Street quelqu'un d'aussi peu fait pour sonder Churchill sur le monde de l'après-guerre.

La visite de Davies à Londres à la fin de mai 1945 se révéla aussi surréaliste que sa mission pendant la guerre à Moscou. Davies se souciait infiniment moins d'assurer la continuation du partenariat de l'Amérique avec l'Union soviétique que d'encourager les relations anglo-américaines. Churchill exposa à l'envoyé américain ses craintes de voir Staline continuer à englober l'Europe centrale, et souligna la nécessité d'un front uni anglo-américain pour y faire obstacle. La réaction de Davies à l'analyse de Churchill consista à demander d'un ton sardonique au Vieux Lion si « lui-même et la Grande-Bretagne n'avaient pas commis une erreur en ne soutenant pas Hitler, car, si j'avais bien compris, il exprimait la doctrine que Hitler et Goebbels n'avaient cessé pendant quatre ans de proclamer et de répéter afin de rompre l'unité des Alliés et de "diviser pour conquérir"<sup>9</sup> ». De l'avis de Davies, la diplomatie Est-Ouest ne mènerait nulle part si elle ne se fondait pas sur l'hypothèse de la bonne foi de Staline.

Davies fit à Truman un rapport de la même veine. Tout grand homme qu'il fût, Churchill, d'après Davies, était « d'abord et avant tout et surtout » un grand Anglais, plus soucieux de préserver la position de l'Angleterre en Europe que la paix<sup>10</sup>. L'amiral Leahy, ancien chef d'état-major de Roosevelt devenu celui de Truman, confirma que l'opinion de Davies était largement partagée en avalisant son rapport : « Il rejoignait le jugement porté par notre état-major sur l'attitude de Churchill tout au long de la guerre<sup>11</sup>. »

Rien n'illustre mieux le réflexe rotulien de l'Amérique devant la *Realpolitik*. Davies et Leahy s'indignaient de voir le Premier ministre britannique se soucier au premier chef des intérêts nationaux britanniques – une attitude que les hommes d'État de n'importe quel autre pays auraient jugée parfaitement normale. Même si Churchill, en recherchant un équilibre des forces sur le continent, incarnait trois siècles d'histoire anglaise, les Américains jugeaient cette attitude aberrante et opposaient la recherche de la paix au maintien d'un tel équilibre – comme si les moyens et les fins étaient incompatibles et non complémentaires.

Hopkins, qu'on avait envoyé à plusieurs reprises à Moscou pendant la guerre, jugeait le climat dans lequel se déroulait sa mission parallèle des plus sympathiques. Pourtant ses entrevues avec Staline compliquèrent, sans doute, bien qu'involontairement, l'impasse en Europe de l'Est et hâtèrent le début de la guerre froide. Hopkins se conforma en effet au modèle qu'il avait mis en place pendant la guerre et qui privilégiait la concorde sur l'affrontement. Il ne put se résoudre à expliquer à Staline que sa politique risquait de lui aliéner gravement l'opinion américaine. Pendant toute sa carrière diplomatique, Hopkins s'était convaincu qu'aucun désaccord ne résistait à un climat de compréhension et de bonne volonté – des notions qui, pour commencer, étaient complètement étrangères à Staline.

Staline rencontra Hopkins à six reprises à la fin du mois de mai et au début de juin. Fidèle à sa tactique consistant à mettre son interlocuteur sur la défensive, il

se plaignit de la fin du prêt-bail et du refroidissement général des relations soviéto-américaines. L'Union soviétique, déclara-t-il, ne céderait jamais à la pression – un stratagème diplomatique bien connu du négociateur qui cherche à connaître, tout en sauvant la face, les concessions qu'on attend de lui sans laisser entendre qu'il les acceptera. Staline prétendit ne pas comprendre pourquoi l'Amérique tenait tant à des élections *libres* en Pologne. Après tout, l'Union soviétique n'avait pas soulevé de problème comparable au sujet de l'Italie et de la Belgique, où il y avait eu aussi des élections. Pourquoi les puissances occidentales s'inquiétaient-elles de la Pologne et des pays du bassin du Danube, si proches des frontières soviétiques ?

Hopkins et Staline ferrailèrent sans résultat, Hopkins ne parvenant jamais à faire comprendre à Staline que les Américains ne plaisantaient pas à propos du droit des pays d'Europe de l'Est à disposer d'eux-mêmes. Hopkins illustrait en fait la tendance de la plupart des négociateurs américains à ne jamais mettre en avant leurs positions, même les plus définitives, d'une façon qui puisse passer pour de l'intransigeance. Espérant un compromis, ils s'ingénient à permettre à leurs interlocuteurs de s'en sortir avec élégance. Cette attitude a son revers : une fois qu'ils ne croient plus à la bonne volonté du camp adverse, les négociateurs américains tendent à devenir intraitables et parfois d'une rigidité excessive.

En juin 1945, Staline avait déjà fixé unilatéralement la frontière orientale et occidentale de la Pologne, installant avec brutalité des fantoches au gouvernement et violant de manière flagrante l'engagement qu'il avait pris à Yalta d'organiser des élections libres. Harry Hopkins évoqua néanmoins les désaccords soviéto-américains comme « une série de faits, anodins en soi, qui [s'étaient] greffés sur la question polonaise <sup>12</sup> ». Recourant à la tactique employée par Roosevelt à l'époque de Téhéran et de Yalta, il demanda à Staline de modifier ses exigences en Europe de l'Est afin d'atténuer les pressions intérieures sur l'administration Truman.

Staline se disait ouvert à toute suggestion susceptible de rendre le nouveau gouvernement polonais acceptable du point de vue des principes américains. Il invita Hopkins à proposer le nom de quatre ou cinq représentants du camp démocratique qu'on pût ajouter au gouvernement de Varsovie, dont la mise en place par l'Union soviétique répondait, précisa-t-il, à des « exigences » d'ordre militaire <sup>13</sup>. Bien entendu, la participation symbolique à un gouvernement communiste ne représentait qu'un problème annexe, à la différence des élections libres. Et les communistes avaient déjà prouvé la remarquable dextérité avec laquelle ils défaisaient les gouvernements de coalition. En tout cas, Hopkins n'impressionna sûrement pas Staline par sa connaissance du dossier polonais lorsqu'il avoua n'avoir aucun nom précis à suggérer...

En exigeant d'avoir les mains libres vis-à-vis de ses voisins, Staline revenait à une vieille pratique russe. Depuis que la Russie avait surgi sur la scène internationale, deux siècles auparavant, ses dirigeants avaient plus volontiers réglé leurs différends avec leurs voisins de manière bilatérale qu'à travers des conférences internationales. Ni Alexandre I<sup>er</sup> dans les années 1820, et pas davantage

Nicolas I<sup>er</sup> trente ans plus tard ou Alexandre II en 1878, n'avaient compris pourquoi la Grande-Bretagne tenait tant à s'interposer entre la Russie et la Turquie. Dans ces cas précis et par la suite, les dirigeants russes estimèrent avoir le droit de traiter comme bon leur semblait avec leurs voisins. Lorsqu'on leur refusait ce droit, ils recouraient en général à la force. Après quoi ils ne battaient en retraite que s'ils risquaient la guerre.

Les visites des émissaires de Truman à Londres et à Moscou prouvèrent surtout que le président essayait encore de louvoyer entre la politique de maintien de la paix envisagée par Roosevelt, pour laquelle l'Amérique manquait d'un partenaire, et son irritation grandissante devant le comportement des Soviétiques en Europe de l'Est, envers lesquels il n'avait pas encore défini de ligne d'action. Truman n'était pas prêt à affronter les réalités géopolitiques de la victoire, ni à renoncer à l'ordre mondial selon Roosevelt régi par les quatre policiers. Et l'Amérique n'était pas prête à concéder que l'équilibre des forces constituait une nécessité de l'ordre international et non une aberration de la diplomatie européenne.

Les quatre policiers dont rêvait Roosevelt disparurent bel et bien à la conférence de Potsdam, qui se tint du 17 juillet au 2 août 1945. Les trois dirigeants se rencontrèrent au Cecilienhof, un lugubre manoir de style anglais au milieu d'un grand parc, qui avait servi de résidence au dernier Kronprinz allemand. Le choix s'était porté sur Potsdam car la ville se trouvait dans la zone d'occupation soviétique, était accessible par le train (Staline détestait l'avion) et pouvait être protégée par les forces de sécurité soviétiques.

À son arrivée, la délégation américaine souscrivait encore au nouvel ordre mondial envisagé pendant la guerre. D'après les instructions du département d'État, qui servaient de canevas à la délégation américaine, la création de sphères d'intérêt représentait la principale menace à la paix mondiale. Invoquant l'orthodoxie wilsonienne, ces instructions y voyaient de « la politique de puissance pure et simple, avec tous les inconvénients qui l'accompagnent [...] ». Notre objectif essentiel doit être de supprimer les *causes* qui conduisent les nations à croire ces sphères nécessaires pour édifier leur sécurité, et non d'aider un pays à se mettre en position de force par rapport à un autre<sup>14</sup> ». Le département d'État restait muet sur ce qui, en l'absence de politique de puissance, pouvait amener Staline au compromis, ou sur des causes de conflit autres que des intérêts incompatibles. L'omniprésent Davies, venu en qualité de conseiller du président, spécialiste des dirigeants soviétiques, semblait néanmoins assez satisfait de la ligne qu'il préconisait personnellement – et qui revenait à céder à tous les caprices de Staline. Soudain, après un échange serré, Davies fit passer une note à Truman : « Je pense que Staline est froissé, surtout ménagez-le<sup>15</sup>. »

Truman n'était pas homme à choyer ses interlocuteurs, surtout lorsqu'ils étaient communistes. Il s'y efforça pourtant avec héroïsme. Au début, il se montra plus réceptif au style brusque de Staline qu'à l'éloquence de Churchill. Comme il l'écrivait à sa mère : « Churchill parle tout le temps et Staline se contente de grogner, mais on sait ce qu'il veut dire<sup>16</sup>. » Lors d'un dîner privé le

21 juillet, Truman ne ménagea pas sa peine, confiant par la suite à Davies : « [...] je voulais le convaincre que nous étions “à égalité”, voulions la paix et un monde satisfaisant et n’entretenions aucun dessein hostile à leur rencontre ; que nous ne demandions rien pour nous, sauf la sécurité pour notre pays, et la paix dans l’amitié et un esprit de bon voisinage, et qu’il était de notre tâche commune d’y parvenir. J’ai “mis le paquet” et je pense qu’il me croit. J’ai été sincère sur toute la ligne<sup>17</sup> ». Malheureusement, Staline ne pouvait pas accepter l’idée que les interlocuteurs qu’il avait devant lui abordent avec désintéressement les questions à l’ordre du jour.

Les dirigeants présents à la conférence de Potsdam cherchèrent à éviter les problèmes d’organisation qui avaient empoisonné la conférence de Versailles. Au lieu de s’embourber dans des détails et de travailler contre la montre, Truman, Churchill et Staline s’en tiendraient aux principes généraux. Leurs ministres des Affaires étrangères régleraient ensuite les détails des accords de paix avec les puissances vaincues de l’Axe et leurs alliés.

Même ainsi allégée, la conférence devait faire face à un ordre du jour serré qui comprenait les réparations, l’avenir de l’Allemagne et le statut de ses alliés comme l’Italie, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, ou de ses associés comme la Finlande. Staline allongea la liste en inscrivant le catalogue des exigences que Molotov avait soumis à Hitler en 1940 et réitéré à Eden un an plus tard. Y figuraient des facilités de passage russe dans les Détroits, une base soviétique dans le Bosphore et une part des colonies de l’Italie. Un ordre du jour de cette ampleur ne pouvait être couvert en deux semaines.

La conférence de Potsdam tourna rapidement au dialogue de sourds. Staline tenait à consolider sa sphère d’influence. Truman et, dans une moindre mesure, Churchill collaient au respect de leurs principes. Staline essaya de négocier la reconnaissance des gouvernements imposés par les Soviétiques en Bulgarie et en Roumanie contre celle de l’Italie. Entre-temps, il continua d’éluder obstinément la question des élections libres en Europe de l’Est exigées par les démocraties.

Au bout du compte, chaque camp exerça son droit de veto chaque fois que cela fut possible. Les États-Unis et la Grande-Bretagne refusèrent les vingt milliards de dollars demandés par Staline à l’Allemagne au titre des réparations (dont la moitié devait aller à l’Union soviétique) ou d’affecter à celles-ci les avoirs de leurs zones d’occupation. Par ailleurs, Staline continua d’affermir la position des partis communistes de tous les pays d’Europe de l’Est.

Il exploita aussi l’imprécision des accords de Yalta sur l’Oder et la Neisse pour repousser les frontières polonaises plus à l’ouest. On avait décidé, à Yalta, que les rivières marqueraient la frontière entre la Pologne et l’Allemagne, sans que personne, nous l’avons vu, ait semblé se rendre compte qu’il existait en réalité deux « Neisse ». Churchill avait compris que la Neisse orientale servirait de frontière. Mais Staline révéla à Potsdam qu’il avait assigné la zone comprise entre la Neisse orientale et la Neisse occidentale à la Pologne. Il avait visiblement prévu que l’inimitié entre la Pologne et l’Allemagne deviendrait ingérable si la Pologne acquérait des territoires allemands historiques,

dont la vieille ville de Breslau, et chassait cinq millions d'Allemands de plus. Les dirigeants américain et britannique acceptèrent le fait accompli à la condition, dénuée de sens, de différer leur position définitive sur la question des frontières jusqu'à la conférence de la paix. Cette réserve, en tout cas, soulignait encore davantage la dépendance de la Pologne à l'égard de l'Union soviétique, et n'était que gesticulation inutile puisqu'elle concernait des territoires qu'on vidait au même moment de leurs populations allemandes.

Churchill était arrivé à Potsdam en position de fragilité sur le plan intérieur. Le rythme de la conférence, déjà heurté, fut définitivement cassé le 25 juillet 1945, lorsque la délégation britannique dut demander une suspension des travaux pour regagner Londres et attendre les résultats des premières élections générales organisées depuis 1935. Vaincu à une majorité écrasante, Churchill ne revint jamais à Potsdam. Clement Attlee le remplaça aux fonctions de Premier ministre, et Ernest Bevin fit son apparition en qualité de secrétaire au Foreign Office.

Potsdam ne marqua aucun progrès concluant. Un grand nombre d'exigences de Staline furent rejetées : la base dans le Bosphore, la tutelle soviétique sur certaines colonies africaines de l'Italie, le contrôle de la Ruhr par les quatre puissances et la reconnaissance par les Occidentaux des gouvernements installés par Moscou en Roumanie et en Bulgarie. Truman se vit refuser lui aussi plusieurs propositions – relatives pour l'essentiel à l'internationalisation du Danube. Les trois chefs d'État réussirent pourtant à élaborer péniblement quelques accords. On créa un dispositif regroupant les quatre puissances pour traiter des questions allemandes. Truman parvint à rallier Staline à sa conception des réparations : chaque puissance les prendrait dans sa propre zone d'occupation. Le problème capital de la frontière occidentale de la Pologne fut escamoté – les États-Unis et la Grande-Bretagne approuvaient la ligne Oder-Neisse de Staline, mais se réservaient le droit d'envisager une rectification à une date ultérieure. Enfin, Staline s'engagea à participer à l'effort de guerre contre le Japon. Beaucoup de points furent laissés dans le flou et, comme il arrive souvent lorsque des chefs d'État ne parviennent pas à se mettre d'accord, les questions délicates furent déléguées aux ministres des Affaires étrangères pour plus ample discussion.

L'épisode peut-être le plus important de Potsdam concerne un point qui ne figurait pas à l'ordre du jour officiel. À un certain moment, Truman prit Staline à part pour l'informer de l'existence de la bombe atomique. Staline, bien entendu, savait déjà à quoi s'en tenir grâce à ses espions ; il avait même eu connaissance de la chose bien avant Truman. Compte tenu de sa paranoïa, il considéra sans nul doute la confiance du président américain comme une tentative manifeste d'intimidation et décida de se montrer imperméable à cette avancée de la science et de la minimiser en feignant l'indifférence. « Le Premier ministre russe, écrivit Truman dans ses mémoires, ne manifesta aucun intérêt spécial. Il dit seulement qu'il se réjouissait de l'apprendre et qu'il espérait que nous en ferions "bon usage contre les Japonais"<sup>18</sup>. » L'Union soviétique adopta cette attitude jusqu'au jour où elle détint l'arme atomique.

Churchill devait déclarer plus tard que, s'il avait été réélu, il aurait mis le sujet sur le tapis à Potsdam pour tenter d'arracher un règlement à l'Union soviétique. À quoi pensait-il ? Il ne le précisa jamais <sup>19</sup>. En réalité, Staline n'aurait pu être contraint à signer un accord qu'à la suite d'une pression extrême, et certainement au dernier moment. Churchill, regrettant l'absence de solution globale, mit parfaitement le doigt sur le dilemme américain : aucun homme d'État américain n'était prêt à brandir le genre de menace ou de pression auquel songeait le Premier ministre et qu'exigeait la psychologie de Staline. Les dirigeants américains n'avaient pas encore compris que, plus on laissait à Staline le temps d'installer des États à parti unique en Europe de l'Est, plus il deviendrait difficile de l'amener à modifier ses orientations. À la fin du conflit, le peuple américain était las de la guerre et des affrontements et voulait surtout rapatrier ses *boys*. L'opinion n'était pas prête à brandir la menace de nouvelles hostilités, encore moins d'une guerre nucléaire, pour assurer le pluralisme politique en Europe de l'Est ou à ses frontières. Le désir unanime de résister à de nouvelles avancées communistes n'avait d'égal que celui de ne pas courir de risques militaires.

Et un affrontement avec Staline n'aurait rien eu d'une partie de plaisir. Staline était prêt à aller très loin pour imposer sa diplomatie, comme je le compris lors d'un entretien avec Andreï Gromyko, après qu'il eut quitté ses fonctions en 1989. Je lui demandai alors pourquoi l'Union soviétique avait pris le risque du blocus de Berlin aussi vite après une guerre dévastatrice et compte tenu du monopole nucléaire de l'Amérique. Nettement radouci par la retraite, Gromyko me répondit que plusieurs conseillers de Staline avaient exprimé devant lui la même inquiétude ; celui-ci les avait rassurés en avançant trois arguments : d'abord, les États-Unis, avait-il dit, n'emploieraient jamais l'arme atomique sur Berlin ; ensuite, si les États-Unis essayaient d'envoyer un convoi à Berlin par la route, l'Armée rouge les en empêcherait ; enfin, si les États-Unis paraissaient vouloir lancer une attaque sur la totalité du front, il se réservait le choix de la décision finale. C'est probablement à ce moment-là qu'il aurait transigé.

Potsdam eut pour résultat concret d'amorcer le processus qui divisa l'Europe en deux sphères d'influence, soit exactement ce que les dirigeants de l'Amérique du temps de guerre avaient résolu d'éviter à tout prix. Comme on pouvait s'y attendre, la conférence des ministres des Affaires étrangères ne fut pas plus concluante que le sommet de leurs chefs. Dotés de moins d'autorité, ils avaient aussi moins de latitude. La survie politique tout autant que physique de Molotov dépendait de sa stricte adhésion aux instructions de Staline.

La première rencontre des ministres se déroula à Londres en septembre et au début d'octobre 1945. Elle avait pour objectif d'élaborer des traités de paix pour la Finlande, la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, qui avaient toutes combattu dans le camp allemand. Les positions américaine et soviétique n'avaient pas changé depuis Potsdam. Le secrétaire d'État James Byrnes exigea des élections libres, Molotov ne voulut rien entendre. Byrnes espérait que la démonstration, au Japon, de la terrifiante puissance de la bombe atomique aurait renforcé la position de négociation américaine. Mais Molotov se montra

aussi récalcitrant qu'à l'accoutumée. Lorsque la conférence s'acheva, il apparaissait clairement que la bombe n'avait pas rendu les Soviétiques plus coopératifs – en l'absence en tout cas d'une diplomatie musclée. Byrnes déclara à son prédécesseur, Edward Stettinius :

[...] nous avons en face de nous une Russie complètement différente de celle avec qui nous avons traité un an auparavant. Tant qu'elle avait besoin de nous pendant la guerre et que nous l'approvisionnions, nous avions des rapports satisfaisants, mais, maintenant que la guerre était finie, elle adoptait une attitude agressive et une position sur des questions territoriales politiques qui étaient indéfendables<sup>20</sup>.

Le rêve des quatre policiers refusait de mourir. Le 27 octobre 1945, quelques semaines après l'échec de la conférence des ministres des Affaires étrangères, Truman prononça, lors d'une cérémonie en l'honneur de la marine, un discours au cours duquel il en appela à la coopération soviéto-américaine. Les États-Unis, dit-il, ne voulaient ni territoires ni bases, « rien qui appartînt à une autre puissance ». La politique étrangère américaine, exprimant les valeurs morales de la nation, « se fonde[s] solidement sur les principes du droit et de la justice », et sur le refus de « transiger avec le mal ». Invoquant l'équation traditionnelle de l'Amérique entre morale privée et moralité publique, Truman promettait : « [...] nous ne fléchirons pas dans nos efforts pour introduire la règle d'or dans les affaires internationales du monde ». L'accent mis par le président américain sur la dimension morale de la politique étrangère servait de prélude à un nouvel appel à la conciliation soviéto-américaine. Il n'existe pas de divergences « irrémédiables ni inconciliables » entre les Alliés du temps de guerre, affirma-t-il. « Il n'y a pas de conflits d'intérêt entre les puissances victorieuses si profondément enracinés qu'ils ne puissent être résolus<sup>21</sup>. »

Il se trompait. La nouvelle conférence des ministres des Affaires étrangères qui se réunit en décembre 1945 aboutit à une « concession » à la mode soviétique. Staline reçut Byrnes le 23 décembre et proposa que les trois démocraties occidentales envoient une commission en Roumanie et en Bulgarie pour conseiller ces gouvernements sur la façon d'élargir leurs cabinets afin d'y glisser quelques personnalités démocratiques. Le cynisme de l'offre prouvait non pas la réceptivité de Staline aux principes démocratiques, mais sa confiance dans la mainmise des communistes sur leurs satellites. Ce fut d'ailleurs l'avis de George Kennan, qui qualifia avec dérision les concessions de Staline de « feuille de vigne démocratique destinée à cacher la nudité de la dictature stalinienne<sup>22</sup> ».

Byrnes, lui, interpréta l'initiative de Staline comme un geste démocratique dans l'esprit de Yalta, et il entreprit de reconnaître la Bulgarie et la Roumanie avant de conclure des traités de paix avec ces deux pays. Truman fut outré que Byrnes ait accepté le compromis sans le consulter. Après quelques hésitations, il suivit son secrétaire d'État, mais ce fut le commencement d'une brouille entre les deux hommes qui entraîna la démission de Byrnes dans l'année.

En 1946, les ministres des Affaires étrangères se réunirent à deux reprises, à Paris et à New York. On régla les traités subsidiaires, mais les tensions grandirent à mesure que Staline faisait de l'Europe de l'Est un appendice politique et économique de l'Union soviétique.

Le fossé culturel entre les dirigeants américains et soviétiques favorisa l'instauration de la guerre froide. Les négociateurs agissaient comme si le seul énoncé de leurs droits juridiques et moraux suffisait à produire les résultats qu'ils souhaitaient. Mais il fallait à Staline des arguments infiniment plus convaincants pour l'amener à modifier sa ligne. Lorsque Truman parlait de « règle d'or », son auditoire américain le prenait à la lettre et croyait sincèrement en un monde gouverné par des règles de droit. Pour Staline, les mots de Truman n'étaient que verbiage. Sa version du nouvel ordre mondial consistait en un panslavisme consolidé par l'idéologie communiste. Le dissident communiste yougoslave Milovan Djilas rapporta une conversation au cours de laquelle Staline avait déclaré : « "Si les Slaves restent unis et maintiennent leur solidarité, personne à l'avenir ne pourra lever un doigt. Même pas un doigt !" répéta-t-il [Staline], soulignant sa pensée en fendant l'air de l'index<sup>23</sup>. »

Paradoxalement, le mouvement vers la guerre froide fut accéléré par la connaissance qu'avait Staline de l'état de faiblesse de son pays. Le territoire soviétique à l'ouest de Moscou avait été dévasté, car les armées soviétiques, puis allemandes, avaient fait sauter toutes les cheminées pour priver leurs poursuivants d'abris contre l'impitoyable climat russe. Le nombre des victimes de guerre soviétiques (civils compris) dépassait les vingt millions. Et l'on a appris, depuis, que celui des victimes de Staline, du fait des purges, des internements, de la collectivisation forcée et des famines, fut d'environ vingt autres millions, auxquels il faut ajouter quelque chose comme quinze millions de rescapés du goulag<sup>24</sup>. C'est donc un pays épuisé qui fut soudain confronté à la bombe américaine. Fallait-il comprendre que le monde capitaliste était sur le point d'imposer sa volonté ? Toutes ces souffrances, tous ces efforts avaient-ils été à ce point inutiles ?

Avec une audace incroyable, Staline décida de faire croire que l'Union soviétique se trouvait en position de force. Pour lui, faire spontanément des concessions revenait à reconnaître sa vulnérabilité, et il estimait que tout aveu de ce type risquait d'entraîner de nouvelles exigences, de susciter de nouvelles pressions. C'est pourquoi il maintint son armée au centre de l'Europe, où il installa progressivement des gouvernements fantoches. Allant même plus loin, il offrit de lui-même l'image d'un homme d'une férocité implacable, au point que beaucoup le crurent prêt à fondre sur la Manche – crainte tenue pour chimérique par la postérité.

Cette exagération de la force et de l'agressivité soviétiques s'accompagna d'une dépréciation systématique de la puissance américaine, en particulier de son arme la plus redoutable, la bombe atomique. Staline avait lui-même donné le ton en feignant l'indifférence lorsque Truman l'avait informé de son existence. La propagande communiste, appuyée par des universitaires du monde

son jeu en vue de l'inévitable épreuve de force diplomatique. De fait, la mainmise absolue de Staline sur l'Europe de l'Est ne fut contestée qu'en paroles par les démocraties, et jamais sous une forme qui aurait pu inquiéter Staline. L'Union soviétique put ainsi transformer une occupation militaire en un maillage de régimes satellites.

La réaction de l'Ouest à son propre monopole nucléaire aggrava la situation. Paradoxalement, les scientifiques qui s'employaient à empêcher une guerre nucléaire commencèrent à émettre l'idée, pour le moins surprenante, que l'arme nucléaire ne modifiait en rien les prétendus enseignements de la Seconde Guerre mondiale, à savoir qu'un bombardement stratégique ne pouvait pas être décisif<sup>31</sup>. Simultanément, la propagande du Kremlin sur l'équilibre de l'environnement stratégique gagnait du terrain. Le fait que la doctrine militaire américaine de la fin des années 1940 fût en accord avec cette interprétation s'explique par sa dynamique bureaucratique. En refusant de reconnaître qu'une arme pouvait être décisive, les chefs des services militaires américains soulignaient combien ils étaient eux-mêmes indispensables. Ils conçurent ainsi une théorie qui faisait de l'arme nucléaire un explosif un peu plus efficace que les autres, dans une stratégie d'ensemble fondée sur les leçons de la Seconde Guerre mondiale. Au moment où les démocraties reprenaient une vigueur relative, cette thèse suggéra l'idée fautive, mais largement partagée, que l'Union soviétique avait la supériorité militaire en raison de ses armées traditionnellement plus nombreuses.

Comme dans les années 1930, ce fut Churchill, à présent chef de l'opposition, qui tenta de rappeler les démocraties à leurs devoirs. Le 5 mars 1946, à Fulton, dans le Missouri, il sonna le tocsin, dénonçant l'expansionnisme soviétique<sup>32</sup>, ce « rideau de fer » qui était tombé « de Stettin sur la Baltique à Trieste sur l'Adriatique ». Les Soviétiques avaient mis en place des gouvernements procommunistes dans tous les pays qu'avait occupés l'Armée rouge ainsi que dans la zone soviétique en Allemagne – dont la partie la plus utile, comme il ne put s'empêcher de le rappeler, avait été remise aux Soviétiques par les États-Unis. En définitive, cette situation donnerait « aux Allemands vaincus le pouvoir de faire monter les enchères entre les Soviétiques et les démocraties occidentales ».

Churchill concluait à la nécessité d'une alliance entre les États-Unis et le Commonwealth britannique pour parer à la menace immédiate. Mais la solution à long terme résidait dans l'unité européenne, « dont aucune nation ne devait être écartée en permanence comme un paria ». Premier et principal adversaire de l'Allemagne des années 1930, Churchill devint ainsi le premier et principal défenseur de la réconciliation allemande des années 1940. Il soulignait toutefois que le temps ne jouait pas en faveur des démocraties et qu'il fallait rechercher un règlement général de toute urgence :

Je ne crois pas que la Russie soviétique veuille la guerre. Ce qu'elle désire, ce sont les fruits de la guerre et l'expansion illimitée de sa puissance et de ses doctrines. Mais ce que nous devons examiner ici aujourd'hui pendant qu'il en est

encore temps, c'est la prévention permanente de la guerre et la mise en place des conditions de liberté et de démocratie dans les plus brefs délais dans tous les pays. Nous ne supprimerons pas les difficultés et les dangers en refusant de les voir. Nous ne les supprimerons pas si nous nous contentons d'attendre ce qui va se passer; nous ne les supprimerons pas non plus par une politique d'apaisement. Ce qu'il faut, c'est un règlement, et plus on le retarde, plus il sera difficile à mettre en œuvre et plus les dangers grandiront<sup>33</sup>.

Si les prophètes sont aussi rarement honorés dans leurs pays, c'est que leur rôle consiste à transcender l'expérience et l'imagination de leurs contemporains. On les reconnaît seulement lorsque leur vision s'est concrétisée – bref, lorsqu'il est trop tard pour tirer parti de leur prescience. Churchill fut rejeté par ses compatriotes, sauf pendant la courte période où leur survie fut en jeu. Dans les années 1930, il avait pressé son pays de s'armer alors que ses contemporains voulaient négocier; dans les années 1940 et 1950, il prêcha le bras de fer diplomatique au moment où ses contemporains, hypnotisés par l'illusion de leur faiblesse, née de leur imagination, ne songeaient qu'à construire leur force.

Au bout du compte, l'orbite de satellites soviétiques se dessina peu à peu, en partie par défaut. Examinant l'appel de Staline à trois nouveaux plans quinquennaux, George Kennan analysait, dans son célèbre « long télégramme », comment Staline interpréterait une pression sérieuse de l'étranger : « Une intervention contre l'URSS, alors qu'elle serait désastreuse pour ceux qui l'entreprendraient, retarderait encore la progression du socialisme soviétique et devait donc être devancée *à tout prix* [c'est moi qui souligne]<sup>34</sup>. » Staline n'était pas en mesure de reconstruire l'Union soviétique tout en risquant un affrontement avec les États-Unis. L'invasion soviétique en Europe de l'Ouest, si souvent invoquée, relevait du fantasme; selon toute probabilité et vraisemblance, Staline aurait reculé devant une confrontation avec les États-Unis – mais non sans être d'abord allé suffisamment loin pour vérifier le sérieux de la détermination occidentale.

Staline avait fixé les frontières de l'Europe de l'Est sans courir de risque excessif car ses armées occupaient déjà les territoires concernés. Mais, lorsqu'il fut question d'imposer des régimes de style soviétique à ces territoires, il manifesta beaucoup plus de prudence. Dans les deux années qui suivirent la guerre, seules la Yougoslavie et l'Albanie mirent en place des dictatures communistes. Les cinq autres pays qui devinrent par la suite des satellites soviétiques – la Bulgarie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie – eurent des gouvernements de coalition dans lesquels les communistes constituaient le groupe le plus fort, mais encore contesté. Deux de ces pays – la Tchécoslovaquie et la Hongrie – procédèrent, dans l'année qui suivit la guerre, à des élections fondées sur un authentique multipartisme. Certes, les partis non communistes commençaient à être en butte à un harcèlement systématique, surtout en Pologne, mais ils pouvaient encore agir.

En septembre 1947, Andreï Jdanov, considéré pendant un temps comme le plus proche collaborateur de Staline, distinguait encore deux catégories

d'États dans ce qu'il appelait le « front antifasciste » en Europe de l'Est. En annonçant la formation du Kominform, le regroupement officiel des partis communistes du monde entier qui remplaça le Komintern, il qualifia ainsi la Yougoslavie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et l'Albanie de « nouvelles démocraties » (dénomination étrange dans le cas de la Tchécoslovaquie, où le coup d'État communiste n'avait pas encore eu lieu). La Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et la Finlande relevaient d'une seconde catégorie, encore dépourvue d'étiquette précise<sup>35</sup>.

Cela signifiait-il que la solution de repli envisagée par Staline en Europe de l'Est consistait à lui donner le même statut qu'à la Finlande : démocratique et national, mais respectant les intérêts et les préoccupations soviétiques ? Tant que les archives soviétiques n'auront pas toutes été ouvertes, nous devons nous en tenir à des hypothèses. Nous savons, en revanche, que, même si Staline avait déclaré à Hopkins en 1945 qu'il voulait en Pologne un gouvernement ami, mais pas nécessairement communiste, ses proconsuls mettaient en place un dispositif diamétralement opposé. Deux ans plus tard, après que l'Amérique eut lancé un programme d'aide gréco-turc et entrepris de transformer les trois zones d'occupation des Occidentaux en ce qui deviendrait un jour la République fédérale d'Allemagne (voir le chapitre 18), Staline eut un autre entretien avec un secrétaire d'État américain. En avril 1947, au bout de dix-huit mois d'impasse et de conférences de plus en plus acrimonieuses des ministres des Affaires étrangères des quatre puissances, sans compter toute une série de menaces soviétiques et d'initiatives unilatérales, Staline convia le secrétaire d'État George Marshall à une longue réunion au cours de laquelle il souligna l'importance qu'il attachait à un accord général avec les États-Unis. Les impasses et les heurts, déclarait Staline, « étaient simplement les premières escarmouches et l'engagement des détachements de reconnaissance<sup>36</sup> ». Il affirmait qu'un compromis restait possible « sur toutes [c'est moi qui souligne] les questions principales », répétant qu'il « fa[llai]t nécessairement être patient et ne pas se montrer pessimiste<sup>37</sup> ».

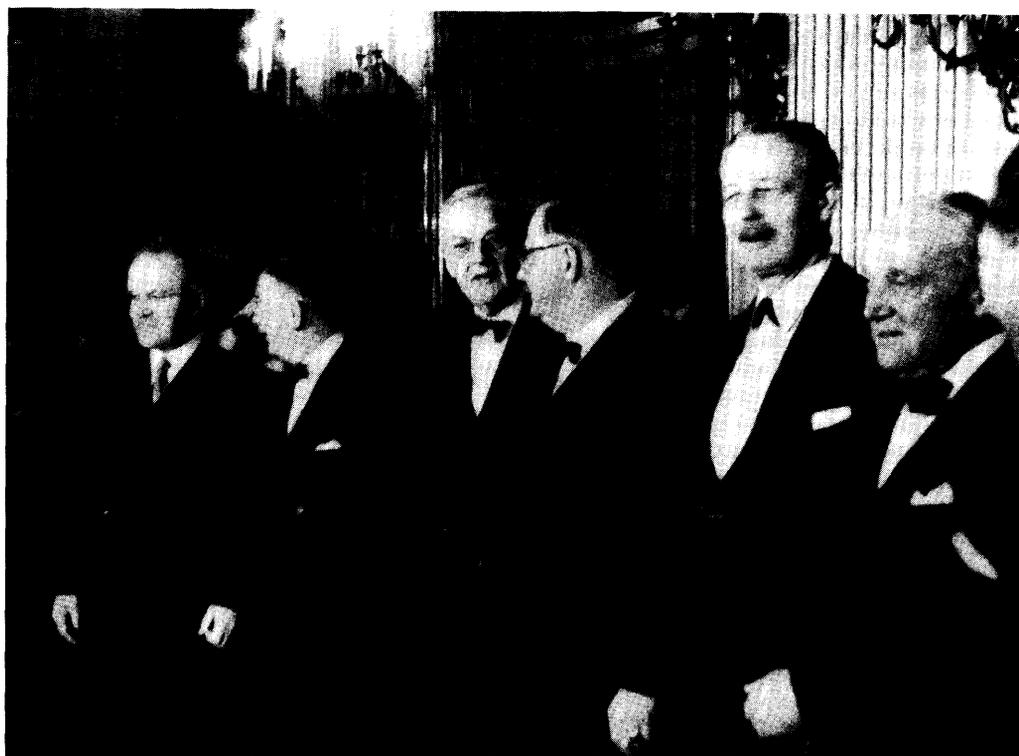
Si Staline parlait sérieusement, le maître calculateur avait commis une erreur d'appréciation. Car, ayant été trompés, les Américains ne reviendraient pas facilement sur leur position. Staline était allé trop loin parce qu'il n'avait jamais vraiment compris la psychologie des démocraties, en particulier celle de l'Amérique. Il en résulta le plan Marshall, l'alliance Atlantique et l'accroissement de l'arsenal militaire.

Churchill avait presque sûrement vu juste : le meilleur moment pour un règlement politique se situait dans l'immédiat après-guerre. Les concessions significatives que Staline aurait pu faire alors dépendaient dans une large mesure du calendrier, et du sérieux avec lequel on lui présenterait les propositions en même temps que les conséquences d'un refus de sa part. Moins on aurait attendu, plus grandes auraient été les chances de succès à un coût minimal. À mesure que le retrait des forces américaines d'Europe s'accélérait, la position de négociation de l'Ouest faiblissait – du moins jusqu'à l'avènement du plan Marshall et de l'OTAN.

À l'époque de son entretien avec Marshall en 1947, Staline avait pris trop de risques. La méfiance qu'éprouvait à présent l'Amérique à son égard n'avait d'égale que la faveur dont il avait joui en d'autres temps. Même excessif, le passage brutal de la pure bonne volonté de l'Amérique à une méfiance indiscriminée n'en exprimait pas moins la nouvelle donne internationale. Peut-être aurait-on pu consolider un front uni des démocraties tout en négociant un règlement général avec l'Union soviétique. Mais les dirigeants américains et leurs collègues d'Europe de l'Ouest jugeaient la cohésion et le moral de l'Ouest trop fragiles pour résister aux ambiguïtés d'une stratégie à deux voies. Les communistes constituaient le deuxième grand parti politique en France et en Italie. La République fédérale d'Allemagne, alors en formation, se demandait si elle devait rechercher l'unité nationale par le biais de la neutralité et se divisait sur ce point. En Grande-Bretagne comme aux États-Unis, les mouvements pour la paix remettaient bruyamment en question la politique d'endiguement qu'on voyait se dessiner.

Dans son allocution radiodiffusée du 28 avril, le secrétaire d'État George Marshall montra que l'Ouest avait dépassé le point de non-retour dans sa politique envers l'Union soviétique. Il rejeta l'allusion faite par Staline à un compromis : « [...] nous ne pouvons ignorer le facteur temps en cause ici. La reconstruction de l'Europe a été bien plus lente que prévu. Des forces de désintégration se sont fait jour. Le patient est en train de mourir alors que les médecins délibèrent. C'est pourquoi je crois que, devant une telle situation d'épuisement, l'action ne peut attendre de compromis [...]. Si une action peut remédier à ce problème pressant, elle doit être entreprise sans délai <sup>38</sup>. »

L'Amérique avait préféré l'unité occidentale à des négociations Est-Ouest. Elle n'avait pas d'autre choix, à vrai dire, n'osant se fier aux allusions de Staline pour découvrir au bout du compte qu'il utilisait les négociations pour saper le nouvel ordre international qu'elle essayait de construire. L'endiguement devint donc le principe directeur de la politique occidentale, et il devait le rester pendant quarante ans.



## Les succès et les revers de l'endiguement

À la fin de 1945, les artisans de la politique américaine ne cachaient pas leur perplexité. Potsdam et les conférences des ministres des Affaires étrangères ultérieures n'avaient abouti à rien. Staline semblait imposer sa volonté en Europe de l'Est sans s'inquiéter de l'indéfectible attachement de l'Amérique à la cause de la démocratie. En Pologne, en Bulgarie et en Roumanie, les diplomates américains se heurtaient régulièrement à l'intransigeance soviétique. Dans une Allemagne et une Italie vaincues, Moscou semblait avoir oublié la signification du mot *partnership*. Quelle attitude l'Amérique allait-elle adopter ?

Au printemps 1946, Truman apporta un début de réponse à cette question lorsqu'il entama une politique du « *get tough* » en exigeant, avec succès, le retrait des Soviétiques de l'Azerbaïdjan. Mais sa politique du coup de poing sur la table se coulait dans le moule wilsonien. Comme Roosevelt, Truman refusait en effet l'équilibre des forces, ne se sentait pas tenu de justifier les actions américaines en termes de sécurité, et cherchait chaque fois que possible à rattacher celles-ci à des principes généraux, applicables à toute l'humanité et conformes à la nouvelle charte des Nations unies. Il considérait l'affrontement naissant entre les États-Unis et l'Union soviétique comme un combat entre le bien et le mal, qui n'avait rien à voir avec les sphères d'influence politique.

Or ces sphères se dessinaient bel et bien, quel que fût le nom que leur donnaient les hommes d'État américains, et elles allaient rester en place jusqu'à l'effondrement du communisme, quarante ans plus tard. Sous la direction des États-Unis, les zones d'occupation occidentales en Allemagne furent consolidées, tandis que l'Union soviétique faisait des pays d'Europe de l'Est son prolongement. Les anciennes puissances de l'Axe – l'Italie et le Japon, et, après 1949, la République fédérale d'Allemagne – s'orientèrent peu à peu vers une alliance avec les États-Unis. Le pacte de Varsovie avait scellé la domination de l'Union soviétique sur l'Europe de l'Est, mais cette alliance de pure forme était à l'évidence fondée sur la coercition. Parallèlement, le Kremlin faisait tout son possible pour briser le processus de consolidation occidentale en entretenant une guérilla en Grèce et en encourageant les manifestations de masse des partis communistes occidentaux, en particulier en France et en Italie.

Les dirigeants américains savaient qu'ils devaient faire barrage à une nouvelle expansion soviétique. Mais leur tradition nationale les incitait à refuser de justifier leur attitude par des considérations sur l'équilibre des forces traditionnelles. Et ils ne le faisaient pas par hypocrisie. Lorsqu'ils admirèrent enfin l'impossibilité de mettre en place le système des quatre policiers, ils préférèrent voir un contretemps sur la voie qui conduisait à un ordre mondial foncièrement harmonieux. Ici, ils se trouvaient confrontés à un problème d'ordre philosophique. L'intransigeance soviétique était-elle passagère ou durable ? Les Américains, comme le suggéraient l'ancien vice-président Henry Wallace et ses partisans, étaient-ils involontairement responsables de la paranoïa des Soviétiques en ne communiquant pas correctement à Staline leurs intentions pacifiques ? Staline refusait-il vraiment une coopération d'après guerre avec la plus forte nation du monde ? Ne voulait-il pas être l'ami de l'Amérique ?

Tandis que les hauts responsables, à Washington, étudiaient ces questions, un document arriva de Moscou : il émanait d'un expert des affaires soviétiques, un certain George Kennan, diplomate relativement novice de l'ambassade américaine, et allait fournir la grille philosophique et conceptuelle à partir de laquelle on interpréterait la politique étrangère de Staline. Ce document, l'un de ces fameux rapports d'ambassade capables de remodeler la vision du monde qu'avait Washington, resta dans l'histoire sous le nom de « long télégramme<sup>1</sup> ». Les États-Unis devaient cesser de s'attribuer la responsabilité de l'intransigeance soviétique, déclarait Kennan ; la politique étrangère soviétique trouvait ses sources dans les profondeurs du système lui-même. Elle consistait essentiellement, soutenait-il, en un amalgame de zèle idéologique communiste et d'expansionnisme tsariste à l'ancienne.

Toujours d'après Kennan, l'idéologie communiste était au cœur de l'attitude de Staline à l'égard du monde. Staline avait conclu à l'hostilité irrévocable des puissances capitalistes de l'Ouest. Les heurts entre l'Union soviétique et l'Amérique ne découlaient donc pas d'un malentendu ou de communications déficientes entre Washington et Moscou, mais faisaient partie intégrante de la façon dont l'Union soviétique voyait le monde extérieur :

Dans ce credo, foncièrement altruiste dans son objectif, [les communistes] ont trouvé la justification de leur peur instinctive du monde extérieur, de la dictature sans laquelle ils ne savaient pas régner, des sévices qu'ils n'osaient infliger, des sacrifices qu'ils se sentaient tenus d'exiger. Au nom du marxisme, ils ont sacrifié absolument toutes les valeurs éthiques dans leurs méthodes et leurs tactiques. Aujourd'hui, ils ne peuvent se passer de lui. Il est la feuille de vigne de leur respectabilité intellectuelle et morale. Sans lui, ils se présenteraient devant l'histoire tout au plus comme les derniers de cette longue succession de dirigeants russes cruels et prodiges qui ont, sans répit, conduit de force [leur] pays vers des sommets toujours nouveaux de puissance militaire, afin de garantir la sécurité extérieure de leurs régimes intérieurement faibles [...]<sup>2</sup>.

Depuis des temps immémoriaux, arguait Kennan, les tsars avaient cherché à étendre leur territoire. Ils avaient voulu asservir la Pologne et en faire une nation vassale. Ils avaient considéré que la Bulgarie appartenait à la sphère d'influence russe. Et ils avaient recherché un port en Méditerranée pour contrôler l'accès aux Détroits de la mer Noire.

À la base de la vision névrotique des affaires du monde par le Kremlin réside le sentiment traditionnel qu'éprouvent les Russes de vivre dans l'insécurité. À l'origine, ce sentiment était celui d'un peuple paisible, agricole, essayant de vivre sur une vaste plaine découverte, au voisinage de peuples nomades féroces. Il s'y est ajouté, à mesure que la Russie entrait en contact avec un Occident économiquement avancé, la peur de sociétés plus compétentes, plus puissantes, mieux organisées dans cette région. Mais ce type d'insécurité était ressenti par les dirigeants russes et non par le peuple ; car les dirigeants russes ont invariablement deviné que leur régime était relativement archaïque dans sa forme, fragile et artificiel dans ses fondements psychologiques, incapable de supporter la comparaison ou le contact avec les systèmes politiques des pays occidentaux. Pour cette raison, ils ont toujours craint la pénétration de l'étranger, le contact direct entre le monde occidental et le leur, ce qui se passerait si les Russes apprenaient la vérité sur le monde d'au-dehors ou si les étrangers apprenaient la vérité sur le monde d'au-dedans. Et ils ont appris à considérer que leur sécurité serait le fruit d'efforts patients, mais fatals, visant à détruire totalement une puissance rivale, jamais dans des ententes et des compromis avec celle-ci<sup>3</sup>.

Tels étaient les objectifs soviétiques, affirmait Kennan, et les prévenances des Américains ne les en feraient pas déborder. L'Amérique, selon lui, devait rassembler ses forces en vue d'une longue lutte ; les buts et la philosophie des États-Unis et de l'Union soviétique se révélaient inconciliables.

Le premier commentaire systématique de cette nouvelle analyse apparut dans un mémorandum du département d'État soumis à une commission inter-institutions le 1<sup>er</sup> avril 1946. Rédigé par un responsable du département d'État, H. Freeman Matthews, il se proposait de traduire les réflexions essentielle-

ment théoriques de Kennan en principes d'application en matière de politique étrangère. Pour la première fois, un document diplomatique américain considérait les différends avec l'Union soviétique comme le produit d'un trait structurel du système soviétique. Il fallait convaincre Moscou « en tout premier lieu par des moyens diplomatiques, et en dernière analyse par la force militaire si nécessaire, que l'orientation actuelle de sa politique étrangère ne peut qu'entraîner une catastrophe pour l'Union soviétique <sup>4</sup> ».

Ces fiers propos, tenu moins d'un an après la fin de la Seconde Guerre mondiale, signifiaient-ils que les États-Unis allaient défendre toutes les régions en péril du vaste pourtour de l'Union soviétique ? Effrayé par sa propre audace, Matthews formulait deux réserves. L'Amérique, déclarait-il, avait la maîtrise des mers et de l'air ; l'Union soviétique, la domination terrestre. Attirant l'attention sur « l'inefficacité militaire de l'Amérique à l'intérieur du continent eurasiatique », le mémorandum limitait l'usage de la force aux régions où la puissance des armées soviétiques pouvait être « tenue en échec de manière défensive par la puissance navale, amphibie et aérienne des États-Unis et de leurs alliés potentiels <sup>5</sup> ». La seconde réserve déconseillait une action unilatérale : « La charte des Nations unies offre le dispositif le plus satisfaisant et le moins contestable à travers lequel les États-Unis puissent s'opposer à l'expansion territoriale soviétique <sup>6</sup>. »

Mais en quels points du globe ces deux réserves pourraient-elles jouer ? Le document Matthews déclarait en péril les pays ou territoires suivants : « Finlande, Scandinavie, Europe orientale, centrale et sud-orientale, Iran, Irak, Turquie, Afghanistan, Sin-Kiang et Mandchourie <sup>7</sup>. » Malheureusement, aucun ne se trouvait dans le rayon d'action de l'Amérique. Illustrant la perpétuelle sur-estimation américaine des capacités de la Grande-Bretagne, le mémorandum confiait à celle-ci le rôle de facteur d'équilibre auquel les dirigeants américains s'étaient opposés avec tant de vigueur quelques années auparavant seulement (voir le chapitre 16) :

Si l'on veut empêcher l'hégémonie de la Russie sur l'Europe, le Royaume-Uni doit continuer de représenter la principale puissance d'Europe de l'Ouest sur le plan économique et militaire. Les États-Unis doivent donc [...] donner au Royaume-Uni tout l'appui possible, politique, économique, et au besoin militaire dans le cadre des Nations unies [...]<sup>8</sup>.

Le mémorandum Matthews n'expliquait pas en quoi le rayon d'action stratégique de la Grande-Bretagne excédait celui des États-Unis.

La seconde condition n'était guère plus facile à remplir. Pendant sa courte et inopérante existence, la Société des Nations avait montré qu'il était quasi impossible de mettre sur pied une action collective contre une grande puissance. Or le pays dans lequel le document Matthews voyait la principale menace à la sécurité était membre des Nations unies et avait un droit de veto. Si les Nations unies ne voulaient pas agir, et si les États-Unis ne pouvaient pas le faire, la Grande-Bretagne jouait en fait les utilités.

Clark Clifford, dans ce qui fut l'une de ses premières missions au cours d'une longue et éminente carrière de conseiller présidentiel, dissipa les ambiguïtés et les restrictions du mémorandum Matthews. Dans une étude *top secret* du 24 septembre 1946, Clifford estimait lui aussi qu'on ne parviendrait à inverser la politique du Kremlin qu'en faisant contrepoids à la puissance soviétique : « La principale dissuasion à une attaque soviétique sur les États-Unis, ou à une attaque sur les régions du monde qui sont vitales pour notre sécurité, sera la puissance militaire de l'Amérique<sup>9</sup>. »

Ce raisonnement faisait désormais partie de la doctrine officielle. Mais Clifford s'en servait comme tremplin pour affirmer la mission de l'Amérique, garante de la sécurité mondiale, englobant « tous les pays démocratiques qui sont de quelque façon menacés ou mis en danger par l'URSS<sup>10</sup> ». Ce qu'il entendait par « démocratiques » n'est pas clair. Cette condition restreignait-elle l'action de l'Amérique à l'Europe de l'Ouest ? Ou bien devait-elle s'étendre à toute région menacée, jusqu'aux jungles de l'Asie du Sud-Est, aux déserts du Moyen-Orient et aux régions fortement peuplées de l'Europe centrale ? Le moment venu, ce fut la dernière interprétation qui prévalut.

Clifford écartait toute analogie entre la politique d'endiguement (*containment*) naissante et la diplomatie traditionnelle. Selon lui, le conflit soviéto-américain ne découlait pas d'intérêts nationaux incompatibles – négociables par définition –, mais de la déficience morale de la direction soviétique. Aussi la politique américaine visait-elle moins à rétablir l'équilibre des forces qu'à transformer la société soviétique. Tout comme Wilson avait, en 1917, imputé la responsabilité de la guerre au Kaiser et non à la menace que représentait l'Allemagne pour la sécurité américaine, Clifford attribuait à présent les tensions soviéto-américaines à « une petite clique au pouvoir et non au peuple soviétique<sup>11</sup> ». Seul un changement profond de l'attitude soviétique, et probablement une nouvelle équipe de dirigeants, permettrait d'envisager un accord soviéto-américain général. Le jour viendrait où ces nouveaux dirigeants, par un revirement spectaculaire, « définir[ai]ent avec nous un règlement équitable et juste en se rendant compte que nous sommes trop forts pour être battus et trop déterminés pour avoir peur<sup>12</sup> ».

Ni Clifford ni aucun homme d'État américain après lui pendant la guerre froide ne poserait jamais de conditions précises pour mettre fin à l'affrontement ou initier un processus conduisant à la table de négociation dans ce but. Aussi longtemps que l'Union soviétique maintenait son idéologie, on jugeait inutile de négocier. Et si les Soviétiques changeaient d'attitude, le compromis s'imposerait de lui-même. Dans un cas comme dans l'autre, formuler à l'avance les termes d'un règlement ne pouvait qu'entraver la liberté d'action de l'Amérique. (C'était exactement le même argument qui avait été mis en avant pendant la Seconde Guerre mondiale pour éviter de débattre du monde de l'après-guerre.)

L'Amérique disposait à présent d'un cadre conceptuel qui justifiait sa résistance à l'expansionnisme de Moscou. Depuis la fin de la guerre, les pressions soviétiques s'étaient conformées aux modèles russes historiques. L'Union soviétique contrôlait les Balkans (sauf la Yougoslavie), et la guérilla faisait

rage en Grèce, appuyée par des bases en Yougoslavie communiste et dans le satellite bulgare. Elle formulait des exigences territoriales contre la Turquie et réclamait des bases dans les Détroits – à peu de chose près ce qu'avait demandé Staline à Hitler le 2 novembre 1940 (voir le chapitre 14).

Depuis la fin de la guerre, la Grande-Bretagne avait toujours soutenu la Grèce et la Turquie sur le plan économique et militaire. Or, pendant l'hiver 1946-1947, le gouvernement Attlee informa Washington qu'elle ne pouvait plus assumer ce fardeau. Mais si Truman se montrait disposé à reprendre le flambeau pour empêcher une avancée russe en direction de la Méditerranée, ni l'opinion américaine ni le Congrès ne purent avaliser l'analyse géopolitique britannique traditionnelle : l'opposition à l'expansionnisme soviétique devait découler des *principes américains*.

Cette nécessité apparut clairement lors d'une réunion décisive qui se tint le 27 février 1947 dans le bureau ovale. Truman, le secrétaire d'État Marshall et le sous-secrétaire d'État Dean Acheson tentèrent de convaincre une délégation du Congrès, conduite par le sénateur républicain du Michigan, Arthur Vandenberg, de l'importance d'aider la Grèce et la Turquie – tâche d'autant plus délicate que les républicains, traditionnellement isolationnistes, avaient la majorité aux deux Chambres.

Marshall ouvrit le ban en analysant les rapports entre le programme d'aide proposé et des intérêts américains. Il s'attira les bougonnements habituels sur le fait qu'on n'avait pas à « tirer les marrons du feu pour la Grande-Bretagne », sur les injustices de l'équilibre des forces et sur le poids de l'aide à l'étranger. Comprenant que l'administration allait perdre la partie, Acheson demanda discrètement à Marshall s'il s'agissait d'un règlement de comptes personnel ou si l'on pouvait intervenir. Ayant reçu le feu vert, il décida alors, pour reprendre les mots d'un assistant, de « mettre le paquet ». Acheson traça hardiment devant son auditoire un tableau apocalyptique d'un futur où les forces du communisme risquaient de triompher :

Il ne restait plus que deux grandes puissances dans le monde [...] les États-Unis et l'Union soviétique. Nous avons abouti à une situation sans précédent depuis les temps anciens. Il n'avait pas existé une telle polarisation sur la planète depuis Rome et Carthage [...]. Pour les États-Unis, prendre des mesures afin de renforcer des pays menacés par l'agresion soviétique ou par la subversion communiste [...] c'était protéger leur propre sécurité : c'était protéger la liberté elle-même<sup>13</sup>.

Lorsqu'il devint évident qu'Acheson avait ébranlé la délégation, l'administration reprit son raisonnement et n'en démordit plus. À dater de cette réunion, le programme d'aide gréco-turc fut présenté comme un élément de la lutte mondiale entre la démocratie et la dictature. Lorsqu'il exposa, le 12 mars 1947, la doctrine qui devait porter son nom, Truman laissa de côté la dimension stratégique de l'analyse d'Acheson pour évoquer en termes wilsoniens traditionnels une lutte entre deux styles de vie :

Un style de vie se fonde sur la volonté de la majorité, et se caractérise par des institutions libres, un gouvernement représentatif, des élections libres, des garanties de liberté individuelle, la liberté d'expression et de religion et le rejet de l'oppression politique. Le second style de vie se fonde sur la volonté d'une minorité imposée de force à la majorité. Il repose sur la terreur et l'oppression, une presse et une radio sous contrôle, des élections truquées et la suppression des libertés individuelles<sup>14</sup>.

De plus, en défendant des pays indépendants, les États-Unis agiraient au nom de la démocratie et de la communauté mondiale, quand bien même, en opposant leur veto, les Soviétiques empêcheraient les Nations unies de donner leur aval : « En aidant des nations libres et indépendantes à maintenir leur liberté, les États-Unis mettront en application les principes de la charte des Nations unies<sup>15</sup>. »

Mieux informés de l'histoire américaine, les dirigeants soviétiques auraient compris que les paroles du président ne présageaient rien de bon. La doctrine Truman marquait un tournant décisif ; en effet, une fois que l'Amérique aurait lancé son défi moral, la *Realpolitik* telle que la comprenait Staline serait définitivement révolue, et les négociations pour obtenir des concessions mutuelles hors de question. Désormais, le conflit ne pourrait être réglé que par un changement des objectifs soviétiques ou par l'effondrement du système soviétique, ou les deux à la fois.

Truman avait qualifié sa doctrine de « politique des États-Unis pour soutenir des peuples libres qui résistent aux tentatives d'asservissement venant de minorités armées ou de pressions extérieures<sup>16</sup> ». Inévitablement, des critiques de cette conception de la défense de la démocratie s'élevèrent aux deux extrémités du spectre politique et intellectuel. Certains firent valoir que l'Amérique défendait des pays qui, même importants, n'en étaient pas dignes moralement ; d'autres objectèrent qu'elle s'engageait à défendre des pays qui, libres ou non, ne revêtaient aucun caractère vital pour sa sécurité. Cette ambiguïté persista, engendrant presque à chaque crise des débats sur les objectifs américains qui ne sont toujours pas clos. La politique étrangère américaine a toujours été obligée, depuis, de louvoyer entre les censeurs qui la taxent d'amoralité et ceux qui lui reprochent d'outrepasser l'intérêt national par son moralisme toujours en croisade.

Ayant posé que l'avenir même de la démocratie était en jeu, l'Amérique ne pouvait se permettre d'attendre qu'une guerre civile se déclenche vraiment, comme la chose venait de se produire en Grèce ; il était dans sa nature d'essayer de la prévenir. C'est exactement ce que fit le secrétaire d'État Marshall le 5 juin, moins de trois mois après l'annonce de la doctrine Truman, dans une allocution de remise de diplômes à Harvard, lorsqu'il assigna à l'Amérique la tâche de supprimer les conditions économiques et sociales qui conduisent à l'agression. L'Amérique aiderait l'Europe à se relever, annonça-t-il, pour écarter les « désordres politiques » et le « désespoir », reconstruire l'économie mondiale et nourrir des institutions libres. Aussi, « tout gouvernement qui veut contribuer à la tâche de redressement jouira, j'en suis sûr, de la plus entière coopération de la part du gouvernement des États-Unis<sup>17</sup> ».

Forts de leur programme de réforme économique et sociale, les États-Unis faisaient savoir qu'ils s'opposeraient à tout gouvernement, mais aussi à toute organisation qui entraverait le processus de redressement européen. Marshall visait à mots couverts les partis communistes et leurs sous-marins : « [...] les gouvernements, les partis et les groupes politiques qui cherchent à perpétuer la misère humaine pour en tirer profit sur le plan politique ou autre se heurteront à l'opposition des États-Unis<sup>18</sup> ».

Seul un pays aussi idéaliste, aussi novateur et aussi inexpérimenté que les États-Unis pouvait proposer un plan de relèvement économique *mondial* exclusivement fondé sur ses propres ressources. Et l'élan même de ce dessein suscita un engagement national qui porta la génération de la guerre froide jusqu'à la victoire finale. Le programme de reprise économique, déclarait le secrétaire d'État, ne serait dirigé « contre aucun pays, contre aucune doctrine, mais contre la famine, la pauvreté, le désespoir et le chaos<sup>19</sup> ». Comme au moment de la proclamation de la charte de l'Atlantique, une croisade contre la faim et le désespoir parlait plus aux Américains que les appels à l'intérêt immédiat ou à l'équilibre des forces.

De toutes ces initiatives sortit un document qui allait servir de bible à la politique d'endiguement pendant plus d'une génération, et lui donna même son nom. Tous les courants de pensée américains de l'après-guerre se trouvèrent réunis dans un article extraordinaire, publié en juillet 1947 dans *Foreign Affairs*. Signé « X », on en identifia l'auteur par la suite : George Kennan, alors à la tête du Policy Planning Staff\* du département d'État. Parmi les milliers d'articles écrits depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, « Les sources du comportement soviétique » de Kennan constitue, à lui seul, une catégorie à part. Dans cette adaptation littéraire de son « long télégramme », écrite avec lucidité et argumentée avec passion, Kennan élevait le débat sur le défi lancé par l'Union soviétique au niveau de la philosophie de l'histoire.

Au moment où parut l'article, l'intransigeance de Moscou était le grand thème à la mode. Or la contribution de Kennan se démarqua des autres en expliquant en quoi l'hostilité envers les démocraties faisait partie intégrante de la structure intérieure de l'Union soviétique, et pourquoi celle-ci se révélerait imperméable aux politiques de conciliation occidentales.

Les tensions avec le monde extérieur relevaient de la nature même de la théorie communiste et, surtout, de la manière dont le système soviétique était dirigé sur le plan intérieur. Le parti formait le seul groupe organisé, le reste de la société étant fragmenté en une masse confuse. De sorte que l'Union soviétique s'efforçait, par son hostilité irréconciliable envers le monde extérieur, d'adapter les affaires internationales à son rythme interne. Le but premier de sa politique était de

s'assurer qu'elle a rempli tous les coins et recoins disponibles de la puissance mondiale. Mais, si elle rencontre des barrières infranchissables sur son chemin,

---

\* Groupe d'élaboration des orientations politiques (*N.d.T.*).

elle les accepte et s'en accommode avec philosophie. Rien, dans la psychologie soviétique, n'indique que ce but doit être atteint à un moment déterminé<sup>20</sup>.

On pouvait avoir le dernier mot sur la stratégie soviétique grâce à « une politique ferme contenant les Russes par une force contraire exercée en tous les points géographiques où ils montrent des signes d'empiétement sur les intérêts d'un monde en paix et stable<sup>21</sup> ».

Comme presque tous les documents de politique étrangère contemporaine, l'article de Kennan ne se souciait pas de définir un objectif diplomatique précis. Il esquissait le rêve américain séculaire d'une paix conquise par la conversion de l'adversaire, bien que dans un langage plus noble et avec une lucidité infiniment plus tranchante qu'aucun autre de ses contemporains. Mais, là où Kennan se démarquait des autres spécialistes, c'est qu'il décrivait le mécanisme qui, tôt ou tard, à travers une lutte de puissance ou une autre, devait fondamentalement transformer le système soviétique. Comme ce système n'avait jamais réussi de transfert de pouvoir « légitime », Kennan pensait qu'à un moment donné les candidats au pouvoir pourraient vraisemblablement

puiser dans ces masses politiquement immatures et inexpérimentées afin d'appuyer leurs revendications respectives. Si cela se produisait un jour, il en résulterait peut-être des conséquences curieuses pour le parti communiste, car ses membres n'ont été formés en général qu'à la pratique d'une discipline et d'une obéissance de fer et ignorent l'art du compromis et de l'arrangement [...]. Si, par conséquent, il devait survenir quelque élément qui désorganise l'unité et l'efficacité du parti en tant qu'instrument politique, la Russie soviétique pourrait se transformer du jour au lendemain de l'une des sociétés nationales les plus fortes en l'une des plus faibles et des plus pitoyables<sup>22</sup>.

Aucun document ne prévoyait avec autant de justesse ce qui se produisit effectivement après l'avènement de Mikhaïl Gorbatchev. Et, au lendemain de l'effondrement si absolu de l'Union soviétique, il peut paraître mesquin de souligner l'ampleur de la mission prescrite par Kennan à son peuple. Il chargeait en effet l'Amérique de s'opposer aux pressions soviétiques aux marches d'une vaste périphérie qui englobait l'Asie, le Moyen-Orient et l'Europe. Or le Kremlin était libre de choisir l'endroit où il attaquerait, et sans doute ne le ferait-il que là où il jugerait avoir l'avantage. Tout au long des crises qui suivirent, on estima ainsi que l'objectif politique américain consistait à préserver le *statu quo*, cet effort global ne précipitant l'effondrement définitif du communisme qu'après une interminable série de conflits manifestement non concluants. Qu'un observateur aussi fin que George Kennan ait pu assigner à son pays un rôle aussi mondial, aussi austère, et en même temps aussi délicat, est l'expression la plus achevée de l'optimisme national de l'Amérique et de sa confiance en soi.

Cette doctrine austère, voire héroïque, fondée sur la lutte perpétuelle engagea le peuple américain dans d'incessants combats, gouvernés par des règles

qui laissaient l'initiative à l'adversaire et limitaient le rôle de l'Amérique à renforcer les pays déjà situés de son côté de la ligne de démarcation, bref, dans une politique de sphères d'intérêt classique. En renonçant aux négociations, la politique d'endigement gaspilla pourtant un temps précieux alors que l'Amérique n'avait jamais été, relativement, aussi forte : n'avait-elle pas encore le monopole de la bombe atomique ? Et le fait est qu'en raison du postulat de l'endigement – à savoir que les positions de force restaient à construire – la guerre froide fut une période de militarisation pendant laquelle domina l'impression, absolument fautive, de la relative faiblesse de l'Occident.

La rédemption de l'Union soviétique devint ainsi le but ultime de la politique étrangère : la stabilité ne pourrait émerger qu'une fois le mal exorcisé. Ce n'est pas un hasard si l'article de Kennan se terminait par une péroraison enseignant à ses compatriotes impatientes et épris de paix les vertus de la patience, et leur présentant leur rôle dans l'arène internationale comme une mise à l'épreuve des mérites de leur pays :

La question des relations soviéto-américaines est par essence une mise à l'épreuve de la valeur générale des États-Unis en tant que nation parmi les nations [...]. [L]’observateur réfléchi des relations russo-américaines ne trouvera aucune raison de se plaindre du défi lancé par le Kremlin à la société américaine. Il éprouvera au contraire une certaine gratitude envers une Providence qui, en plaçant le peuple américain devant ce défi implacable, a fait dépendre son entière sécurité, en tant que nation, de sa capacité à unir ses efforts et à accepter les responsabilités du leadership moral et politique que l'histoire entendait clairement lui confier<sup>23</sup>.

Ces nobles sentiments se caractérisaient par une ambivalence peu ordinaire : ils appelaient l'Amérique à assumer une mission mondiale, mais en lui compliquant la tâche au point qu'elle faillit se désunir pour la mener à bien. Or l'ambivalence en question sembla donner un élan extraordinaire à la politique américaine. Bien qu'essentiellement passif en matière diplomatique, l'endigement suscita une créativité opiniâtre lorsqu'il s'agit de construire des « positions de force » économiques et militaires. Cette vitalité s'explique par le fait que cette doctrine fusionnait les enseignements et les convictions nés des deux expériences majeures de la génération américaine précédente. Le New Deal avait convaincu les Américains que les menaces sur la stabilité politique découlaient principalement de l'écart entre les attentes économiques et sociales et la réalité, d'où le plan Marshall. La Seconde Guerre mondiale leur avait appris que la meilleure protection contre l'agression c'était une puissance écrasante et la volonté d'en faire usage, d'où l'Alliance atlantique. Le plan Marshall fut conçu pour relever l'économie de l'Europe, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour veiller sur sa sécurité.

L'OTAN fut la première alliance militaire en temps de paix de l'histoire américaine. Elle eut pour cause immédiate le coup d'État communiste de

février 1948 en Tchécoslovaquie. Après l'annonce du plan Marshall, Staline accéléra la mainmise communiste sur l'Europe de l'Est. Il adopta une attitude rigide, sinon paranoïaque, en matière d'allégeance des pays d'Europe de l'Est envers Moscou. On élimina des dirigeants communistes de toujours, lorsqu'ils étaient soupçonnés d'éprouver quelque sentiment national. En Tchécoslovaquie, le parti communiste avait remporté les élections libres et contrôlait le gouvernement. Mais ce succès ne suffisait pas à Staline. Le gouvernement élu fut renversé et le ministre des Affaires étrangères non communiste, Jan Masaryk, fils du fondateur de la république de Tchécoslovaquie, se tua en tombant de la fenêtre de son bureau, presque sûrement poussé par des hommes de main du parti. Une dictature communiste fut mise en place à Prague.

Pour la seconde fois en moins de dix ans, Prague devint le symbole autour duquel s'organisa la résistance au totalitarisme. De la même façon que l'occupation de Prague par les nazis avait été pour la Grande-Bretagne, en 1939, la goutte d'eau qui avait fait déborder le vase, le coup d'État communiste conduisit les États-Unis et les démocraties d'Europe de l'Ouest, neuf ans plus tard, à s'unir pour empêcher qu'un autre pays européen subisse le même sort.

La brutalité du coup de Prague réactiva la crainte de voir les Soviétiques parrainer d'autres prises de pouvoir similaires – par exemple en fomentant un coup d'État communiste pour installer un nouveau gouvernement communiste et en employant la force militaire pour asseoir celui-ci. C'est ainsi qu'en avril 1948 plusieurs pays d'Europe de l'Ouest formèrent le pacte de Bruxelles, une entente défensive conçue pour repousser toute tentative de renversement des gouvernements démocratiques par la force. Toutefois, toutes les analyses des positions de pouvoir relatives montraient que l'Europe de l'Ouest était trop affaiblie pour repousser une attaque soviétique. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord vit ainsi le jour pour associer l'Amérique à la défense de l'Europe de l'Ouest. L'OTAN marquait une innovation sans précédent dans la politique étrangère américaine : les forces américaines, unies à celles du Canada, se joignaient aux armées de l'Europe de l'Ouest sous un commandement international. Il en résulta un affrontement entre deux alliances militaires, et entre deux sphères d'influence qui se faisaient face sur toute la longueur d'une ligne de démarcation située en Europe centrale.

L'Amérique ne voyait pourtant pas les choses sous cet angle. La doctrine wilsonienne était trop puissante pour permettre à l'Amérique de qualifier d'alliance un dispositif protégeant le *statu quo* territorial en Europe. Aussi les porte-parole de l'administration Truman s'évertuèrent-ils tous à démarquer l'OTAN de tout ce qui ressemblait, de près ou de loin, à une coalition traditionnelle destinée à protéger l'équilibre des forces. Comme ils avaient répété avec insistance qu'ils voulaient créer des « positions de force », ce *distinguo* requérait une sérieuse dose d'ingéniosité. Ils se montrèrent néanmoins à la hauteur de l'entreprise. Lorsqu'il témoigna en faveur de l'OTAN devant la commission des Relations étrangères du Sénat, Warren Austin, un ancien sénateur qui devint ambassadeur auprès des Nations unies, résolut le problème en déclarant que l'équilibre des forces avait vécu :

Le vieux combattant qu'était l'équilibre des forces a été définitivement démobilisé lorsqu'on a formé les Nations unies. Les peuples des Nations unies, en décidant d'associer leurs efforts par l'entremise de l'organisation internationale pour maintenir la paix et la sécurité internationales et prendre, à cette fin, des mesures collectives efficaces, a mis en place officiellement les conditions assurant la prépondérance des forces pour la paix. Et c'en a été fini de ce vieux vestige<sup>24</sup>.

La commission des Affaires étrangères du Sénat accueillit la boutade avec un sourire. La plupart de ceux qui s'exprimèrent en faveur de l'OTAN s'inspiraient largement d'un document émanant du département d'État, intitulé « Différences entre le traité de l'Atlantique Nord et les alliances militaires traditionnelles <sup>25</sup> ». Cet extraordinaire document se voulait une étude historique de sept alliances formées après le début du XIX<sup>e</sup> siècle, de la Sainte-Alliance de 1815 au pacte germano-soviétique de 1939. Il concluait que le traité de l'Atlantique Nord ne ressemblait à aucune d'elles, « ni dans la lettre ni dans l'esprit ». Bien que se défendant « vertueusement » de toute « intention agressive ou expansionniste », « la plupart » des alliances traditionnelles avaient, y lisait-on, des fins autres que défensives.

Le plus ahurissant est que le document du département d'État affirmait que l'OTAN n'était pas conçue pour défendre le *statu quo* en Europe, ce qui ne pouvait manquer de surprendre les alliés de l'Amérique. L'Alliance atlantique, disait-on, soutenait des principes, pas des territoires; elle ne s'opposait pas au changement, seulement à l'usage de la force pour l'introduire. Le traité de l'Atlantique Nord, concluait l'analyse du département d'État, « n'est dirigé contre personne; il est uniquement dirigé contre l'agression. Il ne cherche pas à influencer un "équilibre des forces" mouvant, mais à renforcer l'"équilibre des principes" ». Le document saluait le traité et son contemporain, le pacte de Rio pour la défense interaméricaine, qui marquaient une « évolution dans le concept de sécurité collective », et avalisait une déclaration du président de la commission du Sénat, Tom Connally, qui voyait dans le traité non pas une alliance militaire, mais « une alliance contre la guerre elle-même <sup>26</sup> ».

Aucun étudiant de second cycle en histoire n'aurait obtenu son diplôme avec une telle analyse. Historiquement, les alliances désignaient rarement les pays qu'elles visaient. Elles spécifiaient à la place les conditions qui les amenaient à entrer en jeu – exactement ce que faisait l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Étant donné qu'en 1949 l'Union soviétique était le seul agresseur en puissance en Europe, les noms s'imposaient moins que jamais. L'insistance avec laquelle on soulignait que les États-Unis défendaient des principes et non des territoires était fondamentalement américaine, bien que peu faite pour rassurer des pays qui redoutaient plus que tout l'expansionnisme soviétique. L'argument selon lequel l'Amérique s'opposait au changement induit par la force et non au changement en soi rendait un son tout aussi creux et inquiétant; dans toute la longue histoire de l'Europe, on aurait difficilement trouvé des exemples de changements territoriaux provoqués par autre chose que la force.

Pourtant, peu de documents du département d'État ont recueilli l'approbation aussi complète d'une commission des Affaires étrangères du Sénat aussi méfiante que celle-là. Avec une obstination irréductible, le sénateur Connally fit sien le thème de l'administration, à savoir que l'OTAN avait pour but de s'opposer non à un pays précis, mais au concept d'agression. Un extrait de l'audition du secrétaire d'État Dean Acheson témoigne de la ferveur inconditionnelle de Connally :

LE PRÉSIDENT [le sénateur Connally] : M. le Secrétaire, vous avez fait valoir assez clairement – cela ne fera aucun mal de le répéter – que ce traité ne visait aucune nation en particulier. Il vise seulement une nation ou un pays qui envisage ou entreprend une agression armée contre les membres des puissances signataires. C'est bien cela ?

LE SECRÉTAIRE ACHESON : Exactement, sénateur. Il ne vise aucun pays ; il vise uniquement une agression armée.

LE PRÉSIDENT : Autrement dit, sauf si une nation autre que les signataires envisage, étudie ou prépare une agression ou une attaque armée contre une autre nation, il n'y a pas lieu de redouter ce traité.

LE SECRÉTAIRE ACHESON : Non, sénateur. Et il me semble qu'une nation qui affirmerait être visée par lui devrait se remettre en mémoire le proverbe biblique, à savoir que « le méchant fuit sans que nul le poursuive »<sup>27</sup>.

Une fois qu'elle eut saisi l'esprit du projet, la commission se prononça en sa faveur – comme en témoigne cet échange avec le secrétaire à la Défense, Louis Johnson :

LE PRÉSIDENT : En fait, ce traité n'est nullement une alliance militaire. Il se borne à une défense contre une attaque armée.

LE SECRÉTAIRE JOHNSON : Parfaitement.

LE PRÉSIDENT : C'est exactement l'inverse d'une alliance militaire.

LE SÉNATEUR TYDING : Il est entièrement défensif.

LE PRÉSIDENT : Entièrement défensif. Si l'on tient absolument à parler d'alliance, c'est une alliance de paix.

LE SECRÉTAIRE JOHNSON : J'aime vous l'entendre dire !

LE PRÉSIDENT : C'est une alliance contre une attaque armée, c'est une alliance contre la guerre, et elle n'entraîne pas les obligations fondamentales d'une alliance militaire, telles que nous les connaissons. C'est bien cela ?

LE SECRÉTAIRE JOHNSON : Absolument<sup>28</sup>.

Bref, n'étant pas une alliance à proprement parler, l'Alliance atlantique pouvait prétendre à l'universalité morale. Elle représentait la majorité du monde contre la minorité des fauteurs de troubles. D'une certaine façon, son rôle consistait à agir jusqu'au moment où le Conseil de sécurité des Nations unies prendrait « les mesures nécessaires pour rétablir la paix et la sécurité »<sup>29</sup>.

Dean Acheson était un secrétaire d'État d'un rare talent politique et qui

connaissait bien l'histoire. On imagine qu'une lueur sardonique brilla dans son œil lorsqu'il entendit le président de la commission lui exposer son propre catéchisme. Acheson percevait clairement les exigences de l'équilibre des forces, comme le montrent nombre de ses analyses, particulièrement fines, consacrées aux questions stratégiques<sup>30</sup>. Mais il restait aussi suffisamment américain dans sa façon d'aborder la diplomatie pour être convaincu que l'Europe, laissée à ses propres formules, avait complètement faussé cet équilibre et que ce concept n'aurait de sens pour les Américains qu'intégré à un idéal plus élevé. S'exprimant devant l'association des anciens élèves de Harvard longtemps après la ratification du traité, il continuait à défendre l'Alliance atlantique avec des arguments typiquement américains, en y voyant une nouvelle approche des affaires internationales :

[...] elle a favorisé la coopération internationale pour maintenir la paix, pour faire progresser les droits de l'homme, pour hausser le niveau de vie et pour encourager le respect de l'égalité des droits et du droit des peuples à l'autodétermination<sup>31</sup>.

En résumé, l'Amérique ferait tout pour l'Alliance atlantique, sauf l'appeler une alliance. Elle pratiquerait une politique de coalition aussi longtemps que ses actions se justifieraient au nom de la doctrine de la sécurité collective, proposée au départ par Wilson comme solution de rechange au système d'alliances. Ainsi, l'équilibre européen ressuscitait dans un discours purement américain.

Bien qu'aussi importante que l'Alliance atlantique, la création de la République fédérale d'Allemagne, résultant de la fusion des zones d'occupation américaine, britannique et française, passa plus inaperçue du public américain. D'une part, ce nouvel État marquait la dislocation de l'œuvre de Bismarck, puisque l'Allemagne était condamnée à rester divisée pendant une période indéterminée. D'autre part, l'existence de la République fédérale lançait un défi durable à la présence soviétique en Europe centrale, car celle-ci ne devait jamais accepter l'État soviétique d'Allemagne de l'Est (créé par les Soviétiques à partir de leur propre zone d'occupation). Pendant vingt ans, la République fédérale refusa de reconnaître la République démocratique allemande et menaça de rompre ses relations diplomatiques avec tout pays qui le ferait. Après 1970, elle renonça à ce qu'on appelait la « doctrine Hallstein » et établit des relations diplomatiques avec l'Allemagne de l'Est, mais en continuant à affirmer qu'elle s'exprimait au nom de la population allemande tout entière.

La détermination avec laquelle l'Amérique entreprit de combler le vide de puissance en Europe surprit même les plus farouches partisans de l'endiguement. Churchill écrivit plus tard : « Je ne pensais guère à la fin de 1944 que le département d'État, soutenu par une opinion américaine écrasante, allait en un peu plus de deux ans non seulement adopter la ligne que nous avons amorcée et la poursuivre, mais s'emploierait avec fougue et à grand prix, y compris militaire, à la mener à bien<sup>32</sup>. »

Quatre ans après la capitulation sans condition des puissances de l'Axe, l'ordre international présentait de nombreux points communs avec celui qui avait prévalu à la veille de la Première Guerre mondiale : deux alliances rigides, séparées par une marge de manœuvre très étroite, se faisaient face, cette fois dans le monde entier. On relevait néanmoins une différence déterminante : les alliances d'avant la Première Guerre mondiale étaient soudées par une même crainte, à savoir que la défection d'un partenaire fit s'écrouler l'édifice qu'elles considéraient comme indispensable à leur sécurité. Pendant la guerre froide, chaque camp était dominé par une superpuissance suffisamment indispensable et suffisamment prudente pour empêcher chacun des alliés de plonger le monde dans la guerre. Et l'existence de l'arme nucléaire rendait impossible l'illusion de juillet 1914, à savoir que la guerre serait courte et indolore.

Le leadership américain de l'Alliance garantissait que le nouvel ordre international serait justifié en des termes moraux, voire messianiques. Les dirigeants américains consentirent des efforts et des sacrifices, inconnus jusque-là des coalitions du temps de paix, au nom de valeurs fondamentales et de solutions générales, renonçant aux calculs de sécurité nationale et d'équilibre qui caractérisaient la diplomatie européenne.

Par la suite, des critiques dénoncèrent ce qu'ils appelèrent le cynisme de ce discours moral. Mais ceux qui connaissaient les auteurs de la politique d'endiguement ne mettaient pas en doute leur sincérité. Et l'Amérique ne se serait pas livrée pendant quarante ans à une tâche exténuante au nom d'une politique qui ne reflétait pas ses valeurs et ses idéaux les plus profonds. L'omniprésence des valeurs morales dans les documents les plus secrets, qui n'étaient surtout pas destinés à tomber sous les yeux du grand public, le prouve amplement.

On peut citer à ce propos un document issu du Conseil national de sécurité, le NSC-68 d'avril 1950, qui allait exprimer officiellement la stratégie américaine de la guerre froide. Le NSC-68 définissait l'intérêt national essentiellement en termes moraux. Les revers moraux, posait-il, se révélaient encore plus dangereux que les déboires matériels :

[...] une défaite des institutions libres où que ce soit est une défaite sur toute la ligne. Le choc que nous avons éprouvé à la destruction de la Tchécoslovaquie était sans commune mesure avec l'importance matérielle de la Tchécoslovaquie pour l'Amérique. Au sens matériel, ses ressources étaient déjà à la disposition des Soviétiques. Mais lorsque l'intégrité des institutions tchèques a été détruite, c'est sur l'échelle intangible des valeurs que nous avons enregistré une perte plus dommageable que la perte matérielle que nous avons déjà subie<sup>33</sup>.

Les intérêts vitaux ayant été assimilés à des principes moraux, les objectifs stratégiques de l'Amérique s'évaluaient désormais en termes de valeur et non de puissance – « pour nous affermir, à la fois dans l'affirmation de nos valeurs dans la conduite de notre vie nationale, et dans le développement de notre force politique et économique<sup>34</sup> ». Décidément, la doctrine des pères fondateurs de l'Amérique, qui faisaient de leur nation le phare de la liberté pour

l'humanité tout entière, imprégnait la philosophie américaine de la guerre froide. Rejetant le courant de pensée qui s'exprimait dans le refus de John Quincy Adams d'«aller chercher à l'étranger des monstres à détruire», les rédacteurs du NSC-68 préféraient ainsi voir l'Amérique revêtir son armure de croisé : «C'est seulement par l'affirmation concrète de nos valeurs essentielles, à l'étranger comme chez nous, que nous préserverons notre intégrité, le seul vrai moyen de faire avorter les desseins du Kremlin<sup>35</sup>.»

Dans cette optique, la conversion de l'adversaire devenait l'objectif de la guerre froide : on devait «favoriser un changement fondamental de la nature du système soviétique» amenant les Soviétiques «à accepter les conditions spécifiques et limitées nécessaires à l'existence d'un environnement national où des institutions libres puissent s'épanouir, et où les peuples russes auront une nouvelle chance d'élaborer leur propre destin<sup>36</sup>».

S'il décrivait ensuite les mesures militaires et économiques indispensables à la mise en place de positions de force, le NSC-68 ne s'articulait ni autour des concessions mutuelles chères à la diplomatie traditionnelle ni autour de la perspective d'une ultime épreuve de force, apocalyptique désormais. Pendant la période où elle détint le monopole de l'arme atomique, l'Amérique justifia sa répugnance à l'employer ou à menacer de le faire par un raisonnement qu'elle seule tenait : la victoire, dans une telle guerre, serait temporaire et donc insatisfaisante. Quant à une solution négociée, «un règlement général ne pourrait se fonder que sur des sphères d'influence et de non-influence, "règlement" que le Kremlin risquerait de vouloir exploiter à son avantage<sup>37</sup>». En d'autres termes, l'Amérique refusait d'envisager de gagner une guerre, ou même une solution globale, qui n'entraînerait pas la conversion de l'adversaire.

Malgré son réalisme irréductible déclaré, le NSC-68 commençait par un exorde sur la démocratie et concluait que l'histoire travaillait en dernier ressort pour l'Amérique. Et ce document est exceptionnel en ce qu'il associe des revendications universelles au renoncement à la force. Jamais encore une grande puissance n'avait formulé des objectifs qui grevaient autant ses propres ressources à seule fin de propager ses valeurs nationales. Et elle les atteindrait au moyen non pas d'une conquête mondiale, la façon de faire habituelle des croisés, mais d'une réforme mondiale. Or l'Amérique, tout en s'étant convaincue de sa relative faiblesse militaire, se trouva disposer pour mener à bien cette entreprise d'une force qui fut, pour un temps, d'une supériorité sans précédent.

Au cours de ces premières phases du périple de l'Amérique dans les eaux de l'endiguement, personne n'aurait pu imaginer les tensions dont allait souffrir la psyché américaine, principalement axée, on l'a dit, sur la transformation de l'adversaire mais qui manquait de critères lui permettant de vérifier le succès de sa progression. Il eût paru incroyable à tous ces dirigeants américains, si sûrs d'eux-mêmes, que, moins de vingt ans plus tard, leur pays devrait traverser une grave crise de doute et de conflit intérieur avant d'assister à l'effondrement du communisme – qu'ils avaient prédit. Pour l'heure, ils s'employaient à engager l'Amérique dans son nouveau rôle international, tout en se défendant d'amorcer un virage révolutionnaire dans la conduite de sa politique étrangère.

Tandis qu'il prenait lentement forme, l'endigement se heurtait aux critiques de trois écoles de pensée. Les premiers à ouvrir le feu furent les «réalistes», qui, en la personne de Walter Lippmann, lui reprochèrent d'engendrer une distension psychologique et géopolitique, tout en asséchant les ressources du pays. Le porte-parole de la deuxième école s'appelait Winston Churchill, hostile, on le sait, à l'ajournement des négociations jusqu'à ce qu'on ait mis en place des positions de force. Son raisonnement était le suivant : la position de l'Ouest ne serait jamais aussi forte qu'en ce début de ce qu'on appellerait la guerre froide, et sa position de négociation ne pouvait donc que s'affaiblir. Enfin, il y avait Henry Wallace, qui niait tout simplement à l'Amérique le droit moral de se lancer dans la politique d'endigement. Posant l'égalité foncière des deux camps sur le plan moral, Wallace soutenait que la sphère d'influence soviétique en Europe centrale était légitime et que l'opposition de l'Amérique à cette influence ne faisait qu'accroître les tensions. Il préconisait le retour à ce qu'il estimait être la politique de Roosevelt : mettre fin à la guerre froide par une décision américaine unilatérale.

En sa qualité de porte-parole le plus éloquent des réalistes, Walter Lippmann critiqua le raisonnement de Kennan, à savoir que l'Union soviétique portait en elle le ferment de sa propre ruine. Il jugeait cette théorie trop spéculative pour servir de fondement à la politique américaine :

Dans les prévisions de Mr. X, il n'existe pas de réserves pour les mauvais jours. Il n'existe pas de marge de sécurité en cas de malchance, de mauvaise gestion, d'erreur et d'imprévu. Il nous demande de prendre pour acquis que la puissance soviétique se délabre déjà. Il nous exhorte à croire que nos plus hautes espérances pour ce qui nous concerne seront bientôt réalisées<sup>38</sup>.

L'endigement, disait Lippmann, allait attirer l'Amérique sur la vaste périphérie de l'empire soviétique où se regroupaient, d'après lui, beaucoup de pays qui, pour commencer, n'étaient pas des États au sens moderne. Des interventions militaires aussi lointaines ne pouvaient renforcer la sécurité de l'Amérique et elles affaibliraient à coup sûr sa détermination. L'endigement, toujours au dire de Lippmann, permettait à l'Union soviétique de choisir les points géographiques où les États-Unis rencontreraient le maximum de déconvenues, tout en gardant l'initiative sur le plan diplomatique, voire militaire.

Lippmann insistait sur la nécessité d'établir des critères définissant les régions où il était d'un intérêt vital pour l'Amérique de faire barrage à l'expansion soviétique. Sans cela, les États-Unis seraient forcés de maintenir « un ensemble disparate d'États satellites, clients, dépendants et fantoches » qui permettrait aux nouveaux alliés de l'Amérique d'exploiter l'endigement à leurs fins. Les États-Unis se trouveraient alors dans l'obligation de soutenir des régimes non viables, Washington n'ayant plus que la triste possibilité d'opter pour « l'apaisement, la défaite et l'humiliation ou [...] le soutien [aux alliés des États-Unis] à un prix incalculable<sup>39</sup> ».

Cette analyse annonçait admirablement ce qui attendait les États-Unis,

même si le remède proposé par Lippmann était fort étranger à la tradition universaliste américaine ; il préconisait en effet une politique étrangère conduite non par des principes généraux présumés universellement applicables, mais par l'analyse au coup par coup des intérêts américains. Dans son esprit, la politique américaine devait moins viser à renverser le système communiste qu'à rétablir l'équilibre européen détruit par la guerre. L'endigement sous-entendait une Europe indéfiniment divisée, alors que le véritable intérêt de l'Amérique devait être de proscrire la puissance soviétique du centre du continent européen :

Pendant plus d'une centaine d'années, tous les gouvernements russes ont cherché à s'étendre en Europe de l'Est. Mais c'est seulement depuis que l'Armée rouge a atteint l'Elbe que les dirigeants de la Russie ont été en mesure de réaliser les ambitions de l'Empire russe et les objectifs idéologiques du communisme. Une politique authentique devrait donc avoir pour objectif souverain un règlement qui entraîne l'évacuation de l'Europe [...]. La puissance américaine doit être disponible non pas pour « endiguer » les Russes en des points disséminés, mais pour tenir en échec toute la machine militaire russe, et pour exercer une pression grandissante qui appuie une ligne d'action diplomatique ayant pour objectif concret un règlement signifiant le retrait <sup>40</sup>.

La destinée se montra particulièrement prodigue des talents qu'elle dispensa à l'Amérique dans l'immédiat après-guerre. Les dirigeants politiques américains étaient des individus aussi distingués que chevronnés. Et ils avaient derrière eux une réserve de collaborateurs aussi brillants que John McCloy, Robert Lovett, David Bruce, Ellsworth Bunker, Averell Harriman et John Foster Dulles, qui alternaient au gouvernement et se montraient toujours prêts à servir le président loin de tout esprit partisan.

Il fut donné à l'Amérique de s'inspirer des observations de Lippmann et de Kennan alors qu'ils étaient au plus fort de leurs capacités d'analyse. Kennan comprit correctement la faiblesse inhérente au communisme ; Lippmann prédit avec exactitude les frustrations d'une politique étrangère essentiellement réactive, fondée sur l'endigement. Kennan préconisa la patience et la ténacité pour laisser à l'histoire le temps de révéler ses tendances de fond ; Lippmann prôna l'initiative diplomatique pour parvenir à un règlement en Europe au moment où l'Amérique était au faite de sa puissance. Kennan eut une meilleure intuition des principaux ressorts de la société américaine ; Lippmann, d'un autre côté, comprit les tensions qui naîtraient inévitablement d'une situation bloquée et du soutien que l'Amérique pourrait être conduite à fournir, du fait de l'endigement, à des causes ambiguës.

Lippmann finit par rallier un nombre important de sympathisants à son analyse, mais principalement parmi les adversaires d'un affrontement avec l'Union soviétique. Et leur soutien ne lui fut accordé que sur un volet de son argumentation, et de façon bien partielle. Ils relevèrent ainsi que Lippmann préconisait des objectifs plus limités, mais oublièrent qu'il recommandait aussi

une diplomatie plus offensive. Tant et si bien que ce fut Winston Churchill, alors chef de l'opposition au parlement britannique, qui incarna pendant les années 1940 l'alternative la plus intéressante à la doctrine de l'endigement.

On avait largement attribué à Churchill l'avènement de la guerre froide par son discours sur le « rideau de fer » à Fulton, dans le Missouri. À chaque phase de la Seconde Guerre mondiale, Churchill s'était employé à faire barrage à l'expansionnisme soviétique afin de renforcer les atouts des démocraties durant les négociations de l'après-guerre. Il soutenait l'endigement, mais sans jamais y voir une fin en soi. Se refusant à attendre passivement l'effondrement du communisme, il s'efforçait de modeler l'histoire au lieu de compter sur elle pour faire le travail à sa place. Aussi recherchait-il un règlement négocié.

Le discours de Fulton avait fait allusion à des négociations. Le 9 octobre 1948, à Llandudno, au pays de Galles, Churchill reprit son argument : l'Ouest ne serait jamais en meilleure position pour négocier qu'à ce moment précis. Dans un discours qui passa beaucoup trop inaperçu, il déclara :

La question est la suivante : qu'arrivera-t-il lorsqu'ils posséderont eux-mêmes la bombe atomique et auront accumulé des réserves importantes ? Vous pouvez juger de ce qui se passera alors par ce qui se passe maintenant. Si ces choses surviennent pendant que le bois est vert, que fera-t-on quand il sera sec ? [...] Aucun individu sensé ne peut croire que nous disposons d'un temps illimité. Nous devons précipiter une crise et conclure un règlement définitif. Nous ne devons pas aller notre petit bonhomme de chemin, imprévoyants, incompétents, en attendant qu'il se passe quelque chose, j'entends quelque chose de néfaste pour nous. Les nations occidentales ont toutes les chances de parvenir à un règlement durable, sans effusion de sang, si elles formulent leurs justes exigences pendant qu'elles ont la bombe atomique et avant que les communistes russes ne la détiennent aussi <sup>41</sup>.

Deux ans plus tard, Churchill présentait la même argumentation à la Chambre des communes : les démocraties étaient bien assez fortes pour négocier, et l'attente ne ferait que les affaiblir. Dans un discours prononcé le 30 novembre 1950 en faveur du réarmement de l'OTAN, il déclara que le fait d'armer l'Ouest ne modifierait pas sa position de négociation, qui reposait, en définitive, sur le monopole atomique de l'Amérique :

[...] alors que nous sommes fondés à construire nos forces aussi vite que possible, rien dans ce processus, dans la période que j'ai mentionnée, n'enlèvera à la Russie sa supériorité numérique réelle dans ce qu'on appelle aujourd'hui les armes conventionnelles. Tout ce qu'il fera, c'est nous donner une unité grandissante en Europe et amplifier nos éléments de dissuasion contre l'agression [...]. Je suis donc partisan que nous nous efforcions de parvenir à un règlement avec la Russie soviétique dès que l'occasion se présentera, et de le faire alors que la supériorité immense et sans commune mesure de la bombe atomique

américaine compense la domination soviétique dans tous les autres domaines militaires<sup>42</sup>.

Pour Churchill, la position de force existait déjà ; pour les Américains, elle restait à créer. Churchill voyait les négociations comme un moyen de lier la puissance à la diplomatie. Et, même s'il n'explicita jamais le fond de sa pensée, ses déclarations publiques laissent fortement entendre qu'il envisageait une sorte d'ultimatum diplomatique que les démocraties occidentales auraient adressé à l'Union soviétique. Les dirigeants américains reculaient devant l'idée d'user de leur monopole atomique, même comme menace. Churchill voulait réduire la zone d'influence soviétique mais ne refusait pas la coexistence avec l'URSS dans des limites réduites. Les sphères d'influence suscitaient chez les dirigeants américains une répugnance presque viscérale. Ils voulaient non pas réduire, mais détruire la sphère de l'adversaire. Ils préféraient attendre (aussi longtemps qu'il le faudrait) la victoire totale et la chute du communisme pour apporter une solution *wilsonienne* au problème de l'ordre mondial.

Le désaccord fut ramené à une divergence entre le passé historique de la Grande-Bretagne et celui de l'Amérique. La société de Churchill ne connaissait que trop les règlements défectueux ; Truman et ses conseillers appartenaient à une tradition dans laquelle on résolvait habituellement les problèmes, une fois identifiés, en déployant de grands moyens. D'où la préférence de l'Amérique pour les solutions définitives, et sa méfiance envers le type de compromis dont les Britanniques s'étaient fait une spécialité. Churchill n'éprouvait intellectuellement aucune difficulté à mener de pair la construction de positions de force et la recherche active d'un règlement. Les dirigeants américains considéraient ces entreprises comme des phases successives – ils l'avaient fait pendant la Seconde Guerre mondiale, ils recommenceraient en Corée et au Viêt-nam. Le point de vue américain l'emporta, parce que l'Amérique était plus forte que la Grande-Bretagne et que Churchill, chef de l'opposition britannique, n'avait pas les moyens d'imposer sa stratégie.

Au bout du compte, la contestation la plus bruyante et la plus obstinée à la politique américaine ne vint pas de l'école réaliste de Lippmann ni de la thèse churchillienne coulée au moule de l'équilibre des forces, mais d'une tradition profondément enracinée dans la pensée de l'extrême gauche américaine. Alors que Lippmann et Churchill acceptaient le postulat de l'administration américaine, à savoir que l'expansionnisme soviétique constituait un défi sérieux, et ne contestaient que la stratégie retenue pour le contrer, la critique radicale rejetait toutes les données de l'endiguement. Son principal porte-parole était Henry Wallace, vice-président pendant le troisième mandat de Roosevelt, ancien secrétaire à l'Agriculture et secrétaire au Commerce sous Truman.

Issu de la tradition populiste américaine, Wallace éprouvait à l'encontre de la Grande-Bretagne une invincible méfiance yankee. Comme la plupart des libéraux américains depuis Jefferson, il tenait que « les principes moraux qui gouvern[ai]ent la vie privée d[evai]ent gouverner aussi les affaires internationales<sup>43</sup> ». De l'avis de Wallace, l'Amérique avait dévié de son cap moral et

pratiquait une politique étrangère fondée sur des « principes machiavéliques de fourberie, de force et de méfiance », comme il le déclara dans un discours prononcé à Madison Square Garden le 12 septembre 1946<sup>44</sup>. Les préjugés, la haine et la peur étant les causes profondes des conflits internationaux, les États-Unis n'étaient pas habilités, moralement, à intervenir à l'étranger tant qu'ils n'auraient pas banni ces fléaux de leur propre société.

Ce nouvel extrémisme réaffirmait la vision historique de l'Amérique phare de la liberté, mais la retournait contre elle-même. Pendant toute la guerre froide, la critique radicale postula l'égalité des actions américaines et soviétiques au regard de la morale. L'idée même d'accorder à l'Amérique des responsabilités internationales particulières constituait, aux yeux de Wallace, l'illustration de l'arrogance inhérente à la puissance. Les Britanniques, soutenait-il, dupaient les Américains crédules pour les amener à exécuter leurs désirs : « La politique britannique veut clairement installer la méfiance entre les États-Unis et la Russie et préparer ainsi le terrain pour la Troisième Guerre mondiale<sup>45</sup>. »

Pour Wallace, le conflit entre la démocratie et la dictature présenté par Truman relevait de la fiction. En 1945, époque à laquelle la répression soviétique au lendemain de la guerre était de mieux en mieux connue et où l'on était parfaitement informé de la brutalité avec laquelle la collectivisation avait été menée, Wallace déclarait : « [...] les Russes ont plus de libertés politiques aujourd'hui que jamais par le passé ». Il constatait aussi « de plus en plus de signes de tolérance religieuse » en URSS et soulignait l'« absence fondamentale de conflit entre les États-Unis et l'Union soviétique<sup>46</sup> ».

Selon Wallace, la politique soviétique était motivée moins par l'expansionnisme que par la crainte. En mars 1946, alors qu'il était encore secrétaire au Commerce, il écrivit à Truman :

Les événements des mois derniers ont ramené les Soviétiques à leurs craintes d'« encerclement capitaliste » d'avant 1939 et à l'idée fausse que le monde occidental, y compris les États-Unis, leur est invariablement et unanimement hostile<sup>47</sup>.

Six mois plus tard, dans son discours à Madison Square Garden, Wallace remettait directement en question l'action de Truman, ce qui conduisit le président à exiger sa démission :

Nous pouvons ne pas aimer ce que fait la Russie en Europe de l'Est. Son type de réforme agraire, d'expropriation industrielle et de suppression des libertés fondamentales révolte la grande majorité du peuple des États-Unis. Mais, que cela nous plaise ou non, les Russes vont essayer de socialiser leur sphère d'influence de la même façon que nous essayons de démocratiser la nôtre [...]. La conception russe de la justice socio-économique va régir près d'un tiers du monde. Notre théorie de la démocratie de libre entreprise gouvernera une grande partie du reste. Elles s'efforceront l'une comme l'autre de prouver

laquelle des deux [*sic*], dans sa zone d'influence politique, peut le mieux satisfaire l'homme de la rue<sup>48</sup>.

Par une curieuse inversion des rôles, le défenseur autoproclamé de la moralité en politique étrangère acceptait une sphère d'influence soviétique en Europe de l'Est pour des raisons matérielles, tandis que l'administration dont il dénonçait le cynisme refusait la sphère soviétique pour des raisons morales.

D'après Wallace, l'Amérique n'avait pas le droit d'intervenir unilatéralement tout autour du globe. La défense n'était légitime qu'approuvée par les Nations unies (cela bien que l'Union soviétique y eût un droit de veto), et l'aide économique devait être distribuée par l'entremise d'organisations internationales. Le plan Marshall ne répondant pas à ce critère, Wallace prévoyait qu'il finirait par attirer à l'Amérique l'inimitié de l'humanité tout entière<sup>49</sup>.

Le coup de Prague, le blocus de Berlin et l'invasion de la Corée du Sud eurent raison des objections de Wallace. Candidat aux élections de 1948, il ne totalisa qu'un million de voix – pour la plupart à New York – contre plus de vingt-quatre millions en faveur de Truman, ce qui le plaça en quatrième position, derrière le candidat des Dixiecrats\*, Strom Thurmond.

Wallace réussit néanmoins à développer des thèmes qui inspirèrent la critique radicale américaine pendant toute la guerre froide et occupèrent le devant de la scène pendant la guerre du Viêt-nam. Ceux-ci soulignaient les insuffisances morales de l'Amérique et celles des amis qu'elle soutenait, l'égalité morale fondamentale de l'Amérique et de ses adversaires communistes, l'idée que l'Amérique n'avait nullement l'obligation de défendre une quelconque région du monde contre des menaces largement imaginaires, et qu'en matière de politique étrangère l'opinion internationale était meilleur guide que la géopolitique. La première fois que l'aide à la Grèce et à la Turquie vint sur le tapis, Wallace pressa l'administration Truman de porter le problème devant les Nations unies : « S'ils exerçaient leur droit de veto, les Russes en supporteraient le poids moral [...]. Lorsque nous agissons de manière indépendante [...] c'est nous qui le supportons<sup>50</sup>. » Il importait davantage de s'emparer du noble terrain moral que de savoir si les intérêts géopolitiques étaient sauvegardés.

Bien que la critique radicale de la politique étrangère américaine de l'après-guerre ait été battue en brèche dans les années 1940, ses principes de base révélaient l'existence d'un courant profond d'idéalisme américain qui continuait à tirailler l'âme de la nation. Les convictions morales, qui avaient insufflé tant d'énergie à ses engagements internationaux, avaient parfois amené l'Amérique à se replier sur elle-même devant les déceptions causées par le monde extérieur ou par ses propres imperfections. Dans les années 1920, l'iso-

---

\* Démocrates dissidents de certains États du Sud qui avaient refusé de reconnaître la candidature de Truman (*N.d.A.*).

l'isolationnisme l'avait conduite au repli sous prétexte qu'elle avait trop de vertu pour le monde ; avec le mouvement Wallace, cet isolationnisme redevint d'actualité : l'Amérique devait se refermer sur elle-même parce qu'elle n'en avait pas suffisamment.

Or, lorsqu'elle lança sa première croisade internationale permanente du temps de paix, le temps du doute généralisé était encore bien loin. La génération qui avait construit le New Deal et gagné la Seconde Guerre mondiale éprouvait une énorme foi en elle-même et dans la mission des États-Unis. Et l'idéalisme de la nation se prêtait à la gestion d'un monde dominé par deux puissances, et beaucoup moins aux combinaisons subtiles de la diplomatie d'équilibre des forces traditionnelle. Seule une société dotée d'une énorme confiance dans ses réalisations et dans son avenir pouvait rassembler l'énergie obstinée et les ressources nécessaires pour instaurer un ordre mondial dans lequel les ennemis vaincus seraient apaisés, où les alliés prostrés se relèveraient et où les adversaires se convertiraient. Les grandes entreprises sont parfois mues par une touche d'ingénuité.

Entre autres conséquences, la politique d'endiguement conduisait les États-Unis à se confiner dans une diplomatie essentiellement passive au moment où ils se trouvaient au faîte de leur puissance. C'est pourquoi l'endiguement se voyait de plus en plus remis en question par un autre groupe d'électeurs, dont John Foster Dulles devint le porte-parole le plus bruyant. S'y retrouvaient les conservateurs qui en acceptaient les principes mais contestaient la lenteur du rythme auquel il se mettait en place. Même s'il réussissait, en dernier ressort, à déstabiliser la société soviétique, l'endiguement prendrait trop de temps et exigerait trop d'argent, soutenaient-ils. Quoi qu'il pût accomplir, une stratégie de libération accélérerait les choses. À la fin de la présidence de Truman, la politique d'endiguement subit ainsi les tirs croisés de ceux qui l'estimaient trop belliqueuse (les disciples de Wallace) et de ceux qui la jugeaient trop passive (les républicains conservateurs).

Le débat se précipita car, comme l'avait prévu Lippmann, les crises internationales se déplaçaient de plus en plus vers les régions périphériques du globe, où l'enjeu moral devenait plus flou et les menaces visant directement la sécurité américaine plus difficiles à prouver. L'Amérique se trouva conduite à faire la guerre dans des zones qu'aucune alliance ne protégeait, au nom de causes ambiguës, et avec des résultats peu concluants. De la Corée au Viêt-nam, ces entreprises alimentèrent la critique radicale, qui continua de remettre en question la validité morale de l'endiguement.

Une nouvelle variante de l'exceptionnalisme américain faisait surface. Malgré toutes ses imperfections, l'Amérique du XIX<sup>e</sup> siècle se considérait comme le phare de la liberté ; dans les années 1960 et 1970, on déclara que le flambeau menaçait de s'éteindre et avait besoin d'être rallumé afin que l'Amérique puisse retrouver son rôle de leader dans le combat pour la liberté. Le débat sur l'endiguement se transforma ainsi en lutte pour la régénération de l'âme de l'Amérique.

Dès 1957, même George Kennan réinterprétait l'endiguement sous cet éclairage lorsqu'il écrivait :

À mes compatriotes qui m'ont souvent demandé à quoi il fallait s'attaquer pour faire le mieux barrage à la menace soviétique, j'ai dû répondre : à nos défaillances américaines, aux choses dont nous avons honte ou qui nous tourmentent ; au problème racial, aux conditions de vie dans nos grandes villes, à l'éducation et à l'entourage de nos jeunes gens, à l'écart grandissant qui se creuse entre le savoir spécialisé et la compréhension générale<sup>51</sup>.

Dix ans auparavant, avant d'être déçu par ce qu'il appela la militarisation de son idée, George Kennan aurait admis que la question ne se posait pas en ces termes. Un pays qui fait de sa propre perfection le principe de sa politique étrangère ne parviendra ni à la perfection ni à la sécurité. Qu'en 1957 tous les garde-fous du monde libre se soient retrouvés armés donne la mesure de la prouesse de Kennan, dont les analyses avaient contribué de façon décisive à cet effort. Et c'est précisément parce que ces garde-fous étaient si bien armés que l'Amérique put s'autoriser une solide dose d'autocritique.

L'endiguement était une théorie extraordinaire – à la fois réaliste et idéaliste, profonde dans son évaluation des motivations soviétiques, et pourtant curieusement abstraite dans ses prescriptions. Résolument américaine par son utopie, elle postulait qu'on pouvait obtenir l'effondrement d'un adversaire totalitaire par des voies foncièrement inoffensives. Bien que formulée au plus haut de la puissance absolue de l'Amérique, elle affirmait la faiblesse relative de celle-ci. Posant l'hypothèse d'un affrontement diplomatique grandiose au moment où il atteindrait son point culminant, l'endiguement n'assignait aucun rôle à la diplomatie tant que la catharsis par laquelle les cavaliers blancs accepteraient la conversion des cavaliers noirs ne se serait pas produite.

Assorti de toutes ces conditions, l'endiguement guida l'Amérique à travers plus de quarante années de construction, de lutte et, enfin, de triomphe. La victime de ses ambiguïtés se révéla être non pas les peuples que l'Amérique avait entrepris de défendre – avec succès dans l'ensemble –, mais la conscience américaine. En se torturant dans sa quête traditionnelle de perfection morale, elle sortit meurtrie par toutes ces années d'efforts et de polémiques, bien qu'elle eût atteint presque tous les objectifs qu'elle s'était fixés.



19

## Le dilemme de l'endiguement : la guerre de Corée

Les États-Unis ne rapatrièrent pas leurs *boys* d'Europe, comme l'avait imaginé Roosevelt. Ils y restèrent au contraire profondément engagés, afin de soutenir institutions et programmes destinés à prévenir les incursions soviétiques et de faire pression partout où ils le pouvaient.

Pendant trois ans, la politique d'endiguement donna les résultats qu'on en attendait. L'Alliance atlantique fit barrage à l'expansion soviétique, tandis que le plan Marshall consolidait l'Europe de l'Ouest sur le plan économique et social. Le programme d'aide gréco-turc détourna les visées de Moscou en Méditerranée orientale, et le blocus de Berlin prouva que les démocraties n'hésiteraient pas à risquer la guerre pour défendre leurs droits reconnus. Chaque fois, l'Union soviétique préféra faire marche arrière plutôt que de risquer l'épreuve de force avec les États-Unis.

Toutefois, la théorie de l'endiguement avait un défaut majeur, qui obligeait les dirigeants américains à fonder leur action sur deux prémisses erronées, à savoir : les problèmes auxquels ils se heurteraient seraient aussi

dénués d'ambiguïté que pendant la Seconde Guerre mondiale, les communistes attendraient passivement la chute de leur régime postulée par l'endiement. Ils négligèrent l'hypothèse que ceux-ci pourraient chercher à opérer une brèche, en choisissant comme cible la zone qui mettrait l'Amérique le plus en difficulté sur le plan politique ou stratégique.

L'Europe avait servi d'argumentaire pour vendre l'endiement à un Congrès réticent. La crainte d'une incursion soviétique en Méditerranée s'était traduite par le programme d'aide gréco-turc, et le risque d'une attaque soviétique contre l'Europe de l'Ouest avait entraîné la formation de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. L'idée d'une éventuelle poussée soviétique en un autre point du globe effleura tout au plus quelques esprits.

Et puis, le 25 juin 1950, les ambiguïtés de l'endiement s'imposèrent brutalement à l'Amérique, lorsqu'elle fut confrontée à l'agression militaire d'un vassal communiste contre un pays que Washington considérait comme ne faisant pas partie de son périmètre de défense et dont il avait retiré toutes les forces américaines l'année précédente. L'agresseur était la Corée du Nord, la victime la Corée du Sud – deux pays qui ne pouvaient être plus éloignés de l'Europe, pivot de la stratégie américaine. Pourtant, quelques jours à peine après l'attaque nord-coréenne, Truman préleva en toute hâte un corps expéditionnaire sur les troupes d'occupation du Japon, mal entraînés, pour les besoins d'une stratégie défensive ponctuelle que l'Amérique n'avait jamais préparée ni soumise au Congrès. La doctrine politique et stratégique américaine de l'après-guerre avait tout bonnement ignoré l'éventualité d'une telle agression.

Les dirigeants américains n'avaient défini que deux causes de guerre possibles : une attaque surprise de l'Union soviétique contre les États-Unis, ou une invasion de l'Europe de l'Ouest par l'Armée rouge. Le général Omar N. Bradley déclarait en 1948, devant une commission de la Chambre des représentants,

Les plans pour la sécurité nationale doivent envisager la possibilité que les États-Unis soient soumis à des attaques aériennes et aéroportées dès le déclenchement des hostilités. La vraisemblance et la possibilité d'exécution d'une attaque de cette nature augmentent de jour en jour [...]. Il nous faudrait [alors] neutraliser immédiatement les bases à partir desquelles un ennemi pourrait nous attaquer par les airs. Nous devons ensuite lancer une contre-attaque immédiate [...] principalement aérienne [...]. Pour cette riposte, il nous faudra des bases que nous n'avons pas. Pour nous emparer et tenir [ces] bases [...], il faudra des éléments de combat de l'armée<sup>1</sup>.

Bradley omettait d'expliquer comment et pourquoi l'Union soviétique appliquerait cette stratégie trois ans après une guerre dévastatrice, alors que les États-Unis détenaient le monopole atomique et qu'elle-même ne possédait pas, pour autant qu'on sût, d'avions à grand rayon d'action.

Rien, dans le comportement de l'Amérique, n'aurait pu amener les stratèges de Moscou ou de Pyongyang, la capitale de la Corée du Nord, à s'attendre à plus

qu'une protestation diplomatique lorsque les troupes nord-coréennes franchirent le 38<sup>e</sup> parallèle. Leur surprise égala sans doute celle de Saddam Hussein lorsque l'Amérique rompit le climat de conciliation qui avait marqué la fin des années 1980 pour procéder à un déploiement massif dans le golfe Persique en 1990. Les communistes de Moscou et de Pyongyang avaient pris pour argent comptant les déclarations de la direction américaine qui plaçaient la Corée hors de son périmètre de défense. Ils parlaient du principe que l'Amérique ne s'opposerait pas à la mainmise communiste sur la moitié de la Corée, après avoir accepté, en Chine, une victoire communiste qui constituait un butin autrement important. Il leur échappait manifestement que les déclarations américaines qui faisaient de la résistance à une agression communiste un devoir moral pesaient bien plus lourd dans la balance de la prise de décision que l'analyse stratégique.

La guerre de Corée naquit donc d'un double malentendu : les communistes, analysant la région en fonction des intérêts américains, ne crurent pas que l'Amérique refuserait de céder l'extrême pointe d'une péninsule, après avoir concédé la plus grande partie du continent asiatique aux communistes ; tandis que l'Amérique, interprétant le défi en termes de principes, s'inquiétait moins de l'importance géopolitique de la Corée – publiquement déclarée quantité négligeable par les dirigeants américains – que du symbolisme d'une absence de réaction qui laissait les mains libres à l'agresseur communiste.

La décision courageuse de Truman d'adopter une attitude de fermeté à propos de la Corée était en parfaite contradiction avec la position affirmée par l'Amérique un an plus tôt. En mars 1949, le général Douglas MacArthur, commandant en chef des forces américaines dans le Pacifique, avait carrément écarté la Corée du périmètre de défense américain dans une interview à un quotidien :

[...] notre ligne de défense traverse la chaîne d'îles situées à la lisière des côtes de l'Asie.

Elle part des Philippines et passe par l'archipel des Ryukyu, dont Okinawa est le bastion principal. Puis elle décrit une courbe et traverse le Japon et la chaîne des Aléoutiennes jusqu'à l'Alaska<sup>2</sup>.

Dans un discours qu'il prononça devant le Club national de la presse le 12 janvier 1950, le secrétaire d'État Dean Acheson allait encore plus loin. Non seulement il plaçait la Corée hors du périmètre de défense américain, mais il affirmait qu'il était hors de question pour les États-Unis de garantir les zones situées sur le continent asiatique :

Dans la mesure où la sécurité militaire des autres régions du Pacifique est concernée, il doit être clair que personne ne peut garantir ces régions contre une attaque militaire. Mais il doit être clair aussi qu'une telle garantie n'est guère raisonnable ni nécessaire dans le domaine de relations réalistes<sup>3</sup>.

En 1949, le président Truman, sur le conseil de ses chefs d'état-major interarmes, avait retiré toutes les forces militaires américaines de Corée.

L'armée sud-coréenne, mal entraînée, disposait d'un matériel légèrement supérieur à celui d'une force de police, Washington craignant que la Corée du Sud ne soit tentée d'unifier le pays de force si elle disposait de moyens, même très limités.

D'après les *Souvenirs* de Khrouchtchev, l'idée d'envahir la Corée germa dans l'esprit de Kim Il sung, le dictateur nord-coréen. Staline, d'abord méfiant, aurait donné le feu vert parce qu'il s'était laissé convaincre que le succès serait facile<sup>4</sup>. Ni Moscou ni Pyongyang n'avaient compris le rôle joué par les valeurs dans la façon dont les États-Unis conduisent leur politique internationale. Lorsqu'ils parlaient stratégie militaire, MacArthur et Acheson évoquaient seulement l'hypothèse d'un conflit général avec l'Union soviétique, le seul que les dirigeants américains aient jamais vraiment envisagé. La Corée se serait alors trouvée nettement en dehors du périmètre de défense américain et on aurait livré ailleurs les engagements décisifs.

Les dirigeants américains ne s'étaient donc tout simplement jamais demandé comment ils réagiraient devant une agression limitée à la Corée ou à une région de ce type. Lorsqu'ils durent affronter cette situation si peu de temps après le blocus de Berlin, le coup de Prague et la victoire communiste en Chine, ils y virent la preuve que le communisme gagnait du terrain et qu'il fallait porter un coup d'arrêt à sa progression – avant tout pour une question de principe.

Mais en décidant de résister en Corée, Truman ne négligea pas pour autant la notion d'intérêt national. Bien au contraire. Depuis la fin de la guerre, le communisme expansionniste progressait d'un cran chaque année. Il avait pris pied en Europe de l'Est en 1947, comme sous-produit de l'occupation de l'Armée rouge. Il s'était imposé en Tchécoslovaquie par un coup de force intérieur en 1948. Il s'était emparé de la Chine après une guerre civile en 1949. Si on laissait à présent les armées communistes franchir des frontières internationalement reconnues, le monde reviendrait à la situation d'avant guerre. Et la génération qui avait vécu Munich ne pouvait rester sans réagir. Une invasion de la Corée aurait un retentissement désastreux sur le Japon, seulement séparé d'elle par l'étroite mer du même nom. Le Japon avait toujours vu dans la Corée la clé stratégique de l'Asie du Nord-Est. La mainmise soviétique sur ce pays ferait surgir le redoutable spectre d'un monolithe communiste et compromis l'orientation pro-occidentale du Japon.

Peu de décisions, en politique étrangère, sont plus difficiles que d'improviser des actions militaires qu'on n'a jamais envisagées. Pourtant Truman se révéla à la hauteur des circonstances. Le 27 juin, deux jours après que les forces nord-coréennes eurent franchi le 38<sup>e</sup> parallèle, il ordonna aux unités aériennes et navales américaines d'entrer en action. Le 30 juin, il leur adjoignit des unités terrestres d'occupation stationnées au Japon.

La rigidité soviétique l'aida à conduire son peuple dans la guerre. L'ambassadeur soviétique auprès des Nations unies boycottait depuis des mois le Conseil de sécurité et les autres instances internationales pour protester contre le refus de l'organisation mondiale d'accorder à Pékin le siège de la Chine.

Moins terrifié par Staline ou en mesure d'obtenir des instructions plus rapidement, l'ambassadeur soviétique aurait sans nul doute opposé son veto à la résolution du Conseil de sécurité, proposée par les États-Unis, demandant à la Corée du Nord de mettre fin aux hostilités et de revenir au 38<sup>e</sup> parallèle. Quoi qu'il en soit, en n'assistant pas à la session (et en n'utilisant donc pas son droit de veto), l'ambassadeur soviétique permit à Truman de présenter la résistance comme une décision de la communauté mondiale et de justifier le rôle des Américains en Corée par l'habituel argument wilsonien : la liberté contre la dictature, le bien contre le mal. L'Amérique, déclara Truman, allait se battre pour faire respecter les directives du Conseil de sécurité<sup>5</sup>. Ainsi, il ne s'agissait pas d'intervenir dans un conflit local éloigné, mais de s'opposer à une agression pétrée contre le monde libre tout entier :

L'attaque contre la Corée prouve sans l'ombre d'un doute que le communisme ne s'en tient plus à l'emploi de la subversion pour conquérir des nations indépendantes et emploiera maintenant l'invasion et la guerre. Il a défié les directives du Conseil de sécurité des Nations unies, émises pour préserver la paix et la sécurité internationales<sup>6</sup>.

Bien qu'il disposât d'arguments géopolitiques puissants en faveur de l'intervention en Corée, Truman en appela au peuple américain en se fondant sur les valeurs fondamentales et justifia l'intervention au nom d'un principe universel : « Un retour à la règle de la force dans les affaires internationales aurait des conséquences d'une portée considérable. Les États-Unis continueront de soutenir la suprématie du droit<sup>7</sup>. » De l'époque des deux guerres mondiales jusqu'à l'escalade qui l'a conduite à s'engager au Viêt-nam en 1965 et à la guerre du Golfe en 1991, l'Amérique a toujours justifié l'engagement de ses forces militaires par une doctrine quasiment sacro-sainte : elle défend un principe et non des intérêts, le droit et non la puissance.

Une fois qu'on eut déclaré que le problème débordait du champ de la politique de puissance, il devint extraordinairement difficile de définir des buts de guerre concrets. Dans une guerre générale, on rechercherait une victoire totale et la capitulation sans condition de l'adversaire, comme lors de la Seconde Guerre mondiale. Mais quel pouvait être l'objectif politique d'une guerre limitée ? Le plus simple aurait été l'application à la lettre des résolutions du Conseil de sécurité : repousser les forces nord-coréennes jusqu'à leur point de départ, le 38<sup>e</sup> parallèle. Mais, si l'agression ne s'accompagnait d'aucune sanction, comment décourager une offensive ultérieure ? Si les agresseurs ne risquaient tout au plus que le retour au *statu quo*, l'endiguement pouvait aussi bien se transformer en une interminable séquence de guerres limitées qui épuiserait l'Amérique – ce qu'avait d'ailleurs plus ou moins prédit Lippmann.

Par ailleurs, quel type de sanction était compatible avec l'option d'une guerre limitée ? Une stratégie de guerre limitée incluant – directement ou non – les superpuissances sous-entend nécessairement que les deux camps ont la capacité matérielle de faire monter les enchères : c'est précisément ce qui fait

d'elles des superpuissances. Il faut donc trouver un équilibre. Le camp capable de convaincre l'autre qu'il est prêt à prendre le plus de risques aura l'avantage. En Europe, Staline, contrairement à toute analyse rationnelle des rapports de force, avait réussi à donner le change aux démocraties et à leur faire croire qu'il voulait, encore plus qu'elles, aller jusqu'à l'extrême limite (et la franchir). En Asie, le camp communiste était renforcé par la puissance de la Chine, dont il venait de s'emparer et qui avait la possibilité de faire monter la tension sans la participation directe de l'Union soviétique. Les démocraties redoutaient donc davantage l'escalade que leurs adversaires – ou du moins le croyaient-elles.

Un autre élément bridait la politique américaine : son attachement à une approche multilatérale par le biais des Nations unies. Au début de la guerre de Corée, les États-Unis bénéficièrent du large appui de pays membres de l'OTAN comme la Grande-Bretagne et la Turquie, qui envoyèrent des contingents militaires non négligeables. Bien qu'indifférents au sort de la Corée, ces pays soutenaient le principe de l'action collective, qu'ils pourraient invoquer plus tard pour leur propre défense. Cet objectif rempli, l'Assemblée générale des Nations unies se montra, dans sa majorité, infiniment moins disposée à courir les risques qu'entraînerait nécessairement l'application d'autres sanctions. L'Amérique se trouva donc engagée dans une guerre limitée qu'elle ne justifiait par aucune doctrine, et pour défendre un pays éloigné où elle avait déclaré n'avoir aucun intérêt stratégique. Elle ne discernait aucun intérêt stratégique national dans la péninsule coréenne, son but principal étant de montrer qu'une agression méritait une sanction. Pour faire payer la Corée du Nord sans étendre la guerre, elle devait convaincre les pays à même de pratiquer l'escalade, en particulier l'Union soviétique et la Chine, que les objectifs américains étaient véritablement limités...

Malheureusement, la théorie de l'endiguement, dont se réclamait l'engagement américain, engendra précisément la tentation inverse : elle conduisit Truman et ses collègues à étendre le champ de bataille politique. Les principaux membres de l'administration Truman croyaient tous, sans exception, à l'existence d'un dessein communiste mondial et voyaient dans l'agression coréenne la première manœuvre d'une stratégie sino-soviétique qui pouvait fort bien préluder à une agression générale. Pendant que les troupes américaines se déployaient en Corée, ils cherchèrent donc à faire comprendre que l'Amérique s'opposerait avec détermination à l'agression communiste dans toute la région du Pacifique. L'annonce de l'envoi d'unités s'accompagna d'une directive adressée à la VII<sup>e</sup> flotte, ordonnant à celle-ci de protéger Taiwan contre la Chine communiste : « L'occupation de Formose par les forces communistes menacerait directement la sécurité de la zone du Pacifique et les forces des États-Unis accomplissant leurs fonctions légitimes et nécessaires dans cette zone<sup>8</sup>. » Par ailleurs, Truman accrut l'aide militaire aux forces françaises confrontées à la lutte pour l'indépendance conduite par les communistes au Viêt-nam. (Les décisions gouvernementales sont habituellement dictées par plus d'un mobile ; ces actions présentaient aussi l'avantage, du point de vue de

Truman, de s'attacher ce qu'on appelait le lobby chinois au Sénat américain, et qui avait si fortement critiqué l'« abandon », par l'administration, du continent chinois aux communistes.)

Pour Mao Tsé-toung, qui venait de sortir victorieux de la guerre civile chinoise, les décisions de Truman apparaissaient obligatoirement comme l'image en miroir des craintes américaines d'un complot communiste : il y vit le coup d'envoi d'une tentative des États-Unis pour annuler la victoire communiste en Chine. En protégeant Taiwan, Truman soutenait ce que l'Amérique continuait à reconnaître comme le gouvernement chinois légitime. Pékin, de son côté, interprétait l'intensification du programme d'aide au Viêt-nam comme un encerclement capitaliste. Tout ces éléments s'additionnaient pour l'inciter à faire l'inverse de ce qu'aurait souhaité l'Amérique : Mao avait tout lieu de conclure que, s'il n'arrêtait pas l'Amérique en Corée, il risquait de devoir se battre contre elle sur le sol chinois. Et le fait est qu'on ne l'encouragea guère à raisonner autrement. « Les impérialistes américains caressent l'espoir que leur agression armée contre Taiwan nous empêchera de la libérer », écrit le *Quotidien du peuple*. « Tout autour de la Chine en particulier, leurs visées de blocus prennent peu à peu la forme d'un long serpent. Partant de la Corée du Sud, il s'étire jusqu'au Japon, aux îles Ryukyu, Taiwan et les Philippines, puis remonte jusqu'au Viêt-nam<sup>9</sup>. »

La stratégie militaire américaine aggravait l'idée fausse que se faisait la Chine des intentions de l'Amérique. Comme je l'ai dit plus haut, les dirigeants américains ont toujours considéré la diplomatie et la stratégie comme deux activités indépendantes. L'armée américaine est toujours partie du principe qu'il faut obtenir un succès sur le terrain avant de passer le relais aux diplomates ; mais ils n'expliquent jamais à leurs collègues comment poursuivre l'objectif visé. Dans une guerre limitée, si les buts militaires et politiques ne sont pas synchronisés d'entrée de jeu, le danger existe toujours d'en faire trop ou trop peu. En faire trop et laisser la prépondérance aux militaires conduit peu à peu à une guerre maximale et finit par pousser l'adversaire à la surenchère. En faire trop peu et passer le relais à la diplomatie risque de brouiller l'objectif de l'intervention armée et conduire à une situation figée.

En Corée, l'Amérique tomba dans ces deux pièges. Dans les premières phases de la guerre, la force expéditionnaire américaine se déploya autour du port de Pusan, à la pointe sud de la péninsule coréenne, et n'en bougea plus. Il s'agissait avant tout de survivre ; et les dirigeants américains n'avaient guère le temps de songer aux rapports entre la guerre et la diplomatie.

Douglas MacArthur, le plus grand chef militaire américain de ce siècle, commandait les forces armées. À la différence de la plupart de ses collègues, il n'était pas, loin s'en faut, un inconditionnel de la stratégie d'usure. Pendant la Seconde Guerre mondiale, et malgré la priorité accordée au théâtre européen, il avait conçu une stratégie de « saut d'île en île » qui contournait les positions japonaises et se concentrait sur les îles faiblement défendues, conduisant les forces américaines de l'Australie aux Philippines en l'espace de deux ans.

Or, MacArthur appliqua la même stratégie à la Corée. Contre l'avis de ses

supérieurs plus orthodoxes de Washington, il fit débarquer les forces américaines à Inchon (le port de Séoul), à cent cinquante kilomètres environ derrière les lignes ennemies, coupant les lignes d'approvisionnement nord-coréennes avec Pyongyang. L'armée nord-coréenne se débanda, laissant la voie ouverte vers le nord.

Cette victoire fut à l'origine de la décision peut-être la plus funeste de la guerre de Corée. Si l'Amérique voulait lier ses objectifs militaires à ses buts politiques, c'était le moment ou jamais. Trois options s'offraient à Truman. Il pouvait ordonner de s'arrêter au 38<sup>e</sup> parallèle et revenir au *statu quo*. Il pouvait autoriser une avancée vers le nord pour sanctionner l'agression. Il pouvait autoriser MacArthur à unifier la Corée jusqu'à la frontière chinoise; en d'autres termes, laisser les considérations militaires dicter l'issue de la guerre. La meilleure décision aurait consisté à avancer jusqu'à la partie la plus étroite de la péninsule coréenne, à cent cinquante kilomètres environ de la frontière chinoise. Le territoire ainsi défini aurait inclus 90 % de la population de la péninsule, ainsi que la capitale de la Corée du Nord, Pyongyang, et aurait été relativement facile à défendre. En outre, l'Amérique aurait remporté un succès politique majeur sans défier la Chine.

Stratège brillant, MacArthur abordait l'analyse politique avec moins d'intuition. En négligeant la mémoire historique de la Chine, marquée par le souvenir de l'invasion japonaise de la Mandchourie, venue elle aussi par la Corée, il tint à continuer jusqu'au Yalu, qui marquait la frontière sino-coréenne. Aveuglé par le succès inattendu de son commandant en chef à Inchon, Truman donna son accord. Or, en renonçant à la solution intermédiaire entre le *statu quo ante* et la victoire totale, il troqua une ligne de défense de cent soixante kilomètres, située à une distance considérable de la Chine, contre un front de six cent cinquante kilomètres jouxtant les principales concentrations du pouvoir communiste chinois – et qu'il faudrait protéger.

Ce ne fut sûrement pas une décision facile pour la Chine que de défier la plus grande puissance militaire du monde, après les souffrances, les ravages et les pertes en vies humaines consécutives à l'invasion japonaise et à la guerre civile. Et il faudra attendre l'ouverture des archives chinoises pour savoir si Mao serait intervenu, après que les troupes américaines eurent franchi le 38<sup>e</sup> parallèle, quelle que fût la profondeur de leur progression. Quoi qu'il en soit, chacun sait que l'art de la politique consiste à procéder à un calcul des risques et avantages qui infléchissent les projets de l'adversaire. Or l'une des façons de peser sur la décision chinoise aurait consisté à stopper l'avance américaine au goulot de la péninsule coréenne et à proposer la démilitarisation du reste du pays sous un contrôle international.

Washington tâta le terrain en ordonnant à MacArthur de ne pas s'avancer vers le Yalu avec des forces non coréennes. Mais ces instructions ne furent jamais suivies de propositions politiques à Pékin, et pas davantage rendues publiques. De toute façon, MacArthur ne tint aucun compte de la directive, « irréaliste » à son sens. Et Washington, fidèle à sa tradition de ne pas critiquer après coup un chef militaire en campagne, n'insista pas. MacArthur avait

remporté un succès très inattendu à Inchon, et la direction politique américaine ne demandait qu'à croire qu'il comprenait l'Asie mieux qu'elle.

Quand l'armée du peuple frappa, les forces américaines, prises de court, se replièrent précipitamment du Yalu jusqu'au sud de Séoul, abandonnée pour la seconde fois en six mois. En panne de doctrine pour une guerre limitée, l'administration Truman perdit le contrôle des objectifs politiques sous l'effet de la crise. Tributaires des fluctuations des combats, ceux-ci s'énonçaient ainsi : arrêter l'agression, unifier la Corée, maintenir la sécurité des forces des Nations unies, garantir un cessez-le-feu le long du 38<sup>e</sup> parallèle et empêcher l'élargissement du conflit.

Lorsque les forces terrestres américaines entrèrent en action au début de juillet 1950, l'objectif était de « repousser l'agression », même si l'on ne précisa jamais le sens de la formule. Après le débarquement à Inchon en septembre et la déroute de l'armée coréenne, on visa l'« unification ». Truman l'évoqua le 17 octobre 1950, mais sans définir de cadre politique pour négocier avec la Chine. Les messages de Truman à l'intention de Pékin se bornèrent à renouveler les sacro-saintes protestations de bonne foi, qui posaient précisément un problème à Mao. Truman, en ordonnant d'avancer vers le nord, déclara :

Notre seul but en Corée est d'établir la paix et l'indépendance. Nos troupes ne resteront là qu'aussi longtemps que les Nations unies jugeront leur présence nécessaire pour remplir cet objectif. Nous ne recherchons pas de territoire ni de privilège spécial en Corée ni ailleurs. Nous n'avons pas de desseins agressifs en Corée ni en quelque point d'Extrême-Orient ni ailleurs<sup>10</sup>.

Il n'était pas question pour Mao de se fier à ce genre d'assurances de la part de son principal adversaire, qui protégeait à ce moment précis ses ennemis mortels à Taiwan. Et Truman ne pouvait pas davantage définir concrètement les « desseins agressifs » auxquels il renonçait ni fixer une limite, dans le temps, au retrait des troupes américaines de Corée du Nord. Les États-Unis n'auraient pu empêcher Mao d'intervenir, en admettant que ce fût possible, qu'en proposant la création d'une zone tampon le long de la frontière chinoise. Ce ne fut jamais tenté.

Pendant les mois suivants, les forces américaines allaient prouver l'ampleur du risque pris par les dirigeants chinois. Les premières victoires de ceux-ci le long du Yalu s'expliquaient par l'effet de surprise et la retraite précipitée des forces américaines. Il apparut vite que l'armée chinoise manquait de la puissance de feu nécessaire pour s'emparer des positions retranchées américaines, et qu'en l'absence de l'élément de surprise elle ne pouvait percer une ligne solidement établie – par exemple le long du goulot de la péninsule. Une fois réorganisées, les forces américaines prouvèrent que celles de la Chine, à ce stade de son développement, ne pouvaient égaler la puissance de feu américaine.

À peine la Chine entra-t-elle dans la guerre que les objectifs américains changèrent de nouveau, et cela en l'espace de quelques jours. Le 26 novembre

1950, les Chinois lancèrent leur contre-attaque ; le 30 novembre, Truman fit une déclaration par laquelle il renonçait à l'unification comme but de guerre et laissait à des « négociations ultérieures » le soin de la régler. La notion floue de « coup d'arrêt à l'agression » s'imposa de nouveau comme principal objectif de l'Amérique :

Les forces des Nations unies sont en Corée pour mettre fin à une agression qui menace non seulement toute la structure des Nations unies, mais tous les espoirs humains de paix et de justice. Si les Nations unies cèdent aux forces d'agression, aucune nation ne sera en sécurité<sup>11</sup>.

Au début de janvier 1951, la ligne de front s'étirait à quatre-vingts kilomètres environ au sud du 38<sup>e</sup> parallèle et Séoul était retombée aux mains des communistes. C'est alors que les Chinois commirent la même erreur que MacArthur trois mois auparavant. S'ils avaient proposé de se positionner au 38<sup>e</sup> parallèle, Washington aurait sans nul doute accepté, et la Chine s'en serait tirée avec les honneurs de la guerre, en l'occurrence celui d'avoir vaincu l'armée des États-Unis un an après être sortie victorieuse de sa propre guerre civile. Mais, comme Truman six mois plus tôt, Mao céda au vertige d'un succès inespéré et voulut chasser les forces américaines de toute la péninsule. Lui aussi connut un revers cuisant. Les Chinois enregistrèrent d'énormes pertes en vies humaines en attaquant les positions retranchées américaines au sud de Séoul.

En avril 1951, la fortune des armes avait de nouveau tourné et les forces américaines franchirent une seconde fois le 38<sup>e</sup> parallèle. Mais, traumatisée par le choc de l'intervention chinoise, l'administration Truman avait maintenant pour objectif premier d'éviter les risques.

Or, l'évaluation des risques à laquelle se livrait Washington se fondait sur plusieurs idées fausses. L'Amérique partait du principe – comme elle le fit dix ans plus tard au Viêt-nam – qu'elle était confrontée à un complot communiste contrôlé depuis Moscou, et visant à s'emparer de la planète. Et, si Moscou menait la danse, il s'ensuivait que ni la Chine ni la Corée ne seraient entrées en guerre sans avoir eu l'assurance de son soutien. Le Kremlin, croyait à présent Washington, n'accepterait pas la défaite ; il hausserait la mise après chaque revers subi par ses « clients ». En visant une victoire limitée, l'Amérique risquait de déclencher une guerre générale avec l'Union soviétique. L'Amérique ne pouvait donc se permettre de remporter une victoire, même limitée, car le bloc communiste était prêt à payer n'importe quel prix pour ne pas perdre.

La réalité était tout autre. Staline n'avait appuyé l'attaque nord-coréenne qu'après avoir reçu l'assurance de Kim Il sung qu'il n'y avait pratiquement aucun risque de guerre. S'il encouragea l'intervention chinoise, il le fit probablement pour accroître la dépendance de la Chine vis-à-vis de l'Union soviétique. Les seuls extrémistes, en l'occurrence, étaient Pékin et Pyongyang ; la guerre de Corée n'était en rien l'expression d'un complot ourdi par le Kremlin pour attirer l'Amérique en Asie, afin d'attaquer l'Europe. Le commandement des forces aériennes stratégiques, l'élément de dissuasion d'une attaque

soviétique en Europe, n'intervint pas en Corée. L'Union soviétique ne disposait pratiquement d'aucune force nucléaire, et Staline avait donc beaucoup plus à perdre d'une guerre générale que les États-Unis. Quelle que fût la disparité des forces terrestres en Europe, il est extrêmement improbable qu'il eût risqué une guerre avec les États-Unis à propos de la Corée. Tant et si bien qu'il n'accorda son aide à la Chine qu'en se faisant prier et exigea d'être payé en nature, semant les graines du désaccord sino-soviétique.

Convaincue d'avoir compris les dangers de l'escalade, la direction américaine oublia de réfléchir aux effets pénalisants d'une situation figée. « Nous nous battons pour nous opposer à une agression scandaleuse en Corée », déclarait Truman en avril 1951.

Nous nous efforçons d'empêcher le conflit coréen de gagner d'autres régions. Mais en même temps nous devons conduire nos activités militaires de façon à assurer la sécurité de nos forces. C'est essentiel si elles doivent continuer à se battre jusqu'à ce que l'ennemi renonce à son impitoyable tentative de destruction de la république de Corée<sup>12</sup>.

Mais, en matière de stratégie, faire la guerre au nom de la « sécurité de nos forces » ne veut rien dire. Puisque la guerre elle-même est ce qui menace la sécurité, faire de la « sécurité de nos forces » l'objectif devient absurde. En ne proposant pas d'autre but de guerre que d'inciter l'ennemi à renoncer à son effort – autrement dit en proposant, au mieux, un retour au *statu quo* –, Truman créait une frustration qui suscitait des pressions en vue d'une victoire. Pour MacArthur, l'impasse ne constituait pas un objectif valable. Il faisait valoir avec obstination et éloquence que des opérations militaires modérées n'atténueraient en rien le danger de l'escalade, inhérent à la décision initiale d'intervenir. Elles allaient plutôt accroître les risques en prolongeant la guerre. Témoignant devant une commission du Sénat en 1951, il souligna : « On a une guerre à faire, on ne peut pas se contenter de dire « Laissons-la continuer indéfiniment pendant qu'on en prépare une autre [...] »<sup>13</sup>. » Refusant de se ranger à l'opinion de l'administration selon laquelle il fallait mener la guerre de Corée en évitant de donner aux Soviétiques un prétexte pour lancer une offensive de grande envergure, MacArthur préconisait une stratégie capable d'infliger une défaite aux armées chinoises, au moins en Corée.

Les propositions de MacArthur comportaient « un ultimatum [à la Chine] aux termes duquel ou bien elle acceptait de négocier les conditions d'un cessez-le-feu dans un délai raisonnable, ou bien ses actions en Corée seraient considérées comme une déclaration de guerre aux nations engagées sur le terrain, et ces nations prendraient les mesures qu'elles jugeraient nécessaires pour en finir<sup>14</sup> ». MacArthur réclama à plusieurs reprises le bombardement des bases en Mandchourie, le blocus de la Chine, le renforcement des unités américaines en Corée et l'introduction des forces nationalistes chinoises sur le théâtre coréen – toutes ces mesures se fondant sur ce qu'il considérait comme « la voie normale »

pour « parvenir à une paix juste et honorable le plus vite possible avec le moins de pertes en vies humaines, et en utilisant tout notre potentiel<sup>15</sup> ».

Plusieurs recommandations de MacArthur dépassaient de beaucoup les attributions d'un commandant du théâtre des opérations. Ainsi, faire entrer les forces de la Chine nationaliste en Corée revenait à déclarer la guerre à la république populaire de Chine. Une fois la guerre civile chinoise exportée sur le sol coréen, le camp chinois ne pouvait pas y mettre fin avant d'avoir obtenu la victoire totale, et l'Amérique se serait enlisée dans un conflit illimité.

Pourtant, MacArthur avait parfaitement posé la question clé : y avait-il une troisième option entre l'impasse et la guerre maximale ? Le 11 avril 1951, le rappel de MacArthur par Truman porta le débat sur la place publique. Avec son courage habituel, Truman n'avait pas hésité à révoquer un chef militaire qui avait manifesté publiquement son insubordination. Mais il engagea par là même l'Amérique dans une voie qui laissait l'initiative à l'adversaire. En annonçant sa décision, Truman modifia une fois de plus les objectifs américains. Pour la première fois, « repousser l'agression » signifiait parvenir à un règlement le long de la ligne de cessez-le-feu existante, partout où ce serait possible – ce qui créait une nouvelle incitation pour les Chinois à *accroître* leur effort militaire afin d'obtenir la ligne la plus avantageuse.

On ne parviendra à une véritable paix que par un règlement fondé sur les facteurs suivants :

Un : Les combats doivent cesser.

Deux : Des mesures concrètes doivent être prises afin de garantir que les combats ne reprendront pas.

Trois : Il doit être mis fin à l'agression<sup>16</sup>.

L'unification de la Corée, recherchée par les États-Unis six mois plus tôt par la force des armes, était reportée à une période ultérieure : « Un règlement fondé sur ces éléments ouvrirait la voie à l'unification de la Corée et au retrait de toutes les forces étrangères<sup>17</sup>. »

MacArthur rentra pour recevoir l'accueil traditionnellement réservé aux héros et entamer une série d'auditions devant le Sénat dont on publia la teneur. MacArthur fondait sa défense sur ce qu'il appelait les rapports classiques entre la politique étrangère et la stratégie militaire :

La définition générale, acceptée pendant de nombreuses décennies, était que la guerre constituait le recours ultime de la politique ; que, lorsque tous les autres moyens politiques ont échoué, on fait alors usage de la force ; et lorsqu'on le fait, l'équilibre de l'autorité, l'équilibre des concepts, le principal intérêt en cause, à la minute où l'on en vient à tuer, passe sous la responsabilité de l'armée [...]. J'affirme, sans contestation possible, que lorsque des hommes sont engagés dans une bataille, il ne doit y avoir aucun artifice employé au nom de la politique qui puisse désavantager vos propres soldats, diminuer leurs chances de vaincre et accroître leurs pertes<sup>18</sup>.

MacArthur avait raison lorsqu'il dénonçait l'impasse promue politique nationale. Il avait néanmoins rendu inévitables certaines restrictions politiques en s'élevant contre la formulation de buts politiques, quelle qu'en fût la nature, même ceux qui se révélaient nécessaires pour rendre possible une victoire locale. Si l'on empêchait la diplomatie de définir les buts de guerre, tout les conflits se transformeraient automatiquement en guerre générale, indépendamment des enjeux et des risques, une considération non négligeable à l'ère des armes nucléaires.

L'administration Truman, cependant, alla plus loin. Non seulement elle écarta les recommandations de MacArthur, mais elle soutint qu'aucune autre stratégie que celle qu'elle avait retenue, autrement dit l'impasse, ne pouvait aboutir. Le général Bradley, désormais président des chefs d'état-major interarmes, définit trois options militaires :

Ou bien filer et abandonner la Corée du Sud, ou bien essayer de nous bagarrer en général là où nous sommes sans engager des unités trop importantes, ou bien faire une guerre tous azimuts et engager des forces suffisantes pour chasser ces individus de Corée. Pour l'instant, nous suivons la deuxième ligne d'action<sup>19</sup>.

Dans le gouvernement américain, les rapports d'analyse préconisent presque toujours l'option intermédiaire lorsqu'il en existe trois. Du fait que le sérail, en matière de politique étrangère, positionne volontiers ses recommandations entre ne rien faire et faire une guerre générale, les bureaucrates blanchis sous le harnais savent qu'ils revigorent le moral de leurs subordonnés s'ils choisissent la voie médiane. Les options de Bradley en fournissaient manifestement un exemple, bien que la phrase « nous bagarrer en général [...] sans engager des unités trop importantes » se bornât à réitérer le dilemme d'une politique en mal d'objectifs clairement définis.

Dean Acheson confirma, en langage diplomatique, que le but de l'Amérique en Corée était bel et bien de figer la situation. Les objectifs américains se définissaient ainsi : « mettre fin à l'agression, garantir qu'elle ne se renouvellera pas et rétablir la paix<sup>20</sup> ». Sans définir aucun de ces termes, Acheson niait ensuite l'efficacité des mesures proposées par MacArthur : « En regard des avantages incertains de l'extension de la guerre au continent chinois en la limitant d'abord, déclarait le secrétaire d'État, il faut mesurer le risque d'une guerre générale avec la Chine, le risque d'une intervention soviétique, et d'une troisième guerre mondiale, ainsi que les conséquences probables sur la solidarité de la coalition du monde libre » ; il était « difficile d'imaginer que l'Union soviétique puisse ne pas tenir compte d'une attaque directe contre le continent chinois<sup>21</sup> ».

Si les États-Unis n'osaient pas gagner mais ne pouvaient se permettre de perdre, que leur restait-il comme option ? Lorsqu'on tentait d'appliquer ces déclarations d'ordre général à des questions précises, on entretenait l'impasse sur le front, et donc à la table des négociations. Dans ses mémoires, Truman résuma les opinions de tous ses subordonnés, qu'ils fussent militaires ou civils :

Toutes les décisions que j'ai prises au sujet du conflit coréen ne visaient qu'un but : empêcher une troisième guerre mondiale et la terrible destruction qu'elle causerait au monde civilisé. Cela signifiait que nous ne devions rien faire que les Soviétiques pussent utiliser comme prétexte pour plonger les nations libres dans une guerre totale et générale<sup>22</sup>.

La conviction que l'Union soviétique était au bord de la guerre révélait à quel point on avait perdu le sens des rapports de force. Staline ne cherchait nullement un prétexte pour déclencher un conflit généralisé : il tenait plus que tout à l'éviter. S'il avait vraiment voulu la guerre, l'Europe et les actions militaires déjà engagées en Corée lui auraient fourni cent prétextes pour la déclencher. Or à aucune phase de la guerre, et on ne s'en étonnera pas, l'Union soviétique ne menaça d'intervenir ou d'entreprendre une action militaire. Rien, dans le comportement de Staline, ne laissait deviner un risque-tout ; il préféra toujours les initiatives furtives et obliques à l'affrontement ouvert et s'employa tout particulièrement à éviter la guerre avec les États-Unis : compte tenu de la disparité des moyens nucléaires des deux camps, il avait tout à perdre d'une guerre générale.

Le plus étonnant est que tous ceux qui témoignèrent devant le Sénat au nom de l'administration affichaient le point de vue inverse. D'après Marshall, les États-Unis ne seraient pas prêts avant deux ou trois ans pour un conflit généralisé<sup>23</sup>. « Nous ne nous trouvons pas dans la meilleure position pour faire face à une guerre générale », renchérisait Bradley<sup>24</sup>. D'où sa célèbre phrase, suivant laquelle l'Amérique, dans une guerre générale au sujet de la Corée, se tromperait « de guerre, de lieu, de moment et d'ennemi<sup>25</sup> ». Acheson estimait lui aussi qu'il fallait du temps « pour construire une force de dissuasion efficace<sup>26</sup> ».

Comment les dirigeants américains, alors qu'ils savaient que la capacité nucléaire soviétique était en train de s'ébaucher, purent-ils croire que l'importance relative de leur propre force de dissuasion allait s'accroître avec le temps ? Seule un autre effet des curieux postulats de l'endiguement peut expliquer cette erreur d'appréciation, à savoir que l'Amérique était faible, alors qu'elle détenait un monopole atomique et pouvait améliorer sa position tandis que l'Union soviétique construisait son propre arsenal nucléaire. Staline parvint donc à dissuader les États-Unis de rechercher une victoire limitée en Corée en exploitant cette autohypnose, qui lui permit de renoncer à la menace.

Après l'intervention de la Chine, l'Amérique n'explora jamais sérieusement l'option d'une victoire limitée. Le postulat de l'administration Truman – tenter d'obtenir plus qu'une neutralisation du jeu était impossible ou risquait de déclencher une guerre générale – n'épuisait pourtant pas la gamme d'options envisageables. On pouvait adopter une solution médiane comme celle déjà évoquée, à savoir une ligne de démarcation le long du goulot de la péninsule, le reste du pays étant démilitarisé sous contrôle international, ou, en cas de refus, on pouvait l'imposer de manière unilatérale. La Chine n'aurait probablement pas eu les moyens de l'empêcher – comme le pensait également le

général Matthew Ridgway, successeur de MacArthur, sans en faire toutefois la recommandation<sup>27</sup>.

MacArthur ne se trompait très probablement pas en soutenant que la Chine utilisait « le maximum de sa force » contre l'Amérique<sup>28</sup>. Quant à l'Union soviétique, il lui aurait fallu décider si, compte tenu de l'immense supériorité nucléaire des États-Unis et de sa propre faiblesse économique, une avancée américaine sur la distance relativement courte séparant le 38<sup>e</sup> parallèle et le goulot de la péninsule justifiait de risquer une guerre générale. Certes, la Chine aurait pu refuser ou ne pas vouloir se battre, tout en maintenant une position menaçante à l'endroit où passerait la ligne de démarcation. Mais cette situation n'aurait pas été très différente de celle qui s'instaura en définitive le long du 38<sup>e</sup> parallèle. La Chine aurait certainement mis fin à ses menaces une fois que la crainte d'une agression soviétique dominerait sa politique et qu'elle commencerait à se tourner vers les États-Unis. Si le premier défi communiste contre les États-Unis s'était soldé par un revers manifeste, d'autres militants auraient peut-être agi avec plus de prudence par la suite dans des régions comme l'Indochine. Et la rupture sino-soviétique serait presque certainement survenue plus tôt.

Au printemps 1951, le rouleau compresseur d'une nouvelle et puissante offensive américaine, conduite par le général Ridgway, remonta vers le nord, appliquant la tactique d'usure habituelle. Elle avait libéré Séoul et franchi le 38<sup>e</sup> parallèle lorsque, en juin, les communistes proposèrent des négociations d'armistice. Washington ordonna de mettre fin à l'offensive; dès lors, toutes les opérations conduites au niveau d'un bataillon durent être approuvées par le commandant en chef – l'administration Truman croyant détendre l'atmosphère en montrant ainsi aux Chinois que Washington ne recherchait pas la victoire.

C'était un geste américain typique. Convaincus que la paix est un phénomène normal, et la bonne volonté une disposition naturelle, les dirigeants de ce pays ont presque toujours cherché à favoriser les pourparlers par la suppression des éléments de coercition et une démonstration unilatérale de bonne volonté. En réalité, les initiatives unilatérales se défaussent d'un atout maître à la table des négociations. Les diplomates paient rarement les services rendus – surtout en temps de guerre. C'est habituellement la pression sur le champ de bataille qui engendre la négociation. Lorsque cette pression disparaît, l'ennemi est moins incité à négocier sérieusement et se sent tenté de faire traîner les pourparlers afin de susciter d'autres gestes unilatéraux.

C'est exactement ce qui se passa en Corée. La modération américaine permit à la Chine de faire cesser le pilonnage auquel la supériorité matérielle et technique de l'Amérique soumettait son armée. Désormais, et sans risque important, les Chinois pourraient recourir aux opérations militaires pour infliger des pertes à l'Amérique, augmenter ses frustrations et accroître les pressions de l'opinion en vue d'obtenir la fin du conflit. Les communistes profitèrent de cette pause pour s'enfermer dans des positions pratiquement inexpugnables sur un terrain accidenté et montagneux, conjurant peu à peu la

menace américaine de reprise des hostilités<sup>29</sup>. Il s'ensuivit une guerre de position, que l'Amérique paya cher : elle perdit en effet plus d'hommes pendant les négociations que pendant la période des combats les plus intenses.

L'impasse recherchée par l'Amérique touchait à la fois le front militaire et le front diplomatique. Un observateur officiel britannique, le général de brigade A. K. Ferguson, décrivait avec justesse ses répercussions sur les troupes américaines :

Il me semble que l'objectif affirmé des forces de l'ONU en Corée, «repousser l'agression et rétablir la paix et la sécurité dans la région», est beaucoup trop vague dans les circonstances actuelles pour donner au commandant en chef sur le terrain un objectif militaire, dont la réalisation mettrait fin aux hostilités [...]. Beaucoup d'officiers américains et britanniques et de sous-officiers et hommes de troupe ont déjà posé des questions comme : « Quand la guerre de Corée finira-t-elle ? », « Quand croyez-vous qu'on pourra retirer les forces de l'ONU de Corée ? », « Pourquoi sommes-nous en Corée ? ». Ces questions font augurer que, sauf à donner aux forces américaines et britanniques en Corée un but précis vers lequel tendre, le commandant sur le terrain aura les plus grandes difficultés à maintenir le moral [...]<sup>30</sup>.

En optant pour une situation bloquée, l'Amérique connut le premier accroc au consensus autour de sa politique étrangère. Pour MacArthur et ses partisans, la guerre de Corée était un échec du fait qu'elle débouchait sur l'impasse militaire et politique. Pour l'administration Truman, elle tournait au cauchemar dans la mesure où elle se révélait trop importante pour ses objectifs politiques et trop modeste pour sa doctrine stratégique. MacArthur voulait une épreuve de force en Corée, au risque d'une guerre avec la Chine, alors que l'administration cherchait à ménager la force de l'Amérique pour contrer la menace soviétique en Europe, posée comme postulat par les théoriciens de l'endiguement.

La guerre de Corée révélait ainsi les forces et les limites de l'endiguement. En termes de méthodes de gouvernement traditionnelles, la Corée fut le test qui détermina les lignes de démarcation entre les deux sphères d'influence concurrentes, encore en formation. Mais les Américains y virent un conflit entre le bien et le mal, un combat mené au nom du monde libre. Cette interprétation conféra à leurs actions un puissant élan. Elle fit aussi osciller l'endiguement entre réalisations techniques et visions apocalyptiques. Des entreprises de reconstruction magistrales, comme en Europe et au Japon, coexistèrent avec une incapacité à apprécier les nuances et une surestimation extraordinaire des capacités soviétiques. Les questions qui se prêtaient aux formules morales ou légales furent abordées de manière satisfaisante et réfléchie ; mais on s'attachait aussi trop volontiers à la formule et non à l'objectif que celle-ci était censée servir. Ainsi, en évaluant le succès américain en Corée, Acheson s'inquiétait moins des résultats sur le champ de bataille que de la notion de sécurité collective : « L'idée de la sécurité collective a été mise à l'épreuve et

n'a pas cédé. Les nations qui croient à la sécurité collective ont montré qu'elles pouvaient se serrer les coudes et se battre ensemble<sup>31</sup>. » Établir le principe de l'action collective primait sur tous les autres résultats, du moment qu'on évitait une défaite.

Ces dimensions de la politique d'endiguement imposèrent peut-être une charge exorbitante au peuple américain, à qui l'on demanda d'endurer de lourdes pertes, tandis que ses chefs politiques louvoyaient dans une passe extrêmement étroite en s'opposant à l'agression et en évitant une guerre générale – sans jamais donner aux termes de l'alternative un sens opérationnel. Cette attitude déclencha une explosion de mécontentement et une chasse aux boucs émissaires. On calomnia Marshall, et surtout Acheson. Des démagogues comme le sénateur Joseph McCarthy exploitèrent systématiquement de prétendues infiltrations communistes à Washington.

Néanmoins, l'aspect le plus important de la réaction de l'opinion américaine à la guerre de Corée ne fut pas sa nervosité devant une guerre qui n'aboutissait pas, mais bien le fait qu'elle l'ait endurée. Face à ses déboires, l'Amérique assumait avec persévérance le poids de la responsabilité mondiale dans une lutte apparemment sans fin qui lui imposait de lourdes pertes sans conduire à un résultat décisif. Elle finit par atteindre son but, même si ce fut à un coût plus élevé et pendant une période plus longue que nécessaire. Quinze ans plus tard, le conflit indochinois allait infliger aux Américains des angoisses encore plus profondes.

Il existe pourtant une différence fondamentale entre le problème intérieur coréen et le déchirement que l'Amérique connut plus tard avec l'Indochine. Les censeurs de la guerre de Corée réclamaient instamment la victoire, alors que ceux de la guerre du Viêt-nam préconisaient d'accepter la défaite et en soulignaient, le cas échéant, l'importance. La polémique à propos de la guerre de Corée donna à l'administration Truman des moyens supplémentaires pour peser sur la négociation : le président et ses conseillers purent en effet utiliser l'opposition intérieure comme menace contre la Corée du Nord et la Chine, puisque l'autre terme de l'alternative consistait à poursuivre plus énergiquement la guerre. Dans le conflit indochinois, ce fut l'inverse. Les adversaires de la guerre qui prônaient le retrait inconditionnel des forces américaines du Viêt-nam affaiblirent la position de l'Amérique à la table des négociations.

En dernière analyse, tous les belligérants de la guerre de Corée tirèrent de grands enseignements du conflit. Les hommes d'État américains de cette période méritent de rester dans l'histoire pour la lucidité avec laquelle ils engagèrent des forces afin de soutenir un pays lointain qu'ils avaient décrété, quelques mois auparavant encore, étranger à la sécurité américaine.

On peut donc dire que l'Amérique réussit ainsi son premier test, bien qu'un peu laborieusement. Elle confirma une fois de plus que son innocence n'était que l'avant de son extraordinaire capacité d'engagement, qui permit aux Américains d'accepter les quelque 150 000 morts ou blessés d'une guerre sans issue décisive. La crise coréenne entraîna un accroissement des forces en Europe et la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, grâce à quoi on

supporterait la longue épreuve d'endurance que la guerre froide ne manqua pas de susciter. L'Amérique paya un autre prix : les chefs révolutionnaires de l'Asie du Sud-Est et d'ailleurs découvrirent en effet une méthode de guerre susceptible de leur éviter le combat terrestre de grande envergure, au profit d'une stratégie d'usure.

Les enseignements qu'en tirèrent les Chinois furent plus mêlés. En dépit de son infériorité matérielle, la Chine avait paralysé la superpuissance américaine par un mélange de manœuvres militaires et diplomatiques. Mais elle apprit aussi le coût d'un affrontement avec la puissance militaire américaine. Il n'y aurait plus de heurts militaires sino-américains pendant la guerre froide. Et l'appui dispensé à contrecœur et avec parcimonie à Pékin par Moscou sema les germes du désaccord sino-soviétique.

Le grand perdant, en Corée, se trouva être l'Union soviétique, le pays que les dirigeants américains croyaient être le cerveau de toute l'entreprise. Moins de deux ans après l'invasion de la Corée, l'Amérique parvint en effet à mobiliser tous les pays de sa sphère d'influence. Les États-Unis triplèrent ainsi leurs dépenses de défense et transformèrent l'Alliance atlantique : de coalition politique elle se mua en organisation militaire intégrée, ayant à sa tête un commandant en chef américain. Le réarmement allemand était en vue, et une armée européenne faillit voir le jour. Le vide ouvert devant les armées soviétiques en Europe centrale était en passe d'être comblé. Même si l'on estime que l'Amérique aurait pu obtenir davantage en Corée, les succès soviétiques se borneraient désormais à atténuer les pertes, voire à encourager ultérieurement des aventuriers communistes, en particulier en Indochine. Par ailleurs, les Soviétiques assistèrent à l'infléchissement massif de l'équilibre des forces dû au réarmement allié et au renforcement de la cohésion alliée.

Ce changement dans le rapport des forces, pour reprendre l'expression marxiste, n'échappa pas au dirigeant qui s'était fait une spécialité de fonder sa politique sur ce genre d'analyse. Moins de dix-huit mois après l'invasion de la Corée, Staline procédait à une réévaluation de la politique soviétique, qui devait trouver son point d'orgue dans la plus importante ouverture diplomatique faite par les Soviétiques dans l'immédiat après-guerre.



20

## Négociier avec les communistes : Adenauer, Churchill et Eisenhower

En mars 1952, avant la fin de la guerre de Corée, Staline fit une ouverture diplomatique pour calmer la guerre froide, mais pour des raisons diamétralement opposées aux attentes des pères de l'endiguement. Contrairement à leurs prévisions, cette ouverture ne s'expliquait pas par une transformation du système soviétique. L'irréductible idéologue voulait seulement mettre le système communiste à l'abri d'une course aux armements, qu'il se savait sans nul doute incapable de gagner. En réalité, le mélange de marxisme et de paranoïa qui le caractérisait l'empêchait de croire l'Amérique prête à mobiliser une puissance aussi formidable à des fins essentiellement défensives.

Staline ne disait pas un mot de l'instauration d'un ordre mondial harmonieux. Au lieu de résoudre une fois pour toutes la situation qui était à l'origine de la guerre froide, sa proposition consistait à préconiser la reconnaissance réciproque de ce croque-mitaine qui hantait la pensée américaine : les deux sphères d'influence, celle de l'Amérique en Europe de l'Ouest, celle de l'Union soviétique en Europe de l'Est, séparées par une Allemagne unifiée, réarmée et neutre.

Historiens et dirigeants politiques n'ont cessé d'en débattre depuis : l'initiative de Staline fut-elle une occasion manquée d'en finir avec la guerre froide, ou faut-il y voir un stratagème habile pour attirer les démocraties dans une négociation qui aurait empêché le réarmement allemand du seul fait qu'elle existait ? Staline essayait-il d'inciter l'Ouest à prendre des initiatives propres à affaiblir sa cohésion, ou cherchait-il vraiment à combler la faille de plus en plus profonde entre l'Est et l'Ouest ?

À dire vrai, Staline lui-même ignorait l'ampleur des concessions auxquelles il se serait résigné pour relâcher la tension avec l'Ouest. Même s'il faisait des offres devant lesquelles les démocraties n'auraient sûrement pas fait la fine bouche quatre ans plus tôt, son comportement depuis lors avait rendu absurde l'idée de mettre à l'épreuve sa sincérité – au point qu'on n'y songeait quasiment plus. Quelles que fussent ses véritables intentions, les vérifier aurait d'ailleurs porté un grave préjudice à l'union de l'Alliance atlantique et supprimé l'incitation qui avait motivé cette offre.

Toujours est-il que Staline, pourtant calculateur consommé, avait négligé de prendre en compte une réalité majeure : sa condition de mortel. Un an après avoir lancé sa proposition, il mourait. Ses successeurs manqueraient de l'obstination voulue pour obtenir cette négociation globale, et du pouvoir nécessaire pour consentir aux concessions massives qu'elle exigeait. Au bout du compte, l'ouverture de paix se solda par des espoirs déçus et illustra surtout l'abîme séparant les postulats qui mobilisaient les deux camps.

Convaincue que les engagements devant le droit se concrétisaient du seul fait qu'ils avaient été pris, l'Amérique attendit que Staline applique les accords de Yalta et de Potsdam. Estimant qu'un accord n'avait de valeur contraignante que s'il reflétait un équilibre des forces, Staline attendit que les démocraties fassent valoir leurs droits, afin de pouvoir analyser les risques et les avantages d'une mise à exécution de l'accord. Dans l'intervalle, il attendrait son heure, mettant le maximum d'atouts dans sa manche en vue de l'initiative concrète – ou ce qu'il entrevoyait ainsi – que prendraient les démocraties.

L'heure parut venue au début des années 1950. Les États-Unis avaient lancé le plan Marshall en 1947 et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord en 1949. La République fédérale d'Allemagne avait vu le jour sous les auspices des Occidentaux. Comme on pouvait s'y attendre, la première réaction de Staline fut brutale, entraînant le blocus de Berlin, le coup de Prague et son feu vert à l'invasion de la Corée du Sud. Néanmoins, les États-Unis parvinrent à organiser progressivement une sphère d'influence comprenant tous les pays industriels avancés de la planète.

Staline, de son côté, avait réussi à mettre en place un cordon de sécurité en Europe de l'Est, succès qui n'en était pas moins un aveu de faiblesse. Dans son calcul des forces, il comprit sûrement, et probablement mieux que les dirigeants des démocraties, que ses acquis ne constituaient pas une véritable accumulation de force et que l'orbite de satellites allait finalement grever les ressources soviétiques. En revanche, les pays de l'OTAN et le Japon représentaient un vaste réservoir industriel en puissance. Le long terme, si cher aux

analystes marxistes, jouait en faveur de la sphère d'influence américaine. Au regard de la *Realpolitik*, l'empire de Staline était dans l'embarras.

Le bloc coiffé par les Américains s'était fait militairement les dents, si l'on peut dire, pendant la guerre de Corée et avait développé un vaste potentiel militaire. Staline semblait avoir compris qu'il ne réussirait pas à briser la cohésion des démocraties. Sa brutalité et sa politique impitoyable en Europe de l'Est avaient encouragé l'unité de la coalition occidentale, cependant qu'une Allemagne réarmée se profilait à l'horizon.

Le monde harmonieux postulé par les théories américaines pendant la guerre consistait désormais en deux camps armés, mobilisés chacun par des craintes qui se révélaient infondées. Surestimant lourdement la puissance soviétique et les méthodes de Staline, les dirigeants américains avaient vu dans la guerre de Corée une stratégie de l'Union soviétique pour attirer traîtreusement l'Amérique dans de lointains conflits asiatiques et mener l'offensive sur la position alliée en Europe. À aucun moment de sa carrière l'analyste méticuleux et rusé qu'était Staline ne joua quoi que ce soit sur un coup de dés. En même temps, il interpréta la construction du bloc occidental non comme une mesure défensive, ce qu'elle était, mais comme un prétexte à cette épreuve de force à laquelle il s'était toujours attendu et qu'avait si obstinément tenté d'éviter. En fait, les deux camps se préparaient à ce qu'aucun n'avait l'intention de déclencher : un affrontement direct et général.

Staline ne tenait pas à vérifier la réalité de ses pires craintes. Chaque fois qu'un conflit militaire avec l'Amérique menaçait, il battait en retraite. Il l'avait fait lorsque Truman avait exigé le retrait des troupes soviétiques de l'Azerbaïdjan iranien en 1946 ; il avait mis fin au blocus de Berlin de 1948-1949 avant de le laisser se transformer en guerre déclarée. À présent, il s'employait avec énergie à désamorcer la confrontation qu'il avait initiée en annonçant un changement imminent de sa politique par l'une de ces déclarations elliptiques qui le caractérisaient.

En ce cas précis, Staline usa d'une méthode particulièrement détournée, car il voulait éviter de donner la moindre indication de faiblesse à un adversaire occupé à fonder sa politique sur des positions de force. Son but était d'indiquer qu'il souhaitait éviter un affrontement sans donner l'impression de se dérober. Il prit pour prétexte une idée avancée dans un ouvrage hautement théorique, publié quelques années auparavant par l'économiste Ievgueni Varga<sup>1</sup>. D'après l'auteur, les systèmes capitalistes se stabilisaient, et il n'était donc plus inévitable qu'ils se fassent la guerre. Si Varga voyait juste, la stratégie poursuivie par Staline depuis les années 1920 – dresser les capitalistes les uns contre les autres – était périmée. Loin de se bagarrer entre eux, les capitalistes iraient peut-être jusqu'à s'unir contre la patrie socialiste, une éventualité que laissaient présager la création de l'OTAN et l'alliance nippo-américaine.

Staline opposa à cet argument un essai compliqué de son cru, intitulé *Problèmes économiques du socialisme en URSS*, qui fut publié en octobre 1952 pour servir de canevas aux orientations générales du prochain congrès du parti<sup>2</sup>. Dans sa contribution, Staline énonçait de nouveau le credo du commu-

nisme tel qu'il l'avait promulgué en 1934, 1939 et 1946, à savoir que le capitalisme, loin de devenir plus stable, se trouvait confronté à une crise qui se rapprochait inéluctablement :

On dit que les contradictions entre le capitalisme et le socialisme sont plus fortes que les contradictions entre les pays capitalistes. Sur le plan théorique, certes, c'est vrai. Ce n'est pas seulement vrai maintenant, aujourd'hui ; c'était vrai avant la Seconde Guerre mondiale. Et les dirigeants des pays capitalistes s'en rendaient plus ou moins compte. Or la Seconde Guerre mondiale n'a pas commencé comme une guerre avec l'URSS, mais comme une guerre entre pays capitalistes<sup>3</sup>.

Chaque fois que Staline recyclait sa litanie bien connue sur le caractère inévitable de la guerre entre capitalistes, ses ouailles en déduisaient qu'il voulait les rassurer. Et si l'on suivait attentivement son argumentation contournée, il apparaissait clairement que dans son esprit la perspective d'un conflit entre les capitalistes signifiait qu'ils ne feraient pas de sitôt la guerre à l'Union soviétique. Et l'article de Staline enjoignait à la diplomatie soviétique d'ajourner l'épreuve de force jusqu'à ce que les capitalistes aient été suffisamment affaiblis par leurs conflits internes.

En 1939, Staline avait expliqué dans une déclaration de même nature qu'il était prêt à définir les termes d'un accord avec Hitler. Cette analyse, déclarait-il à présent, en 1952, restait correcte, car les capitalistes, portés à faire la guerre, risquaient moins à se battre entre eux qu'à faire la guerre à l'Union soviétique : « [...] alors que la guerre entre les pays capitalistes ne met en question que la suprématie de certains d'entre eux sur les autres, la guerre avec l'URSS met indiscutablement en question l'existence du capitalisme lui-même<sup>4</sup> ».

Staline utilisait cette rhétorique pesante pour transmettre un message d'apaisement aux capitalistes, en particulier aux États-Unis. Il était inutile, affirmait-il en effet, que les capitalistes déclenchent une guerre préemptive puisque l'Union soviétique n'avait pas l'intention de les défier sur le plan militaire :

[...] les capitalistes, tout en dénonçant bruyamment, pour des besoins de « propagande », l'agressivité de l'Union soviétique, ne croient pas eux-mêmes à cette agressivité, car ils ont conscience de la politique pacifique de l'Union soviétique et savent qu'elle ne s'attaquera pas à des pays capitalistes<sup>5</sup>.

Autrement dit, les capitalistes ne devaient pas se méprendre sur les règles du jeu qu'il jouait : Staline voulait renforcer la puissance et l'influence soviétiques, mais il saurait s'arrêter à temps.

Tout en sachant que ses déclarations idéologiques suffiraient à ses camarades, Staline comprenait qu'il fallait à ses adversaires capitalistes des assurances plus consistantes. S'il voulait favoriser la détente et tenter, grâce à elle, de semer la zizanie entre les capitalistes, il devait relâcher la pression afin d'affaiblir l'unité, artificielle selon lui, du monde capitaliste.

Staline s'y employa au niveau diplomatique, et dans un langage compréhensible par les démocraties, en présentant, le 10 mars 1952, une « note sur la paix à propos de l'Allemagne ». Après des années de confrontation et de dérobades, l'Union soviétique semblait soudain s'intéresser à un règlement. Soulignant que la paix n'avait toujours pas été signée avec l'Allemagne, Staline soumettait un projet de traité aux trois autres puissances d'occupation, en demandant qu'il soit examiné « par une conférence internationale appropriée, à laquelle participeraient tous les gouvernements intéressés », et qu'il soit conclu « dans le plus proche avenir<sup>6</sup> ». La « note sur la paix » proposait une Allemagne unifiée, neutre, fondée sur des élections libres, et autorisée à maintenir une armée après le départ de toutes les troupes étrangères moins d'un an plus tard.

Toutefois, la « note sur la paix » comportait suffisamment d'échappatoires pour différer indéfiniment un accord, même si l'Ouest acceptait le principe de la neutralité de l'Allemagne. Par exemple, le projet interdisait « les organisations hostiles à la démocratie et au maintien de la paix », ce qui, dans la terminologie soviétique, pouvait inclure tous les partis de style occidental – comme c'était déjà le cas en Europe de l'Est. Ensuite, une fois que les démocraties seraient convenues de se réunir autour de la table de négociation, le négociateur soviétique, à coup sûr l'inflexible Molotov ou son homologue, se serait employé à desserrer les liens de l'Allemagne avec l'Ouest – un bénéfice implicite pour l'Union soviétique si l'on approuvait le principe de neutralité – sans payer le prix de l'unification allemande.

Pourtant, le ton et la précision de la note de Staline incitaient à y voir autre chose qu'une simple opération de propagande ; elle semblait amorcer une négociation au cours de laquelle, pour la première fois depuis la guerre, l'Union soviétique saurait mettre le prix pour parvenir à la détente. La « note sur la paix » comportait en effet un paragraphe qui, c'était nouveau, indiquait une certaine souplesse : « En proposant l'examen de ce projet, le gouvernement soviétique [...] s'est dit également disposé à examiner d'autres propositions envisageables à ce sujet<sup>7</sup>. »

Si Staline l'avait proposée quatre ans plus tôt – avant le blocus de Berlin, le coup de Prague et la guerre de Corée –, sa « note sur la paix » aurait presque sûrement bloqué le processus d'adhésion de l'Allemagne à l'OTAN. Peut-être même n'aurait-on jamais envisagé la participation allemande à l'Alliance atlantique. La note renvoyait en effet au type de négociation sur l'avenir de l'Europe que Churchill avait préconisé pendant et après la guerre.

Depuis 1948, toutefois, l'Alliance atlantique existait et le réarmement allemand était à l'ordre du jour. Les parlements européens étudiaient la création d'une Communauté européenne de défense (CED) qui lui servirait de cadre politique. Dans la République fédérale, un vote à bulletin secret du Parlement avait élu Adenauer chancelier à une voix près (probablement la sienne), et l'opposition – les sociaux-démocrates en l'occurrence – bien que profondément démocrate, réclamait qu'on recherche l'unification plutôt qu'une alliance avec l'Ouest.

Les dirigeants occidentaux comprirent que toutes ces initiatives subiraient inmanquablement un coup d'arrêt s'ils exploraient la proposition soviétique, et que, une fois au point mort, elles risquaient de ne pas retrouver leur élan. Dans plusieurs parlements européens, surtout en France et en Italie, les partis communistes représentaient près d'un tiers des voix – comme en Tchécoslovaquie avant le coup de force. Et les partis communistes d'Europe de l'Ouest se montraient farouchement hostiles à toute mesure d'intégration atlantique et européenne. De plus, le traité qui déciderait du sort de l'Autriche en était à sa septième année de négociations, et les pourparlers d'armistice en Corée entameraient bientôt leur deuxième année. Malgré tout ce que les démocraties savaient, et tout ce que nous savons au moment où ces lignes sont écrites, rien ne dit que Staline, en cherchant à ouvrir des négociations, n'ait pas eu pour objectif d'entamer la cohésion alliée et de consolider sa sphère d'influence.

C'était certainement son but optimal. Tout prouve, cependant, qu'il souhaitait aussi explorer les possibilités d'un règlement général. Sa réaction à l'accueil fait par les Occidentaux à sa note indique, entre autres, qu'il gardait ouverte cette option. Le 25 mars, les trois puissances d'occupation occidentales – la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis – lui adressèrent des réponses identiques, destinées non pas à ouvrir une négociation, mais à clore la question. Elles acceptaient le principe de la réunification allemande, mais refusaient l'idée de neutralité. Une Allemagne unifiée, soulignaient-elles, devait être libre d'entrer « dans des associations compatibles avec les principes et les objectifs des Nations unies » – autrement dit, de rester dans l'OTAN. La réponse occidentale acceptait le principe d'élections libres, mais le liait à certaines conditions, comme le droit immédiat à la liberté de réunion et à la liberté d'expression, qui compromettraient vraisemblablement l'emprise soviétique sur le régime communiste d'Allemagne de l'Est bien avant qu'on ait pu organiser des élections<sup>8</sup>. Les notes des puissances occidentales prenaient acte de la proposition, mais n'encourageaient pas une négociation.

Contrairement à ses habitudes, Staline répondit sur-le-champ et d'un ton conciliant. (Il réagirait d'ailleurs avec la même promptitude à toutes les fins de non-recevoir ultérieures des démocraties.) La note occidentale du 25 mars reçut une réponse le 9 avril, celle du 13 mai le 24 du même mois, celle du 10 juillet le 23 août. Chacune d'elles allait dans le sens de la position occidentale. Seule la note du 23 septembre resta sans réponse<sup>9</sup>. À ce moment précis, Staline avait l'attention fixée sur le XIX<sup>e</sup> congrès du parti et attendait très sûrement les résultats de l'élection présidentielle américaine.

Déjà malade, Staline prononça devant le congrès un bref discours, au cours duquel il habilla d'idéologie belliqueuse une doctrine de coexistence pacifique<sup>10</sup>. Juste après le congrès, en décembre 1952, il annonça qu'il était prêt à rencontrer le nouveau président américain, Dwight D. Eisenhower. Jamais il n'avait fait la grâce de proposer une rencontre au sommet à Roosevelt, Truman ou Churchill, s'arrangeant toujours pour les obliger à faire le premier pas.

La reprise simultanée des purges en Union soviétique annonçait un changement de politique imminent. Staline n'avait jamais supporté l'idée de faire

appliquer une nouvelle ligne par ceux qu'il avait habitués à d'autres orientations. Pour lui, les revirements contenaient le germe de la trahison, et il préférerait traiter ce germe de manière expéditive en supprimant ceux qui avaient eu la responsabilité d'appliquer la politique sur le point d'être révisée. En 1952, il était clair qu'une purge se préparait, visant, semblait-il, les loyalistes des années précédentes – Viatcheslav Molotov, ministre des Affaires étrangères, Lazar Kaganovitch, membre de la vieille garde bolchevik du Politburo, et Lavrenti Beria, chef de la police secrète. D'autres prendraient la relève pour mener à bien les objectifs diplomatiques de Staline.

L'offensive diplomatique de Staline visait, au minimum, à savoir ce que l'Union soviétique aurait à gagner à se délester du régime communiste est-allemand. Staline ne l'avait jamais reconnu comme État souverain à part entière et lui avait donné un statut différent de celui des autres satellites d'Europe de l'Est, précisément pour le garder dans sa manche le jour où l'on négocierait sérieusement l'unification de l'Allemagne.

Staline estima peut-être le moment propice en 1952. En proposant une unification fondée sur des élections libres, il laissait entendre qu'on pouvait se passer désormais du régime communiste d'Allemagne de l'Est. Même si les communistes dominaient les élections est-allemandes, comme le craignaient les alliés occidentaux, la population de la République fédérale, beaucoup plus nombreuse, aurait en effet assuré une victoire décisive aux partis démocratiques pro-occidentaux. Et, de même que lui seul aurait pu conduire, à force de volonté et de brutalité, son peuple épuisé dans un conflit avec les démocraties, Staline était aussi le seul dirigeant communiste à disposer du pouvoir suffisant pour négocier l'émancipation d'un satellite de l'Union soviétique.

Chaque fois que Staline commit une erreur de calcul, comme il le fit en cette occasion, ce fut pour avoir postulé que ses homologues pratiquaient eux aussi la *Realpolitik*, et avec aussi peu d'états d'âme que lui. Dans l'immédiat après-guerre, il crut à l'évidence pouvoir les intimider ou, du moins, leur faire comprendre que toute tentative pour arracher des concessions à son pays se révélerait extrêmement pénible. Mais il se comporta aussi, lorsque vint l'heure d'un règlement, comme si les États-Unis allaient fonder leurs calculs sur la situation du moment, sans se soucier de ce qui s'était passé auparavant. Staline sembla alors convaincu d'avoir malmené impunément les démocraties.

Ces hypothèses se révélèrent cruellement fausses. Les États-Unis ne faisaient pas de *Realpolitik* – du moins pas comme Staline l'entendait. Pour les dirigeants américains, les maximes morales étaient contraignantes, et les obligations juridiques chargées de sens. Staline crut peut-être que le blocus de Berlin renforcerait sa position de négociation sur l'Allemagne, ou permettrait d'ouvrir les négociations. Peut-être vit-il dans la guerre de Corée le moyen de tester les limites de l'endiguement. Mais l'Amérique s'opposa à ces actes d'agression non pas pour défendre une sphère d'intérêt, mais au nom d'un principe : elle déploya ses forces non parce qu'on avait contesté le *statu quo* local, mais pour laver l'offense faite à une cause universelle.

Comme en 1945, quand il avait traité la bonne volonté de l'Amérique par le mépris, Staline sous-estima en 1952 l'ampleur du désenchantement causé par ses actions depuis lors. De 1945 à 1948, les dirigeants américains avaient recherché un règlement avec l'Union soviétique, mais sans vouloir ni pouvoir exercer les pressions que Staline aurait prises au sérieux. En 1952, Staline prenait assez au sérieux les pressions américaines, mais il n'avait que trop bien convaincu les Américains de sa mauvaise foi. Ceux-ci ramenèrent donc son ouverture à une nouvelle tactique, dans une guerre froide qui ne pouvait prendre fin que sur une victoire ou une défaite. Le compromis avec Staline n'était plus à l'ordre du jour.

Staline n'aurait pas pu choisir plus mal son moment. Il proposait sa « note sur la paix » moins de huit mois avant une élection présidentielle, à laquelle le président sortant, Truman, ne se représentait pas. Au cas, fort improbable, où ils eussent envisagé favorablement une négociation avec Staline, Truman et Acheson n'auraient pas eu le temps de la mener à bien.

De toute façon, pour l'administration Truman, la note offrait beaucoup moins qu'on aurait pu croire. Le problème résidait moins dans son énoncé, toujours révisable, que dans le monde qu'elle envisageait. L'Allemagne devait être neutre, bien qu'armée, et toutes les unités étrangères avoir quitté son territoire avant un an. Que fallait-il entendre exactement par là ? Quelle définition donnerait-on à la « neutralité », et qui la contrôlerait ? L'Union soviétique y gagnerait-elle une voix permanente dans les affaires de l'Allemagne, voire un veto sous prétexte de superviser le statut de neutralité allemand ? Et où stationnerait-on les troupes qu'on retirerait ? Dans le cas des forces d'occupation occidentales, la réponse était limpide : géographiquement, on ne pouvait les baser nulle part de façon durable. Dans les années 1950, la France aurait peut-être accepté la présence d'un contingent américain important sur son territoire, mais pour une période limitée et avec des conditions restrictives. Par ailleurs, le Congrès américain aurait difficilement approuvé ce redéploiement, alors qu'on avait créé une zone tampon entre les forces américaines et soviétiques. Tandis que les forces américaines seraient donc rentrées aux États-Unis, les troupes soviétiques se seraient contentées de reculer jusqu'à la frontière polonaise, à quelque cent cinquante kilomètres à l'est. Bref, si l'on appliquait à la lettre la proposition de Staline, on troquait le démantèlement de l'OTAN, tout juste opérationnelle, contre un retrait soviétique de moins de deux cents kilomètres...

Même en interprétant cette dernière clause comme un repli des troupes soviétiques en territoire soviétique, de nouvelles complications auraient surgi. Car les régimes satellites n'auraient vraisemblablement pas pu se maintenir sans une présence armée soviétique ou la certitude d'une intervention soviétique en cas de troubles. Staline aurait-il accepté d'interdire aux armées soviétiques de revenir en Europe de l'Est, même si on démantelait un gouvernement satellite ? Au vu de la situation en 1952, la question portait sa propre réponse. Les dirigeants démocratiques imaginaient mal – et à juste titre – que Staline, le vieux bolchevik, admette de tels bouleversements.

Mais la principale raison qui conduisit Truman et Acheson à dédaigner l'ouverture de Staline concernait l'avenir plus lointain de l'Allemagne tel que l'envisageait sa note. En effet, même si l'on parvenait à s'entendre sur une définition de la neutralité allemande qui préviendrait une intervention soviétique permanente, et sur un niveau d'armement allemand qui ne laisserait pas l'Allemagne à la merci de l'Union soviétique, ce serait pour se retrouver confronté au vieux dilemme qui avait tourmenté l'Europe depuis l'unification allemande de 1871. La présence d'une Allemagne forte et unifiée, au centre du continent, poursuivant une politique purement nationale, s'était en effet révélée incompatible avec la paix en Europe. Une telle Allemagne aurait été plus forte que n'importe quelle nation d'Europe de l'Ouest, et sans doute que toutes réunies. Et, dans les années 1950, elle aurait été attirée par des rêves «révisionnistes» à l'est, activés par quinze millions de réfugiés récents venus de territoires que la plupart des Allemands estimaient appartenir à leur pays. C'était tenter le diable que de lâcher sur la scène politique une Allemagne unie et neutre aussi tôt après la guerre. Et puis, ce résultat aurait discrédité le plus grand homme d'État que l'Allemagne ait connu depuis Bismarck et qui eut le mérite historique de la libérer de l'héritage du «chancelier de fer».

Konrad Adenauer naquit en 1876 en Rhénanie catholique, qui appartenait à la Prusse depuis le congrès de Vienne seulement et avait entretenu certains doutes, au cours de son histoire, face au Reich allemand centralisé, gouverné depuis Berlin. Adenauer avait été maire de Cologne de 1917 à 1933, date à laquelle les nazis l'avaient chassé. Pendant la période hitlérienne, il se retira de la politique et vécut quelque temps dans un monastère. Rétabli par les Alliés à la mairie de Cologne en mars 1945, il en fut de nouveau délogé à la fin de 1945, cette fois par les autorités d'occupation britanniques, hérissées par son indépendance d'esprit.

Doté d'un visage marmoréen d'empereur romain, Adenauer avait aussi des pommettes hautes et des yeux légèrement bridés qui trahissaient peut-être les vagabondages de quelque conquérant hun à travers la Rhénanie au précédent millénaire. L'élégance de ses manières, acquises dans sa jeunesse, avant la Première Guerre mondiale, exprimait une sérénité étonnante pour un chef de pays occupé, où peu de citoyens adultes pouvaient se rappeler un passé politique dont tirer gloire.

Dans le bureau d'Adenauer au palais Schaumburg, une construction blanche au syle wilhelminien surchargé, les rideaux étaient invariablement tirés, ce qui donnait au visiteur l'impression d'entrer dans un cocon où le temps s'était arrêté. De la sérénité, il en fallait à un dirigeant ayant pour mission de donner à son pays, qui avait toutes les raisons de douter de son passé, le courage d'affronter un futur incertain. Lorsque Adenauer devint chancelier, à soixante-treize ans, toute sa vie parut n'avoir été qu'une préparation à cette responsabilité : rendre le respect d'elle-même à sa société occupée, démoralisée et divisée.

Ce sentiment de sécurité intérieure tenait davantage à la foi qu'à l'analyse. Il n'était pas un lecteur assidu ni féru d'histoire comme Churchill ou de Gaulle. Mais il avait consacré ses années d'exil à réfléchir ; les convulsions de son pays

l'avaient instruit, et il percevait avec une extraordinaire intuition les courants de cette période. Il pénétrait et comprenait aussi la psychologie de ses contemporains, en particulier leurs faiblesses. Je me rappelle Adenauer déplorant, un jour, l'absence de dirigeants forts dans l'Allemagne des années 1950. Lorsque j'évoquai le nom d'un de ses contemporains moins discret, Adenauer me répondit, à sa manière lapidaire : « Ne confondez jamais l'énergie avec la force. »

Adenauer s'employa à surmonter les passions turbulentes de l'Allemagne en donnant à son pays – avec son lourd passé d'extrémisme et son penchant pour le romantisme – une réputation de fiabilité. Il était assez vieux pour se rappeler le Bismarck chancelier. Pieux rejeton de la Rhénanie catholique, il ne s'inquiéta jamais de *Realpolitik*, même lorsque l'Allemagne était unie, et la *Weltpolitik* grandiloquente du Kaiser offensait sa simplicité. Il ne se sentait aucune affinité avec la classe des junkers qui avait créé l'Allemagne impériale. Il pensait que la grande erreur de Bismarck avait été de fonder la sécurité allemande sur l'art de manœuvrer entre l'Est et l'Ouest. À ses yeux, une Allemagne puissante, libre de ses mouvements au centre de l'Europe, faisait planer une menace générale aux dépens de sa propre sécurité.

Confronté au chaos du monde de l'immédiat après-guerre, Adenauer estimait qu'un pays occupé, coupé de ses racines historiques, exigeait une politique stable pour reprendre son avenir un tant soit peu en main. Il refusait de se laisser dévier de cette voie par la nostalgie du passé ou par la traditionnelle relation d'amour et de haine de l'Allemagne avec l'Union soviétique. Il opta sans réserve pour l'Ouest, quitte à retarder l'unité allemande.

Les adversaires intérieurs d'Adenauer, les sociaux-démocrates, pouvaient se targuer d'un passé d'opposition au nazisme sans tache. Leur base d'appui historique se trouvait dans la zone d'occupation soviétique, qui avait été contrainte de devenir communiste – événement auquel ils avaient résisté avec courage. Aussi méfiants à l'égard de la politique d'endiguement qu'amis sincères de la démocratie, les sociaux-démocrates faisaient passer l'unification allemande avant les relations atlantiques. Ils combattaient l'orientation occidentale d'Adenauer et auraient volontiers favorisé les objectifs nationaux de l'Allemagne en jouant la carte de la neutralité. (Au milieu des années 1960, les sociaux-démocrates inversèrent leur discours : ils avalisèrent l'Alliance atlantique et formèrent une « grande coalition » avec les chrétiens-démocrates en 1966, tout en montrant plus de souplesse tactique à l'égard de l'Est que les chrétiens-démocrates d'Adenauer.)

Adenauer refusait de négocier la neutralité comme le proposaient les sociaux-démocrates, en partie pour des raisons d'ordre philosophique, mais aussi en vertu du réalisme. Le vieux chancelier ne voulait pas réveiller la tentation nationaliste, d'autant qu'il existait à présent deux États allemands, susceptibles, comme Churchill l'avait souligné dans son discours du « rideau de fer », de se tourner vers le plus offrant. Et il comprenait bien mieux que ses adversaires intérieurs que, dans le contexte historique de l'époque, une Allemagne unifiée et neutre naîtrait seulement d'un règlement de paix conçu *contre* elle.

On ne manquerait pas d'imposer de sévères restrictions au nouvel État et de créer des contrôles internationaux. Des voisins puissants se verraient accorder un droit d'intervention permanent. Adenauer estimait cette subordination implicite plus dangereuse pour l'Allemagne, sur le plan psychologique, que la division. Il choisit donc l'égalité et l'intégration avec l'Ouest, et la respectabilité pour son pays.

Staline serait-il parvenu à surmonter les réticences d'Adenauer et des autres dirigeants démocratiques pour les amener à une grande conférence diplomatique ? Quelles concessions, en admettant cette possibilité, aurait-il accepté de faire ? On ne le saura jamais. Churchill aurait sûrement appuyé sa proposition de rencontre au plus haut niveau. Quoi qu'il en soit, la mort de Staline mit fin aux spéculations sur ce point. Entre les premières heures de l'aube du 1<sup>er</sup> mars 1953, quand il prit congé de ses collègues avec qui il avait regardé des films, et trois heures du matin le 2 mars, lorsqu'on le retrouva inconscient sur le sol de sa datcha, Staline fut victime d'une attaque. L'incertitude sur l'heure à laquelle elle se produisit s'explique par le fait que ses gardes avaient trop peur d'entrer dans sa chambre avant le moment fixé, de sorte que plusieurs heures s'écoulèrent peut-être avant qu'on ne le découvrit. Ses lieutenants – Malenkov et Beria, notamment – restèrent à son chevet jusqu'au moment de sa mort, qui survint trois jours et demi plus tard<sup>11</sup>. On appela les médecins, encore que leurs soins n'aient pas manqué d'une certaine ambiguïté. C'était eux que visait, après tout, la purge des « médecins du Kremlin » envisagée par Staline.

Les successeurs de Staline, eux aussi, voulaient la détente. Il leur manquait toutefois l'autorité, la subtilité, la persévérance de Staline, et, surtout, l'unité indispensable à la conduite d'une politique aussi compliquée. Ils étaient extrêmement divisés. Au cours de la lutte acharnée qui les dressa les uns contre les autres, quand chacun essayait de s'emparer du pouvoir, aucun d'entre eux ne voulut prendre la responsabilité de faire des concessions aux capitalistes. L'explication qui fut donnée de la liquidation de Beria le prouva. Bien sûr, sa faute était d'en savoir trop, et il avait menacé trop de collègues puissants. Il fut néanmoins arrêté au cours d'une réunion du Politburo et exécuté peu après pour avoir prévu de céder l'Allemagne de l'Est. (Et ce malgré la « note sur la paix » de Staline de l'année précédente et les échanges avec l'Ouest qui allaient précisément dans cette direction.)

D'après les mémoires de Khrouchtchev, les successeurs de Staline craignaient énormément de voir l'Ouest exploiter la mort de Staline et déclencher avec le monde communiste l'épreuve de force redoutée depuis si longtemps. Sans doute pour décourager toute idée de coup d'État, le tyran avait souvent mis en garde ses lieutenants : lui disparu, l'Ouest leur tordrait le cou comme à des poulets<sup>12</sup>. En même temps, les exigences de la lutte acharnée pour le pouvoir qui divisait les héritiers de Staline contrebalançaient leur méfiance. Même si la nouvelle direction aspirait à une trêve dans la guerre froide, chaque prétendant savait que la souplesse diplomatique risquait de se révéler fatale tant qu'il ne jouirait pas du pouvoir absolu. Mais la permanence des tensions leur posait un problème. En 1946, Churchill avait noté que Staline voulait recueillir les

fruits de la guerre sans la guerre ; en 1953, les successeurs de Staline recherchaient les fruits de la détente sans vouloir ou pouvoir faire de concessions. En 1945, Staline avait créé une impasse diplomatique pour préserver sa position de négociation vis-à-vis de l'Ouest ; en 1953, ses héritiers se réfugièrent dans une impasse diplomatique pour préserver leurs options les uns vis-à-vis des autres.

Lorsqu'ils veulent gagner du temps, les hommes d'État proposent des pour-parlers. Le 16 mars, un peu plus d'une semaine après la mort du dictateur, Malenkov, désormais président du Conseil, proposa l'ouverture de négociations sans en spécifier le contenu :

À l'heure actuelle il n'existe pas de question litigieuse ou non résolue qui ne puisse être réglée par des moyens pacifiques sur la base d'un accord mutuel des pays en cause. Ceci concerne nos relations avec tous les États, y compris les États-Unis d'Amérique<sup>13</sup>.

Mais Malenkov ne formulait aucune proposition concrète. La nouvelle équipe soviétique ne savait trop comment détendre le climat international et jouissait de moins d'autorité que Staline pour ouvrir de nouveaux angles d'approche. Parallèlement, la nouvelle administration Eisenhower craignait tout autant de négocier avec les Soviétiques que ces derniers de proposer des concessions aux Américains.

Ces craintes découlaient de motifs identiques de part et d'autre de la ligne de partage : l'Union soviétique et les États-Unis éprouvaient la même appréhension vis-à-vis des terres inexplorées, étaient aussi mal à l'aise face aux changements survenus dans l'environnement international depuis la fin de la guerre. Le Kremlin craignait de voir son orbite de satellites se défaire après l'abandon de l'Allemagne de l'Est – ce qui se produisit en effet une génération plus tard. Or, s'il ne cédait pas l'Allemagne de l'Est, la détente n'avait aucune chance de s'instaurer. Les États-Unis craignaient que l'ouverture d'un débat sur l'Allemagne torpille l'OTAN, que l'alliance fasse les frais d'une conférence.

Pour savoir si l'Ouest laissa vraiment passer sa chance après la mort de Staline, il convient de répondre à trois questions. L'Alliance atlantique aurait-elle pu conduire une négociation décisive avec les Soviétiques sans éclater ? Sous l'effet des pressions, l'Union soviétique aurait-elle fait des offres significatives ? La direction soviétique aurait-elle exploité les négociations pour donner un coup d'arrêt au réarmement de l'Allemagne et à l'intégration occidentale, sans céder son satellite est-allemand ni relâcher son emprise sur l'Europe de l'Est ?

Les dirigeants américains ne se trompaient pas en jugeant extrêmement étroite la voie des négociations. Une Allemagne neutre aurait représenté un danger ou incité au chantage. Il est des expériences auxquelles on ne peut se livrer en diplomatie car l'échec comporte des risques irréversibles. Et le risque de voir s'effondrer tout ce qu'on avait construit avec l'Alliance atlantique était important.

Tout le monde – surtout l'Union soviétique – avait intérêt à garder la République fédérale dans le système intégré occidental, même si aucun des dirigeants soviétiques, tous peu sûrs d'eux-mêmes, n'était en mesure de le reconnaître. Si l'Allemagne restait dans l'Alliance atlantique, on pouvait s'entendre sur les limitations du déploiement militaire le long de nouvelles lignes de démarcation (ce qui aurait, en effet, réduit le potentiel militaire de l'Allemagne unifiée). Mais un territoire neutre englobant toute l'Allemagne aurait émasculé l'OTAN et l'Europe de l'Est serait devenue soit un vide, soit une menace en puissance.

On n'aurait pu conduire les héritiers de Staline à accepter une Allemagne unie au sein de l'OTAN (quoique avec des restrictions militaires) que si les démocraties avaient été prêtes à brandir la menace de conséquences militaires ou, au minimum, d'une intensification de la guerre froide. Churchill, redevenu Premier ministre en 1951, y songea peut-être même du vivant de Staline, comme le rappelait son secrétaire personnel, John Colville :

W[inston] m'avait fait part à plusieurs reprises de ses espoirs d'une approche commune à l'égard de Staline, peut-être en réunissant un congrès à Vienne où l'on aurait rouvert et achevé la conférence de Potsdam. Si les Russes refusaient de coopérer, nous aurions intensifié la guerre froide : « Nos jeunes gens, me dit W., préféreraient se faire tuer en portant l'étendard de la vérité<sup>14</sup>. »

Mais aucun autre dirigeant à l'Ouest ne voulait prendre de tels risques ou émettre des propositions donnant prise aux critiques de l'alliance parce que trop partiales. Les Américains préférèrent donc éluder toute initiative importante, et empêchèrent, ce faisant, toute tentative qui aurait permis d'exploiter sérieusement le désarroi soviétique au lendemain de la mort de Staline. En revanche, ils préservèrent la cohésion de l'Alliance atlantique.

Dans cette situation bloquée, le débat fut détourné de son objet et s'engagea sur l'opportunité d'ouvrir les négociations. Et ce fut Churchill, approchant à présent du terme de sa carrière, qui apparut comme le principal porte-parole d'une conférence dont il ne décrivit jamais l'objectif avec précision. Et il y eut vraiment quelque chose de poignant à voir un Churchill octogénaire, qui avait défendu sa vie durant l'équilibre des forces, réclamer une conférence au sommet comme une fin en soi.

Les dirigeants américains attribuaient très injustement la position de Churchill à l'approche de la sénilité. Or Churchill se montrait remarquablement fidèle à lui-même, puisqu'il avait préconisé des négociations pendant la guerre et immédiatement après, et lors de la formulation de la politique d'endiguement (voir les chapitres 17 et 18). Ce qui avait changé, c'était le contexte de ces propositions. Dans les années 1950, Churchill n'expliqua jamais en détail en quoi devait consister le règlement mondial qu'il prônait. Pendant la guerre, celui-ci semble avoir reposé sur l'hypothèse que l'Amérique retirerait ses troupes, ou en tout cas ne les laisserait jamais stationner en Europe, conformément aux assurances répétées de Roosevelt. Puis, et en sa qualité de chef de

l'opposition de 1945 à 1951, Churchill semble avoir envisagé un règlement général avec l'Union soviétique qui prévoyait : une Allemagne neutre et unifiée, une alliance occidentale le long de la frontière franco-allemande, le retrait des forces soviétiques à la frontière polono-soviétique, et la mise en place de gouvernements calqués sur le modèle finlandais dans les États limitrophes de l'Union soviétique – c'est-à-dire des gouvernements neutres et démocratiques, respectant les préoccupations soviétiques mais essentiellement libres de poursuivre une politique étrangère indépendante.

Un règlement de cette nature avant 1948 aurait rendu à l'Europe ses dimensions historiques. Pendant la guerre et durant plusieurs années ensuite, Churchill fut très en avance sur son temps. S'il n'avait pas perdu les élections de 1945, il aurait fort bien pu donner à la guerre froide naissante une autre orientation – à condition que l'Amérique et les autres Alliés aient été prêts à courir le risque de l'affrontement que semblait sous-entendre sa stratégie de prédilection.

Or, en 1952, le règlement auquel il songeait était devenu presque impossible à mettre en œuvre, à moins d'un séisme politique. Que la République fédérale créée par Adenauer ait paru une vue de l'esprit avant 1949 donne une idée de la grandeur du chef d'État allemand. Trois ans plus tard, le monde envisagé par Churchill après 1944 aurait signifié la fin de l'intégration de la République fédérale à l'Ouest et obligé celle-ci à revenir à son ancien statut d'État-nation en roue libre. En 1945, des régimes de type finlandais en Europe de l'Est auraient marqué un retour à la normale. En 1952, il fallait plus qu'une négociation pour les mettre en place ; seul l'effondrement de l'Union soviétique ou un affrontement d'importance leur aurait permis de voir le jour. De plus, cet affrontement aurait dû porter sur l'unification allemande – or, aucun pays occidental n'était prêt à risquer aussi gros pour un ennemi vaincu et aussi tôt après la guerre.

Si elle avait été une nation à part entière, capable de mener une politique unifiée, l'Alliance atlantique aurait peut-être adopté la diplomatie en quête d'un règlement général qu'imaginait Churchill. Mais, en 1952, elle se révélait bien trop fragile pour jouer aussi gros. Les présidents des deux grands partis américains ne voyaient pas d'autre solution que de poursuivre leur politique éprouvante consistant à attendre, derrière des positions de force, un revirement soviétique. Le nouveau secrétaire d'État d'Eisenhower, John Foster Dulles, considérait le conflit Est-Ouest comme un problème moral et s'efforçait d'éviter de négocier sur un point quelconque tant que le système soviétique n'aurait pas évolué sur un point notable – contestant ainsi la position séculaire des Britanniques. Dans toute son histoire, la Grande-Bretagne n'avait guère connu le luxe de pouvoir limiter ses négociations à des pays amicaux ou affirmant une idéologie compatible avec la sienne. N'ayant jamais joui, à la différence de l'Amérique, d'une quelconque marge de sécurité, même au sommet de sa puissance, elle ne redoutait pas de négocier avec des adversaires idéologiques. Une définition claire et satisfaisante de l'intérêt national avait toujours permis à l'opinion britannique de mesurer l'efficacité de ses hommes d'État. Des querelles internes s'élevaient parfois à propos des clauses d'un accord précis, mais presque jamais sur la philosophie ayant présidé à la négociation.

Fidèle à la tradition britannique, Churchill cherchait à coexister de la manière la plus supportable avec l'Union soviétique à travers des négociations presque permanentes. Les dirigeants américains, en revanche, ne voulaient pas négocier avec le système soviétique, mais le changer. C'est ainsi que le débat anglo-américain se transforma de plus en plus en dialogue sur le caractère désirable ou pas des négociations et non sur leur contenu. Pendant sa campagne électorale de 1950, qui s'acheva sur une défaite, Churchill proposa une rencontre au sommet des Quatre Grands – une idée révolutionnaire à ce stade de la guerre froide :

Pourtant je ne puis m'empêcher de revenir à cette idée de nouveaux pourparlers avec les Soviétiques au plus haut niveau. J'y vois un effort suprême pour jeter un pont entre les deux mondes, de façon que chacun puisse vivre sa vie sinon en bonne amitié, au moins sans les haines de la guerre froide<sup>15</sup>.

Dean Acheson, qui venait de fonder l'Alliance atlantique, jugeait l'entreprise prématurée :

La seule façon de traiter avec l'Union soviétique, comme nous l'a appris une dure pratique, consiste à créer des situations de force [...]. [L]orsque nous aurons éliminé toutes les zones de faiblesse possible, nous serons en mesure de définir des accords satisfaisants avec les Russes [...]. Il ne sortirait rien de bon si nous prenions l'initiative de proposer des conversations à ce moment précis [...]<sup>16</sup>.

Churchill ne retrouva son poste de Premier ministre qu'en octobre 1951 et décida de ne pas réclamer de rencontre au sommet avant la fin du mandat Truman. Il préférait attendre que la nouvelle administration, qui aurait à sa tête son vieux compagnon de guerre, Dwight D. Eisenhower, fût en place. Dans l'intervalle, il se rallia au discours dominant, qui justifiait les sommets en soutenant que le dirigeant soviétique, quel qu'il soit, se révélerait sensible à un accord de haut niveau. En 1952, ce dirigeant était Staline. En juin, cette année-là, Churchill confia à John Colville que, si Eisenhower était élu, il ferait « une nouvelle tentative en vue de la paix au moyen d'une rencontre entre les Trois Grands [...]. D'après lui, tant que Staline était vivant, nous étions plus à l'abri d'une attaque que s'il mourait et que ses lieutenants commencent à se disputer la succession<sup>17</sup> ».

Lorsque Staline mourut, peu après l'élection d'Eisenhower, Churchill préconisa des négociations avec le nouveau chef soviétique. Mais Eisenhower ne se montra pas plus pressé que son prédécesseur de reprendre les discussions avec les Soviétiques. En réponse à l'ouverture faite par Malenkov le 17 mars 1953, Churchill pressa Eisenhower, le 5 avril, de ne laisser passer aucune chance de « voir jusqu'où le régime Malenkov [était] prêt à aller pour détendre les choses un peu partout<sup>18</sup> ». Eisenhower lui demanda alors d'attendre la déclaration de politique qu'il pensait faire devant la Société américaine des

éditeurs de presse le 16 avril – et qui, de fait, rejetait l'idée de Churchill<sup>19</sup>. On connaissait autant les causes des tensions que les remèdes, soutenait Eisenhower : un armistice en Corée, un traité d'État en Autriche, et «la fin des attaques directes et indirectes sur la sécurité de l'Indochine et de la Malaisie». Il mettait donc dans le même bloc la Chine et l'Union soviétique, ce qui constituait une évaluation erronée des relations sino-soviétiques, comme les événements ultérieurs le prouvèrent, et entraînait des conditions impossibles à remplir puisque ce qui se passait en Malaisie et en Indochine échappait largement au contrôle soviétique. Inutile de négocier, décrétait Eisenhower : l'heure n'était pas aux mots, mais aux actes.

Prenant connaissance à l'avance du discours d'Eisenhower, Churchill exprima sa crainte que les promesses ne soient étouffées dans l'œuf. Puis, pour bien montrer qu'il ne se rendait pas aux arguments du président américain, il proposa une rencontre entre les Trois Grands – les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique – que précéderait une session préparatoire entre Molotov, rétabli depuis peu dans ses fonctions de ministre des Affaires étrangères, et lui-même. Joignant obligeamment un brouillon d'invitation à sa lettre à Eisenhower, Churchill évoquait d'improbables liens d'amitié qui l'auraient uni à Molotov :

[...] nous pourrions renouer nos relations de guerre [...]. Je pourrais rencontrer Monsieur\* Malenkov et certains de vos principaux collaborateurs. Naturellement, je n'imagine pas que nous puissions régler les graves problèmes qui menacent l'avenir immédiat du monde [...]. Il me faudrait préciser clairement, bien entendu, que je n'attends rien de cette rencontre officieuse, sinon rétablir entre nous des contacts détendus et cordiaux [...] <sup>20</sup>.

Aux yeux d'Eisenhower, toutefois, un sommet représentait une concession dangereuse aux Soviétiques. Avec une certaine irritation, il réitéra ses exigences, à savoir que les Soviétiques devaient remplir quelques conditions préalables :

Dans la note que je vous ai adressée le 25 avril, j'ai exprimé l'opinion que nous ne devons pas trop précipiter les choses ni laisser le désir manifesté par nos pays d'une rencontre entre chefs d'État et de gouvernement nous entraîner dans des initiatives précipitées [...] <sup>21</sup>.

Tout en voyant les choses autrement, Churchill savait que la dépendance de son pays à l'égard des États-Unis ne lui permettait pas de prendre des initiatives personnelles sur des points qui tenaient tant à cœur à Washington. Sans contacter directement Malenkov, il fit ce qui s'en rapprochait le plus, en confiant à la Chambre des communes une grande partie de ce qu'il aurait dit au président du Conseil soviétique en privé. Le 11 mai 1953, on put voir à quel

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

point son analyse se démarquait de celle d'Eisenhower et de Dulles. Alors que les dirigeants américains craignaient de compromettre la cohésion de l'Alliance atlantique et le réarmement de l'Allemagne, Churchill ne voulait surtout pas mettre en péril une évolution prometteuse au sein de l'Union soviétique :

[...] il serait regrettable que le désir naturel de parvenir à un règlement général de politique internationale dût empêcher l'évolution spontanée et saine qui pourrait survenir à l'intérieur de la Russie. Il m'apparaît que certaines manifestations internes et le changement d'humeur visible sont bien plus importants et significatifs que ce qui s'est produit à l'extérieur. Je souhaite vivement que rien, dans la présentation de la politique étrangère par les puissances de l'OTAN, ne prenne en quelque sorte le pas sur ce qui est peut-être un mouvement profond des sentiments russes, ou l'atténue<sup>22</sup>.

Avant la mort de Staline, Churchill préconisait des négociations parce qu'il voyait en celui-ci le dirigeant soviétique le plus capable de garantir que ses promesses seraient tenues. À présent, il demandait un sommet afin de préserver les espoirs nés de la mort du dictateur. Autrement dit, il fallait négocier, indépendamment de l'actualité soviétique ou de qui prendrait le contrôle de la hiérarchie soviétique. Une conférence au plus haut niveau, affirmait Churchill, pourrait définir les principes et l'orientation des négociations ultérieures :

Cette conférence ne doit pas être tributaire d'un ordre du jour surchargé ou rigide, ni se perdre dans les labyrinthes et la jungle de détails techniques, contestés avec zèle par des hordes d'experts et de responsables déployés en vastes et lourdes cohortes. La conférence doit se limiter au plus petit nombre de puissances et de personnes possible [...]. Rien ne dit qu'on parviendra à un accord solide, mais les participants auraient peut-être le sentiment général d'avoir mieux à faire que de mettre en lambeaux la race humaine, eux compris<sup>23</sup>.

Mais à quoi songeait Churchill exactement ? Comment les dirigeants allaient-ils exprimer leur décision de renoncer au suicide collectif ? La seule proposition concrète émise par Churchill consistait en un accord analogue au pacte de Locarno de 1925, par lequel l'Allemagne et la France avaient approuvé leurs frontières respectives, et la Grande-Bretagne garanti chaque partie contre l'agression de l'autre (voir le chapitre 11).

L'exemple laissait à désirer. Locarno n'avait duré que dix ans, et sans jamais résoudre aucune crise. L'idée que la Grande-Bretagne, ou n'importe quel pays, pouvait se moquer de la substance d'éventuels différends au point de garantir en même temps (et au moyen du même instrument) la frontière d'un allié et d'un adversaire majeur était déjà étrange en 1925, et le restait tout autant à l'ère du conflit idéologique qui sévissait trente ans plus tard. Qui garantirait quoi contre quel danger ? Les puissances de Potsdam allaient-elles garantir toutes les frontières de l'Europe contre toute agression ? Dans ce cas, la diplomatie en

revenait aux quatre policiers de Roosevelt. Ou bien devait-on comprendre que toute résistance était interdite, à moins que toutes les puissances de Potsdam n'en tombent d'accord ? Dans ce cas, on donnait carte blanche à une agression soviétique. Puisque chacune des superpuissances considérait l'autre comme la source de l'insécurité, comment une garantie commune pourrait-elle les satisfaire toutes deux ? Dans l'esprit de ses auteurs, Locarno palliait une alliance militaire entre la France et la Grande-Bretagne, et on l'avait présenté sous ce jour au Parlement et à l'opinion. Le nouvel accord calqué sur celui de Locarno allait-il dissoudre les alliances existantes ?

Le dossier de Churchill, toutefois, ne s'appuyait sur aucune position de négociation particulière. Le 1<sup>er</sup> juillet 1953, il rejeta la théorie selon laquelle la politique du Kremlin était immuable, et l'Union soviétique le premier pays à ne plus donner prise à l'érosion de l'histoire. D'après lui, le dilemme de l'Ouest tenait à son double refus de reconnaître l'orbite de satellites soviétiques et de risquer une guerre pour la défaire. On ne le résoudreait qu'en lançant une « reconnaissance en force » pour déterminer ce que sous-entendait la nouvelle réalité soviétique. Il écrivait à Eisenhower :

Je n'ai pas plus l'intention qu'à Fulton ou en 1945 de me laisser bernier par les Russes. Je pense toutefois qu'il s'est produit un changement dans l'équilibre mondial, dû en grande partie à l'action américaine et au réarmement, mais aussi au reflux de la philosophie communiste, qui justifie une étude sans états d'âme et reposant sur les faits, conduite par les nations libres, qui doivent rester unies et fortes<sup>24</sup>.

Churchill espérait que « dix années d'atténuation des tensions plus les progrès de la science pourraient faire un monde différent<sup>25</sup> ». Il ne proposait plus un règlement mondial, mais une politique qu'on appela plus tard « détente ». Churchill avait compris que l'endiguement dans sa version originelle, malgré la puissance de son analyse, achoppait sur son application pratique, qui revenait à subir et tenir jusqu'au jour lointain où le système soviétique se transformerait d'une façon ou d'une autre. L'endiguement pouvait fort bien laisser espérer une destination admirable, mais il n'offrait pas grand-chose à se mettre sous la dent pendant le voyage. L'autre terme de l'alternative consistait en un règlement global immédiat, qui impliquait un périple plus aisé vers une destination moins séduisante, mais mettait aussi en péril la cohésion de l'Alliance atlantique et l'intégration de l'Allemagne à l'Ouest – un prix exorbitant quelle que soit la solution envisagée, sauf si les dirigeants allemands eux-mêmes l'exigeaient. Churchill, lui, proposait un moyen terme : une coexistence pacifique qui permettrait au temps de faire son œuvre et assouplirait la politique soviétique à long terme.

Les tensions psychologiques nées d'une période de confrontation n'offrant aucune porte de sortie furent mises en évidence par le revirement de George F. Kennan. Comprenant que sa première attitude à l'égard de l'Union soviétique devenait la justification d'un affrontement militaire permanent, il développa

l'idée d'un projet de règlement général très voisin de celui que Churchill semblait avoir en tête en 1944-1945.

Le plan de « désengagement » de Kennan avait pour principal objectif le retrait des troupes soviétiques du centre de l'Europe. Pour y parvenir, Kennan était prêt à garantir en contrepartie un retrait comparable des forces américaines d'Allemagne. Soutenant avec vigueur que l'Allemagne serait capable de se défendre avec des armes conventionnelles, comme elle l'avait toujours fait, surtout si les armées soviétiques devaient d'abord traverser l'Europe de l'Est, il regrettait la confiance excessive accordée à la stratégie nucléaire. Il appuyait à cet égard le ministre polonais des Affaires étrangères, Adam Rapacki, qui proposait la création d'une zone dénucléarisée en Europe centrale, comprenant l'Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie<sup>26</sup>.

Mais les plans Kennan et Rapacki butèrent contre la même difficulté que la « note sur la paix » de Staline : ils échangeaient l'intégration allemande au bloc occidental contre le retrait soviétique d'Allemagne de l'Est et de certaines parties d'Europe de l'Est. Ce qui, en l'absence de garanties contre une intervention destinée à protéger les régimes communistes, aurait débouché sur une crise en Europe de l'Est, et sur la difficulté à définir la nation allemande, dont l'assise était décidément introuvable depuis l'unification de 1871<sup>27</sup>. Suivant le raisonnement de l'époque, négocier un retrait américain de près de cinq mille kilomètres contre un retrait soviétique de quelques centaines de kilomètres risquait, en outre, d'accorder une importance excessive aux armements, domaine où l'on estimait l'Union soviétique dominante, quand bien même elle stigmatisait les armes nucléaires qui, pour le moins, empêchaient d'évaluer les conséquences d'une agression. Opinion à laquelle je souscrivais à l'époque<sup>28</sup>.

Churchill, comme si souvent auparavant, voyait juste, même s'il n'avait pas trouvé cette fois le remède approprié. L'opinion publique des démocraties refuserait de soutenir indéfiniment la confrontation si leurs gouvernements n'apportaient pas la preuve irréfutable qu'on avait exploré toutes les autres possibilités d'éviter le conflit. Si les démocraties ne définissaient pas de programme concret pour atténuer les tensions avec les Soviétiques, l'opinion et les gouvernements risquaient de se laisser séduire par des offensives de charme au cours desquelles les dirigeants soviétiques proclameraient la transformation, longtemps attendue, de la société soviétique. Si elles voulaient éviter d'osciller entre les extrêmes de l'intransigeance et de la conciliation, les démocraties ne disposeraient que d'une marge de manœuvre étroite dans la conduite de leur diplomatie : entre une confrontation sans fin, de plus en plus tyrannique à mesure que les arsenaux nucléaires grandiraient de part et d'autre, et une diplomatie de nature à tranquilliser l'opinion publique sans vraiment améliorer la situation.

De fait, les démocraties se trouvaient en position de force pour manœuvrer dans cette marge étroite ; elles jouissaient en effet d'une sphère d'influence bien plus puissante que celle des Soviétiques, et le fossé économique et social entre les superpuissances ne pourrait vraisemblablement que s'élargir. L'histoire

semblait devoir leur sourire, à condition qu'elles sachent combiner l'imagination et la discipline. Cette analyse, en tout cas, fonda la politique de détente ultérieure de Nixon (voir le chapitre 28). Et c'est elle que semblait annoncer Churchill dans sa lettre du 1<sup>er</sup> juillet 1953 à Eisenhower, en évoquant « dix ans d'atténuation des tensions plus les progrès de la science » qui pourraient faire un monde meilleur.

Avec Adenauer, John Foster Dulles était l'homme d'État occidental qui refusait avec le plus de vigueur de compromettre la cohésion chèrement acquise de l'Ouest dans des négociations fluides. Dulles évaluait correctement les risques de ce qu'avait proposé Staline et que les théoriciens du désengagement préconisèrent par la suite. Mais il créait aussi une vulnérabilité psychologique en soutenant que la meilleure façon de préserver la cohésion occidentale consistait à éviter toute négociation – ainsi cette note de mise en garde adressée à un rédacteur de discours de la Maison-Blanche en avril 1953 :

[...] il serait dangereux de donner l'impression que nous acceptons ces ouvertures soviétiques. Il est évident que des pressions extérieures les poussent à agir ainsi, et je ne vois pas mieux à faire que de maintenir ces pressions pour le moment<sup>29</sup>.

Avec ce genre de déclaration, Dulles atteignait les limites de la politique d'endiguement. Tenir n'était pas un objectif suffisant, aux yeux des sociétés démocratiques, pour justifier la guerre froide. Bien que les programmes politiques provisoirement écartés fussent incompatibles avec les intérêts des démocraties, il fallait définir un projet politique d'évolution pacifique de l'Europe centrale : un programme qui insiste sur le maintien de l'Allemagne à l'intérieur des institutions occidentales, accompagné de mesures pour atténuer les tensions le long de la ligne de démarcation coupant l'Europe. Dulles éludait cette nécessité, préférant paralyser les entretiens des ministres des Affaires étrangères par des positions bien connues, afin de gagner du temps pour consolider l'Alliance atlantique et le réarmement de l'Allemagne. Pour Dulles, cette politique évitait la discorde entre les Alliés; pour la direction poststalinienne désorientée, elle épargnait les décisions pénibles.

Ayant compris que les démocraties ne mettraient pas les problèmes d'Europe centrale sur le tapis, les dirigeants soviétiques recherchèrent une trêve avec l'Ouest en reportant leur attention sur les « critères de bonne foi » définis par Eisenhower et Dulles : la Corée, l'Indochine et le traité d'État autrichien. Au lieu de servir de billets d'entrée pour une négociation sur l'Europe, comme le voulait Churchill en 1953, ces accords se suffirent à eux-mêmes. En janvier 1954, une conférence des ministres des Affaires étrangères sur l'Allemagne aboutit rapidement à une impasse. Dulles et Molotov étaient, en fait, parvenus à des conclusions identiques : ni l'un ni l'autre ne souhaitait engager de diplomatie fluide; chacun préférait la consolidation de sa sphère d'influence à une politique étrangère aventureuse.

Toutefois, les positions des deux camps n'étaient pas symétriques. Une situation bloquée servait les objectifs tactiques et internes immédiats de Moscou, mais elle jouait en faveur de la stratégie à long terme de l'Amérique – même si tous les dirigeants américains ne le comprenaient pas pleinement. Puisque les États-Unis et leurs alliés étaient mieux placés que les Soviétiques pour gagner la course aux armements et que leur sphère d'influence disposait du plus grand potentiel économique, les objectifs soviétiques à long terme exigeaient, pour être atteints, une réelle atténuation des tensions et un règlement réaliste des problèmes en Europe centrale. Molotov évita pourtant de faire les concessions qui, même douloureuses, auraient peut-être empêché le surengagement de l'Union soviétique et son effondrement final; Dulles fut incapable de souplesse, ce qu'il paya d'une polémique intérieure inutile et d'un affaiblissement face aux offensives de paix superficielles des Soviétiques; mais cela posa aussi les bases de la victoire stratégique finale de l'Amérique.

Dulles profita de ce répit pour intégrer l'Allemagne à l'OTAN comme il se l'était promis. Encore fallait-il savoir comment insérer la République fédérale dans la structure militaire de l'Ouest. Les Français ne voyaient pas d'un bon œil une Allemagne pleinement réarmée et ne voulaient pas sacrifier non plus leur indépendance nationale à une défense intégrée. Car cela revenait à confier partiellement la défense de la France à ceux qui l'avaient ravagée dix ans auparavant seulement, et cela aurait réduit sa capacité à poursuivre ses guerres coloniales. Les résistances de la France torpillèrent ainsi le projet de Communauté européenne de défense. Dulles et Anthony Eden se rabattirent alors sur une solution qui consistait à intégrer la République fédérale d'Allemagne à l'OTAN. Sous la pression, Paris suivit le mouvement, tout en demandant instamment que la Grande-Bretagne s'engage à maintenir en permanence des troupes sur le territoire allemand. Lorsque Eden accepta, la France reçut les assurances militaires concrètes que les Britanniques lui avaient refusées avec tant de constance après la Première Guerre mondiale. Désormais, les forces britanniques, françaises et américaines étaient stationnées en Allemagne au titre d'alliées de la République fédérale. Ce qui avait commencé comme une initiative de Staline pour mettre fin à la division de l'Allemagne (avec le vague aval de Churchill pendant un temps) entérinait au bout du compte la division de l'Europe. Paradoxalement, Churchill, l'apôtre des sphères d'influence, chercha finalement à en atténuer les conséquences, voire à les supprimer carrément; cependant que Dulles, le secrétaire d'État du pays qui vouait les sphères d'influence aux gémonies, devint le principal porte-parole de la politique qui les gela sur place.

L'Amérique, confiante dans la solidarité des pays composant sa sphère d'influence, estimait à présent pouvoir entamer sans danger des pourparlers avec les Russes. Toutefois, la consolidation des blocs américain et soviétique en Europe une fois assurée, on se heurta à une pénurie grandissante de sujets d'entretien. C'est alors que les deux parties se sentirent les coudées suffisamment franches pour organiser un sommet, non pas dans l'intention de mettre un terme à la guerre froide, mais bien parce qu'elles savaient qu'on n'y aborderait

aucun problème de fond. Churchill avait pris sa retraite, la République fédérale était douillettement intégrée à l'OTAN, l'Union soviétique estimait moins dangereux de préserver sa sphère d'influence en Europe de l'Est que d'essayer d'attirer la République fédérale hors de ses ancrages à l'ouest.

La conférence au sommet de Genève de juillet 1955 ne ressembla donc guère à ce que Churchill avait proposé au départ. Au lieu d'examiner les causes de tension, les dirigeants présents firent à peine allusion aux questions qui avaient entraîné la guerre froide. L'ordre du jour consista soit à marquer des points de propagande, soit à ramener la résolution des problèmes Est-Ouest à de la psychologie d'amateur. Le « ciel ouvert » proposé par Eisenhower, qui autorisait la reconnaissance aérienne des territoires des deux blocs, comportait peu de risques ; celle-ci n'aurait rien appris aux Soviétiques qu'ils ne connussent déjà par leurs services de renseignement et par les sources publiques, tout en dévoilant les énigmes de leur empire aux avions de reconnaissance américains. Je sais à titre personnel que les membres de l'entourage d'Eisenhower qui conçurent cette idée – essentiellement sous l'égide de Nelson Rockefeller, alors conseiller du président – auraient été stupéfaits de la voir accepter. Et le refus de Khrouchtchev n'entraîna aucune sanction contre l'Union soviétique. Quant à la question de l'avenir de l'Europe centrale, on la délégua aux ministres des Affaires étrangères sans définir d'orientations.

Le sommet prouva surtout que les démocraties avaient besoin d'une trêve après dix années de confrontation. Après avoir opposé une attitude de fermeté aux propositions antérieures de Staline, elles succombèrent au changement de ton des Soviétiques. Elles ressemblaient au coureur de marathon qui, apercevant la ligne d'arrivée, tombe d'épuisement sur le bas-côté et laisse ses concurrents le distancer.

Eisenhower et Dulles avaient désamorcé avec habileté et obstination les vestiges de la « note sur la paix » de Staline et les appels pressants de Churchill à organiser un sommet qui aurait apporté des solutions précises à des problèmes tout aussi précis. Or ils estimèrent, en définitive, qu'attendre un changement intérieur en Union soviétique traduisait une attitude par trop intransigeante, et que définir de nouvelles positions de négociation risquait de se révéler un trop grand facteur de division. Ils ne pouvaient poursuivre la politique d'endiguement qu'en donnant à leur peuple l'espoir d'en finir un jour avec la guerre froide. Mais, au lieu de proposer un programme politique original, ils se rallièrent à ce qu'ils avaient tant redouté jusque-là : une tendance croissante à interpréter le style moins provocateur de Khrouchtchev et de Boulganine comme le signe d'un changement fondamental de l'attitude soviétique. La simple tenue d'une rencontre dénuée de tensions – même s'il n'en sortait pas grand-chose – vint nourrir l'espoir des démocraties que la transformation soviétique si longtemps attendue s'amorçait.

Eisenhower avait donné le ton de la réunion avant même qu'elle ne s'ouvrit. Renonçant aux progrès concrets et précis d'abord réclamés par son administration, il avait défini les buts de la diplomatie occidentale en termes largement psychologiques :

Nos nombreuses conférences d'après guerre ont été marquées par un trop grand souci des détails, par le désir de s'attaquer, semble-t-il, à des problèmes spécifiques au lieu d'encourager l'esprit et l'attitude voulus pour les aborder<sup>30</sup>.

Les médias exultaient, affirmant avec un bel ensemble qu'il s'était produit quelque chose de fondamental à cette réunion au sommet, encore qu'on ne sût pas exactement quoi. « M. Eisenhower a fait encore mieux que vaincre un ennemi au combat comme on lui en avait confié la mission voici dix ans », pavovait l'éditorial du *New York Times*. « Il a fait en sorte de prévenir les batailles [...]. D'autres auraient opposé la force à la force. M. Eisenhower a su attirer les participants dans son orbite de bonne volonté et modifier sinon la politique, du moins l'attitude du petit groupe de visiteurs venus de l'autre rive de l'Elbe<sup>31</sup>. »

Même Dulles se laissa emporter par l'« esprit » de Genève. « Jusqu'à Genève », confia-t-il au secrétaire du Foreign Office Harold Macmillan deux mois plus tard, « la politique soviétique se fondait sur l'intolérance, qui était la note dominante de la doctrine soviétique. La politique soviétique se fonde à présent sur la tolérance, qui inclut de bonnes relations avec tout le monde [...] »<sup>32</sup>.

Poussant plus loin l'analyse, Harold Macmillan déclara que la conférence de Genève ne devait pas son importance à la signature de tel ou tel accord, mais aux relations personnelles qu'elle avait contribué à établir entre les dirigeants. Même dans la patrie de l'équilibre des forces, l'*atmosphère* devenait l'élément décisif de la politique étrangère :

Pourquoi cette réunion a-t-elle fait passer un frisson d'espoir et d'attente dans le monde entier ? Les discussions n'ont rien eu de particulièrement remarquable [...]. Ce qui a frappé l'imagination du monde, c'est la réunion cordiale des chefs d'État des deux grands blocs. Ces hommes, aux charges immenses, se sont rencontrés et ont discuté et plaisanté comme de simples mortels [...]. Je ne peux m'empêcher de penser que l'idylle genevoise de la semaine dernière n'était pas une vague rencontre ni une comédie<sup>33</sup>.

L'histoire ignore la clémence. Les dirigeants américains ne s'étaient pas trompés en imputant un peu plus tôt la guerre froide aux actions des Soviétiques, et non à leur discours ou à des comportements personnels. Le refus des deux camps de s'attaquer aux causes de la tension ne pouvait que perpétuer celle-ci et l'envenimer. Si une simple rencontre exerçait un tel effet sur l'opinion occidentale, pourquoi les Soviétiques auraient-ils fait des concessions de fond ? On n'en enregistra d'ailleurs aucune, sur aucun problème politique, au cours des quinze années suivantes.

Les sphères d'influence gelèrent de part et d'autre de la ligne de démarcation. Entre la fondation de l'OTAN et l'ouverture des négociations entre les démocraties et l'Union soviétique, qui aboutirent aux accords d'Helsinki de 1975, les seules négociations politiques furent celles que déclenchèrent les ultimatums soviétiques à propos de Berlin. La diplomatie investit de plus en plus le contrôle des armements, domaine qui constituait l'avèrs de la doctrine des

« positions de force ». Ses partisans s'efforcèrent de substituer la limitation ou le contrôle des armements au dialogue politique ; ou, pour reprendre le vocabulaire de l'endiguement, de limiter les positions de force au plus bas niveau compatible avec la dissuasion. Mais, de même que les positions de force ne se changeaient pas automatiquement en négociations, le contrôle des armements ne se transforma pas automatiquement en un relâchement des tensions.

Salué à l'ouest comme le début du dégel, le sommet de Genève inaugura en fait la phase la plus dangereuse de la guerre froide. Les dirigeants soviétiques en avaient tiré, en effet, des conclusions très différentes de celles de leurs homologues des démocraties. Les héritiers de Staline avaient fini par s'imposer au milieu de la confusion générale et de l'incertitude sur l'attitude des démocraties, qu'ils craignaient de voir exploiter le désordre ambiant pour inverser les conquêtes soviétiques de l'après-guerre. Or, en juin 1953, trois mois seulement après la mort du tyran, ils avaient réprimé un soulèvement à Berlin-Est, ville techniquement sous quatre administrations, sans susciter de réaction de la part des Occidentaux. Ils avaient ajourné l'unification allemande sans rencontrer de résistance, et l'autorité communiste sur l'Europe centrale et orientale n'était contestée qu'en théorie. Enfin, au sommet de Genève, ils s'étaient vu décerner un certificat de bonne conduite sans avoir eu à explorer sérieusement les problèmes qui se trouvaient être à l'origine de la guerre froide.

Marxistes convaincus, ils en tirèrent la seule conclusion compatible avec leur idéologie : le rapport des forces évoluait en leur faveur. Une conviction certainement renforcée par l'arsenal nucléaire soviétique et la mise au point de la bombe H. Dans ses mémoires, Khrouchtchev résuma ainsi Genève : « [...] nos ennemis se rendaient compte maintenant que nous étions capables de résister à leurs pressions et de percer leur jeu<sup>34</sup> ». En février 1956, sept mois après le sommet, au fameux XX<sup>e</sup> congrès qui fut l'occasion d'une sévère critique de Staline, il jugeait l'environnement international en des termes peu glorieux pour les démocraties :

La crise générale du capitalisme continue de s'approfondir [...]. Le camp international du socialisme exerce une influence toujours plus grande sur le cours des événements mondiaux [...]. La position des forces impérialistes s'affaiblit [...]<sup>35</sup>.

La cause fondamentale du malentendu entre les dirigeants des démocraties et leurs homologues soviétiques tenait à un point précis : l'obstination avec laquelle les premiers appliquaient à la *nomenklatura* soviétique les critères tirés de leur propre expérience. C'était une erreur profonde. La deuxième génération de dirigeants soviétiques avait été formée dans des conditions inimaginables pour les démocraties : seul le baume d'une féroce ambition leur avait permis de supporter la terreur omniprésente d'être sanctionnés par la mort ou le goulag au moindre faux pas – voire lors d'un changement de ligne du fait du dictateur lui-même.

Les hommes de la génération éduquée sous Staline ne pouvaient parer au danger qu'en se pliant avec servilité aux caprices de leur maître et en dénonçant systématiquement leurs collègues. Leur foi passionnée dans le système auquel ils devaient leur carrière les aidait à supporter cette existence cauchemardesque. Et ce n'est qu'à la génération suivante que les dirigeants soviétiques perdirent brutalement leurs illusions.

Comme le révèlent les *Mémoires* de Gromyko, les subordonnés de Staline n'ignoraient rien des atrocités commises au nom du communisme<sup>36</sup>. Pourtant ils apaisaient leurs consciences, qui, en tout état de cause, n'étaient pas très exigeantes, en attribuant le stalinisme aux égarements d'un individu, et non à la faillite du système. D'ailleurs, ils n'avaient guère le loisir d'y réfléchir tant Staline veillait à renouveler en permanence sa garde prétoriale. Et être limogé sous Staline signifiait le déshonneur public et l'isolement.

La méfiance morbide qui était devenue la règle au sein de la *nomenklatura* soviétique caractérisa aussi le comportement de ses membres dans l'immédiat après-stalinisme. Les successeurs du dictateur se disputèrent sa succession pendant près de cinq ans. En 1953, Beria fut exécuté; en 1955, Malenkov fut révoqué; en 1957, Khrouchtchev l'emporta sur le «groupe antiparti» composé de Molotov, Kaganovitch, Chepilov et Malenkov; en 1958, il parvint au pouvoir absolu après le renvoi de Joukov. Ces bouleversements contraignirent la direction du Kremlin à relâcher la tension avec l'Ouest, ce qui ne l'empêcha pas, toutefois, de vendre des armes à l'Égypte ou de réprimer la révolution hongroise.

Le changement de ton de la direction soviétique ne se traduisit pas par son ralliement à la coexistence pacifique que prônait l'Ouest. Ainsi, en 1954, lorsqu'il évoqua le danger d'une guerre nucléaire, Malenkov ne fit sans doute qu'exprimer la première prise de conscience soviétique des dures réalités de l'ère nucléaire. À moins qu'il n'eût essayé d'ébranler la confiance des démocraties dans l'arme sur laquelle elles fondaient leur sécurité. De même, en condamnant Staline, Khrouchtchev amorça peut-être un certain assouplissement du régime, mais il visa d'abord les anciens complices du dictateur qui formaient sa principale opposition, et se servit de cette condamnation comme levier pour prendre le contrôle du parti communiste.

Certes, Khrouchtchev eut le courage d'éliminer Beria, ou du moins en reconnut-il la nécessité pour assurer sa propre survie; et il entreprit quelques expériences intermittentes de «dégel» en Europe de l'Est. Il annonça au fond Gorbatchev en entamant un processus de changement dont il ne comprit pas la portée profonde, et dont il aurait regretté l'orientation. De ce point de vue, on peut dire que la chute du communisme commença avec lui.

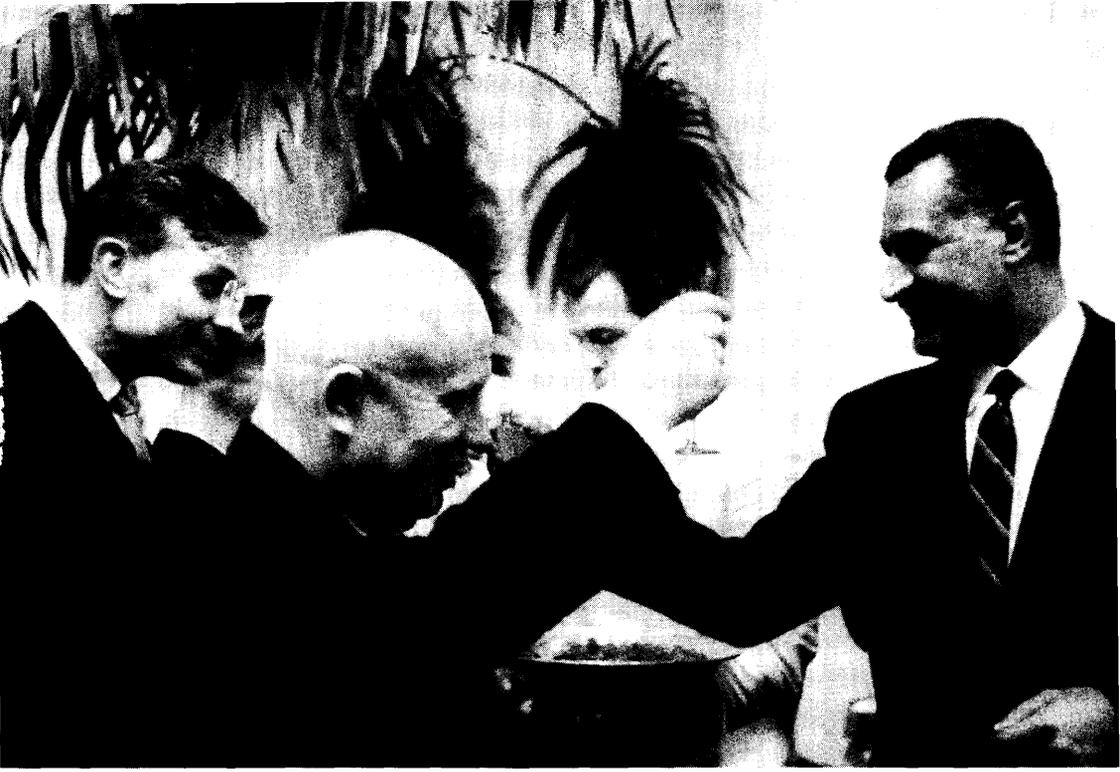
Cette chute fut si totale qu'on en oublierait presque l'obstination avec laquelle Khrouchtchev défia la communauté internationale. Il repérait avec un instinct de paysan les points névralgiques des pays «impérialistes». Il fomenta une crise au Moyen-Orient, lança une série d'ultimatums à propos de Berlin, encouragea les guerres de libération nationale et installa des missiles à Cuba. L'Ouest perdit ses illusions, mais lui n'obtint aucun gain permanent pour l'Union soviétique car il savait mieux déclencher les crises qu'y mettre fin. Et

parce que l'Ouest, bien que désorienté, résista en définitive, les actions agressives de Khrouchtchev se soldèrent par un gaspillage des ressources soviétiques que ne compensa aucun avantage stratégique permanent, et par une grave humiliation lors de la crise cubaine des missiles.

Le sommet de Genève marqua le point de départ de toutes ces péripéties. Sur le chemin du retour, Khrouchtchev fit une halte à Berlin-Est pour reconnaître la souveraineté du régime communiste est-allemand. Ce dont Staline s'était gardé. Pendant le reste de la guerre froide, le problème de l'unification allemande disparut de l'ordre du jour des rencontres internationales car Moscou chargea les deux États allemands de lui trouver une solution. Comme leurs valeurs politiques se révélaient incompatibles et que ni l'un ni l'autre n'était disposé au suicide, l'unification ne se produirait qu'après la chute de l'un d'eux. C'est ainsi que la crise de Berlin de 1958-1962 eut ses origines à Genève.

En 1955, dix ans après la mort de Roosevelt, un règlement d'après-guerre s'esquissait enfin en Europe, non pas du fait d'une négociation entre les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, mais du fait de leur incapacité à négocier ce règlement. C'était précisément ce que Roosevelt avait tenté d'éviter : deux camps armés se faisant face au milieu de l'Europe et un engagement militaire massif de l'Amérique sur le Vieux Continent – bref, un système de sphères d'influence dans tous les sens du terme. Or ce système procura une certaine stabilité. La question allemande, même non résolue, avait été exposée. Les Soviétiques durent accepter, même sans le reconnaître, l'État ouest-allemand, et les Américains en feraient autant pour l'Allemagne de l'Est.

Mais Nikita Khrouchtchev n'entendait pas laisser la sphère américaine prospérer sans la contester. Il allait défier l'Ouest en des arènes que Staline avait toujours déclarées extérieures à la sphère d'intérêt soviétique, et les points chauds des rivalités soviéto-américaines se situeraient désormais hors d'Europe. Le premier d'entre eux allait s'embraser en 1956, lors de ce qu'on a appelé la « crise de Suez ».



## L'endigement contourné : la crise de Suez

Même s'il fut beaucoup question de coexistence pacifique après le sommet de Genève de 1955, une réalité fondamentale subsistait : les États-Unis et l'Union soviétique, de loin les deux plus grandes puissances mondiales, restaient engluées dans leur rivalité géopolitique. Ce que gagnait un camp était largement interprété comme une perte pour l'autre. Au milieu des années 1950, la sphère d'influence américaine en Europe de l'Ouest se développait, et la volonté manifeste de l'Amérique d'en garantir militairement la protection décourageait l'aventurisme soviétique. Mais, si la situation demeurait verrouillée en Europe, le reste du monde bougeait. En 1955, deux mois seulement après le sommet de Genève, l'Union soviétique procéda à une livraison d'armes massive à l'Égypte qu'elle se fit payer en coton, puis en excédents – un geste audacieux visant à amorcer sa pénétration au Moyen-Orient. En misant sur l'Égypte, Khrouchtchev avait en effet opéré une « avancée en perroquet » pour contourner le cordon sanitaire mis en place par les États-Unis autour de l'Union soviétique, obligeant Washington à s'opposer aux menées soviétiques dans des régions dont l'appartenance à la sphère occidentale semblait jusque-là incontestée.

Staline n'avait jamais voulu compromettre la crédibilité soviétique en misant sur le monde en développement. Il le jugeait trop éloigné et trop

instable, ses dirigeants trop difficiles à contrôler, et estimait l'Union soviétique encore trop peu puissante pour s'engager dans des entreprises lointaines – quoique le développement de la force militaire soviétique l'eût peut-être, avec le temps, fait changer d'attitude. En 1947, Andreï Jdanov, l'un des plus proches conseillers de Staline à l'époque, parlait encore du Moyen-Orient comme d'une région dominée par les rivalités des impérialistes américains et britanniques<sup>1</sup>.

Les dirigeants soviétiques ne pouvaient ignorer que leur première vente d'armes à un pays en développement allait embraser le nationalisme arabe, rendre le conflit arabo-israélien encore plus ingérable et être interprétée comme une remise en question majeure de la prépondérance occidentale au Moyen-Orient. Lorsque la fumée se fut dissipée, la crise de Suez avait réduit en cendres le statut de grandes puissances de la Grande-Bretagne et de la France. Hors d'Europe, l'Amérique serait obligée désormais de tenir pratiquement seule les barricades de la guerre froide.

Khrouchtchev ouvrit le jeu sur un gambit relativement prudent. L'Union soviétique n'était, officiellement, même pas partie prenante dans la première vente d'armes : sur le plan technique, la transaction était tchèque – encore que l'on renonçât vite à ce subterfuge. Même camouflée, la vente d'armes soviétiques au Moyen-Orient touchait un point névralgique pour l'Europe de l'Ouest, en particulier la Grande-Bretagne. Après l'Inde, l'Égypte constituait en effet le plus riche héritage du passé impérial britannique. Au xx<sup>e</sup> siècle, le canal de Suez était devenu la principale voie de passage de l'approvisionnement pétrolier de l'Europe de l'Ouest. Même affaiblie au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la Grande-Bretagne se considérait toujours comme prépondérante au Moyen-Orient, son influence reposant sur deux piliers : l'Iran, qui l'alimentait en pétrole par le biais d'une compagnie anglo-iranienne, et l'Égypte, qui lui servait de base stratégique. Anthony Eden encouragea la création de la Ligue arabe en 1945 pour mettre en place un cadre politique qui ferait barrage à toute pénétration extérieure au Moyen-Orient. Des forces britanniques importantes demeurèrent stationnées en Égypte, en Irak et en Iran. Un officier britannique, le général John Glubb (dit Glubb Pacha), commandait la Légion arabe jordanienne.

Dans les années 1950, ce monde se désagrégea. Sous les acclamations de la première génération de pays nouvellement indépendants, le Premier ministre iranien Mossadegh nationalisa l'industrie pétrolière iranienne en 1951 et exigea le retrait des troupes britanniques qui protégeaient le complexe pétrolier d'Abadan. La Grande-Bretagne ne se sentait plus assez forte pour entreprendre une action militaire si près de la frontière soviétique sans le soutien américain, qui ne s'annonçait guère. En outre, elle estimait détenir une position de repli grâce à une base importante située le long du canal de Suez.

Le défi de Mossadegh prit fin deux ans plus tard, lorsque les États-Unis favorisèrent un coup de force pour le renverser. (En ce temps-là, Washington tenait encore les opérations en sous-main pour plus légitimes que l'intervention militaire.) Mais la Grande-Bretagne ne retrouva jamais sa prépondérance

en Iran. En 1952, sa position militaire en Égypte s'effritait aussi. Un groupe de jeunes officiers reflétant la vague nationaliste et anticoloniale qui submergeait massivement la région déposa son monarque corrompu, le roi Farouk. Une figure se détachait de ce groupe, celle du colonel Gamal Abdel Nasser.

Personnalité puissante dotée d'un charme considérable, Nasser devint peu à peu une figure charismatique du nationalisme arabe. La défaite arabe de la guerre de 1948 avec Israël l'avait profondément humilié. Pour lui, la création de l'État juif représentait le point culminant d'un siècle de colonialisme occidental. Il était fermement résolu à chasser la Grande-Bretagne et la France de la région.

L'apparition de Nasser sur la scène internationale mit au jour le conflit latent qui divisait les États-Unis et ses principaux alliés de l'OTAN sur la question coloniale. Déjà en avril 1951, Churchill, encore chef de l'opposition, avait préconisé une action commune au Moyen-Orient :

Nous ne sommes plus assez forts nous-mêmes pour assumer toute la charge de la politique en Méditerranée, comme nous l'avons fait jusqu'à présent, ni même pour jouer le premier rôle dans le contrôle diplomatique de ce théâtre. Mais les États-Unis et la Grande-Bretagne ensemble, aidés par la France [...], nous trois ensemble serions dans une position plus puissante pour traiter, disons, le problème égyptien et toute la question de la défense du canal de Suez<sup>2</sup>.

Mais l'Amérique refusa de jouer au Moyen-Orient le rôle qu'elle avait assumé en Grèce et en Turquie, et elle n'entendait pas davantage reprendre à son compte l'héritage de la prépondérance politique européenne ni se laisser associer à la tradition coloniale. Truman et Eisenhower s'opposèrent tous deux catégoriquement à une action britannique en Iran ou en Égypte, au prétexte que les différends de cette nature devaient être arbitrés par les Nations unies. En réalité, ils ne voulaient pas être mêlés aux questions relatives à l'héritage colonial de la Grande-Bretagne, qu'ils estimaient, à juste titre, impossible à défendre.

Pourtant l'Amérique entretenait ses propres illusions, croyant notamment que les mouvements d'indépendance du monde en développement reproduisaient son émancipation, et que les nouvelles nations appuieraient de ce fait sa politique étrangère lorsqu'elles auraient compris que l'attitude des États-Unis envers le colonialisme se démarquait radicalement de celle des vieilles puissances européennes. Mais les chefs des mouvements d'indépendance étaient d'une autre étoffe que les pères fondateurs de l'Amérique. S'ils parlaient le langage de la démocratie, ils ne lui étaient pas aussi attachés que les rédacteurs de la Constitution américaine, si convaincus des vertus de l'équilibre des pouvoirs. Ils exerçaient pour la plupart un gouvernement autoritaire. Beaucoup étaient marxistes. Presque tous voyaient dans le conflit Est-Ouest l'occasion de renverser ce qu'ils considéraient comme le vieux système impérialiste. Et si l'Amérique prit ostensiblement ses distances avec le colonialisme européen, ses dirigeants s'aperçurent, à leur grand dam, que les pays en développement

ne voyaient pas en eux d'authentiques partenaires, mais des auxiliaires utiles appartenant au camp d'en face.

En définitive, l'Amérique se trouva attirée au Moyen-Orient par la doctrine de l'endiguement, qui exigeait de faire barrage à l'expansion soviétique dans toutes les régions du monde, et par celle de la sécurité collective, qui favorisait la création d'organisations comme les Nations unies pour résister aux menaces militaires réelles ou en puissance. Or, dans leur grande majorité, les nations du Moyen-Orient ne partageaient pas les opinions stratégiques de l'Amérique. Moscou ne leur apparaissait pas comme une menace à leur indépendance, mais essentiellement comme un moyen de pression utile pour arracher des concessions à l'Ouest. Beaucoup des nouvelles nations parvinrent à faire croire, par exemple, que l'emprise communiste se révélerait plus dangereuse pour les États-Unis que pour elles-mêmes, et qu'il était donc inutile de rétribuer d'une façon ou d'une autre la protection de l'Amérique. Surtout, les chefs d'État populistes comme Nasser ne voyaient rien à gagner à jouer la carte occidentale. Ils voulaient donner l'impression à leur peuple capricieux de ne pas avoir arraché seulement leur indépendance aux démocraties, mais leur liberté de manœuvre. Aussi le non-alignement représentait-il pour eux une nécessité intérieure tout autant qu'un choix de politique étrangère.

Au début, ni la Grande-Bretagne ni l'Amérique ne comprirent vraiment ce que symbolisait Nasser. Les deux nations partaient du principe que l'opposition de Nasser à leur politique s'expliquait par un ensemble de griefs précis, auxquels on pourrait remédier. Les stratégies contradictoires des démocraties empêchèrent de vérifier l'hypothèse (assez peu plausible d'ailleurs). La Grande-Bretagne tenta d'amener Nasser à accepter sa prépondérance historique, les États-Unis s'efforcèrent de l'attirer dans leur ambitieuse stratégie d'endiguement. L'Union soviétique flairait la possibilité de déborder l'« encerclement capitaliste » et d'acquérir de nouveaux alliés en leur livrant des armes sans avoir (comme en Europe de l'Est) à se charger de leur gouvernement intérieur. Nasser utilisa avec habileté la convergence de ces trois pulsions pour dresser les divers prétendants les uns contre les autres.

L'injection d'armements soviétiques dans un Moyen-Orient imprévisible accéléra le processus. La meilleure riposte de la Grande-Bretagne et de l'Amérique aurait consisté à isoler Nasser jusqu'au moment où il serait devenu évident que les armes soviétiques ne lui avaient rien rapporté, puis à enchaîner avec une initiative diplomatique généreuse s'il renonçait à ses liens avec les Soviétiques – mieux encore, s'il était remplacé par un leader plus modéré. Les Américains usèrent de cette stratégie à l'égard d'Anouar el-Sadate une vingtaine d'années plus tard. En 1955, les démocraties optèrent pour la tactique inverse : elles s'évertuèrent à se gagner Nasser en satisfaisant à un grand nombre de ses exigences.

Tels les mirages du désert, les espoirs des puissances extérieures se dissipaient dès qu'elles tentaient de les concrétiser. La Grande-Bretagne s'aperçut que, même si elle l'enrobait de miel, sa présence militaire dans la région n'était pas plus savoureuse aux palais des gouvernements locaux. La politique schizophrène

de l'Amérique, qui se dissociait de la Grande-Bretagne sur les questions du Moyen-Orient afin de mettre Nasser, en coordination avec la Grande-Bretagne, au service d'une stratégie antisoviétique mondiale, ne décolla jamais. Rien ne poussait Nasser à abandonner ses liens avec les Soviétiques. Il se sentit au contraire incité à équilibrer chaque avantage obtenu des États-Unis par un mouvement vers les Soviétiques ou les pays neutres extrémistes – et de préférence les deux. Plus Washington s'efforçait de calmer Nasser, plus l'astucieux Égyptien clignait de l'œil en direction des Soviétiques, poussant ainsi les enchères pour soutirer encore plus d'avantages aux États-Unis.

Un jour viendrait où l'Union soviétique subirait elle aussi des déboires en négociant avec le groupe des non-alignés. Mais aux premiers jours de la pénétration soviétique au Moyen-Orient, tout était bénéfique net. Pour un coût négligeable, les démocraties furent mises sur la défensive. Leurs conflits intérieurs s'aggravèrent, cependant qu'une présence soviétique s'ébauchait dans des régions consignées, jusque-là, à la sphère d'influence occidentale. À mesure que le temps passait, toutefois, la farouche clientèle orientale des Soviétiques conduisit Moscou à prendre des risques disproportionnés avec les gains envisageables. Et, chaque fois qu'elle tentait de lier ces risques à son intérêt national, l'Union soviétique s'attirait le mécontentement, sinon le mépris, de ces clients nouvellement débusqués. La diplomatie occidentale en profita pour prouver que les Soviétiques étaient incapables de satisfaire les besoins de leurs clients – tactique qui atteignit son point culminant avec le revirement de Sadate à l'égard de Moscou, amorcé en 1972.

La Grande-Bretagne fut la première à abandonner ses illusions sur le Moyen-Orient. Sa base militaire le long du canal de Suez constituait un de ses ultimes avant-postes impériaux importants, avec quelque 80 000 hommes en garnison. Or, la Grande-Bretagne n'avait pas les moyens de maintenir de larges effectifs dans la zone du canal, face à l'opposition égyptienne et sans l'appui de l'Amérique. En 1954, sous la pression des États-Unis, elle accepta d'évacuer ses forces de sa base de Suez avant 1956.

Les dirigeants américains s'efforçaient tant bien que mal de combiner deux politiques incompatibles : mettre fin au rôle impérial de la Grande-Bretagne, tout en exploitant les vestiges de l'influence britannique pour construire une digue au Moyen-Orient. L'administration Eisenhower inventa le concept de nations de l'« échelon Nord » (*Northern Tier*) – comprenant la Turquie, l'Irak, la Syrie et le Pakistan, l'Iran pouvant s'y joindre par la suite. Version moyen-orientale de l'OTAN, ce bloc avait pour objectif d'endiguer l'Union soviétique à ses frontières méridionales.

Ce concept s'épanouit avec le pacte de Bagdad, parrainé par les Britanniques, mais il présentait plusieurs défauts. Pour être efficace, une alliance doit s'organiser autour d'un objectif commun, la perception d'un danger commun et la capacité de mettre des forces en commun. Le pacte de Bagdad ne satisfaisait à aucune de ces conditions. Les clivages et animosités qui divisaient les nations de la région l'emportaient sur leur crainte de l'expansion soviétique. La Syrie refusa d'adhérer au pacte ; l'Irak, tout en servant de siège à celui-ci

pendant deux ans, s'inquiétait nettement plus de combattre l'extrémisme arabe qu'il ne redoutait l'agressivité soviétique; le Pakistan estimait sa sécurité menacée non par l'Union soviétique, mais par l'Inde.

Les forces militaires des divers membres du pacte de Bagdad n'envisaageaient pas non plus de voler au secours de leurs voisins en cas d'agression par une superpuissance : ils se souciaient essentiellement de leur sécurité intérieure. Surtout, Nasser, la force la plus dynamique de la région, était décidé à faire table rase du pacte, dans lequel il voyait une manœuvre détournée pour rafraîchir la domination coloniale au Moyen-Orient et l'isoler, lui, ainsi que ses homologues extrémistes.

Trop divisés pour imaginer des sanctions propres à annuler l'influence soviétique dans la région, la Grande-Bretagne et les États-Unis tentèrent alors de sortir l'Égypte de l'emprise de Moscou, en lui prouvant qu'elle avait avantage à rallier le camp occidental. C'est dans cet esprit qu'ils poursuivirent une double ligne d'action : favoriser la paix entre l'Égypte et Israël, et aider Nasser à construire le barrage d'Assouan.

L'initiative de paix partait de l'idée que l'instauration de l'État juif par la force des armes en 1948 était la principale source de l'extrémisme arabe. Une paix honorable, estimait-on, laverait l'humiliation. Mais, à ce moment précis, les extrémistes et les nationalistes arabes ne recherchaient pas la paix, qu'elle fût honorable ou non, avec Israël. Pour eux, l'État juif constituait une présence étrangère, introduite dans des terres traditionnellement arabes sous prétexte de satisfaire une revendication doublement millénaire et d'expier les souffrances des Juifs, dont les Arabes ne portaient pas la responsabilité.

En concluant une paix authentique avec Israël – c'est-à-dire en optant pour la coexistence –, Nasser aurait perdu son droit au leadership du monde arabe. Résolu à ne pas se désavouer aux yeux de ses électeurs arabes, le leader égyptien proposa qu'Israël renonce à la totalité du Néguev, la région désertique du Sud qu'il avait conquise en 1948, soit plus de la moitié de son territoire, et que les centaines de milliers de réfugiés palestiniens expulsés en 1948 soient autorisés à rentrer<sup>3</sup>.

Israël ne pouvait accepter de céder la moitié de son territoire ni d'autoriser le rapatriement de tous les réfugiés arabes, qui auraient submergé ce qui restait de l'État. Pour se tirer de ce mauvais pas, l'État hébreu réclama un accord de paix formel prévoyant des frontières ouvertes – une requête anodine en apparence, mais irrecevable pour les Arabes car elle signifiait l'acceptation formelle du nouvel État. Entre Israël qui exigeait la paix sans offrir de territoire et les pays arabes qui exigeaient des territoires sans définir de paix, l'impasse était inévitable. Les premiers pourparlers débouchèrent sur un document auquel on se conforma jusqu'à l'arrivée de Sadate en Égypte et, dans le reste du monde arabe, jusqu'à l'accord entre l'OLP et Israël en septembre 1993.

Les États-Unis et la Grande-Bretagne étaient à présent à couteaux tirés sur une quantité de questions. Tout en voyant d'un œil favorable la politique de l'« échelon Nord », Dulles était agacé à l'idée de laisser la Grande-Bretagne en assurer la direction et voulait axer le pacte de Bagdad sur l'Égypte, qui, en

revanche, y était farouchement opposée. La Grande-Bretagne aurait préféré renverser Nasser ; mais l'Amérique, même si elle ne pouvait approuver l'achat d'armes soviétiques, jugeait plus avisé de se le concilier.

Soucieux de ressouder leur unité défaillante, les dirigeants anglo-américains reportèrent alors leur attention sur le grand projet du haut barrage d'Assouan : l'ouvrage, de cent onze mètres de haut et de quatre kilomètres de long, devait être construit sur le haut Nil, près de la frontière égypto-soudanaise. Il régulariserait l'irrigation de la vallée du Nil, dont la population égyptienne tirait sa subsistance depuis la nuit des temps et qui n'aurait plus à dépendre de l'inondation annuelle du fleuve.

Anthony Eden, l'ennemi le plus implacable de Nasser, avait d'abord lancé l'idée d'une aide conjointe anglo-américaine au barrage, l'Amérique assumant l'essentiel (environ 90 %) du financement. Seul son désir de montrer qu'il gardait la haute main sur la diplomatie au Moyen-Orient et préviendrait toute tentative des Soviétiques pour faire suivre leur aide militaire d'une pénétration économique peut expliquer qu'Eden, si impatient de se débarrasser de Nasser, soit devenu le principal défenseur du projet. Le 14 décembre 1955, la Grande-Bretagne et les États-Unis firent une offre officielle qui prévoyait la construction du barrage en deux phases : des crédits limités seraient immédiatement dégagés pour la phase préparatoire, pendant laquelle on déterminerait l'étendue et la nature de l'aide relative à la seconde phase, c'est-à-dire la construction proprement dite de l'ouvrage<sup>4</sup>.

C'était une curieuse décision. Deux gouvernements s'engageaient dans un montage financier et un projet pharaoniques, alors même qu'ils souhaitaient le remplacement de Nasser et observaient avec une profonde inquiétude son glissement vers l'orbite soviétique. Les deux alliés en délicatesse se consolait en se persuadant que, même si la première tranche ne leur gagnait pas Nasser, la seconde phase mettrait l'Égypte financièrement sous leur coupe, de la même façon que le creusement du canal de Suez l'avait placée sous le contrôle financier de l'Ouest au siècle précédent.

Loin de modérer Nasser, le projet du barrage d'Assouan confirma au dirigeant égyptien qu'il occupait une position névralgique sur la scène internationale. Afin de préserver ses moyens de pression, il s'empressa de prendre une série de mesures compensatoires. Débattant pied à pied des conditions financières, il rejeta l'offre des Américains qui lui proposaient leur aide dans les négociations arabo-israéliennes. Lorsque la Grande-Bretagne tenta d'obtenir l'adhésion de la Jordanie au pacte de Bagdad, des émeutes proégyptiennes éclatèrent, qui obligèrent le roi Hussein à renvoyer Glubb Pacha, commandant britannique de la Légion arabe, en mars 1965<sup>5</sup>.

Le 16 mai, Nasser revint sur sa décision de reconnaître le gouvernement de Tchang Kai-chek et établit des relations diplomatiques avec la république populaire de Chine. C'était un camouflet direct aux États-Unis, mais surtout à Dulles, profondément acquis à Taiwan. En juin, le nouveau ministre soviétique des Affaires étrangères, Dmitri Chepilov, se rendit en Égypte porteur d'une offre de son pays pour financer et construire le barrage, ce qui permit à

Nasser de se livrer à son passe-temps favori : dresser les superpuissances l'une contre l'autre.

Le 19 juillet, Dulles décida de mettre fin à la farce. La reconnaissance de la Chine communiste avait fait déborder le vase : Nasser méritait une leçon. Lorsque l'ambassadeur d'Égypte revint du Caire avec pour instruction d'accepter toutes les propositions officielles américaines, Dulles répliqua que Washington avait abouti à la conclusion que le barrage dépassait les capacités économiques de l'Égypte. Il n'y aurait donc pas de financement américain.

Dulles se croyait préparé à une riposte vigoureuse de l'Égypte. Il déclara à Henry Luce, directeur de *Time*, que la décision du barrage d'Assouan était « le plus gros coup que la diplomatie américaine ait joué depuis longtemps ». Nasser, affirmait-il, se retrouvait « dans un fichu pétrin et tout ce qu'il fera pourra être utilisé à l'avantage des Américains. S'il s'adresse aux Russes à présent et que ceux-ci disent « Non », tout l'échafaudage d'aventurisme économique mis en place ces derniers temps par les Soviétiques dans le monde entier sera ébranlé [...]. Si les Soviétiques acceptent de donner son barrage à Nasser, alors nous prévoyons de mettre le paquet en expliquant aux pays satellites pourquoi leurs conditions de vie sont si misérables, alors que les Soviétiques distribuent l'argent par millions à l'Égypte<sup>6</sup> ». La remarque de Dulles recelait manifestement une lacune : le désir d'étayer un « gros coup » en étant prêt à courir de gros risques. C'était une autre illustration de la tendance congénitale de Dulles à surestimer le rôle de la propagande, surtout derrière le rideau de fer.

Même si le raisonnement politique justifiant l'aide à la construction du barrage se caractérisait par sa minceur, l'Amérique, en retirant son offre comme elle le fit, allait au-devant d'une crise majeure.

L'ambassadeur de France à Washington, Maurice Couve de Murville (futur ministre des Affaires étrangères de De Gaulle), prédit la suite des événements avec lucidité : « Ils vont faire quelque chose à propos de Suez. C'est leur seule façon de pouvoir atteindre les pays occidentaux<sup>7</sup>. »

Devant une foule immense réunie à Alexandrie le 26 juillet 1956, Nasser répondit à Dulles en appelant au nationalisme arabe :

Car telle est la bataille, ô mes compatriotes, que nous livrons aujourd'hui. C'est une bataille contre l'impérialisme et les méthodes et tactiques de l'impérialisme, et une bataille contre Israël, l'avant-garde de l'impérialisme [...].

Le nationalisme arabe progresse. Le nationalisme arabe triomphe. Le nationalisme va de l'avant ; il connaît sa route et il connaît sa force. Le nationalisme arabe connaît ses ennemis et connaît ses amis [...]<sup>8</sup>.

Défiant délibérément la France, il déclara à la foule : « Nous ne pourrons jamais dire que la bataille d'Algérie n'est pas notre bataille ! » Au milieu de son discours, il prononça le nom du constructeur du canal de Suez, Ferdinand de Lesseps. C'était le signal codé qui ordonnait à l'armée égyptienne de s'emparer du canal de Suez. De sorte que Nasser, arrivé presque à la fin de son allocution, put annoncer à la foule déchaînée : « Au moment où je vous parle,

plusieurs de vos frères égyptiens [...] ont commencé à s'emparer de la compagnie du canal et de ses biens et à contrôler la navigation dans le canal : le canal qui se trouve en territoire égyptien, qui [...] fait partie de l'Égypte et qui est propriété de l'Égypte<sup>9</sup> ! »

Les divergences de vue des démocraties qui avaient marqué le prélude à la crise de Suez faussaient à présent leurs réactions. Eden – après une longue attente, il avait enfin accédé aux fonctions de Premier ministre l'année précédente – n'était pas l'homme des décisions sous pression. Succéder à Churchill ne représentait déjà pas une mince affaire, mais il s'y ajoutait la réputation de force qu'avait acquise Eden, en complète contradiction avec sa fragilité psychologique et, de fait, physique. Quelques mois plus tôt, il avait subi une lourde intervention chirurgicale et était en permanence sous médicaments. Mais, surtout, Eden restait prisonnier de ses années de formation. Parlant l'arabe couramment, il s'était fait à l'époque de l'hégémonie britannique sur le Moyen-Orient et entendait bien arrêter Nasser, seul au besoin.

La France se montrait encore plus hostile à Nasser. Ses principaux intérêts dans le monde arabe se situaient au Maroc et en Algérie, respectivement protectorat et département français, comprenant un million de ressortissants. Ces deux pays étaient à la recherche de leur indépendance, processus auquel les orientations de Nasser apportaient un soutien politique et psychologique. La vente d'armes soviétiques à l'Égypte laissait augurer que Moscou en livrerait aussi à la guérilla algérienne. « Tout ceci [est] dans l'œuvre de Nasser, exactement comme la politique de Hitler était écrite dans *Mein Kampf* », déclarait le président du Conseil, Guy Mollet. « Nasser a l'ambition de recréer les conquêtes de l'Islam<sup>10</sup>. »

La comparaison avec Hitler laissait à désirer. En sous-entendant que l'Égypte de Nasser était décidée à conquérir des pays étrangers, elle validait les frontières moyen-orientales que les nationalistes arabes ne reconnaissaient pas. Les frontières des pays européens – hormis celles des Balkans – traduisaient, dans l'ensemble, une histoire et une culture communes. En revanche, celles du Moyen-Orient avaient été dessinées par des puissances étrangères, principalement européennes, pour établir plus commodément leur domination sur la région. Dans l'esprit des nationalistes arabes, ces frontières fractionnaient la nation arabe et niaient l'existence d'une culture arabe commune. Les gommer ne signifiait pas l'hégémonie d'un pays sur les autres, mais devait permettre à la nation arabe de s'épanouir, comme Cavour avait construit l'Italie, comme Bismarck avait créé l'Allemagne à partir d'une multitude d'État souverains.

Même si leur comparaison péchait, une fois qu'ils eurent hissé leur pavillon au mât de l'anti-*appeasement*, il aurait dû être clair qu'Eden et Mollet ne reviendraient pas sur leur décision. Ils appartenaient, après tout, à une génération qui considérait l'*appeasement* comme un péché mortel, et Munich comme un reproche permanent. En comparant un dirigeant à Hitler, voire à Mussolini, ils faisaient comprendre qu'ils avaient dépassé le stade du compromis. Ou bien ils l'emporteraient, ou bien ils perdraient tout droit à exercer le pouvoir – surtout à leurs propres yeux.

Eden et Mollet réagirent violemment à la nationalisation du canal de Suez. «Si nous n'adoptons pas une attitude de fermeté, nous allons, nous en sommes convaincus, vers l'élimination de notre influence et de celle de l'Amérique au Moyen-Orient», câbla Eden à Eisenhower le lendemain du discours de Nasser<sup>11</sup>. Trois jours plus tard, à la Chambre des communes, il plaidait l'impossibilité de faire marche arrière :

Le gouvernement de Sa Majesté ne saurait accepter des dispositions qui abandonneraient le futur de cette grande voie navigable internationale au libre contrôle d'une seule puissance risquant, comme les événements récents l'ont montré, de l'exploiter à des fins de politique nationale<sup>12</sup>.

La France affichait la même fermeté. Le 29 juillet, l'ambassadeur français à Londres fit savoir au secrétaire du Foreign Office que la France était prête à placer ses forces sous commandement britannique et à retirer des troupes d'Algérie en vue d'une action commune contre l'Égypte<sup>13</sup>.

Lorsqu'il arriva à Londres le 1<sup>er</sup> août pour des consultations, Dulles semblait partager ces vues. Affirmant que le contrôle du canal par une seule nation, surtout s'il s'agissait de l'Égypte, était inacceptable, il déclara :

Un moyen doit être trouvé pour obliger Nasser à *dégorg* ce qu'il a essayé d'avalier [...]. Nous devons faire un effort réel pour amener l'opinion mondiale à encourager l'exploitation internationale du canal [...]. Il devrait être possible de créer une opinion mondiale si hostile à Nasser qu'il se retrouverait isolé. Ensuite, une opération militaire, si elle devait être entreprise, aurait plus de chances d'aboutir, et des répercussions moins graves que si elle avait été lancée dans la précipitation<sup>14</sup>.

Il proposait que les vingt-quatre principales nations maritimes se réunissent à Londres deux semaines plus tard, afin de définir un régime de navigation libre sur le canal.

La proposition de Dulles marqua le début d'un épisode déconcertant et, pour la Grande-Bretagne et la France, exaspérant, qui s'acheva sur une humiliation. Car le secrétaire d'État n'avait pas renoncé à poursuivre sa diplomatie dilatoire, fût-ce en élevant le ton. Et il apparut très vite que les alliés ne présentaient pas un front uni. Eden et Mollet considéraient le renversement de Nasser comme une fin en soi, cependant qu'Eisenhower et Dulles approchaient la crise sous l'angle des relations à long terme avec le monde arabe. Les deux camps partaient d'idées préconçues et biaisées. Eden et Mollet agissaient comme si la défaite de Nasser devait prélude au rétablissement du *statu quo ante*; Eisenhower et Dulles semblaient croire à la possibilité de convaincre sinon Nasser, en tout cas un autre dirigeant nationaliste de la région, de participer à un système de sécurité au Moyen-Orient du type de l'OTAN. Ils estimaient aussi qu'une action militaire contre le dirigeant égyptien embraserait le nationalisme arabe au point de détruire toute influence

occidentale pendant une génération – scénario beaucoup plus redoutable que la perte du contrôle du canal.

Les deux thèses se révélèrent fausses. L'Égypte prénassérienne n'existait plus. Les dirigeants nationalistes qui prenaient modèle sur Nasser restaient sourds aux voix des sirènes de l'endiguement. Leur principal atout était la guerre froide elle-même, qu'ils exploitaient autant qu'ils la condamnaient. Le vrai problème consistait à savoir ce qui attiserait le plus les feux du nationalisme : la victoire de Nasser ou sa défaite.

Si l'on s'en tient à l'analyse, l'Amérique aurait dû comprendre, comme les Britanniques et les Français, que le nationalisme militant de Nasser dressait un obstacle insurmontable à une politique constructive au Moyen-Orient. Si l'on avait démontré que la dépendance à l'égard des armes soviétiques ne servait aucun but positif, on aurait fait l'économie de décennies de troubles dans le monde en développement. De ce point de vue, il eût été souhaitable d'abattre Nasser. Mais, Nasser vaincu, il est vrai que les États-Unis n'auraient pu participer au rétablissement de la domination coloniale britannique et française. Quoi qu'il en soit, si l'Amérique devait absolument prendre ses distances avec ses alliés, elle ne devait pas le faire au début de la crise de Suez, mais au moment où celle-ci serait réglée avec succès. Après avoir démontré les effets catastrophiques de la dépendance de l'Égypte à l'égard des Soviétiques, elle aurait dû soutenir les buts nationalistes raisonnables d'un successeur modéré de Nasser – comme elle le fit pour Sadate dans les années 1970.

Les démocraties, toutefois, n'étaient pas prêtes à déployer une stratégie aussi compliquée. La Grande-Bretagne et la France refusaient d'accepter que le renversement de Nasser soit tributaire de leur acceptation de voir un successeur plus modéré reprendre à son compte nombre de ses exigences. L'Amérique ne comprenait pas combien il était important, pour sa politique, que les deux plus proches alliées de l'OTAN puissent s'adapter à la nouvelle situation sans entamer leur propre image de grandes puissances. Car, une fois que l'image qu'une nation a d'elle-même périlclite, sa volonté de jouer un grand rôle international disparaît aussi. C'est pourquoi Harold Macmillan, alors chancelier de l'Échiquier, déclara à l'envoyé de Dulles, l'ambassadeur Robert Murphy, que, si elle n'affrontait pas Nasser sur-le-champ, « la Grande-Bretagne deviendrait d'autres Pays-Bas<sup>15</sup> ». Pourtant, les dirigeants américains crurent pouvoir vaincre la fraction dure des nationalistes, d'abord en se dissociant de la Grande-Bretagne et de la France sur le plan diplomatique, puis en s'opposant ouvertement à celles-ci et en leur prouvant les limites de leur influence sur le cours des événements au Moyen-Orient – autrement dit en leur faisant comprendre que leur rôle de grandes puissances était révolu.

Abordant le statut du canal comme un point de droit, Dulles reporta son attention sur le risque d'un blocage des voies maritimes et suggéra plusieurs formules juridiques pour contourner les éventuels obstacles au libre passage par le canal. Eden et Mollet, toutefois, étaient déterminés à ne pas accepter la nationalisation du canal de Suez; ils essayèrent de saisir ce prétexte pour abattre Nasser ou, à tout le moins, l'humilier. Nasser joua finalement la carte

du temps, comme souvent les révolutionnaires après un fait accompli. Plus leur action perdure, plus il devient difficile d'inverser la vapeur – surtout en recourant à la force.

Eisenhower s'y refusait catégoriquement, même pour défendre le principe de libre passage dans le canal de Suez que Dulles avait publiquement soutenu à Londres. Dulles était porteur d'une lettre du président à Eden, soulignant l'« imprudence d'envisager jusqu'à l'emploi de la force militaire à ce moment précis [...] ». Eisenhower laissait même entendre qu'une action unilatérale des Britanniques compromettrait le soutien américain à l'OTAN et risquait, de ce fait, de mettre les Alliés à la merci de Moscou. Si la guerre éclatait avant que la Grande-Bretagne ait clairement prouvé qu'elle avait épuisé tous les moyens pacifiques de régler la crise, celle-ci « affecterait très gravement les sentiments du peuple américain à l'égard de ses alliés occidentaux. Je ne veux pas exagérer, mais je peux vous assurer que cette réaction pourrait s'intensifier au point d'avoir des conséquences d'une portée extrême <sup>16</sup> ».

À première vue, il n'existait pas deux pays moins susceptibles de se heurter que la Grande-Bretagne et les États-Unis, dont les dirigeants avaient vécu si étroitement la guerre. Eden refusait de croire Eisenhower capable de transformer sa crainte d'une action franco-britannique unilatérale en opposition ouverte. Et Eisenhower était convaincu que la France et la Grande-Bretagne ne se résoudraient pas à agir sans l'appui américain. Les dirigeants britanniques et américains prisaient leur « liens spéciaux », renforcés par leur solidarité pendant la guerre et leur amitié personnelle. Mais, pendant la crise de Suez, celles-ci se heurtèrent à une incompatibilité d'humeur. La direction britannique trouva en Dulles un interlocuteur difficile, qu'Eden finit par prendre en grippe.

Par tradition familiale et vocation personnelle, John Foster Dulles semblait particulièrement bien préparé à assumer les fonctions de secrétaire d'État. Son grand-père, John Foster, avait occupé ces fonctions sous la présidence de Benjamin Johnson ; son oncle, Robert Lansing, avait été le secrétaire d'État de Wilson à la conférence de la paix de Versailles. Bien qu'ayant derrière lui une longue carrière d'avocat d'affaires, John Foster Dulles s'était toujours passionné pour la politique étrangère.

Les secrétaires d'État américains ont traditionnellement affirmé l'exceptionnalisme américain et la validité universelle de ses valeurs. Dulles ne faisait pas exception à la règle, sauf que l'« exception » pour lui n'était pas d'ordre philosophique, mais religieux. Il s'était frotté pour la première fois aux affaires internationales en qualité de président d'une commission protestante ayant pour mission d'encourager la paix mondiale. (Il déclara fièrement un jour : « Personne, au département d'État, ne connaît mieux la Bible que moi <sup>17</sup>. ») Et il s'efforçait d'appliquer les principes de ses strictes convictions presbytériennes à la conduite au jour le jour de la politique étrangère américaine. « Je suis convaincu, écrivit-il en 1950, que nous devons faire en sorte, en Amérique, que nos idées et nos pratiques politiques expriment plus fidèlement la conviction religieuse selon laquelle l'origine et le destin de l'homme sont en Dieu <sup>18</sup>. »

Si Dulles incarnait un phénomène américain classique que la génération anglaise de Gladstone aurait aisément identifié, la génération de dirigeants britanniques d'après guerre lui reprochaient sa vertu et le jugeaient plus pharisien que religieux.

Malheureusement, la tendance qu'avait Dulles à infliger des sermons à ses interlocuteurs éclipsait trop souvent sa superbe connaissance des affaires étrangères et, en particulier, son analyse lucide de la dynamique soviétique. Churchill le décrivait comme « un puritain austère, un noble visage blafard à lunettes à peine marqué par la bouche », et le surnommait à l'occasion, avec plus d'indulgence, « Dullith ». Eden se méfia de Dulles d'entrée de jeu. En 1952, alors qu'Eisenhower n'avait pas encore nommé Dulles au secrétariat d'État, Eden exprima l'espoir que son choix se porterait sur quelqu'un d'autre : « Je ne pense pas être capable de travailler avec lui », avoua-t-il alors<sup>19</sup>.

Dulles avait de nombreuses qualités, qui lui assuraient de l'influence. Son éthique de travail et son attachement aux principes avaient impressionné Eisenhower. Konrad Adenauer le considérait comme « le plus grand homme » qu'il ait connu, et qui « tenait parole<sup>20</sup> ». Sa conception rigide d'un monde bipolaire, la prudence avec laquelle il repoussait toute cajolerie ou pression pour l'amener à faire des concessions à Moscou et ses certitudes plaisaient à Adenauer et aux dirigeants qui craignaient une négociation soviéto-américaine séparée.

À Londres, toutefois, les admonestations d'un Dulles réclamant plus de moralité accentuaient l'incompatibilité grandissante des points de vue britannique et américain. Dulles ne cessa d'appuyer bruyamment les objectifs déclarés de la Grande-Bretagne et de la France, tout en s'opposant, avec la même obstination, à l'emploi de la force pour les étayer. Il imagina une extraordinaire quantité de scénarios pour résoudre la crise, qui se perdirent en définitive dans des atermoiements destinés à émousser la détermination anglo-française à partir en guerre. Si Dulles s'était montré désireux de les défendre avec persévérance, ses propositions auraient peut-être fourni une solution concrète à la crise de Suez – pas forcément celle que souhaitaient la Grande-Bretagne et la France, mais une solution dont elles auraient pu s'accommoder.

Or Dulles avait à peine regagné les États-Unis qu'il désavouait l'emploi de la force, alors même que ses propositions à la conférence maritime venaient d'être rejetées par Nasser. Le 3 août, il déclara :

Nous ne voulons pas [...] répondre à la violence par la violence. Nous voulons, d'abord, connaître l'opinion des nombreuses nations ayant un intérêt vital [à la circulation dans le canal] car nous croyons que toutes les nations en cause, y compris l'Égypte, respecteront l'opinion réfléchie des nations qui sont parties du traité d'internationalisation de 1888, ou, du fait de ses clauses, habilitées à en bénéficier<sup>21</sup>.

Sous la morale, la réalité : le refus de Dulles d'envisager l'emploi de la force installait la diplomatie alliée dans l'impasse. La seule façon de

contraindre Nasser à accepter le statut proposé pour le canal consistait à le menacer d'une intervention franco-britannique s'il refusait. Or Dulles assortissait chacun de ses scénarios de contrôle international du canal d'une déclaration appuyée sur le refus du recours à la force, qui invitait presque Nasser à les rejeter.

Dulles se joignit à la Grande-Bretagne et à la France pour demander une réunion des vingt-quatre principaux usagers du canal, notamment les huit pays qui avaient signé la convention de Constantinople de 1888 établissant le statut que Nasser tentait d'abroger. Les États-Unis votèrent en cette occasion avec dix-sept autres pays en faveur d'un nouveau statut, qui reconnaissait la souveraineté égyptienne et la participation d'un personnel égyptien, mais qui faisait aussi des participants à la conférence les administrateurs *de facto* du canal. Dulles réaffirma en cette occasion son opposition à toute sanction militaire au cas où l'Égypte refuserait. Niant tout illogisme entre ses suggestions et ce qu'il paraissait prêt à consentir pour les mettre à exécution, il affirma que Nasser finirait par céder. La plupart des gens, soutint-il,

respectent les opinions de l'humanité [...]. Et parce que j'en suis convaincu, j'ai confiance qu'il sortira de cette conférence un verdict d'une telle force morale que nous pouvons être assurés que le canal de Suez continuera dans les années futures, comme il l'a fait pendant un siècle, à servir dans la paix les intérêts de l'humanité<sup>22</sup>.

Comme la suite le prouva, la pression morale était insuffisante. Le 10 septembre, Nasser rejetait les propositions de la conférence maritime de Londres.

Trois jours plus tard, Dulles lançait une autre idée ingénieuse. Cette fois, il proposait la création d'un « Club des usagers » chargé de l'exploitation du canal ; les droits de péage seraient perçus par un cordon de bateaux ancrés au large des ports de Port-Saïd et de Suez, à chaque extrémité du canal, juste à l'extérieur des eaux territoriales égyptiennes. Si Nasser ne cédait pas, le Club se passerait de lui ; s'il se ralliait à cette proposition, le Club confierait le contrôle des recettes du canal à un organisme international. Ce plan compliqué aurait pu donner des résultats si Dulles n'avait pas court-circuité sa propre proposition comme il l'avait déjà fait à la conférence maritime. À la conférence de presse du 2 octobre, il désavoua une fois de plus le recours à la force. Il saisit l'occasion pour dispenser à Eden un cours magistral sur le caractère inopportun de charger l'OTAN de gérer les crises du type de celle de Suez :

Les avis divergent sur la façon d'aborder le problème du canal de Suez. Ces divergences tiennent peut-être à des éléments assez fondamentaux. Dans certaines régions, les trois nations sont liées par des traités, comme dans la région du pacte Atlantique [...]. Là, toutes trois [...] adoptent la même position.

D'autres problèmes ont trait à d'autres régions et touchent d'une manière ou d'une autre à ce qu'on appelle le problème du colonialisme. À l'égard de ces problèmes, les États-Unis jouent un rôle assez indépendant<sup>23</sup>.

L'interprétation juridique de Dulles se défendait, même si l'on s'aperçut par la suite qu'on avait mis la chaussure au mauvais pied. Les alliés de l'Amérique allaient, en effet, invoquer le même argument lorsqu'elle aurait besoin de leur appui au Viêt-nam et dans des scénarios dits « hors zone ». Ainsi, lors de la guerre du Kippour de 1973, inversant le scénario de Suez, les alliés européens refusèrent le survol de leur territoire au pont aérien américain vers Israël. Ce seraient désormais les alliés de l'Amérique qui refuseraient de souscrire aux obligations de l'OTAN à l'extérieur de la zone strictement définie par le traité. En 1956, la Grande-Bretagne et la France furent moins exaspérées par l'interprétation juridique que par ce que Dulles laissait fortement entendre : au Moyen-Orient, les États-Unis désolidarisaient leurs intérêts vitaux de ceux de leurs alliés européens.

Londres, surtout, trouvait la pilule amère. En effet, la veille de la conférence de presse de Dulles, Eden avait télégraphié à Eisenhower que le problème n'était plus Nasser, mais l'Union soviétique :

Il ne fait aucun doute dans notre esprit que Nasser, bon gré mal gré, est à présent bel et bien dans les mains des Russes, comme Mussolini était dans celles de Hitler. Il serait aussi inutile de faire preuve de faiblesse envers Nasser maintenant pour l'apaiser que cela l'était envers Mussolini<sup>24</sup>.

Eden comprit la déclaration de Dulles comme le refus de voir que la menace, dans la crise égyptienne, venait en définitive de l'Union soviétique. Il avait voulu définir le problème égyptien en termes d'endiguement, alors que Dulles semblait ramener toute l'affaire à un imbroglio colonial auquel les États-Unis, résolus à préserver leur image d'intégrité morale, ne toucheraient pas.

On imagine mal que Dulles n'ait pas eu conscience de jouer avec le feu. Tout en agissant comme s'il croyait que le public américain allait saluer ses déclarations nobles, vertueuses et moralisatrices, il possédait aussi une grande expérience pratique. Il n'a laissé aucune explication sur son comportement pendant la crise de Suez. Il semblerait pourtant qu'il ait été pris entre deux impulsions contradictoires. Compte tenu de son attitude envers le communisme, il rejoignait très vraisemblablement l'analyse d'Eden et de Mollet sur le risque d'une pénétration soviétique au Moyen-Orient. Ce qui expliquerait que son interprétation des mobiles de Nasser se soit confondue avec celle d'Eden, et que son refus brutal du barrage d'Assouan ait pris au dépourvu le cabinet britannique (qui n'avait reçu que des indications très générales) lui-même.

En même temps, Dulles était le secrétaire d'État d'un président farouchement opposé à la guerre, comme seul peut l'être un militaire éprouvé. Eisenhower ne s'intéressait pas aux nuances de l'équilibre des forces ; même si le Moyen-Orient présentait bel et bien un risque à long terme pour l'équilibre mondial, il jugeait l'Amérique suffisamment forte pour résister le jour où le problème se poserait, et bien avant que sa survie soit en jeu. Pour lui, la crise de Suez ne présentait pas un caractère suffisamment menaçant pour

justifier le recours à la force. Malgré son sourire sympathique, Eisenhower possédait une très forte personnalité, et pas des plus agréables lorsqu'on l'irritait.

Comme le dit un jour Dean Acheson, un secrétaire d'État est efficace dans la mesure où il connaît le président. Dulles savait manifestement à quoi s'en tenir, à la différence d'Eden et de Guy Mollet, qui voyaient en Eisenhower un personnage affable, mais qui n'exerçait pas le vrai pouvoir. C'est pourquoi ils décidèrent d'ignorer ce que laissait entendre une lettre écrite par le président américain à Eden, le 2 septembre, sur la conférence maritime, dans laquelle il lançait un nouvel avertissement contre l'emploi de la force :

[...] les peuples du Proche-Orient et d'Afrique du Nord et, dans une certaine mesure, de toute l'Asie et de toute l'Afrique, se ligueraient contre l'Occident à un degré qui, je le crains, ne pourrait être surmonté en une génération ni même, peut-être, en un siècle, surtout quand on connaît la capacité des Russes à causer des dégâts<sup>25</sup>.

Dulles était pris entre un Eisenhower inflexible et un bloc d'alliés européens ulcérés. La discordance entre la vigueur des objectifs déclarés de Dulles et son désaveu répété des moyens concrets permettant de les atteindre exaspérait Eden et Mollet, qui ne feraient plus marche arrière. Ils ne comprirent jamais combien Eisenhower était opposé à l'emploi de la force ni que son avis primait. Pour Dulles, le fossé entre ses alliés et Nasser posait moins de difficultés que celui qui séparait son président des amis personnels de celui-ci en Europe. Il comptait sur son habileté pour combler ce fossé, en espérant que leur position ou celle d'Eisenhower finirait par changer, ou que Nasser serait amené à commettre une erreur qui résoudrait le dilemme général. Au lieu de quoi Dulles conduisit la France et la Grande-Bretagne à jouer leur va-tout sur un coup de dés désespéré.

La question d'un journaliste lors d'une conférence de presse, le 13 septembre, résumait les contradictions de sa tactique : « Monsieur le secrétaire d'État, les États-Unis annonçant d'avance qu'ils n'emploieront pas la force et la Russie soviétique soutenant l'Égypte par sa propagande, M. Nasser n'a-t-il pas tous les atouts en main<sup>26</sup> ? » Dulles répondit vaguement que la force morale l'emporterait, mais la question n'avait pas raté sa cible.

La faille qui s'élargissait entre les démocraties encouragea le Kremlin à hausser le ton. À la grande stupéfaction de Washington, l'Union soviétique proposa de financer le barrage d'Assouan pour pallier la défection de l'Ouest et accrut ses livraisons d'armes au Moyen-Orient. Un Khrouchtchev exubérant déclara à l'ambassadeur yougoslave : « N'oubliez pas que si une guerre éclate, tout notre appui ira à l'Égypte. Si mon fils m'annonçait qu'il veut partir se battre comme volontaire en Égypte, je l'y encouragerais<sup>27</sup>. »

Après la conférence de presse de Dulles du 2 octobre, qui rejetait pour la seconde fois l'emploi de la force, la Grande-Bretagne et la France se virent réduites à aller seules de l'avant. Il n'y aurait plus que quelques initiatives

d'ordre tactique avant l'intervention. L'une d'elles consista en un appel aux Nations unies, qui avaient joué un curieux rôle dans toute l'affaire. Au début, la Grande-Bretagne et la France, appuyées par l'Amérique, s'étaient efforcées de les contourner, craignant la solidarité des pays non alignés avec l'Égypte. Mais, comme leurs recours diplomatiques s'épuisaient, elles firent un appel de pure forme à l'organisation mondiale, comme pour montrer que son inutilité ne leur laissait d'autre choix que d'agir seules. Conçues pour résoudre les différends internationaux, les Nations unies devinrent ainsi une dernière haie à sauter avant de recourir à la force et, en un sens, un prétexte pour le faire.

D'une façon inattendue, et pendant un court moment, les Nations unies se montrèrent à la hauteur des circonstances. Des consultations privées entre les ministres des Affaires étrangères égyptien, britannique et français aboutirent à un accord sur six principes très voisins du projet envisagé par la majorité à la conférence maritime. On créait un bureau d'exploitation et un conseil de contrôle des usagers. Les différends entre les deux conseils seraient réglés par arbitrage. C'est un Eisenhower exultant qui s'exprima devant les téléspectateurs le 12 octobre :

J'ai une nouvelle à vous annoncer. J'ai une nouvelle à vous annoncer que je crois être la meilleure dont on puisse faire part à l'Amérique ce soir.

Les progrès accomplis dans le règlement du différend sur Suez cet après-midi aux Nations unies sont extrêmement encourageants. L'Égypte, la Grande-Bretagne et la France se sont rencontrées par l'entremise de leurs ministres des Affaires étrangères, et sont tombées d'accord sur un ensemble de principes sur lesquels négocier ; et il semblerait qu'une très grande crise soit à présent derrière nous<sup>28</sup>.

Bien qu'Eisenhower n'ait pas dit exactement : « La paix est à portée de main », les réjouissances auxquelles semblait inviter sa déclaration se révélaient prématurées. La nuit suivante très exactement, le 13 octobre, le Conseil de sécurité, prié d'avaliser les six principes, eut une désagréable surprise. En deux scrutins séparés, les principes en question furent approuvés à l'unanimité, mais les mesures d'exécution se heurtèrent au veto de l'Union soviétique.

Les six principes représentaient la dernière chance de régler pacifiquement la crise. La pression américaine sur l'Égypte aurait pu conduire celle-ci à demander à l'Union soviétique de retirer son veto – à condition que ledit veto ne fût pas le résultat de la collusion de ces deux pays. D'un autre côté, la pression américaine sur l'Union soviétique, sous la forme d'une mise en garde précisant que les États-Unis se rangeraient aux côtés de leurs alliés en cas d'épreuve de force, aurait pu également empêcher les Soviétiques d'opposer leur veto. Mais les États-Unis entendaient maintenir leur amitié avec leurs alliés *et* laisser ouverte leur option vers le groupe des non-alignés. En essayant de mener de front deux lignes d'action, l'Amérique rendait la guerre inévitable.

Eden et Mollet s'étaient ralliés à toutes les formules proposées pour éviter la guerre : la conférence maritime, le Club des usagers, maintenant les six principes. Chaque fois, l'action avait paru s'engager sous de bons auspices ; à aucun moment l'Amérique n'avait usé de son influence diplomatique pour soutenir les propositions conçues ou avalisées par Dulles. Mais, alors qu'elles avaient des raisons nombreuses et compréhensibles de faire la guerre, la Grande-Bretagne et la France s'imposèrent une charge fatale en prenant comme prétexte un stratagème ridicule, cousu de fil blanc. Imaginé par la France, il prévoyait qu'Israël envahirait l'Égypte et se porterait vers le canal de Suez, sur quoi la Grande-Bretagne et la France, invoquant la liberté de navigation, exigeraient que l'Égypte et Israël se retirent tous deux à une distance de quinze kilomètres du canal. Si l'Égypte refusait – comme on s'y attendait –, la Grande-Bretagne et la France occuperaient la zone du canal. La suite des événements restait dans le flou. Le plan devait être mis à exécution une semaine avant les élections présidentielles américaines.

Tout le monde sortit perdant de cette entreprise compliquée. D'abord, elle était totalement en porte à faux avec la diplomatie déployée depuis la mainmise de Nasser sur le canal de Suez, qui s'efforçait d'internationaliser sous une forme quelconque l'exploitation du canal. Les diverses solutions retenues par la communauté internationale pour garantir la liberté de navigation ayant avorté, on aurait pu s'attendre, en bonne logique, à ce que la Grande-Bretagne et la France en imposent une par la force. Cette action unilatérale n'aurait pas manqué de susciter de vives réactions un peu partout, mais au moins se serait-elle inscrite dans le droit fil de la diplomatie antérieure. Alors que la manœuvre adoptée par les Français et les Britanniques était par trop transparente et cynique...

Les deux partenaires se seraient mieux trouvés de poursuivre séparément leurs objectifs. La Grande-Bretagne et la France portèrent préjudice au statut de grandes puissances qu'elles revendiquaient en paraissant avoir besoin de l'aide israélienne pour se battre contre l'Égypte. En faisant figure d'instrument du colonialisme, Israël perdit l'avantage moral que lui valait le refus égyptien de négocier la paix. La position de la Grande-Bretagne en Jordanie et en Irak, ses principaux bastions au Moyen-Orient, se trouva affaiblie. Eisenhower prit vivement ombrage d'une manœuvre qui semblait vouloir exploiter son hésitation à s'aliéner l'électorat juif pendant la dernière semaine de la campagne présidentielle<sup>29</sup>. Il faut de la persévérance pour s'imposer une ligne de conduite cumulant les désavantages présentés par toute action de force, pour construire une coalition qui affaiblisse simultanément tous les partenaires. La Grande-Bretagne, la France et Israël avaient réussi cet exploit.

Apparemment indifférentes à l'indignation internationale qu'elles éveillaient, la Grande-Bretagne et la France aggravèrent leurs problèmes politiques en adoptant une stratégie militaire d'une prudence qu'on aurait pu confondre avec le désir de faire traîner les choses. Le 29 novembre, Israël envahit le Sinaï. Le 30 octobre, la Grande-Bretagne et la France exigèrent que les deux camps se retirent de part et d'autre du canal, que les troupes israéliennes n'avaient

pas encore atteint. Le 31 octobre, elles annoncèrent qu'elles se préparaient à intervenir sur le terrain. Or les troupes franco-britanniques ne débarquèrent que quatre jours plus tard et n'exécutèrent jamais leur mission, à savoir s'emparer du canal pendant les quelques jours où elles occupèrent le théâtre.

Personne n'avait prévu le sursaut de vertu offensée de l'Amérique. Le 30 octobre, vingt-quatre heures après l'attaque d'Israël, les États-Unis soumièrent une résolution musclée au Conseil de sécurité, ordonnant aux forces armées israéliennes de « se retirer immédiatement [...] derrière les lignes d'armistice reconnues<sup>30</sup> ». On n'exigeait pas, en revanche, la condamnation du terrorisme commandité par l'Égypte ni du blocus arabe illégal du golfe d'Aqaba. Lorsque la Grande-Bretagne et la France entrèrent dans le conflit le 31 octobre, Eisenhower s'en prit également à elles au cours d'une allocution télévisée le même jour :

De même qu'il est du droit manifeste de n'importe laquelle de ces nations de prendre de telles décisions et mesures, de même il est de notre droit – si la sagesse nous le dicte – d'en juger autrement. Nous croyons que ces mesures ont été prises à tort. Car nous n'approuvons pas l'emploi de la force comme moyen sage et adéquat de régler les différends internationaux<sup>31</sup>.

Un refus aussi absolu de l'usage de la force n'avait jamais figuré au nombre des principes qui réglaient la conduite de l'administration Eisenhower – par exemple, lorsqu'elle avait organisé la chute du gouvernement guatémaltèque deux ans auparavant. Et il ne la régla pas davantage deux ans plus tard, lorsque Eisenhower ordonna aux troupes américaines d'entrer au Liban. Ce fut la première et unique occasion où les États-Unis voteraient avec l'Union soviétique contre leurs plus proches alliés. Eisenhower déclara au peuple américain que, compte tenu du probable veto des Britanniques et des Français au Conseil de sécurité, il ferait valoir ses arguments devant l'Assemblée générale, où leur veto ne jouerait pas.

Le 2 novembre, l'Assemblée générale exigea l'arrêt des hostilités à une majorité écrasante de soixante-quatre voix contre cinq. Le 3 novembre, en séance de nuit, elle vota une résolution encore plus ferme et commença à débattre de l'envoi d'une force de maintien de la paix des Nations unies dans la zone du canal – une initiative symbolique destinée à faciliter le retrait franco-britannique, puisque les forces des Nations unies ne restent jamais sur le sol d'un pays souverain contre son gré, et que Nasser exigerait de toute évidence leur retrait.

Le 5 novembre, cette force était créée. Le même jour, la Grande-Bretagne et la France firent savoir que leurs troupes se retireraient dès l'arrivée des soldats des Nations unies – peut-être avec l'arrière-pensée que leurs troupes pourraient être incorporées au contingent onusien. Ajoutant encore au scénario tragique qui amenait l'Amérique à humilier ses plus proches alliés, les forces soviétiques écrasèrent ce même jour les combattants pour la liberté hongrois, suscitant une opposition purement symbolique des Nations unies.

La nuit du 5 novembre, une semaine après l'ultimatum franco-britannique et vingt-quatre heures après que les chars soviétiques eurent entrepris d'écraser l'insurrection hongroise, l'Union soviétique se rappela au bon souvenir des démocraties. La fracture manifeste entre l'Amérique et ses alliés permettait à Moscou de se poser en protecteur de l'Égypte à peu de frais, ce qui déclencha un véritable blizzard de communications. Le ministre soviétique des Affaires étrangères, Chepilov, écrivit au président du Conseil de sécurité ; le président du Conseil russe, Boulganine, s'adressa en personne à Eden, Mollet, Eisenhower et David Ben Gourion, Premier ministre israélien. Le thème des cinq missives était identique : l'agression « prédatrice » contre l'Égypte devait cesser, les Nations unies devaient organiser une action conjointe à cette fin, l'Union soviétique coopérerait en mettant ses forces navales et aériennes à la disposition de l'organisation.

Comme si ces déclarations n'étaient pas suffisamment inquiétantes, la lettre de Boulganine comportait des avertissements personnalisés pour chaque correspondant. Ainsi, Eden se vit gratifier de la première menace explicite d'attaque de fusées soviétiques contre un allié occidental, enrobée néanmoins dans une formulation interrogative :

Dans quelle situation se trouverait la Grande-Bretagne si elle était attaquée par des États plus puissants, disposant de tous les types d'armes modernes de destruction ? Et ces pays pourraient, à l'heure qu'il est, s'abstenir d'envoyer des forces navales ou aériennes sur les côtes de la Grande-Bretagne et utiliser d'autres moyens tels que des fusées<sup>32</sup>.

Pour le cas où l'on se serait mépris sur sa question, Boulganine glissait une menace supplémentaire : « Nous sommes pleinement déterminés à écraser les agresseurs en employant la force et à rétablir la paix en Orient<sup>33</sup>. » Guy Mollet reçut des avertissements similaires. Bien que moins précise, la missive destinée à Ben Gourion était encore plus comminatoire, car elle soulignait que les actions israéliennes mettaient « en péril l'existence même d'Israël comme État<sup>34</sup> ».

Enfin, dans sa lettre à Eisenhower, Boulganine proposait une action militaire soviéto-américaine pour mettre fin aux hostilités au Moyen-Orient. Il allait jusqu'à faire allusion à un troisième conflit mondial : « Si elle n'est pas contenue, cette guerre comporte le risque, et peut évoluer en ce sens, d'une troisième guerre mondiale<sup>35</sup>. » Venant du seul autre pays en mesure de déclencher une telle guerre, cette phrase était franchement alarmante.

Les menaces soviétiques donnaient une idée des extraordinaires gesticulations qui allaient caractériser la diplomatie de Khrouchtchev. Au moment précis où ses troupes réprimaient brutalement le combat pour la liberté en Hongrie, l'Union soviétique avait le front de déplorer le sort des prétendues victimes de l'impérialisme. Il fallait la témérité foncière de Khrouchtchev pour agiter le spectre d'une troisième guerre mondiale en 1956, à un moment où l'Union soviétique se trouvait incomparablement plus faible que les États-

Unis, surtout dans le domaine nucléaire. Non seulement elle ne pouvait se permettre d'affronter une épreuve de force, mais, au moment où celle-ci serait devenue imminente, Khrouchtchev aurait été contraint à une reculade aussi peu glorieuse que celle qu'il dut faire six ans plus tard, lors de la crise des missiles de Cuba.

Eisenhower rejeta avec indignation l'idée d'une action conjointe avec l'Union soviétique et fit savoir que les États-Unis s'opposeraient à toute initiative militaire unilatérale des Soviétiques. En même temps, l'avertissement soviétique accentua la pression de Washington sur la Grande-Bretagne et la France. Le 6 novembre, une ruée sur la livre sterling prit des proportions alarmantes. Contrairement à son habitude, l'Amérique refusa d'intervenir pour calmer le marché.

Malmené aux Communes, trouvant peu de soutien auprès du Commonwealth et complètement lâché par les États-Unis, Eden jeta l'éponge. Le 6 novembre, il accepta un cessez-le-feu prenant effet le lendemain. Les forces franco-britanniques étaient restées sur le terrain moins de quarante-huit heures.

L'expédition franco-britannique avait été conçue avec maladresse et sa mise en œuvre relevait du travail d'amateur ; née du dépit et manquant d'objectif clairement défini, elle courait à l'échec. Les États-Unis n'auraient jamais appuyé une entreprise aussi mal ficelée. Pourtant une question obsédante subsistait : l'Amérique devait-elle vraiment se désolidariser aussi brutalement de ses alliés ? Les États-Unis n'avaient-ils vraiment d'autre choix que de soutenir l'équipée franco-britannique ou de s'y opposer net ? Sur le plan juridique, leurs seules obligations envers la France et la Grande-Bretagne étaient celles qui avaient été définies dans la zone de l'OTAN. Mais le problème dépassait le strict terrain juridique. Les États-Unis servaient-ils vraiment l'intérêt national en signifiant avec tant de rudesse à deux de leurs alliés les plus indispensables qu'ils n'avaient plus la capacité d'agir de manière autonome ?

Rien n'obligeait les États-Unis à précipiter les délibérations des Nations unies comme ils le firent, ni à appuyer des résolutions qui négligeaient les sources de la provocation pour s'en tenir aux problèmes immédiats. Ils auraient pu attirer l'attention sur les divers plans envisageables pour l'exploitation du canal, sur le blocus illégal du golfe d'Aqaba par les Arabes, ou sur les raids terroristes contre Israël encouragés par Nasser. Surtout, ils pouvaient et devaient lier leur condamnation de l'initiative franco-britannique à celle des actions soviétiques en Hongrie. En agissant comme si la question de Suez relevait exclusivement de la morale et du droit et n'avait aucun ancrage géopolitique, les États-Unis refusèrent de voir qu'une victoire sans condition de Nasser – dénouement au terme duquel l'Égypte ne donnait aucune garantie sur l'exploitation du canal – représentait aussi la victoire d'une ligne extrémiste favorisée par les armes soviétiques et alimentée par les menaces de l'autre superpuissance.

Le fond du problème était d'ordre conceptuel. Les dirigeants américains mirent en avant trois principes pendant la crise de Suez, qui exprimaient chacun

une vérité de longue date : les obligations de l'Amérique envers ses alliés s'entenaient scrupuleusement aux limites définies par des documents juridiques précis, le recours à la force par une quelconque nation n'était admissible que s'il relevait du champ étroit de l'autodéfense, et, surtout, la crise de Suez avait donné à l'Amérique l'occasion de poursuivre sa vraie vocation : le leadership du monde en développement.

Le premier principe fut posé dans un discours d'Eisenhower du 31 octobre, au cours duquel le président mit tout le poids diplomatique de l'Amérique contre la Grande-Bretagne et la France : « Il ne peut y avoir de paix sans le droit. Et il ne peut y avoir de droit si nous devons invoquer un code de conduite international envers ceux qui s'opposent à nous et un autre envers nos amis<sup>36</sup>. » L'idée que le droit international peut suffire à régenter les relations internationales plonge ses racines dans l'histoire américaine. Le postulat qui fait de l'Amérique l'arbitre moral et impartial de la conduite des nations, indifférent à l'intérêt national, à la géopolitique ou aux alliances, renvoie, on l'a dit, à une véritable tradition. Dans le monde réel, toutefois, la diplomatie conduit toujours à distinguer les cas et à ne pas confondre amis et adversaires.

L'interprétation « constructionniste » faisant de l'autodéfense la seule cause de guerre légitime fut exprimée en décembre 1956 par John Foster Dulles, selon qui l'article premier du traité de l'OTAN créait une obligation :

[...] le fait est que nous avons considéré qu'une telle attaque en de telles circonstances violerait la charte des Nations unies et l'article premier du traité de l'Atlantique Nord lui-même, qui exige que toutes les parties du traité renoncent à l'emploi de la force et règlent leurs différends par des voies pacifiques. Notre grief est que le traité a été violé, non qu'il n'y a pas eu de consultation<sup>37</sup>.

Personne n'avait jamais donné d'interprétation si pacifiste de l'article premier du traité de l'Atlantique Nord, personne ne l'a jamais fait depuis. L'idée que la charte d'une alliance militaire contienne une obligation aussi contraignante pour la résolution pacifique de tous les différends se révélait tout bonnement ahurissante. De toute façon, le véritable problème n'était pas d'ordre juridique, mais de savoir si une alliance n'inclut pas l'obligation tacite de manifester une certaine compréhension à l'égard des intérêts vitaux d'un allié tels qu'il les définit, même en dehors d'une zone strictement délimitée par un traité, et un minimum de solidarité, peut-être, lorsque surgit une divergence d'appréciation.

George Kennan et Walter Lippmann, les deux grands adversaires du débat américain antérieur sur l'endiguement, le pensaient à coup sûr. George Kennan prêchait la tolérance :

Il nous est arrivé de tâtonner par le passé ; et nos amis ne se sont pas dressés contre nous. De plus, nous portons une grande part de responsabilité dans le désespoir qui a conduit les gouvernements français et britannique à cette action mal conçue et pathétique<sup>38</sup>.

Walter Lippmann allait plus loin et soutenait que l'Amérique était intéressée au succès des Français et des Britanniques :

On jugera de l'action franco-britannique à son résultat [...]. L'intérêt américain, bien que nous nous soyons désolidarisés de la décision elle-même, est que la France et la Grande-Bretagne doivent à présent réussir. Même si nous regrettons qu'elles aient commencé, nous ne pouvons pas souhaiter qu'elles échouent<sup>39</sup>.

La troisième prémisse de la ligne américaine, son rêve secret d'apparaître comme le leader du monde en développement, se révéla irréalisable. Richard Nixon, probablement le dirigeant américain de l'après-guerre qui analysa avec le plus de finesse l'intérêt national, plaçait l'Amérique à l'avant-garde de la lutte contre le colonialisme. Ainsi, le 2 novembre, soit quatre jours avant son élection, lorsqu'il déclara :

Pour la première fois dans l'histoire, nous avons fait preuve d'indépendance à l'égard de la politique anglo-française envers l'Asie et l'Afrique, qui nous paraissait exprimer la tradition coloniale. Cette déclaration d'indépendance a eu un effet galvanisant dans le monde entier<sup>40</sup>.

Au vu de ses futures prises de position, Nixon avait visiblement reçu des instructions.

Or, ce n'est pas du tout ce qui arriva. Nasser ne modéra pas sa politique à l'égard de l'Ouest ou de ses alliés arabes. Même s'il l'avait voulu, son électorat extrémiste l'aurait empêché de reconnaître que les pressions américaines l'avaient sauvé. Au contraire, pour impressionner cet électorat, précisément, il intensifia ses attaques contre les gouvernements modérés et pro-occidentaux du Moyen-Orient. Moins de deux ans après la crise de Suez, le gouvernement irakien favorable à l'Ouest était renversé et remplacé par l'un des régimes les plus extrémistes du monde arabe, d'où sortit Saddam Hussein. La Syrie se radicalisa elle aussi. Moins de cinq ans plus tard, les troupes égyptiennes entraient au Yémen pour tenter, sans succès, de renverser le régime en place. Comme les États-Unis héritèrent finalement des positions stratégiques abandonnées par la Grande-Bretagne, la véhémence de Nasser se déchaîna sans retenue contre l'Amérique, atteignant son point culminant avec la rupture des relations diplomatiques en 1967.

L'Amérique n'accrut pas non plus son influence sur le groupe des non-alignés. Quelques mois après la crise de Suez, elle n'était pas en meilleure posture que la Grande-Bretagne. Non que la majorité d'entre eux eussent soudain révisé leur attitude envers les États-Unis, mais ils comprenaient désormais en quoi consistait leur moyen d'action. De Suez, ils retenaient non pas que l'Amérique avait soutenu Nasser, mais que Nasser avait remporté des succès décisifs par son habileté à dresser les superpuissances les unes contre les autres. La crise de Suez eut aussi pour effet de faire prendre conscience

aux non-alignés d'une autre vérité fondamentale de la guerre froide : en faisant pression sur les États-Unis, on obtenait en général des protestations de bonne foi et des efforts en vue d'atténuer le grief exprimé, alors que cette politique à l'égard de l'Union soviétique se révélait bien dangereuse, dans la mesure où les Soviétiques réagissaient invariablement en exerçant de sérieuses pressions en retour.

Dans les décennies qui suivirent la crise de Suez, ces tendances s'amplifièrent. Lors des conférences des non-alignés, il devint bientôt rituel de dénoncer la politique américaine. Les déclarations émises à la fin des réunions périodiques du groupe des non-alignés condamnaient très rarement les actions soviétiques, ou ne s'y risquaient qu'avec une extrême prudence. Comme il est peu vraisemblable, statistiquement parlant, que les États-Unis aient toujours eu tort, ce penchant des non-alignés traduit certainement un calcul d'intérêt bien compris.

Les répercussions les plus profondes de la crise de Suez se firent sentir de part et d'autre de la ligne critique traversant l'Europe centrale. Anouar el-Sadate, alors principal agent de la propagande en Égypte, écrivait le 19 novembre :

Il y a seulement deux grandes puissances dans le monde aujourd'hui, les États-Unis et l'Union soviétique [...]. L'ultimatum a mis la France et la Grande-Bretagne à leur juste place, celle de puissances ni grandes ni fortes<sup>41</sup>.

Les alliés des Américains tiraient les mêmes conclusions. La crise de Suez leur fit comprendre qu'une des prémisses de l'Alliance atlantique – la convergence des intérêts européens et américains – n'était, au mieux, que partiellement valable. Désormais, l'argument selon lequel l'Europe n'avait pas besoin de l'arme atomique puisqu'elle pouvait toujours compter sur l'appui américain se heurterait au souvenir de Suez. La Grande-Bretagne, certes, avait toujours eu une dissuasion indépendante. Quant à la France, un article du *Populaire* du 9 novembre 1956 exprimait ce qui devint une attitude permanente : « Il ne fait aucun doute que le gouvernement français prendra d'ici peu la décision de fabriquer des armes atomiques [...]. La menace soviétique d'employer des fusées a dissipé toutes les fictions et illusions<sup>42</sup>. »

Les acteurs de Suez n'étaient pas seuls à ressentir les secousses du lâchage par l'Amérique de ses plus proches alliés. Le chancelier Adenauer, aussi bon ami des États-Unis qu'on pouvait l'être dans l'Europe de l'après-guerre, admirait énormément Dulles. Pourtant, même lui considéra l'action de la diplomatie américaine à Suez comme l'annonce d'une possible répartition du monde entre les États-Unis et l'Union soviétique, dont l'Europe ferait finalement les frais.

Adenauer se trouvait être à Paris le 6 novembre, le jour où Eden et Guy Mollet estimèrent devoir céder aux pressions américaines. D'après Christian Pineau, alors ministre des Affaires étrangères, Adenauer déclara :

La France et l'Angleterre ne seront jamais des puissances comparables aux États-Unis ni à l'Union soviétique. Ni à l'Allemagne non plus. Il ne leur reste

qu'une façon de jouer un rôle décisif dans le monde : s'unir pour faire l'Europe. L'Angleterre n'est pas encore mûre, mais l'affaire de Suez contribuera à l'y préparer. Nous n'avons pas de temps à perdre : l'Europe sera notre revanche<sup>43</sup>.

Cette déclaration éclaire le raisonnement qui structura la politique franco-allemande ultérieure et culmina avec le traité de coopération signé en 1963 par de Gaulle et Adenauer.

La Grande-Bretagne, tirant les mêmes conclusions que la France sur sa propre faiblesse relative, adopta une politique très différente. Prenant ses distances avec l'unité européenne, elle opta pour une subordination permanente à la ligne de conduite américaine. Avant Suez, et tout en continuant à se comporter en grande puissance, elle avait déjà compris à quel point elle dépendait des États-Unis. Après Suez, elle vit dans ses « liens spéciaux » avec l'Amérique le moyen d'exercer un maximum d'influence sur des décisions prises essentiellement à Washington.

Ce fut sur l'Union soviétique que la crise de Suez exerça ses effets les plus pernicious. Moins d'un an après l'« esprit de Genève », l'Union soviétique avait réussi à pénétrer au Moyen-Orient, à écraser une révolte en Hongrie et à menacer d'envoyer des fusées sur l'Europe de l'Ouest. Durant tout ce temps, l'opprobre international s'était centré sur la Grande-Bretagne et la France, cependant que les actions bien plus brutales de l'Union soviétique en Hongrie avaient au mieux suscité une condamnation de pure forme.

Son idéologie et sa personnalité amenèrent Khrouchtchev à attribuer la conduite américaine non pas à des principes moraux, mais à de la faiblesse. Ce qui avait commencé sous la forme d'une livraison d'armes tchèques à l'Égypte s'était transformé en une importante percée stratégique qui divisait l'Alliance atlantique et incitait les nations en développement à se tourner vers Moscou afin d'accroître leur pouvoir de négociation. Khrouchtchev jubilait. Son euphorie le porta alors à engager toutes sortes d'opérations, depuis l'ultimatum de Berlin en 1958 jusqu'à la crise des missiles de Cuba en 1962.

Au-delà des douleurs qu'elle suscita, la crise de Suez fut une étape importante dans l'ascension de l'Amérique vers le leadership mondial. Dans un soupir de soulagement, elle saisit en effet l'occasion pour se dégager d'alliés qu'elle avait toujours tenus pour responsables des maux de la *Realpolitik* et de ce coupable attachement à l'équilibre des forces. Mais, la vie étant ce qu'elle est, l'Amérique allait perdre son innocence. Suez fut son initiation aux réalités de la puissance mondiale, qui enseigne, entre autres, que la nature a horreur du vide et que la grande question n'est pas de savoir si ce vide sera comblé, mais qui le comblera. Ayant évincé la Grande-Bretagne et la France de leur rôle historique au Moyen-Orient, l'Amérique s'aperçut que l'équilibre des forces dans cette région reposait sans ambiguïté sur ses épaules.

Le 29 novembre 1956, saluant le récent sommet du pacte de Bagdad qui avait réuni les dirigeants pakistanais, irakien, turc et iranien, le gouvernement américain déclara : « Une menace à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance poli-

tique des membres serait considérée comme extrêmement grave par les États-Unis<sup>44</sup>. » Ce qui signifiait, en langage diplomatique, que les États-Unis se chargeraient de défendre les États parties du pacte de Bagdad, un rôle que la Grande-Bretagne était à présent trop faible et trop discréditée pour tenir.

Le 5 janvier 1957, Eisenhower adressa un message au Congrès pour lui demander d'approuver ce qu'on nomma la « doctrine Eisenhower » : un triple programme d'aide économique, d'assistance militaire et de protection du Moyen-Orient contre l'agression communiste<sup>45</sup>. Dans son discours sur l'état de l'Union du 10 janvier 1957, le président allait même plus loin en proclamant l'attachement de l'Amérique à la défense de tout le monde libre :

Premièrement, les intérêts vitaux de l'Amérique sont mondiaux, englobant l'Est et l'Ouest et tous les continents.

Deuxièmement, l'Amérique a des intérêts communs avec tous les pays du monde libre.

Troisièmement, l'interdépendance des intérêts exige que les droits et la paix de tous les peuples soient honnêtement respectés<sup>46</sup>.

Ses efforts pour se dissocier de l'Europe avaient mis l'Amérique dans une position où il lui fallait assumer seule la protection de toutes les nations libres (c'est-à-dire non communistes) de toutes les régions du globe. Même si elle s'efforçait encore, pendant la crise de Suez, de résoudre les ambiguïtés de l'équilibre dans le monde en développement par le truchement des Nations unies, moins de deux ans plus tard les forces américaines débarqueraient au Liban en application de la doctrine Eisenhower. Encore dix ans, et l'Amérique se battrait seule et pour son compte au Viêt-nam, la plupart de ses alliés s'étant désolidarisés d'elle en reprenant à leur compte nombre d'arguments qu'elle avait elle-même développés au moment de la crise de Suez.



## La Hongrie : un soulèvement dans l'empire

En 1956, deux événements concomitants transformèrent la structure des relations internationales de l'après-guerre. La crise de Suez marqua la fin de l'innocence pour l'Ouest; désormais, les alliés occidentaux ne pourraient plus croire pleinement à leurs protestations réciproques de parfaite symétrie d'intérêts. Simultanément, la répression sanglante de l'insurrection hongroise montra que l'Union soviétique maintiendrait sa sphère d'intérêt, quitte à employer la force, et qu'il était inutile de parler de libération. On ne doutait plus désormais que la guerre froide se prolongerait et serait âpre, dressant des armées hostiles de part et d'autre de la ligne qui divisait l'Europe, sans que personne pût prédire jusqu'à quand.

La tentative désespérée des Hongrois pour se libérer du joug soviétique fut le résultat d'un mélange détonant d'impérialisme russe historique, d'idéologie soviétique et de nationalisme hongrois farouche. En un sens, la Hongrie venait

grossir la liste des victimes de l'expansionnisme russe, amorcé avec Pierre le Grand et qui n'avait jamais cessé de gagner du terrain. Historiquement, l'État russe s'était efforcé de réprimer les nations désireuses de mener une politique vraiment indépendante aux marches de la Russie – tentation qui persiste après la fin de la guerre froide. Mais ces tentatives ne marquaient, en général, que le début des problèmes avec la Russie. Après avoir étouffé les vellétés d'indépendance, les Russes devaient entretenir chez ce voisin rebelle une présence militaire coûteuse, qui asséchait son trésor sans renforcer sa sécurité. Comme l'écrivait George Kennan : « [...] le régime des tsars périt de l'indigestion causée par les minorités occidentales de l'Europe qu'il avait eu l'imprudence d'arracher d'un coup de dents<sup>1</sup> ».

Le même scénario se répéta sous le régime communiste. Staline récupéra tout le territoire tsariste perdu à la fin de la Première Guerre mondiale et ajouta à ses conquêtes les fameux satellites en Europe de l'Est, occupés par l'Armée rouge et contrôlés par des gouvernements d'inspiration soviétique, imposés depuis Moscou. Le régime impérial, déjà passablement compliqué du temps des tsars, devint encore plus problématique sous les communistes, qui aggravaient la haine du joug étranger en infligeant aux populations assujetties un système économique insupportable.

La planification centrale soviétique se révéla intenable à la longue, même en Union soviétique; dans les pays satellites, elle fut d'emblée catastrophique. Avant la Seconde Guerre mondiale, la Tchécoslovaquie jouissait d'un niveau de vie comparable à celui de la Suisse. Par la suite, il se réduisit au modèle monotone et sans joie qui caractérisait toute la sphère communiste. La Pologne avait une base industrielle aussi importante que celle de l'Italie et des ressources plus considérables qu'elle, mais elle fut condamnée à vivre au niveau de pauvreté institutionnalisé en Europe de l'Est. Les Allemands de l'Est apprirent à voir dans le système communiste l'unique obstacle à un bien-être égal à celui de la République fédérale. Les populations de tous les pays d'Europe de l'Est estimaient toutes sacrifier leur bien-être à l'idéologie communiste et à l'hégémonie soviétique.

Alors qu'en Union soviétique le communisme pouvait apparaître comme un phénomène indigène, il ne faisait aucun doute qu'en Europe de l'Est il avait été imposé par la contrainte et qu'il étouffait des traditions nationales séculaires. Même en contrôlant entièrement la police, les médias et l'éducation, les communistes constituaient une minorité assiégée dans les États satellites – et ils le savaient. Lénine avait écrit que les bolcheviks commettraient une folie s'ils poursuivaient la politique du tsar Nicolas II, autrement dit s'ils imposaient leurs méthodes à leurs voisins. Or, à la mort de Staline, le régime communiste ne se démarquait de celui du tsar que par le fait que Staline s'était montré infiniment plus brutal et impitoyable. La politique soviétique finit par achopper sur le problème qui avait déjà eu raison de la Russie à une période antérieure de son histoire : communisée pour affermir la sécurité de l'État soviétique, l'Europe de l'Est risquait de devenir non pas un gain stratégique, mais une charge du fait des ressources et de l'attention qu'elle exigeait au plus haut niveau.

Staline croyait que seul un contrôle absolu depuis Moscou était en mesure de garantir le contrôle des satellites d'Europe de l'Est. En 1948, Tito, l'unique dirigeant communiste d'Europe de l'Est à s'être hissé au pouvoir par ses propres forces, informa Moscou que Belgrade mènerait sa propre ligne d'action sans appliquer systématiquement les directives du Kremlin. Staline riposta en expulsant la Yougoslavie du Kominform. Contrairement aux attentes de Staline, qui prévoyait sa chute rapide, Tito survécut, aidé par les démocraties occidentales, qui firent taire provisoirement leurs objections idéologiques au profit de considérations sur l'équilibre des forces traditionnelles.

Devant la manifestation d'indépendance de Tito, Staline eu recours à sa méthode éprouvée pour rétablir la discipline : des procès à grand spectacle dans tous les pays de l'Est, débouchant sur l'exécution de tout individu susceptible de penser de manière indépendante. Comme lors des purges de la décennie précédente, peu de victimes (sinon aucune) de cette nouvelle terreur étaient pourtant entrées en dissidence. Ils étaient tous, après tout, des communistes de la première heure, qui avaient mis en œuvre le régime imposé par les Soviétiques : Rudolf Slansky en Tchécoslovaquie, Laszlo Rajk en Hongrie, Trajco Kostov en Bulgarie, et Wladyslaw Gomulka en Pologne (l'unique rescapé). L'éviction de ces hommes, que leurs peuples considéraient comme des instruments de Moscou, fit comprendre la faillite morale du système communiste, même à la poignée de fidèles qui récitaient encore son credo.

Trop peu sûrs d'eux-mêmes pour poursuivre le type de répression initiée par le tyran, les successeurs de Staline se révélèrent également trop divisés pour accepter l'hétérodoxie au sein du bloc soviétique. Ils étaient déchirés entre deux craintes contradictoires : que la répression en Europe de l'Est contrarie la détente très nécessaire avec l'Ouest, et que la libéralisation dans les pays satellites entraîne l'effondrement de tout l'édifice communiste. (La crainte des réactions occidentales ne les avait pas empêchés, toutefois, d'envoyer des chars en Allemagne de l'Est en 1953 pour réprimer une insurrection.) En 1955, ils avaient résolu de s'accommoder du nationalisme est-allemand du moment que la direction du pays restait incontestablement communiste, et ils optèrent pour une réconciliation avec Tito pour symboliser leur nouvelle attitude. En mai 1955, Khrouchtchev et Boulganine se rendirent d'ailleurs à Belgrade pour recoller les morceaux. Toutefois, comme on l'observa par la suite chaque fois que l'Union soviétique tenta de s'amender, ces efforts de libéralisation déclenchèrent l'ouverture des vannes.

Après le discours de Khrouchtchev au XX<sup>e</sup> congrès du parti, en février 1956, le communisme fut encore plus discrédité. La Yougoslavie, où il s'était greffé sur une cause nationale, constituait l'exception. Il apparut vite que Staline avait correctement interprété le danger titiste pour l'Union soviétique. Les dirigeants des pays satellites se heurtaient en effet à un paradoxe : pour obtenir une quelconque approbation de leur peuple, il leur fallait donner des gages de nationalisme. Ils devaient se présenter comme des communistes polonais, tchèques ou hongrois et non comme des fantoches du Kremlin. Dans le sillage de la visite de

Khrouchtchev à Belgrade, la mainmise de Moscou sur les régimes satellites d'Europe de l'Est fut donc soumise à une tension croissante.

Pendant tous ces événements, les États-Unis se cantonnèrent dans une attitude essentiellement passive. L'un des postulats de l'endiguement était, on le sait, de laisser au temps le soin de libérer l'Europe de l'Est et de ne pas défier de front l'emprise soviétique. Pendant la campagne présidentielle de 1952, John Foster Dulles dénonça la passivité de cette politique dans un article publié dans *Life* sous le titre « Une politique hardie ». Les nations d'Europe de l'Est – les « nations captives », comme il les appelait – étaient au bord du désespoir, soutenait Dulles, « parce que les États-Unis, leader historique des forces de liberté, semblent voués à la politique négative de l'“endiguement” et de la “situation verrouillée” ». Il pressait les États-Unis de faire savoir publiquement qu'ils voulaient et attendaient « que la libération se produise<sup>2</sup> ».

Or que signifiait cette « libération » d'un point de vue opérationnel ? Dulles suivait avec trop d'attention les affaires soviétiques pour douter que Moscou réprimerait tout soulèvement. N'oublions pas que Staline vivait encore lorsqu'il écrivit son article. Il refusait donc explicitement d'encourager « une série d'insurrections et de représailles sanglantes ». Il songeait plutôt, expliquait-il, à une « séparation pacifique avec Moscou » sur le modèle de Tito, aidée par la propagande américaine et d'autres moyens non militaires.

Alors qu'Acheson avait soutenu Tito après sa rupture avec Moscou fondée sur la *Realpolitik*, Dulles teintait une politique essentiellement identique d'une touche d'idéalisme universel en la qualifiant de « libération ». Dans la pratique, la théorie de la libération de Dulles visait à faire payer plus cher à Moscou la consolidation de ses conquêtes, sans augmenter les risques pour les États-Unis. Il n'encourageait pas la démocratie, mais le titisme, et la différence entre ses idées et celles d'Acheson se réduisait à une nuance de vocabulaire.

Certes, les détracteurs de Dulles lui attribuèrent des idées sur la libération de l'Europe de l'Est qu'il n'avait pas exprimées textuellement. Il faut néanmoins noter qu'il se garda de rien rectifier. Dulles avait été l'un des principaux appuis d'institutions comme Radio Free Europe et Radio Liberty, dont l'objectif prioritaire était de maintenir en vie les principes de la liberté en Europe de l'Est, tout en encourageant les sentiments propres à déclencher la révolte. Radio Free Europe ne s'embarrassait pas de nuances. Partant du principe que ses déclarations n'avaient rien d'officiel, elle prônait la « libération » au sens le plus littéral et le plus militant du mot. Malheureusement, la distinction entre les méditations « officielles » et « officieuses » des institutions américaines subventionnées par l'État se révélait trop évasive pour être comprise des combattants pour la liberté d'Europe de l'Est.

Ce concours de circonstances fit donc que l'Union soviétique, presque exactement au moment où les démocraties occidentales étaient absorbées par Suez, se retrouva elle-même aux prises avec une situation explosive dans deux de ses principaux satellites, la Pologne et la Hongrie.

La Pologne fut la première à s'embraser. En juin, des émeutes dans la ville industrielle de Poznan furent violemment réprimées, faisant des dizaines de

morts et des centaines de blessés. En octobre, les dirigeants du Comité central du parti communiste polonais, rescapés des purges staliniennes des années précédentes, décidèrent de rallier la cause du nationalisme polonais. On demanda à Gomulka, évincé et disgracié en 1951, de reprendre ses fonctions de premier secrétaire du parti communiste ; le 13 octobre 1956, il participait à sa première séance au Politburo. Le maréchal Konstantine Rokossovski, nommé ministre de la Défense et parachuté au Politburo en 1949, fut limogé, ce qui éloigna l'un des symboles les plus humiliants de la tutelle soviétique. Une proclamation du parti communiste polonais précisa que la Pologne entendait suivre une « voie nationale vers le socialisme », déclaration peu faite pour rassurer Moscou, compte tenu des sentiments farouchement nationalistes des Polonais et de leur peu d'intérêt pour le socialisme.

Pendant un moment, le Kremlin caressa l'idée d'une intervention militaire. Les chars soviétiques commencèrent à faire mouvement vers les principales villes polonaises quand, le 19 octobre, Khrouchtchev, accompagné de ses collègues du Politburo Kaganovitch, Mikoyan et Molotov, se rendit à Varsovie.

Les dirigeants polonais ne se laissèrent pas intimider. Ils informèrent le secrétaire général soviétique que sa visite ne serait pas accueillie comme une rencontre interpartis et qu'il ne serait donc pas reçu au siège du Comité central. La délégation soviétique fut priée de se rendre au palais du Belvédère, réservé aux invités de l'État.

À la dernière minute, Khrouchtchev fit marche arrière. Le 20 octobre, les troupes soviétiques reçurent l'ordre de regagner leurs bases. Le 22 octobre, Khrouchtchev avalisait la nomination de Gomulka comme secrétaire général du parti communiste, moyennant la promesse que la nouvelle direction préserverait le système socialiste et maintiendrait la Pologne dans le pacte de Varsovie. Officiellement, le système de défense soviétique restait intact. Toutefois, on ne pouvait plus compter sur la fiabilité inconditionnelle, pour cultiver la litote, des troupes polonaises en cas de guerre avec l'Ouest.

L'Union soviétique recula et laissa l'avantage au communisme national en Pologne, en partie parce que la répression l'aurait obligée à s'accommoder d'une population de plus de trente millions d'âmes dont le courage avéré et la volonté de résister aux étrangers étaient sublimés par les souvenirs de l'oppression historique des Russes et des atrocités soviétiques. Mais, surtout, le Kremlin affrontait au même moment une crise encore plus grave en Hongrie.

Avec une population de neuf millions de personnes, la Hongrie avait connu le même cycle d'oppression que ses voisins. Depuis les années 1940, elle était gouvernée par l'impitoyable Matyas Rakosi, stalinien orthodoxe. Dans les années 1930, Staline l'avait fait sortir d'une prison de Budapest en échange de la restitution des drapeaux hongrois pris par l'armée du tsar en 1849. Beaucoup de Hongrois allaient regretter cet échange lorsque Rakosi revint avec l'Armée rouge pour instaurer une répression sévère, même au vu des critères staliniens.

Peu après l'insurrection de Berlin de 1953, l'heure de Rakosi finit par sonner. Convoqué à Moscou, il fut informé par Beria, avec cette inimitable brutalité

stalinienne, que la Hongrie, bien qu'elle eût été dirigée par diverses nationalités, n'avait jamais eu un roi juif à sa tête et que la direction soviétique n'entendait pas faire une exception<sup>3</sup>. Rakosi fut remplacé par Imre Nagy, qui avait une réputation de réformateur. Deux ans plus tard, après la chute de Gueorgui Malenkov à Moscou, Nagy fut remercié et Rakosi revint à la direction du gouvernement. On imposa de nouveau un communisme orthodoxe. La répression s'abattit sur les artistes et les intellectuels, et Nagy fut expulsé du parti.

Les successeurs de Staline, toutefois, n'avaient pas l'obstination butée du dictateur. Non seulement on laissa la vie sauve à Nagy, mais il publia un traité qui remettait en question le droit d'ingérence de l'Union soviétique dans la politique intérieure des États frères. En attendant, Rakosi, pour la deuxième fois aux commandes, se révéla aussi peu sensible aux aspirations de son peuple qu'à l'occasion de sa première prestation. Après la dénonciation de Staline au XX<sup>e</sup> congrès du parti, il fut de nouveau remplacé, cette fois par son proche lieutenant Erno Gero.

Tout en s'affirmant nationaliste, Gero était si étroitement identifié à Rakosi qu'il se trouva incapable de contenir le raz de marée de patriotisme qui balaya le pays. Le 23 octobre, le lendemain du retour officiel au pouvoir de Gomulka en Pologne, l'indignation publique déferlait à Budapest. Les étudiants distribuèrent une liste de revendications qui allaient infiniment plus loin que les réformes obtenues en Pologne; elles comprenaient la liberté d'expression, le procès de Rakosi et de ses affidés, le départ des troupes soviétiques et le retour de Nagy. Lorsqu'il se présenta devant l'énorme foule massée sur la place du Parlement, Nagy était encore un communiste réformateur, dont le programme prévoyait simplement l'introduction de quelques procédures démocratiques dans le système communiste. Il demanda à ses auditeurs déçus d'avoir confiance : le parti communiste mettrait en œuvre les réformes nécessaires.

Mais il était trop tard pour demander au peuple hongrois de croire que le parti communiste exécuté se réformerait de lui-même. Ce qui se passa ensuite semble tout droit sorti d'un film où l'on voit le héros conduit, contre son gré et peut-être même sans rien y comprendre, à entreprendre une mission qu'il n'a pas choisie et qui scelle son destin. Communiste réformateur certes, mais inconditionnel sa vie durant, Nagy parut déterminé, lors de ses premières apparitions en public pendant l'insurrection, à sauver le parti, comme Gomulka l'avait fait en Pologne. Mais, à mesure que les jours passaient, les passions de son peuple firent de lui le symbole vivant d'une vérité mise en évidence par Tocqueville un siècle auparavant :

[...] l'expérience montre que le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est habituellement lorsqu'il commence à se réformer. Seule une grande ingéniosité peut sauver un prince qui entreprend de soulager ses sujets après une longue oppression. Les souffrances qui sont endurées avec patience, comme étant inévitables, deviennent insupportables au moment où il apparaît qu'il peut y avoir une issue. La réforme ne sert alors qu'à révéler plus clairement ce qui reste une oppression et qui n'en est à présent que plus insupportable<sup>4</sup>.

Nagy devait payer de sa vie la vision de la démocratie à laquelle il se rallia si tardivement. Après avoir écrasé la révolution, les Soviétiques donnèrent à Nagy la possibilité d'abjurer. Son refus et son exécution lui acquirent une place au panthéon des martyrs de la liberté en Europe de l'Est.

Le 24 octobre, les manifestations se transformèrent en véritable révolution. Des chars soviétiques qui fonçaient dans la foule furent incendiés, et des bâtiments du gouvernement investis. Le même jour, Nagy fut appelé à la présidence du Conseil, et deux membres du Politburo soviétique, Mikoyan et Souslov, arrivèrent en Hongrie pour prendre la mesure de la situation. Le 28 octobre, les visiteurs soviétiques parurent conclure comme Khrouchtchev à Varsovie : il fallait consentir à une Hongrie titiste. Les chars soviétiques commencèrent donc à se retirer de Budapest. Mais même cette mesure ne put calmer les esprits, comme cela avait été le cas en Pologne. Les manifestants n'exigeaient à présent rien de moins que la mise en place d'un système multipartite, le départ des troupes soviétiques de tout le pays et le retrait de la Hongrie du pacte de Varsovie.

Pendant que se déroulaient ces événements, la politique américaine observa une prudence manifeste. Malgré tous ses discours sur la « libération », Washington n'avait visiblement pas prévu un tel séisme. Les Américains parurent partagés entre le désir d'aider le processus dans toute la mesure possible, et la crainte qu'un appui trop direct donne aux Soviétiques un prétexte pour intervenir. Surtout, Washington prouva sa quasi-incapacité à gérer deux crises majeures à la fois. Et tandis que les étudiants et ouvriers hongrois se battaient contre les chars soviétiques dans les rues, Washington garda le silence. Moscou ne reçut jamais d'avertissement lui signifiant que la menace ou l'emploi de la force compromettrait ses relations avec Washington.

Les États-Unis saisirent pourtant le Conseil de sécurité le 27 octobre, au vu de « la situation créée par l'action de forces militaires étrangères en Hongrie<sup>5</sup> ». Mais la question fut traitée de manière si décousue que le Conseil n'émit pas de résolution avant le 4 novembre, alors que l'intervention soviétique s'était déjà produite.

Ce vide fut comblé par Radio Free Europe, qui prit sur elle d'interpréter la conduite américaine, enjoignant aux Hongrois d'intensifier le mouvement et de refuser tout compromis. C'est ainsi que, le 29 octobre, Radio Free Europe salua la nomination d'Imre Nagy à la présidence du Conseil de ces commentaires acerbes :

Imre Nagy et ses partisans veulent revoir et moderniser l'épisode du cheval de Troie. Ils ont besoin d'un cessez-le-feu pour que l'actuel gouvernement au pouvoir à Budapest puisse se maintenir aussi longtemps que possible. Ceux qui se battent pour la liberté ne doivent pas perdre de vue, ne serait-ce qu'une seconde, les plans d'un gouvernement qui agit contre eux<sup>6</sup>.

Lorsque, le 30 octobre, Nagy abolit le monopartisme et nomma un gouvernement de coalition composé des représentants de tous les partis démocrates

ayant participé aux dernières élections libres, en 1946, Radio Free Europe continua de douter :

Le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur sont toujours aux mains des communistes. Mettez fin à cette situation, combattants de la liberté !  
Ne raccrochez pas vos armes<sup>7</sup> !

Bien que subventionnée par le gouvernement américain, Radio Free Europe était régie par un conseil d'administration indépendant et par une direction qui ne recevait pas d'instructions officielles de Washington. C'était néanmoins trop demander aux combattants de la liberté hongrois que de faire la différence entre le gouvernement des États-Unis et les déclarations d'une radio expressément créée pour promouvoir une politique de « libération » dont le secrétaire d'État avait revendiqué la paternité.

Lors des rares occasions où elle fit entendre sa voix, l'administration Eisenhower parut surtout désireuse de rassurer les Soviétiques. Sans le vouloir, ses déclarations eurent un effet presque aussi incendiaire que les émissions de Radio Free Europe. Le 27 octobre, alors que les troupes soviétiques semblaient se retirer de la capitale hongroise, Dulles fit à Dallas un discours portant à croire que les États-Unis tentaient d'attirer la Hongrie hors de l'orbite soviétique à l'insu de Moscou. Tout pays d'Europe de l'Est qui romprait avec Moscou, déclarait Dulles, pourrait compter sur l'aide américaine. Et cette aide ne serait pas tributaire de « l'adoption, par ces pays, d'une forme particulière de société ». Autrement dit, un pays d'Europe de l'Est pouvait prétendre à l'aide américaine sans devenir démocratique ; il lui suffisait de suivre le modèle titiste et de quitter le pacte de Varsovie. Dans une déclaration typiquement américaine, Dulles accompagnait sa remarque d'une affirmation d'altruisme. D'après le secrétaire d'État, les États-Unis n'avaient « aucune arrière-pensée en désirant l'indépendance des pays satellites » et ne voyaient pas en eux « des alliés militaires en puissance <sup>8</sup> ».

Loin de rassurer, cet article fondamental du discours diplomatique américain – affirmer l'absence d'arrière-pensée – a été le plus souvent interprété comme un signe d'imprévisibilité ou d'arbitraire, même par les dirigeants non marxistes. Quoi qu'il en soit, à ce moment précis, Moscou s'inquiétait infiniment plus des actions des Américains que de leurs mobiles. Huit ans auparavant, l'Union soviétique avait opposé son veto à la participation de l'Europe de l'Est au plan Marshall, considérant l'aide américaine comme un « piège capitaliste ». L'offre faite par Dulles aux transfuges du pacte de Varsovie ne pouvait que préciser ce spectre. Le séisme politique en puissance apparaissait d'autant plus crédible que Dulles laissait clairement entendre que la modération américaine empêchait la Hongrie de tourner casaque.

Parallèlement aux assurances incendiaires de Dulles, Eisenhower prononça le 31 octobre un discours particulièrement extraordinaire par son absence d'allusion aux sanctions qu'encourrait l'Union soviétique si elle employait la force. Son ton conciliant s'expliquait sans doute par le fait que, la veille, l'Union

soviétique avait publié des critères, ambigus certes, mais cordiaux, sur le stationnement des troupes soviétiques en Europe de l'Est. En même temps, il avait sûrement connaissance du mouvement massif de renforts soviétiques envoyés simultanément dans le reste de la Hongrie. La réserve d'Eisenhower à l'égard de l'Union soviétique était d'autant plus remarquable qu'il condamna l'action de la France et de la Grande-Bretagne à Suez au cours de la même émission radiodiffusée.

À propos de la Hongrie, le président soulignait que les États-Unis, tout en espérant la fin de la domination soviétique en Europe de l'Est, « ne pourraient pas, *bien entendu*, mettre en œuvre cette politique en recourant à la force<sup>9</sup> ». Une telle ligne de conduite aurait été, en effet, « contraire aux meilleurs intérêts des peuples de l'Europe de l'Est et aux principes fondamentaux des Nations unies<sup>10</sup> », une vérité ayant manifestement échappé à Radio Free Europe et aux combattants de la liberté qui réclamaient, au même moment, l'aide américaine. Entre-temps, continuait Eisenhower, lui-même s'était efforcé d'« abolir toute crainte injustifiée que nous considérions les nouveaux gouvernements des pays est-européens comme des alliés potentiels. Nous n'avons aucun objectif ultérieur de cette nature. Nous considérons ces peuples comme des amis, et nous voulons simplement qu'ils soient des amis libres<sup>11</sup> ».

Cette dénégation ne convainquit pas davantage le Kremlin que celle du secrétaire d'État. Les Soviétiques, qui conduisaient leur politique étrangère en vertu d'un cocktail d'idéologie marxiste et d'intérêts nationaux russes, étaient tout simplement incapables de comprendre que l'Amérique puisse agir pour des motifs désintéressés. En revanche, le renoncement à la force ne posait aucun problème d'interprétation au Politburo : cette décision lui faciliterait tout simplement la vie le jour où il déciderait de régler ses comptes en Europe de l'Est, comme il s'y préparait manifestement.

Les deux déclarations officielles de l'administration Eisenhower au beau milieu de la révolution hongroise constituaient une invite très involontaire, et c'est bien le paradoxe. En assurant qu'elle ne cherchait pas d'alliés en Europe de l'Est, l'Amérique inquiétait les maîtres du Kremlin, car elle laissait entendre que l'Europe de l'Est acquérait l'option de renverser les alliances ; en renonçant à la force, elle embrasait la crise, car elle libérait les Soviétiques de la crainte d'une réaction américaine lorsque l'Armée rouge écraserait l'insurrection.

Pendant ce temps, à Budapest, la situation échappait au contrôle de la direction politique, pourtant réformiste. Le 30 octobre, les révolutionnaires s'emparèrent du bureau du parti communiste à Budapest et en massacrèrent les occupants, dont, assez curieusement, l'un des plus proches lieutenants de Nagy. Cet après-midi-là, Nagy annonça la formation d'un nouveau gouvernement sur le modèle de ce qui avait existé en 1945, lors du régime de coalition des partis démocratiques. La présence dans le cabinet de Béla Kovacz, représentant le parti bourgeois des petits propriétaires, symbolisait la fin du monopartisme communiste. (Quelques années auparavant, Kovacz avait en outre été poursuivi pour trahison.) Par ailleurs, on sortit de sa prison le cardinal

Mindszenty, indestructible emblème de l'opposition au communisme, qui s'adressa à la foule en délire. Exigeant le retrait des troupes soviétiques de toute la Hongrie, Nagy entama des négociations avec les deux émissaires du Politburo, Mikoyan et Souslov. Une quantité de partis politiques ouvrirent des bureaux et commencèrent à publier des journaux et des bulletins.

Après avoir laissé croire à Nagy que sa demande de retrait pouvait se négocier, Mikoyan et Souslov repartirent pour Moscou, sous prétexte de préparer la prochaine série de discussions. Le même soir, 31 octobre, la *Pravda* et les *Izvestia* publièrent une déclaration officielle du Kremlin, rédigée la veille, selon laquelle le stationnement de troupes étrangères dans un pays communiste frère nécessitait l'accord du pays hôte et de tout le pacte de Varsovie :

[...] le stationnement des troupes d'un quelconque État membre du traité de Varsovie sur le territoire d'un autre État membre du traité se fait en vertu de l'accord de tous les membres, et seulement avec le consentement de l'État sur le territoire et à la requête duquel les troupes en question sont stationnées ou doivent l'être<sup>12</sup>.

Cette phrase permit à Eisenhower, au cours de son allocution radiodiffusée du 31 octobre, d'interpréter de façon extrêmement optimiste la déclaration du gouvernement soviétique : « [...] si l'Union soviétique agit véritablement comme elle annonce en avoir l'intention, le monde sera témoin du plus grand pas en avant de notre génération vers la justice, la confiance et la compréhension entre les nations<sup>13</sup> ».

Si elle semblait favorable dans le principe, la déclaration soviétique comportait tout de même deux mises en garde que Washington avait négligées : d'abord, elle sous-entendait que le retrait des troupes exigeait la même procédure que leur stationnement, ce qui permettait à l'Union soviétique d'opposer son veto ; ensuite, plusieurs paragraphes avertissaient spécifiquement la Hongrie que l'Union soviétique ne « tolérerait » pas l'abandon ce qu'elle appelait les « réalisations du socialisme » de la Hongrie et les défendrait avec les autres pays socialistes au besoin :

Préserver les réalisations du socialisme de la Hongrie démocratique populaire est le devoir premier et sacré des ouvriers, des paysans, des intellectuels, de tout le peuple hongrois au travail en ce moment précis.

Le gouvernement soviétique se dit confiant que les peuples des pays socialistes ne permettront pas à des forces réactionnaires intérieures et de l'étranger d'ébranler les fondations de la démocratie populaire [...]. Ils affermiront l'unité fraternelle et l'aide mutuelle des pays socialistes afin de soutenir la grande cause de la paix et du socialisme<sup>14</sup>.

Ce que la déclaration appelait la « Hongrie démocratique populaire » avait cessé de se désigner ainsi et n'était plus, à vrai dire, en position de préserver les prétendues victoires du socialisme. Nagy, qui avait toujours appartenu à

l'encadrement communiste, ne pouvait ignorer la gravité des mises en garde soviétiques ni celle des changements que lui-même encourageait. Or, à ce moment précis, pris entre le déchaînement de son peuple et l'inflexibilité de ses alliés communistes, il dut gérer une situation qu'il ne parvint ni à contrôler ni à orienter. On l'a dit, à la différence du peuple polonais, les Hongrois exigeaient non pas la libéralisation du régime communiste, mais sa destruction; non pas l'égalité avec l'Union soviétique, mais une rupture totale avec celle-ci.

Le 1<sup>er</sup> novembre, ayant déjà instauré ce qui constituait de fait un gouvernement de coalition, Nagy franchit le pas décisif et irrévocable en proclamant la neutralité de la Hongrie et son retrait du pacte de Varsovie. Ce qui allait également bien plus loin que tout ce que Gomulka avait tenté en Pologne. Dans une déclaration pleine de dignité qui signait son arrêt de mort, Nagy annonça à la radio hongroise :

Le gouvernement national hongrois, pénétré de sa profonde responsabilité envers le peuple et l'histoire de la Hongrie, et exprimant la volonté unanime de millions de Hongrois, déclare la neutralité de la république populaire de Hongrie.

Le peuple hongrois, se fondant sur l'indépendance et l'égalité, et en accord avec l'esprit de la charte des Nations unies, veut vivre en réelle amitié avec ses voisins, l'Union soviétique et tous les peuples du monde. Le peuple hongrois aspire à consolider et à développer les réalisations de sa révolution nationale sans rejoindre aucun bloc de puissances<sup>15</sup>.

En même temps, Nagy demandait aux Nations unies de reconnaître la neutralité de la Hongrie. Il ne reçut jamais de réponse.

Le pathétique de l'appel de Nagy n'eut d'égal que l'indifférence avec laquelle la prétendue communauté mondiale l'accueillit. Ni les États-Unis ni ses alliés européens ne firent quoi que ce soit pour convaincre les Nations unies d'examiner le message de Nagy toutes affaires cessantes. Et il était désormais trop tard pour en appeler à la modération des Soviétiques. Le matin du 4 novembre, les forces soviétiques qui entraient massivement en Hongrie depuis plusieurs jours frappèrent sans avertissement et réprimèrent avec férocité la révolution hongroise. Janos Kadar, une ancienne victime des purges de Staline, nommé secrétaire général du parti par Nagy et qui avait disparu mystérieusement quelques jours auparavant, revint avec les troupes soviétiques pour former un nouveau gouvernement communiste. Pal Maleter, commandant en chef de l'armée hongroise, fut arrêté alors qu'il négociait le retrait des troupes soviétiques avec le commandant des forces soviétiques en Hongrie. Réfugié à l'ambassade de Yougoslavie, Nagy reçut la promesse de pouvoir se réfugier dans ce pays, mais fut arrêté au moment où il quittait l'immeuble. Le cardinal Mindszenty chercha la protection de la légation américaine, où il devait rester jusqu'en 1971. Nagy et Maleter furent exécutés par la suite. L'esprit de Staline restait bien vivant au Kremlin.

Le 4 novembre, les Nations unies, qui, pendant toute la période décisive où

les troupes soviétiques s'étaient massées, s'employaient exclusivement à mettre en accusation la France et la Grande-Bretagne dans l'affaire de Suez, tournèrent enfin leurs regards vers ce qu'il convenait d'appeler, désormais, la tragédie hongroise. Une résolution du Conseil de sécurité demandant le retrait de l'Union soviétique se heurta aussitôt au veto de l'ambassadeur soviétique. Une session spéciale de l'Assemblée générale opposa également son veto à une résolution similaire affirmant le droit de la Hongrie à l'indépendance et exigeant l'envoi sur place d'observateurs des Nations unies. Ce fut la seconde résolution de cette journée capitale, l'Assemblée générale ayant créé dans l'intervalle une force d'urgence des Nations unies pour le Moyen-Orient. La résolution sur le Moyen-Orient fut adoptée à l'unanimité, la France et la Grande-Bretagne se joignant même au consensus. La résolution hongroise fut votée par cinquante voix contre huit et quinze abstentions. Le bloc soviétique vota contre, tandis que les dirigeants du groupe des non-alignés, comme l'Inde et la Yougoslavie, s'abstenaient, ainsi que tous les pays arabes. La résolution sur le Moyen-Orient fut mise en œuvre ; on ignora la résolution hongroise.

Au lendemain de l'insurrection hongroise brutalement réprimée, une question se posait : une diplomatie occidentale plus forte et plus inventive aurait-elle pu prévenir ou atténuer la tragédie ? De toute évidence, les troupes soviétiques en Hongrie avaient reçu des renforts massifs pendant une assez longue période. Les démocraties auraient-elles eu le pouvoir de les empêcher de frapper ? Le gouvernement américain avait lui-même brandi le premier l'étendard de la libération. Sa propagande *via* Radio Free Europe avait soulevé une vague d'espoir qui avait même excédé les prévisions de Dulles dans son article de *Life* de 1952. Lorsque la Hongrie explosa, la légation américaine de Budapest informa sûrement le département d'État de ce que tous les journalistes savaient : la structure politique de la Hongrie communiste se désagrégeait. On imagine mal que le département d'État, fort d'une remarquable brochette de kremlinologues – Charles Bohlen, Llewellyn Thompson, Foy Kohler et George Kennan –, n'ait jamais envisagé l'éventualité d'une intervention militaire soviétique. Quoi qu'il en soit, l'administration Eisenhower ne fit aucun geste pour faire payer à l'Union soviétique le prix fort.

Pendant l'insurrection hongroise, l'Amérique ne se conforma guère à son discours. Depuis dix ans, sa politique affirmait clairement son refus de risquer une guerre pour mettre fin à l'emprise communiste sur l'Europe de l'Est. Mais, en évitant d'explorer sérieusement une autre option que la guerre afin d'infléchir le cours des événements, Washington créa un énorme fossé entre ses affirmations et ce qu'il était véritablement prêt à faire. Les États-Unis ne précisèrent jamais les limites de l'appui américain au gouvernement hongrois novice, inexpérimenté. Pas plus qu'ils ne conseillèrent les Hongrois, en passant par les nombreux canaux dont ils disposaient, sur la façon de consolider leurs acquis avant de prendre d'autres mesures, irrévocables cette fois. Dans leurs communications avec l'Union soviétique, les États-Unis usèrent largement de déclarations publiques qui produisirent un effet inverse à celui qu'escomptait l'administration Eisenhower.

Il aurait fallu une prise de position plus ferme, plus claire, de l'Amérique pour rendre la décision soviétique moins prévisible, en tout cas moins dénuée, à première vue, de conséquences. On aurait pu avertir le Kremlin que le coût économique et politique de la répression en Hongrie serait considérable et gèlerait les relations Est-Ouest dans un avenir prévisible. La position de l'Amérique et des Nations unies sur la Hongrie aurait pu s'inscrire dans la logique de leur réaction à l'égard de Suez. Au lieu de quoi l'Amérique et ses alliés se comportèrent en observateurs, comme si le dénouement de l'histoire ne les concernait pas vraiment.

Les démocraties n'étaient pas en mesure de faire la guerre pour la Hongrie, mais rien ne les empêchait d'évoquer le prix économique et politique que les Soviétiques auraient à payer s'ils intervenaient. En fait, ses actions ne valurent quasiment aucune sanction au Kremlin, même sur le plan économique. Un peu plus de deux ans après la tragédie hongroise, et malgré un ultimatum soviétique à propos de Berlin, le Premier ministre britannique Harold Macmillan fit, à Moscou, ce qui était la première visite d'un chef de gouvernement depuis la guerre ; moins de trois ans plus tard, Eisenhower et Khrouchtchev se féliciteraient de l'esprit de Camp David.

Suez fournit l'occasion aux nations arabes, ainsi qu'aux chefs de certains pays non alignés, comme l'Inde et la Yougoslavie, d'accabler la France et la Grande-Bretagne. Or, le même groupe de nations refusa de critiquer l'action des Soviétiques en Hongrie, encore plus de les condamner à la tribune des Nations unies. Une liaison quelconque entre les votes onusiens sur la Hongrie et Suez eût été souhaitable. Les mesures américaines à l'encontre de la France et de la Grande-Bretagne auraient dû, au minimum, inciter Washington à prévenir les non-alignés contre les Soviétiques en Hongrie. Or, comme on a pu le constater, les événements de Hongrie n'entamèrent aucunement l'influence de l'Union soviétique au sein des non-alignés, tandis que celle des États-Unis ne progressa en rien après Suez.

Dans les années 1950, le groupe des non-alignés affichait une nouvelle approche des relations internationales. Certes, il y avait eu de tout temps des pays neutres, mais ils s'étaient essentiellement caractérisés par une politique étrangère passive. Les non-alignés de la période de la guerre froide, eux, ne pensaient pas que neutralité signifiait non-engagement. Acteurs actifs, parfois extrêmement tapageurs, ils soutenaient des ordres du jour définis à des tribunes conçues pour conjuguer leurs forces et mettre en évidence leur influence, et formaient bel et bien une alliance. Bien que se répandant en reproches bruyants sur les tensions internationales, ils savaient les exploiter à leur profit. Ils apprirent à dresser les grandes puissances les unes contre les autres. Et, comme ils craignaient davantage l'Union soviétique que les États-Unis, ils se rangèrent le plus souvent aux côtés des communistes, sans éprouver le besoin d'appliquer la même rigueur morale à l'Union soviétique qu'aux États-Unis.

Le 16 novembre, le Premier ministre Jawaharlal Nehru fit au parlement indien un exposé personnel et ampoulé des raisons ayant conduit l'Inde à

refuser d'approuver la résolution des Nations unies condamnant les actions soviétiques en Hongrie<sup>16</sup>. Les faits, déclara-t-il, étaient « obscurs », la résolution improprement formulée, l'appel à des élections libres sous le contrôle des Nations unies une violation de la souveraineté nationale de la Hongrie.

Les faits étaient tout sauf obscurs, et la réaction de l'Inde se coulait entièrement dans le moule de la *Realpolitik*. Tout simplement, l'Inde n'entendait pas renoncer au soutien soviétique dans les forums internationaux ; elle ne voyait pas d'intérêt à encourir le courroux soviétique et à sacrifier d'éventuelles fournitures d'armes au nom de quelque lointain pays européen, alors que la Chine et le Pakistan se dressaient à ses frontières et que l'Union soviétique elle-même ne s'en trouvait pas si éloignée.

L'Inde ne considérait pas la politique étrangère comme un débat au sein de l'Oxford Union, quand bien même ses diplomates se comportaient comme s'ils composaient une sorte de comité des sages appelés à décerner les bons points en vertu du seul mérite moral. Les dirigeants indiens avaient fait leurs études en Angleterre et lu les classiques américains. Ils savaient concilier les théories de Wilson et de Gladstone avec les pratiques de Disraeli et de Theodore Roosevelt. Du point de vue des Indiens, cette association était extrêmement logique. Encore fallait-il que leurs interlocuteurs ne se bercent pas d'illusions en croyant que le discours de l'Inde expliquait ses pratiques, ou qu'une moralité abstraite et supérieure gouvernait sa politique étrangère.

Le 18 décembre, six semaines après la tragédie hongroise, Dulles expliqua à l'occasion d'une conférence de presse le raisonnement qui avait structuré la réaction américaine à l'insurrection. Le plus surprenant est qu'il continuait de vouloir rassurer les Soviétiques sur les intentions pacifiques de l'Amérique :

[...] nous ne souhaitons nullement entourer l'Union soviétique d'un groupe d'États hostiles et ressusciter ce qu'on appelait naguère le *cordon sanitaire*, mis en place en grande partie par la France après la Première Guerre mondiale dans le but d'encercler l'Union soviétique de forces hostiles. Nous avons clairement précisé notre politique à cet égard, dans l'espoir de faciliter ainsi l'évolution – une évolution pacifique – des États satellites vers une authentique indépendance<sup>17</sup>.

C'était une déclaration stupéfiante. Qu'était après tout l'endiguement, sinon une tentative pour entourer l'Union soviétique de forces capables de s'opposer à ses visées expansionnistes ? On peut s'étonner aussi du ton d'excuse de Dulles, si vite après la démonstration de la sévérité soviétique en Hongrie et les bruits de sabres simultanés au Moyen-Orient. Le 13 mars 1957, au cours d'une conférence de presse en Australie, Dulles résuma sans états d'âme l'attitude américaine. Juriste avant tout, il concluait à l'absence de toute obligation juridique :

[...] rien ne justifiait une aide militaire de l'Amérique à la Hongrie. Aucun engagement de notre part ne nous y obligeait, et nous ne pensions pas qu'agir

ainsi aiderait le peuple hongrois ni les peuples de l'Europe ou du reste du monde<sup>18</sup>.

Dulles s'enfermait. Il ne s'agissait pas d'un point de droit, la question n'était pas de savoir si l'Amérique avait rempli ses engagements ; il s'agissait de savoir si elle s'était montrée à la hauteur de ce que sous-entendaient ses déclarations.

Ayant affirmé sa mission universelle, l'Amérique se heurtait inmanquablement à un hiatus entre ses principes et son intérêt national. La survenue simultanée de la crise de Suez et de l'insurrection de la Hongrie en fut une illustration. L'Amérique avait toujours rêvé d'une politique étrangère gagnant sur tous les tableaux en raison de la nature irrésistible et universelle de ses principes. Or les gouvernants américains venaient de connaître dix ans de déboires dus aux ambiguïtés du leadership mondial : aux concessions à des causes imparfaites qui sont l'ordinaire de la routine diplomatique, et à l'attention qu'il faut porter aux points de vue d'alliés ayant des perspectives historiques très différentes. Or Suez avait paru offrir l'occasion de rectifier ce défaut et de conformer à nouveau la politique aux grands principes. Ainsi, l'Amérique vécut l'épreuve que représenta pour elle le lâchage de ses plus proches alliés comme une pénitence qui lui rendait son intégrité morale.

La Hongrie était un cas plus complexe, dont la résolution dans de bonnes conditions supposait l'application de la force, sous une forme ou une autre. Or les dirigeants américains ne désiraient pas risquer des vies américaines pour une cause qui, même si elle scandalisait leurs consciences, ne mettait en jeu aucun intérêt de sécurité direct pour le pays. Les principes n'autorisent aucune ambiguïté ni gradation. À Suez, l'Amérique put réclamer l'application de ses principes parce qu'il n'en découlerait aucun risque immédiat d'engagement. En Hongrie, elle s'inclina devant la *Realpolitik*, comme les autres nations, parce que le respect des principes, si on l'avait exigé, aurait peut-être conduit à la guerre – et à une guerre éventuellement nucléaire.

Lorsque des vies humaines sont en jeu, les hommes d'État se doivent, à l'égard de leurs peuples et d'eux-mêmes, d'expliquer le calcul auquel ils procèdent en termes de risques et d'avantages. L'Union soviétique était manifestement prête à courir de plus grands risques pour préserver sa position en Europe de l'Est que les États-Unis pour libérer la Hongrie. C'est pourquoi, comparée à son discours d'avant l'insurrection, la politique américaine en Hongrie se révéla d'une faiblesse indiscutable. Toutefois, rapporté à ses intérêts, le refus de courir le risque d'une guerre était à la fois inévitable et pertinent – bien qu'il n'explique pas que les responsables américains n'aient pas présenté une facture plus salée aux Soviétiques.

La juxtaposition de la Hongrie et de Suez allait définir les coordonnées de la phase suivante de la guerre froide. L'Union soviétique avait réussi à préserver sa position en Europe de l'Est ; les démocraties – États-Unis compris – avaient enregistré un léger affaiblissement de leur position au Moyen-Orient. L'Union soviétique avait trouvé le moyen de court-circuiter l'endiguement : le lendemain du jour où ses troupes ravagèrent Budapest, et alors que les combats se

poursuivaient, Khrouchtchev menaça d'envoyer des fusées sur l'Europe de l'Ouest et invita les États-Unis à entreprendre une action militaire commune au Moyen-Orient contre leurs plus proches alliés. Les États-Unis avaient laissé la Hongrie partir à la dérive sur l'océan de l'évolution historique, et leurs alliés faire l'expérience de leur impuissance.

La faiblesse intrinsèque de l'Union soviétique n'apparaissait pas clairement à l'époque. L'ironie voulut que les tenants du rapport de force se soient lancés dans une entreprise qu'ils se montrèrent finalement incapables de mener à bien. Les dirigeants communistes eurent beau invoquer à qui mieux mieux l'existence de facteurs objectifs, une vérité s'imposa : les seules révolutions ébranlant les pays en développement survenaient au sein du monde communiste. À la longue, l'Union soviétique aurait été plus en sécurité et économiquement plus forte si elle s'était entourée de gouvernements de style finlandais en Europe de l'Est ; en effet, elle n'aurait pas eu besoin de se charger de la stabilité interne de ces pays ni de leurs progrès économiques. Au lieu de quoi l'impérialisme en Europe de l'Est draina les ressources soviétiques et effraya les démocraties occidentales, sans accroître pour autant la force de Moscou. Le communisme ne put jamais s'attirer les faveurs populaires en dépit de sa mainmise sur le gouvernement et les médias. Et s'ils ne voulaient pas entièrement céder à la force des baïonnettes soviétiques, les dirigeants communistes d'Europe de l'Est devaient s'adapter aux programmes de leurs adversaires nationalistes. C'est ainsi que Janos Kadar, après une période initiale de terreur sanglante, s'orienta peu à peu vers les buts définis par Nagy, même s'il ne put se résoudre à sortir du pacte de Varsovie. À la génération suivante, la faiblesse latente des Soviétiques ferait de l'insurrection hongroise l'annonce de la faillite ultime du système communiste. Malgré tous ces événements, en moins de dix ans la Hongrie se retrouva infiniment plus libre que la Pologne sur le plan intérieur, et plus indépendante de l'Union soviétique pour sa politique extérieure. Et trente-cinq ans plus tard, au cours de la phase suivante des tentatives de libéralisation opérées par Moscou, les Soviétiques perdirent tout contrôle sur les événements.

Le dénouement de 1956 déclencha une nouvelle vague de souffrances et d'oppression. Même si les historiens le jugent court, l'intervalle qui la séparait de l'effondrement définitif fut marqué par une terrible angoisse. Au cours de la période qui suivit immédiatement la tragédie hongroise, Moscou – se méprenant tout autant que les capitalistes dans son interprétation de l'équilibre des forces – crut avoir toutes les raisons de pavoiser. Voyant dans les événements de l'année un infléchissement de l'équilibre des forces en sa faveur, le Politburo lança son plus grave défi de la guerre froide : une série d'ultimatums sur Berlin.



23

## L'ultimatum de Khrouchtchev : la crise de Berlin, 1958-1963

À la conférence de Potsdam, les trois vainqueurs avaient décidé que Berlin serait gouverné par les quatre puissances occupantes – les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'Union soviétique –, qui administreraient l'Allemagne également ensemble. De fait, l'administration quadripartite du pays ne dura qu'un peu plus d'un an. En 1949, les zones occidentales fusionnèrent pour constituer la République fédérale, et la zone soviétique devint bientôt la République démocratique allemande.

Aux termes de l'accord quadripartite, Berlin ne faisait pas partie de l'Allemagne – de l'Est ou de l'Ouest –, mais était placé sous l'autorité des quatre vainqueurs alliés de la Seconde Guerre mondiale. Les Soviétiques occupaient un vaste secteur de la partie orientale de la ville, les Américains un secteur dans la partie sud, les Français et les Britanniques se réservant l'Ouest et le Nord. Berlin constituait désormais une enclave dans la jeune République démocratique allemande. Au fil des ans, la ville devint progressivement une épine dans le flanc des Allemands de l'Est et des Soviétiques, une vitrine de la prospérité au milieu de la sinistre grisaille du bloc communiste. Mais, surtout, Berlin-Ouest drainait les Allemands de l'Est désireux d'émigrer à l'ouest : il leur suffisait de prendre le métro à destination d'un des secteurs occidentaux de la ville et de faire ensuite une demande d'émigration.

Or, rien n'avait été décidé sur les conditions d'accès à la ville. Bien qu'ayant

défini les routes et corridors aériens qu'il fallait emprunter pour gagner la ville, les quatre puissances n'avaient jamais conclu d'accord explicite sur les procédures de passage. En 1948, Staline avait tenté d'exploiter cette lacune en instituant le blocus de Berlin, sous prétexte que les voies d'accès étaient en réfection. Après un an de pont aérien occidental, l'accès à la ville fut rétabli, mais le statut juridique resta aussi flou qu'auparavant.

Dans les années qui suivirent immédiatement le blocus, Berlin prit son essor et devint un centre industriel important, dont les besoins, en cas d'urgence, excédaient les possibilités d'un pont aérien. Si, du point de vue technique, la ville demeurait sous administration quadripartite, et son accès sous la responsabilité de l'Union soviétique, le satellite est-allemand contrôlait de fait les voies partant de sa capitale, Berlin-Est. L'enclave de Berlin se retrouvait donc dans une position extrêmement vulnérable. Les axes de liaison routiers, ferroviaires et aériens se défendaient mal contre des perturbations trop banales pour qu'on pût y opposer la force, alors même que leur accumulation risquait de compromettre la liberté de la ville. En théorie, tout le trafic militaire devait passer par un point de contrôle placé sous l'autorité des Soviétiques, mais cette règle relevait de la fiction ; un garde est-allemand contrôlait le passage, les responsables soviétiques occupant un poste situé à proximité, prêts à intervenir en cas de contestation.

On ne s'étonnera donc pas que Khrouchtchev, cherchant un point où mettre en évidence l'évolution permanente du rapport des forces, ait décidé d'exploiter la vulnérabilité de Berlin. Il notait dans ses Mémoires : « Disons-le crûment : le pied de l'Amérique en Europe souffrait d'une douloureuse ampoule, Berlin. Chaque fois que nous voulions marcher sur le pied des Américains et leur faire sentir leur douleur, il nous suffisait de bloquer les voies de communications occidentales avec la ville sur le territoire de la République démocratique allemande<sup>1</sup>. »

Le défi lancé par Khrouchtchev à la position des Occidentaux à Berlin survint au moment précis où les démocraties s'étaient convaincues, une fois de plus, que le secrétaire général en poste représentait leur meilleure chance de paix. Même un observateur de la scène internationale aussi sceptique que John Foster Dulles déclarait, après le discours de Khrouchtchev au XX<sup>e</sup> congrès du parti, en février 1956, avoir décelé un « remarquable revirement » de la politique soviétique. Les dirigeants du Kremlin, soulignait-il, avaient abouti à la conclusion que « le moment était venu de changer fondamentalement d'attitude à l'égard du monde non communiste [...]. Ils poursuivent aujourd'hui leurs objectifs de politique étrangère en montrant moins d'intolérance et en tablant moins sur la violence<sup>2</sup> ». Khrouchtchev « veut vraiment, et y est presque contraint, une détente dans les relations avec l'Ouest<sup>3</sup> », rapportait pour sa part de Moscou l'ambassadeur Llewellyn Thompson, en septembre 1957, moins d'un an après Suez et la Hongrie.

Le comportement de Khrouchtchev ne justifiait pas tant d'optimisme. Lorsque, en octobre 1957, les Soviétiques mirent en orbite le spoutnik, un satellite artificiel, Khrouchtchev vit surtout dans cet exploit exceptionnel la

preuve que l'Union soviétique devançait les démocraties, tant dans le domaine scientifique que dans le domaine militaire. Même à l'ouest, l'idée que la planification pouvait se révéler supérieure, en dernier ressort, à l'économie de marché commençait à faire des adeptes.

Le président Eisenhower se retrouva presque seul à refuser de céder à la panique. En sa qualité de militaire, il savait faire la différence entre un prototype et une arme militaire opérationnelle. Khrouchtchev, par ailleurs, prenant au sérieux ses propres fanfaronnades, s'embarqua dans une longue offensive diplomatique, afin de mettre à profit la prétendue supériorité des missiles soviétiques. En janvier 1958, il déclara ainsi à un journaliste danois :

Le lancement des sputniks soviétiques montre avant tout [...] qu'un changement sérieux s'est produit dans l'équilibre des forces entre les pays du socialisme et du capitalisme, à l'avantage des nations socialistes<sup>4</sup>.

Dans l'imagination de Khrouchtchev, l'Union soviétique, non contente d'être en avance sur les États-Unis sur le plan scientifique et militaire, allait bientôt les dépasser aussi par sa production industrielle. Le 4 juin 1958, il affirma au VII<sup>e</sup> congrès du parti communiste bulgare : « Nous sommes fermement convaincus que le temps est proche où les pays socialistes devanceront les pays capitalistes les plus développés non seulement par le rythme de la production industrielle, mais aussi par son volume<sup>5</sup>. »

Communiste convaincu, Khrouchtchev ne pouvait que chercher à convertir le changement présumé de l'équilibre des forces en avantage diplomatique. Berlin fut sa première cible. Il jeta le gant en prenant trois initiatives. Le 10 novembre 1958, il exigea dans un discours la fin du statut quadripartite de Berlin et fit savoir que l'Union soviétique envisageait de confier le contrôle de l'accès à la ville à son satellite est-allemand. Désormais, dit-il, « les USA, la Grande-Bretagne et la France devront construire leurs propres relations avec la République démocratique allemande et s'entendre avec elle pour toutes les questions touchant à Berlin<sup>6</sup> ». Le 27 novembre, Khrouchtchev transposa l'essentiel de son discours en une note officielle à l'attention des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, déclarant nul et de nul effet l'accord quadripartite sur Berlin et répétant que Berlin devait devenir une « ville libre » démilitarisée. Si l'on n'était pas parvenu à une décision dans un délai de six mois, l'Union soviétique signerait un traité de paix avec l'Allemagne de l'Est et transférerait ses droits d'occupation et ses voies d'accès à la souveraineté de la République démocratique allemande<sup>7</sup>. Khrouchtchev venait d'adresser l'équivalent d'un ultimatum aux alliés occidentaux.

Le 10 janvier 1959, le dirigeant soviétique soumit aux trois autres puissances d'occupation un projet de traité de paix qui définissait le nouveau statut de Berlin et de l'Allemagne de l'Est. Un peu plus tard ce même mois, il exposa sa ligne de conduite devant le XXI<sup>e</sup> congrès du parti. Tel un escroc cherchant à écouler sa marchandise, il avait entre-temps peaufiné son évaluation de la puissance soviétique, laissant entendre que l'Union soviétique, avec la république

populaire de Chine, était *déjà* en charge de la moitié de la production industrielle mondiale; la situation internationale allait donc «radicalement changer<sup>8</sup>».

Khrouchtchev avait choisi son angle d'attaque avec beaucoup d'habileté. Le contrôle par l'Allemagne de l'Est des voies d'accès à Berlin représentait un défi indirect. Il plaçait les démocraties devant un choix : ou bien elles reconnaissaient le satellite est-allemand, ou bien elles menaçaient de faire la guerre pour un problème de procédure, en l'occurrence savoir qui devait viser les documents de transit. Toutefois les fanfaronnades de Khrouchtchev, auxquelles sa nature le poussait, masquaient une faiblesse réelle de la position des Soviétiques. À mesure que ses citoyens, souvent ses professionnels les plus doués, se réfugiaient par centaines de milliers en Allemagne de l'Ouest, *via* Berlin, l'Allemagne de l'Est se vidait de sa main-d'œuvre. La ville se transformait en gigantesque trou dans le rideau de fer. Si ce mouvement se poursuivait, l'Allemagne de l'Est, «paradis du travailleur» autoproclamé, n'en compterait bientôt plus un seul sur son territoire...

L'État d'Allemagne de l'Est constituait le maillon le plus faible de la sphère d'influence soviétique. Avec une Allemagne de l'Ouest plus grande et plus prospère à sa frontière, et reconnu sur le plan diplomatique par les seuls États satellites soviétiques, il manquait de légitimité. Le drainage de la main-d'œuvre par Berlin menaçait sa survie même. Si l'on ne faisait rien, raisonnaient les dirigeants de Berlin-Est, l'État tout entier s'effondrerait en l'espace de quelques années. Ce qui porterait un coup terrible à la sphère d'influence soviétique que Khrouchtchev essayait de renforcer. En coupant le chemin de l'évasion, il espérait rendre sa vitalité à son satellite est-allemand. Et en forçant les Occidentaux à reculer, il cherchait à affaiblir les liens de la République fédérale avec l'Ouest.

L'ultimatum de Khrouchtchev atteignit la politique d'Adenauer en plein cœur. Pendant près de dix ans, le chancelier avait rejeté toutes les propositions qui auraient fait progresser l'unification aux dépens de ses liens avec l'Ouest. Dans le plan de paix de Staline de 1952, l'Union soviétique avait fait miroiter le neutralisme à l'opinion allemande, et les adversaires politiques d'Adenauer avaient soutenu cette possibilité. Adenauer avait joué l'avenir de son pays en posant que les intérêts allemands et américains étaient identiques. Il était tacitement admis que l'Allemagne fédérale adhérerait au système de défense atlantique, en vertu de quoi les Alliés incluaient l'unification de l'Allemagne dans la diplomatie Est-Ouest. Aussi la crise de Berlin signifiait-elle, pour Adenauer, bien plus qu'un simple problème de procédure d'accès. Elle mettait à l'épreuve le bien-fondé même de la carte occidentale que jouait la République fédérale.

Pour Adenauer, tout accroissement du statut de l'Allemagne de l'Est renforçait la position soviétique, à savoir que l'unification devait être directement négociée entre les deux États allemands. Au temps où le parti social-démocrate optait encore pour la neutralité, cette reconnaissance *de facto*, par les Alliés, de la République démocratique allemande aurait transformé radicalement la politique intérieure allemande. D'après de Gaulle, Adenauer déclara lors d'une conférence au sommet de décembre 1959 :

Si Berlin devait être perdu, ma position politique deviendrait aussitôt intenable. À Bonn, ce sont les socialistes qui prendraient le pouvoir. Ils iraient à un arrangement direct avec Moscou, et c'en serait fini de l'Europe<sup>9</sup>.

De l'opinion d'Adenauer, l'ultimatum de Khrouchtchev visait essentiellement à isoler la République fédérale. Le calendrier de négociation soviétique plaçait Bonn dans une situation impossible. En échange des concessions qu'il pourrait consentir, l'Ouest gagnerait, au mieux, ce qu'il avait déjà : l'accès à Berlin. En même temps, le satellite est-allemand se verrait accorder un droit de veto sur l'unification allemande, qui conduirait soit à une impasse, soit à une issue qu'Adenauer décrivit ainsi dans ses *Mémoires* :

[...] nous ne pouvions pas acheter la réunification de l'Allemagne au prix du détachement de l'Allemagne du bloc occidental et de l'abandon des réalisations de l'intégration européenne. Car il en résulterait la création au milieu de l'Europe d'une Allemagne sans défense et sans liens, qui serait nécessairement tentée de dresser l'Est contre l'Ouest<sup>10</sup>.

Bref, Adenauer ne voyait aucun avantage à des négociations, quelles qu'elles fussent, dans les conditions envisagées par Khrouchtchev. Toutefois, s'il fallait en passer par là, il attendait qu'elles confirment la sagesse du choix occidental. Il s'opposait ainsi vigoureusement à l'octroi de concessions en réponse à l'ultimatum de Khrouchtchev et préférait voir l'Ouest s'occuper à fonder ses propres plans d'unification sur des élections libres.

Ses alliés anglo-américains ne partageaient pas sa façon de voir, surtout la Grande-Bretagne. Le Premier ministre, Harold Macmillan, et le peuple britannique hésitaient à risquer une guerre pour la capitale d'un ennemi vaincu, largement responsable, en outre, de la perte du statut de grande puissance de la nation. Contrairement à la France, la Grande-Bretagne n'identifiait plus sa sécurité à long terme à l'avenir de l'Allemagne. Par deux fois dans la même génération, l'intervention américaine l'avait sauvée de justesse de l'offensive allemande qui avait conquis la plus grande partie de l'Europe. Elle aurait préféré préserver l'Alliance atlantique, mais, quitte à choisir, elle aimait mieux être isolée de l'Europe que coupée de l'Amérique. Les dirigeants britanniques se souciaient beaucoup moins qu'Eisenhower des dilemmes de politique intérieure d'Adenauer; en cas de crise ultime, le fait que le président américain puisse rallier l'appui de son opinion publique aurait des conséquences infiniment plus importantes pour la propre survie de la Grande-Bretagne. Pour toutes ces raisons, la direction britannique refusait de trop miser sur l'unité allemande et considérait les inquiétudes d'Adenauer comme du nationalisme camouflé sous une affectation de légalisme.

Profondément pragmatiques, les dirigeants britanniques jugeaient bizarre de risquer une guerre nucléaire pour une question de transfert d'autorité, des responsables soviétiques à leurs substituts allemands, en matière de visas de transit. Compte tenu des effroyables conséquences d'une guerre nucléaire, le

slogan « *Pourquoi mourir pour Dantzig\*?* » qui avait tant contribué à démoraliser la France en 1940 aurait sûrement paru bien léger à côté de cette question nettement plus agressive : « Pourquoi mourir pour un visa de transit ? »

Macmillan devint donc un chaud partisan de négociations – n'importe lesquelles – susceptibles d'« améliorer » les procédures d'accès et qui permettraient, au minimum, de temporiser : « Si tous les chefs d'État allaient et venaient librement dans le territoire du voisin, on pourrait difficilement croire à l'éventualité d'une explosion soudaine et fatale », rappela-t-il plus tard<sup>11</sup>.

De tous les chefs d'État, c'était Eisenhower qui assumait la responsabilité la plus accablante, car la décision de risquer une guerre nucléaire reposait sur lui. La crise de Berlin fit comprendre aux États-Unis que l'arme nucléaire, dont le monopole ou quasi-monopole par l'Amérique pendant toute une décennie avait paru tracer une voie rapide et relativement peu coûteuse vers la paix, allait, à l'ère de la prochaine parité nucléaire, circonscrire de plus en plus le désir de l'Amérique de courir des risques et restreindre, de ce fait, sa liberté de manœuvre sur le plan diplomatique.

Tant que l'Amérique était à l'abri d'une attaque, l'arme nucléaire lui donnait un avantage dont aucune nation n'avait joui jusque-là. Comme souvent, la formulation la plus parfaite de cet avantage se fit au moment précis où il s'apprêtait à disparaître. Vers la fin de la période du monopole ou quasi-monopole nucléaire américain, Dulles énonça le concept de « représailles massives », afin de décourager l'agression soviétique et d'éviter, à l'avenir, les situations indéfiniment verrouillées comme en Corée. Au lieu de s'opposer à l'agression là où elle se produisait, les États-Unis riposteraient à la source de perturbation au moment et avec les armes qu'ils choisiraient. Mais l'Union soviétique entreprit de développer ses propres armes thermonucléaires et ses missiles stratégiques intercontinentaux au moment même où était formulée la doctrine des représailles massives. La crédibilité de cette stratégie commença donc à se dissiper assez vite – encore plus rapidement dans l'idée qu'on s'en faisait que dans la réalité. La guerre nucléaire généralisée constituait un remède tout bonnement disproportionné par rapport à la plupart des crises envisageables, dont celle de Berlin. Certes, les dirigeants des démocraties prirent bien trop au pied de la lettre les exagérations de Khrouchtchev sur l'arsenal de missiles soviétiques (Eisenhower représentant une insigne exception). Mais il ne faisait aucun doute, en 1958, qu'une guerre nucléaire généralisée ferait, en l'espace de quelques jours, un nombre de victimes infiniment plus élevé que les deux guerres mondiales réunies.

Cette morne équation se traduisit par une incompatibilité fondamentale entre le type de diplomatie requis pour rendre crédible la menace de guerre nucléaire, et les arguments qui pouvaient conduire l'opinion publique à affronter la dimension apocalyptique du risque. Face au conflit décisif, la crédibilité impliquait une riposte instantanée aux défis et une démonstration de témérité si excessive qu'aucun agresseur n'oserait jamais la mettre à l'épreuve. Mais ce

---

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

que réclamait, à bon droit, l'opinion publique des démocraties, c'était une diplomatie pondérée, rationnelle, calculatrice et souple, qui conduirait l'adversaire à s'interroger sur la détermination de l'Amérique à aller jusqu'à la guerre nucléaire généralisée.

Au début de la crise de Berlin, Eisenhower jugea plus important de tranquilliser l'opinion américaine que de bousculer les dirigeants soviétiques. Lors de conférences de presse, le 18 février et le 11 mars 1959, il avança un certain nombre de propositions susceptibles de désamorcer la menace nucléaire qui sous-tendait la stratégie américaine. « Il n'est absolument pas question que nous fassions une guerre terrestre en Europe<sup>12</sup> », déclara-t-il, incluant nettement la défense de Berlin dans cette catégorie. Il était peu probable, reconnut-il, que les États-Unis « fassent la guerre pour Berlin<sup>13</sup> ». Désireux de ne laisser subsister aucune ambiguïté, il excluait aussi la possibilité de défendre Berlin avec l'arme nucléaire : « Je ne sais pas comment on pourrait libérer quoi que ce soit en utilisant l'arme nucléaire<sup>14</sup>. » Ces déclarations exprimaient clairement que les Américains n'entendaient guère risquer un conflit à propos de Berlin.

La modération de la réaction d'Eisenhower s'expliquait en partie par l'idée qu'il se faisait de Khrouchtchev, en qui il continuait de voir, comme la plupart des dirigeants américains, la meilleure chance pour la paix. L'ultimatum sur Berlin n'avait pas modifié l'opinion qu'en avait l'ambassadeur Thompson deux ans auparavant. Le 9 mars 1959, Thompson répéta ainsi que Khrouchtchev, à son sens, se souciait avant tout de politique intérieure. Selon lui, la diplomatie du bord du gouffre (*brinkmanship*) n'avait pour objectif que de permettre la mise en œuvre de la réforme économique et de la libéralisation sur le plan intérieur<sup>15</sup>. En quoi la menace de guerre favorisait-elle la coexistence, il ne le disait pas.

Ces analyses n'impressionnaient pas le quatrième élément du quatuor international, le président Charles de Gaulle, revenu depuis peu aux commandes de l'État après douze ans de traversée du désert. Refusant l'analyse anglo-américaine des mobiles de Khrouchtchev, il compta sur la crise de Berlin pour prouver à Adenauer que la France était l'indispensable partenaire de la République fédérale. Un réveil éventuel du nationalisme allemand l'inquiétait plus que les menaces de Khrouchtchev. Il voulait, au minimum, fournir au chancelier allemand un ancrage à l'ouest ; si l'occasion s'en présentait, il chercherait à rallier un Adenauer déçu à une construction européenne moins dominée par l'Amérique.

Alors qu'Eisenhower et Macmillan s'efforçaient de découvrir une exigence soviétique susceptible d'être satisfaite sans faire trop de dégâts ni à trop long terme, de Gaulle s'opposa catégoriquement à toute stratégie de cette nature. Il refusa les « conversations exploratoires » réclamées par ses partenaires anglo-américains, car il ne voyait rien à gagner, pour l'Ouest, à ladite exploration. Il critiqua les changements de procédure auxquels Londres et Washington travaillaient sous prétexte d'« améliorer » les conditions d'accès. Khrouchtchev, après tout, n'avait pas lancé son ultimatum pour faciliter l'accès de l'Ouest. Selon de Gaulle, le défi trouvait son origine dans la structure intérieure

soviétique, non dans un grief particulier de Moscou. Eisenhower estimait l'Union soviétique inférieure sur le plan militaire ; de Gaulle allait plus loin et imputait l'ultimatum de Khrouchtchev à un système *politique* défectueux, fragile et infiniment inférieur :

[...] il y a dans ce tumulte d'imprécations et de sommations organisé par les Soviets quelque chose de tellement arbitraire et de tellement artificiel qu'on est conduit à l'attribuer, ou bien au déchaînement prémédité d'ambitions frénétiques, ou bien à un dérivatif à de grandes difficultés. Cette deuxième hypothèse me paraît d'autant plus plausible qu'en dépit des contraintes, de l'isolement et des actes de force dans lesquels le régime communiste enferme les pays qui sont sous son joug [...] en fait ses lacunes, ses défaillances, ses échecs internes, et par-dessus tout son caractère d'écrasement inhumain, sont ressentis de plus en plus par des élites et des masses qu'il est de plus en plus malaisé de leurrer et de courber<sup>16</sup>.

La puissance militaire soviétique n'était donc qu'une façade destinée à cacher des luttes internes sans fin, inhérentes au système lui-même :

[...] dans leur camp, les luttes des tendances politiques, les intrigues des clans, les rivalités entre des personnes, aboutissent périodiquement à des crises implacables, dont les séquelles, ou bien les prodromes, ne laissent pas de les agiter<sup>17</sup>.

Céder à la pression soviétique encouragerait donc Khrouchtchev à multiplier ses entreprises aventureuses à l'étranger pour détourner l'attention de la crise interne fondamentale de son système, et conduirait peut-être l'Allemagne à « [...] chercher à l'est un avenir qu'elle désespérerait de se voir garantir à l'ouest<sup>18</sup> ».

De Gaulle pouvait se permettre une intransigeance aussi lucide car, à la différence du président américain, il n'avait pas la responsabilité suprême de déclencher une guerre nucléaire. Et si la pression sur Berlin avait dépassé les bornes, il est extrêmement peu probable que de Gaulle se serait montré plus disposé qu'Eisenhower à risquer une guerre nucléaire – compte tenu de la vulnérabilité de la France, il l'aurait même sans doute été moins. Or, précisément parce qu'il était convaincu que le principal danger de guerre tenait aux hésitations de l'Ouest et que seule, de toutes les nations occidentales, l'Amérique avait les moyens de dissuader les Soviétiques, de Gaulle se sentait libre de manœuvrer de façon à obliger celle-ci à se montrer ferme ou à assumer la responsabilité d'éventuelles concessions. Le jeu manquait de grandeur, mais la *raison d'État* est une maîtresse sévère. Et c'est en se fondant sur elle que de Gaulle inversa la diplomatie traditionnelle de Richelieu, axée sur une Allemagne faible et fragmentée, qui avait constitué l'essence de la politique de la France en Europe centrale pendant trois siècles.

L'attachement de De Gaulle à l'amitié franco-allemande n'était pas dû à un

brusque accès de sentimentalité. Depuis Richelieu, la politique française s'était employée à maintenir sa redoutable voisine allemande divisée ou faible, les deux de préférence. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la France avait appris qu'elle n'avait pas le pouvoir, seule, de contenir l'Allemagne; d'où ses alliances avec la Grande-Bretagne, la Russie et une quantité de petits pays. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, même ces options disparaissaient peu à peu. La Grande-Bretagne et la France n'avait pas été assez fortes, ensemble, pour vaincre l'Allemagne au cours des deux guerres mondiales. Et, avec des armées soviétiques le long de l'Elbe et une Allemagne de l'Est devenue satellite soviétique, une alliance avec Moscou risquait plus d'installer l'hégémonie soviétique sur l'Europe que de contenir l'Allemagne. Voilà pourquoi de Gaulle avait renoncé à cultiver l'antagonisme traditionnel avec l'Allemagne et confié l'avenir de la France à l'amitié avec l'ennemi héréditaire.

La crise de Berlin donna l'occasion à de Gaulle de faire progresser sa stratégie. Il positionna avec soin la France dans son rôle de champion de l'identité européenne et utilisa Berlin pour prouver qu'elle comprenait les réalités de l'échiquier européen et était sensible aux préoccupations nationales de l'Allemagne. L'attitude de De Gaulle, du fait de sa complexité, exigeait un équilibre des plus subtils : il fallait soutenir les buts nationaux allemands sans encourager les Allemands à les poursuivre seuls ou en collusion avec l'Union soviétique. De Gaulle craignait désormais que la mainmise de Moscou sur l'Allemagne de l'Est ne permette aux dirigeants soviétiques de se poser en défenseurs de l'unité allemande ou de mettre en place une Allemagne livrée à elle-même à la frontière française. Au cauchemar allemand séculaire de la France succédait l'obsession d'une éventuelle tractation germano-soviétique.

De Gaulle réagit avec son audace habituelle. La France accorderait à l'Allemagne la puissance militaire et économique, en échange de quoi Bonn reconnaîtrait sa place de leader *politique* de l'Europe. C'était du calcul, non de la passion; de Gaulle ne mourut sûrement pas avec un sentiment de frustration parce que l'unification de l'Allemagne ne s'était pas réalisée de son vivant.

Désireux de trouver une position d'équilibre entre l'intransigeance flamboyante de De Gaulle et les négociations probantes réclamées par Macmillan, Dulles recourut à sa tactique habituelle, qu'il jugeait lui avoir si bien réussi lors de la crise de Suez : brouiller le problème en le noyant dans des détails formels. Le 24 novembre 1958, deux semaines après le discours menaçant de Khrouchtchev, Dulles entreprit d'explorer les possibilités de modifier les procédures d'accès sans céder vraiment sur le fond. Il écrivit alors à Adenauer qu'il s'efforcerait d'amener l'Union soviétique à « respecter ses obligations » tout en négociant « *de facto* avec des fonctionnaires [est-allemands] secondaires, [tant qu'ils s'en tiendraient] pour la forme aux dispositions actuelles<sup>19</sup> ». Le 26 novembre, lors d'une conférence de presse, Dulles proposa aussi que les responsables est-allemands agissent en qualité de « mandataires » de l'Union soviétique – un subterfuge qui rappelait son Club des usagers de l'époque de Suez (voir le chapitre 21)<sup>20</sup>.

Au cours d'une conférence de presse du 13 janvier 1959, Dulles fit un pas de

plus, signalant que la position historique de l'Amérique à l'égard de l'unification de l'Allemagne s'était modifiée. Après avoir démontré que l'unification de l'Allemagne passait par des élections libres, la « méthode normale », il ajoutait : « Je ne dis pas que ce soit la seule méthode qui puisse accomplir la réunification<sup>21</sup>. » Il évoquait même à demi-mot la possibilité d'une confédération quelconque des États allemands : « Il existe toutes sortes de méthodes pour réunir les pays et les populations [...] »<sup>22</sup>. » Dulles laissait fortement entendre que la responsabilité de l'unification pourrait être transférée des Alliés aux Allemands eux-mêmes, court-circuitant ainsi l'essence de la politique d'Adenauer.

Bien que prévisible, la réaction allemande prit tout le monde de court. Willy Brandt, alors maire de Berlin, exprima son « indignation et [sa] consternation ». La théorie de Dulles, déclara Brandt, allait encourager les Soviétiques à adopter une politique encore plus « intransigeante<sup>23</sup> ».

L'agressivité n'était pas le style normal d'Adenauer. Par ailleurs, il admirait beaucoup Dulles. Toutefois, il réagit aux méditations de Dulles en grande partie comme Eden au moment de Suez. S'entretenant avec l'ambassadeur David Bruce, le chancelier déclara avec emportement que les déclarations de Dulles compromettaient la politique de son gouvernement, qui avait recherché l'unification *à travers* l'Ouest et sur la base d'élections libres : « [...] une confédération, sous quelque forme que ce soit », martela-t-il, serait « totalement inacceptable<sup>24</sup>. »

La divergence des points de vue fut douloureusement mise en évidence à la mi-janvier 1959, lorsque Adenauer dépêcha le sous-secrétaire aux Affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, Herbert Dittmann, à Washington, afin d'exprimer son « indignation » devant la proposition soviétique de traité de paix allemand, et de préconiser une position de négociation reposant sur la politique définie par l'Ouest. L'homologue de Dittmann, le sous-secrétaire d'État américain Livingston Merchant, fit nettement comprendre que, dans cette crise précise, Adenauer ne pouvait pas escompter l'appui sans réserve de Dulles. Celui-ci, expliqua-t-il, voulait éviter *toute* « position extrême » et « amener les Russes à la table de conférence », et attendait des Allemands qu'ils fournissent « de nouvelles idées<sup>25</sup> ». À mesure que la crise évoluerait, ces « idées nouvelles » réclamées par l'Amérique et la Grande-Bretagne auraient pour objectif de rehausser le statut du régime de l'Allemagne de l'Est ou de satisfaire une exigence soviétique.

Paradoxalement, la Grande-Bretagne et les États-Unis recommandaient à l'Allemagne d'adopter une attitude qui entraînerait presque à coup sûr un renforcement du nationalisme allemand, alors qu'Adenauer, infiniment plus méfiant à l'égard de ses propres compatriotes, entendait bien ne pas les exposer à cette tentation. Eisenhower et Macmillan plaçaient tous leurs espoirs dans la conversion des Allemands ; Adenauer ne pouvait oublier leur faute originelle.

Macmillan fut le premier à bouger. Le 21 février 1959, il se rendit seul à Moscou, pour des « conversations exploratoires ». Comme Adenauer

désapprouvait toute l'entreprise et qu'il n'existait aucun consensus allié, cette « exploration » des concessions envisageables comportait sûrement le catalogue déjà bien connu des « améliorations » des procédures d'accès, assorti de son habituel appel à la paix fondé sur les relations personnelles des chefs du monde entre eux.

Khrouchtchev vit dans l'initiative de Macmillan une nouvelle confirmation d'un infléchissement favorable de l'équilibre des forces et la promesse de futures aubaines encore plus délectables. Pendant la visite du Britannique, il prononça un discours tumultueux, au cours duquel il réaffirma catégoriquement ses exigences. Dans un autre discours, après le départ du Premier ministre, il écarta sans appel l'idée que les bonnes relations personnelles entre les dirigeants du monde puissent aplanir la route de la paix : « L'histoire nous enseigne que ce ne sont pas les conférences qui changent les frontières des États. Les décisions des conférences peuvent seulement traduire le nouvel alignement des forces. Et c'est le résultat de la victoire ou de la capitulation à la fin d'une guerre, ou d'autres circonstances<sup>26</sup>. » Cette profession de foi non déguisée en la *Realpolitik* aurait tout aussi bien pu sortir de la bouche d'un Richelieu ou d'un Bismarck.

Après l'explosion d'Adenauer, Dulles fit marche arrière. Le 29 janvier, il abandonna la « théorie du mandataire » et cessa de faire allusion à l'idée de confédération. La retraite de Dulles, toutefois, était largement tactique. Les hommes n'avaient pas changé, les convictions non plus. Comme lors de la crise de Suez deux ans auparavant, la politique américaine était suspendue à l'harmonisation de subtiles dissonances entre l'attitude d'Eisenhower et celle de Dulles. À en juger par son analyse personnelle du système soviétique, Dulles comprenait très vraisemblablement le point de vue d'Adenauer et le partageait sûrement pour une bonne part. Mais, comme précédemment, il lui fallait imaginer un moyen pour rattacher sa stratégie à l'approche beaucoup plus élémentaire d'Eisenhower.

Car, en définitive, la plupart des problèmes qui inquiétaient Adenauer paraissaient théoriques, sinon hors de propos, à Eisenhower. Encore pouvait-on se féliciter que Khrouchtchev ignorât les ruminations personnelles d'Eisenhower. Déjà le 27 novembre 1958 – le jour de l'ultimatum officiel de Khrouchtchev –, Eisenhower précisa à Dulles, au cours d'un entretien téléphonique, qu'il accueillait favorablement l'idée d'une ville libre, sans troupes américaines, du moment qu'on plaçait Berlin et ses voies d'accès sous l'autorité des Nations unies.

Lorsqu'ils sont en désaccord avec leur chef, les conseillers d'un président ou les membres du cabinet doivent décider s'ils font valoir leur point de vue alors que le désaccord est encore largement théorique ou s'ils attendent le moment de la décision elle-même. Du bien-fondé de leur choix dépend leur influence future, car les présidents sont en général des personnalités dotées d'une forte volonté et qui prennent vite la mouche. S'ils décident de contester un dossier hypothétique, les conseillers risquent de susciter une acrimonie inutile, car le président peut toujours revenir de lui-même sur son idée. Mais s'ils attendent

que les événements se produisent, ils risquent d'être bousculés. Dulles opta pour un moyen terme. Mettant Eisenhower en garde contre des « accords de papier », il fit remarquer que seule la présence de troupes américaines garantissait un Berlin libre<sup>27</sup>. La suite des événements fit qu'il n'y eut pas à trancher. Dulles souffrait déjà de la maladie qui devait l'emporter ; il mourut six mois plus tard, le 24 mai 1959.

Le 1<sup>er</sup> juillet, Eisenhower reprit son idée de compromis. Rencontrant le vice-Premier ministre soviétique, Frol Kozlov, il répondit aux griefs des Soviétiques qui reprochaient à l'Amérique sa position contradictoire à propos de Berlin : « Nous admettons qu'elle est illogique, mais nous n'abandonnerons pas nos droits ni nos attributions – sauf si on nous en donne la possibilité<sup>28</sup>. » Maintenir ses droits jusqu'à ce qu'on trouve le moyen d'être amené à y renoncer n'est pas un cri de guerre franchement mobilisateur.

À Camp David, en septembre 1959, Eisenhower dit à Khrouchtchev que l'Amérique n'avait pas l'intention de s'éterniser à Berlin. « Il est clair que nous n'envisagions pas cinquante ans d'occupation là-bas<sup>29</sup>. » Se prétendre prêt à risquer une guerre nucléaire pour une ville qu'on prévoit de quitter n'a rien de très mobilisateur non plus.

Le 28 septembre, Eisenhower allait encore plus loin, reconnaissant, de fait, la prémisse fondamentale du défi soviétique : la situation de Berlin était vraiment « anormale » :

Elle résulte d'une trêve, une trêve militaire, après la fin de la guerre, un armistice, et elle a mis curieusement des gens – ou un certain nombre de gens libres dans une position très délicate<sup>30</sup>.

Il est pénible d'imaginer ce qui aurait pu arriver si Khrouchtchev avait intensifié la pression soviétique ou suggéré un « compromis » en se fiant aux nombreuses indications qu'on lui avait données. Par bonheur, les limites de son champ d'attention, ses erreurs d'appréciation sur ses propres forces, et peut-être des divisions au Kremlin, firent que l'arrogance des Soviétiques ne fut pas suivie d'effet. Les ultimatums de Khrouchtchev alternèrent avec des périodes d'accalmie pendant lesquelles des échéances furent fixées, puis dépassées sans que le dirigeant soviétique réclame jamais la satisfaction de ses exigences ou des négociations. Le premier ultimatum aurait révélé le degré de détermination des Alliés, le second aurait testé la bonne volonté affichée par, au moins, la Grande-Bretagne et les États-Unis quant à la modification des conditions d'accès à Berlin et du statut de la ville. Le manque de persévérance de Khrouchtchev épargna à l'Alliance atlantique ce qui aurait pu devenir sa crise majeure.

Khrouchtchev ne rechercha pas l'affrontement ou la négociation de manière logique. Ce seul point aurait dû susciter un doute dans l'esprit des Occidentaux sur la cohésion du système soviétique. Brandir ainsi la menace nucléaire et défier le *statu quo* européen sans développer de stratégie aboutissant, au moins, à une épreuve de force diplomatique donnait un avant-goût de la

paralysie qui devait bloquer le système soviétique une vingtaine d'années plus tard. Khrouchtchev était apparemment pris entre les « faucons » de son Politburo qui, croyant à ses fanfaronnades sur un infléchissement de l'équilibre des forces, estimaient insuffisante l'offre des Occidentaux, et les « colombes » qui, conscientes des réalités militaires, refusaient de courir le moindre risque de guerre avec les États-Unis.

Au cours de cet étrange processus, Khrouchtchev laissa son premier ultimatum expirer en n'en tirant rien de plus qu'une conférence des ministres des Affaires étrangères deux semaines avant la date butoir. Cette réunion ne marqua aucun progrès car Andreï Gromyko, récemment nommé ministre des Affaires étrangères, profita de l'occasion pour polir ses formidables capacités d'atermoiement, qui allaient mettre ses homologues au supplice pendant toute une génération. En réalité, les Soviétiques ne tenaient pas à se retrouver dans une situation verrouillée au moment où l'ultimatum viendrait à expiration. Mais celle-ci permit à Eisenhower de gagner du temps en invitant Khrouchtchev à venir aux États-Unis.

La visite du leader soviétique, qui dura du 15 au 27 septembre 1959, suscita l'euphorie de l'opinion, comme le sommet de Genève quatre ans auparavant. Une fois encore, la rencontre des deux chefs d'État privilégia l'« atmosphère » aux dépens du fond, comme le symbolisa le fameux slogan : « l'esprit de Camp David ». *Newsweek* publia les résultats d'un sondage d'où il ressortait que les points positifs de la visite l'emportaient sur les points négatifs. Quant à ces derniers, ajoutait-on, ils tenaient essentiellement à l'incapacité des deux dirigeants à progresser sur la question de Berlin – comme s'il s'agissait là d'un problème mineur. La liste des points positifs comprenait les échanges culturels, l'accroissement des échanges commerciaux et l'intensification de la coopération scientifique, dont aucun n'exigeait la rencontre de deux chefs d'État. Le bénéfice le plus souvent cité, à savoir ce que le dirigeant soviétique ne manquerait pas d'apprendre sur ses hôtes, reflétait une conviction américaine classique : les conflits entre les nations découlent de malentendus et non d'intérêts incompatibles, et personne ne peut venir en Amérique, la voir et repartir en restant hostile à sa façon d'agir.

D'après le sondage de *Newsweek*, les Américains croyaient que Khrouchtchev comprenait enfin « que les Américains, à commencer par le président, v[oulaient] sincèrement la paix<sup>31</sup> ». Si tel était le cas, cette prise de conscience était à double tranchant... Toujours est-il que cette intuition resta secret d'État. S'exprimant quelques semaines plus tard, au début de décembre, Khrouchtchev plastronnait : « [...] le monde capitaliste chancelle sous les coups du camp socialiste [...]. Nous avons la volonté de vaincre<sup>32</sup> ».

Eisenhower sortit lui aussi de cette rencontre au sommet avec la même certitude qu'au départ : sans en faire son objectif primordial, il souhaitait toujours une modification du statut de Berlin. À la fin du sommet, le 1<sup>er</sup> octobre, il décrivit à son conseiller en matière de Sécurité nationale, Gordon Gray, la solution qu'il imaginait pour dénouer la crise :

Nous devons nous rappeler que Berlin se trouve dans une situation anormale ; que nous avons jugé nécessaire de nous en accommoder, et qu'elle est née d'erreurs de nos dirigeants, Churchill et Roosevelt. Cependant, il [Eisenhower] estimait qu'il existait sûrement un moyen de créer une sorte de ville libre qui puisse faire partie, d'une façon ou d'une autre, de l'Allemagne de l'Ouest, ce qui exigerait que l'ONU s'engage à garantir la liberté, la sûreté et la sécurité de la ville, qui serait démilitarisée, hormis les forces de police. Il répéta que le moment approchait et que bientôt peut-être nous serions tout simplement obligés d'évacuer nos forces <sup>33</sup>.

Khrouchtchev ne souhaitant heureusement pas explorer ces idées ou d'autres, les alliés occidentaux réalisèrent par défaut leur objectif premier : gagner du temps. En 1955, le sommet de Genève avait permis au dirigeant soviétique d'obtenir une détente sans faire de concessions substantielles ; en 1959, Eisenhower parvint au même résultat en invoquant l'« esprit de Camp David ».

Camp David eut surtout pour effet d'apporter un nouveau sursis. Eisenhower et Khrouchtchev convinrent de réunir les quatre puissances d'occupation de Berlin. Mais Eisenhower voulait d'abord consulter ses alliés. De Gaulle refusa l'invitation, sauf si Khrouchtchev commençait par venir en visite officielle à Paris. Compte tenu de tous ces préalables, la première date possible se trouva être mai 1960 ; le sommet se tiendrait à Paris. En définitive, deux semaines avant la rencontre, un U-2 américain fut abattu dans l'espace aérien soviétique. La présence de l'avion espion fournit à Khrouchtchev un prétexte pour torpiller toute l'entreprise, depuis plus d'un an en gestation. Il n'y avait rien à regretter, puisque la position de repli américaine sur Berlin consistait en un projet de « ville garantie », où l'on retrouvait une grande part des méditations qu'Eisenhower avait confiées à Gordon Gray. Dans la pratique, le projet différait de la « ville libre » proposée par Khrouchtchev essentiellement par le label.

Pendant plusieurs jours, les alliés occidentaux craignirent que Khrouchtchev ne tienne enfin un prétexte pour tenter l'épreuve de force ; or il apparut très vite que le dirigeant soviétique recherchait exactement l'inverse : un prétexte pour l'éviter. L'agressivité verbale se substitua à l'affrontement dont Khrouchtchev avait brandi la menace avec autant de constance qu'il s'était gardé de la mettre à exécution. Contrairement à toute attente, Khrouchtchev, lorsqu'il s'arrêta à Berlin en rentrant du sommet avorté de Paris, annonça un nouveau report de l'ultimatum, fixant cette fois l'échéance après les élections présidentielles américaines.

Au moment où John F. Kennedy prit ses fonctions, près de trois ans s'étaient écoulés depuis le premier ultimatum de Khrouchtchev. Avec le temps, la crédibilité de sa menace et le sentiment général de péril s'étaient émoussés. Au moment précis où la question de Berlin semblait faire long feu, la tentative de la baie des Cochons lancée par l'administration Kennedy pour renverser Castro et l'indécision de celle-ci à propos du Laos convainquirent,

semble-t-il, Khrouchtchev que Kennedy se laissait facilement berner. Lorsque les deux chefs d'État se rencontrèrent à Vienne, au début de juin 1961, Khrouchtchev reporta l'ultimatum de six mois, inaugurant ainsi l'une des périodes de confrontation les plus intenses de toute la guerre froide.

En rendant compte du sommet, le 15 juin, Khrouchtchev déclara à la communauté internationale que la conclusion d'un traité de paix avec l'Allemagne ne pouvait plus être différée : « Il faut parvenir dans l'année à un règlement de paix en Europe. » Lors d'un discours, il fit son apparition en uniforme de général de corps d'armée, un grade purement honorifique que Staline lui avait conféré pendant la guerre. En une autre occasion, il lança à l'ambassadeur britannique qu'il ne lui faudrait que six bombes atomiques pour détruire l'Angleterre et neuf pour rayer la France de la carte<sup>34</sup>. En septembre 1960, il mit fin au moratoire officieux des essais nucléaires que les deux camps observaient depuis trois ans. L'Union soviétique fit exploser une charge monstrueuse de cinquante mégatonnes dans le cadre de son programme d'essais.

Ce n'était pas la première fois qu'on réclamait un accord de paix. Churchill l'avait déjà préconisé en 1943; Staline avait émis une proposition en ce sens dans sa « note sur la paix » de 1952; George Kennan s'était fait l'avocat d'un règlement à propos de l'Allemagne au milieu des années 1950. Mais, à la différence des autres conflits, la Seconde Guerre mondiale ne serait pas suivie d'un accord de paix. Les sphères d'influence américaine et soviétique s'organisèrent en vertu de la reconnaissance du fait accompli et non d'accords officiels.

Le dernier acte de l'établissement des sphères d'influence en Europe débuta au premières heures de l'aube, le 13 août 1961. Les habitants de Berlin-Ouest se retrouvèrent virtuellement emprisonnés à leur réveil. Les Allemands de l'Est avaient dressé des barricades de barbelés entre le secteur soviétique de la ville et ceux occupés par les trois puissances occidentales, et construit une clôture tout autour de la ville. Le mur séparait les familles. Au fil des jours, on le renforça; le béton, les mines et les chiens de garde devinrent les symboles d'une ville déchirée et de l'inhumanité des communistes. La faillite d'un régime incapable de convaincre ses propres citoyens de rester dans leur pays fut révélée au monde entier. Néanmoins, les dirigeants communistes avaient colmaté la digue du bloc communiste – du moins provisoirement.

L'érection du mur plaça les démocraties devant leur dilemme. Prêtes à défendre la liberté de Berlin contre une agression ouverte, elles n'avaient pas décidé ce qu'elles feraient en cas d'action plus modérée, ni défini, d'ailleurs, ce qu'elles entendaient par agression. Kennedy décréta presque sur-le-champ que la construction du mur n'entraînait pas dans la définition américaine de l'agression et décida de ne pas la remettre en question par une opération militaire. Traduisant le désir des Américains de dédramatiser les choses, Kennedy partit faire du bateau et le secrétaire d'État Rusk assista à un match de baseball le jour de l'érection du mur.

À dire vrai, les options militaires de Kennedy se révélaient des plus réduites. Si elles enlevaient les barricades dressées à la limite de leur secteur, les troupes américaines risquaient de les voir simplement reculer de quelques

centaines de mètres. Pénétreraient-elles alors dans Berlin-Est pour les abattre ? L'opinion occidentale soutiendrait-elle une guerre pour garantir la liberté de mouvement à l'intérieur de Berlin – alors que la ville était considérée depuis longtemps, *de facto*, comme la capitale du satellite communiste est-allemand ?

Lorsqu'il devint clair que l'Amérique ne s'opposerait pas par la force à la construction du mur, Berlin-Ouest et la République fédérale éprouvèrent le genre de choc qui survient quand on se trouve confronté à une réalité qu'on pressentait tout en refusant la perspective. On aurait dû se rendre à l'évidence, au plus tard après la révolution hongroise : l'Ouest ne remettrait pas en question, par les armes, les sphères d'influence. Brandt imputerait plus tard son *Ostpolitik*, qui entraîna la reconnaissance du régime est-allemand, à sa désillusion devant la réaction de l'Amérique à l'érection du mur. Selon toute vraisemblance, cependant, les Allemands auraient éprouvé un choc encore plus grand si une guerre avait résulté des efforts pour l'abattre. Même Adenauer confia à Acheson qu'il ne voulait pas que Berlin soit défendu au prix d'une guerre nucléaire, sachant parfaitement qu'il n'y avait pas d'autre moyen.

Les deux supergrands continuèrent à manœuvrer par la bande afin de définir l'étendue de leur engagement et ses limites. En juillet, Kennedy accrut substantiellement le budget américain de la Défense, rappela des troupes de réserve et envoya un supplément de forces en Europe. En août 1961, après la construction du mur, il achemina 1500 hommes par l'*Autobahn* traversant la zone soviétique, mettant au défi les Soviétiques de les intercepter. Arrivés à bon port sans avoir été inquiétés, ils furent accueillis par un discours véhément du vice-président Johnson, qui les avait précédés en avion. Peu après, le général Lucius Clay, héros du blocus de Berlin de 1948, fut nommé représentant personnel du président à Berlin. Kennedy jouait la crédibilité américaine sur la liberté de Berlin.

Une fois de plus, ses manœuvres avaient conduit Khrouchtchev dans le même genre d'impasse que sous l'administration Eisenhower. Ses fanfaronnades avaient suscité une réaction américaine qu'il ne souhaitait pas défier. Et les rapports du colonel Oleg Penkovsky, l'extraordinaire taupe américaine des services de renseignement soviétiques, révélaient que des responsables de haut niveau avaient parfaitement conscience de leur manque de préparation et se plaignaient souvent entre eux de l'imprudence de Khrouchtchev<sup>35</sup>. Déjà en 1960, Eisenhower avait percé le jeu de Khrouchtchev, et confiait à un visiteur que, dans l'hypothèse d'une guerre, il s'inquiéterait infiniment plus des retombées nucléaires des propres armes de l'Amérique que des représailles soviétiques. Devenu président, Kennedy comprit vite, lui aussi, que la puissance stratégique de l'Union soviétique n'égalait pas celle de l'Amérique.

Cet état de chose jouait en faveur du camp désireux de maintenir le *statu quo*. En même temps, Kennedy affichait encore plus explicitement qu'Eisenhower sa répugnance à courir le moindre risque de guerre nucléaire pour Berlin. Rentrant de son sommet avec Khrouchtchev à Vienne, il fit les réflexions suivantes :

[...] il semble particulièrement stupide de risquer de tuer un million d'Américains à cause d'une querelle sur des droits d'accès à une *Autobahn* [...] ou parce que les Allemands veulent une Allemagne réunifiée. Si je dois menacer la Russie d'une guerre nucléaire, ce sera pour des raisons beaucoup plus graves et importantes que celle-là<sup>36</sup>.

La stratégie d'Eisenhower était parfaitement conforme au scénario de l'engorgement : il s'efforça en effet de tenir les Soviétiques en échec chaque fois qu'ils défiaient l'Ouest. Kennedy avait des objectifs plus ambitieux. Il espérait mettre fin une fois pour toutes au conflit soviéto-américain en recourant à des négociations directes entre les superpuissances – et utiliser la crise de Berlin pour amorcer ce virage. La Maison-Blanche de Kennedy préconisait donc une diplomatie plus souple à propos de Berlin et, au besoin, unilatérale. Pour Eisenhower, Berlin représentait un défi qu'il fallait endurer en ayant le dernier mot ; pour Kennedy, c'était une étape sur la route du nouvel ordre mondial qu'il avait en vue. Eisenhower et Dulles imaginaient des formules pour désamorcer telle menace ponctuelle ; Kennedy voulait abolir un obstacle permanent à l'instauration de la paix.

L'attitude des deux présidents à l'égard de l'OTAN divergeait aussi. Alors qu'Eisenhower avait eu le commandement de l'alliance du temps de guerre en Europe, Kennedy s'était battu dans le Pacifique, où l'effort américain avait été bien plus national et unilatéral. Kennedy ne tenait pas à accorder à des alliés un droit de veto sur les négociations et préférait, de fait, traiter directement avec l'Union soviétique ; pour preuve cette directive présidentielle au secrétaire d'État Dean Rusk, datée du 21 août 1961, une semaine après l'érection du mur de Berlin :

Le calendrier des négociations et les grandes lignes de la position occidentale ne sont toujours pas fixés, et je ne crois plus qu'une discussion quadripartite puisse accomplir, à elle seule, des progrès satisfaisants. Je pense que nous devons définir rapidement une position américaine forte sur ces deux points et signifier clairement que nous n'accepterons de veto d'aucune autre puissance [...]. Nous devons bien faire comprendre cette semaine à nos trois alliés que c'est la position que nous comptons adopter, et qu'ils doivent suivre ou rester à la traîne<sup>37</sup>.

En vertu de cette directive, Dean Rusk renonça aux négociations quadripartites au profit d'un dialogue direct avec Moscou. À l'automne, Rusk et Gromyko se rencontrèrent à plusieurs reprises dans l'enceinte des Nations unies. D'autres entretiens se déroulèrent entre l'ambassadeur Thompson et Gromyko, à Moscou. Or les Soviétiques n'avaient nullement l'intention de se mettre d'accord sur un calendrier de négociations à propos de Berlin.

Les deux camps se trouvaient pris, en réalité, dans un dilemme propre à l'ère nucléaire. Ils pouvaient, certes, mettre leur arsenal nucléaire à profit pour garantir leur survie, mais on voyait mal ces armes conduire à des transformations positives. Et le risque d'une guerre nucléaire restait sans commune

mesure avec l'objectif à atteindre. Même de 5 %, un tel risque est intolérable quand la sanction sous-entend l'anéantissement d'une population – en fait, de la civilisation. De sorte que, au bout du compte, chaque camp reculait devant le danger.

En même temps, aucun camp ne se trouvait en position de substituer la diplomatie à la force. Malgré la tension grandissante, les arguments en faveur du *statu quo* semblaient toujours l'emporter sur le désir de le modifier. Dans le camp des démocraties, on se heurtait à l'impossibilité d'obtenir un consensus allié; dans le camp communiste, les fanfaronnades de Khrouchtchev avaient fait miroiter de tels espoirs chez ses collègues que même les concessions majeures que l'Ouest était prêt à faire semblaient trop modestes aux tenants de la ligne dure au Kremlin. Finalement, Khrouchtchev tenta de sortir de l'impasse en prenant l'initiative désastreuse de placer des missiles à Cuba, ce qui montre jusqu'où il fallait aller pour que l'action militaire affecte la diplomatie.

Ces tendances à l'immobilisme condamnaient à l'échec les efforts de l'administration Kennedy pour sortir de l'impasse par la diplomatie. Toute concession qu'on pouvait imaginer acceptable par Khrouchtchev affaiblissait l'Alliance atlantique; tout règlement tolérable pour les démocraties affaiblissait Khrouchtchev.

L'administration Kennedy cherchait en vain, dans le catalogue des exigences soviétiques, celle qu'on pourrait satisfaire sans risque. Le 28 août 1961, McGeorge Bundy, conseiller de Kennedy en matière de sécurité nationale, résuma les conclusions de la Maison-Blanche dans un mémorandum adressé au président : « La principale analyse de ceux qui étudient actuellement le fond de notre position de négociation est que nous pouvons et devons nous orienter nettement vers l'acceptation de la RDA, de la ligne Oder-Neisse, d'un pacte de non-agression, voire l'idée de deux traités de paix <sup>38</sup>. » Le mémorandum ne précisait pas ce que les États-Unis espéraient recevoir en échange.

L'attitude des Américains rendait inévitable leur éloignement progressif d'Adenauer. Le 22 septembre, une fuite de la Maison-Blanche ne laissait subsister aucun doute sur ce point :

Une source américaine faisant autorité a invité aujourd'hui l'Allemagne de l'Ouest à accepter, dans son propre intérêt, la « réalité » de l'existence de deux États allemands.

D'après cette source, l'Allemagne de l'Ouest aurait de meilleures chances de parvenir à la réunification de l'Allemagne « en s'entretenant avec les Allemands de l'Est » au lieu de n'en tenir aucun compte <sup>39</sup>.

En décembre 1961, Bundy s'efforça de rassurer Bonn en évoquant le but « fondamental » des Américains : garantir que le peuple allemand n'aurait « aucune raison légitime de regretter la confiance qu'il nous accorde ». En même temps, il souligna que ces assurances ne constituaient en aucun cas un chèque en blanc : « Nous ne pouvons accorder – et aucun homme d'État allemand ne l'a demandé – un droit de veto à l'Allemagne sur la politique de

l'Ouest. Un *partnership* d'hommes libres ne peut jamais agir à la demande d'un seul membre<sup>40</sup>. »

En fait, ces déclarations apaisantes s'annulaient. Puisque les positions américaine et allemande se révélaient inconciliables, et puisque l'Allemagne dépendait entièrement des États-Unis pour la défense de Berlin, refuser à Bonn un droit de veto ne pouvait conduire qu'à deux situations : risquer une guerre pour une cause en laquelle l'administration Kennedy avait dit ne pas croire, ou imposer à Bonn des vues que récusaient les dirigeants allemands. La première n'aurait peut-être pas rencontré l'adhésion du Congrès ou de l'opinion publique ; la seconde aurait définitivement torpillé l'engagement de l'Allemagne à l'Ouest et la cohésion de l'Alliance atlantique.

Les relations entre Washington et Bonn devinrent de plus en plus acrimoneuses. Craignant l'impasse et une rupture avec Adenauer, le département d'État fit traîner les choses plusieurs mois et évita d'appliquer la directive de Kennedy recommandant de favoriser des négociations directes avec Moscou – ou, plus exactement, multiplia les réunions sans proposer beaucoup d'idées neuves. S'il avait eu le sens des proportions, Khrouchtchev aurait compris que c'était le moment ou jamais de déterminer quelle suggestion avancée par les Occidentaux pouvait être convertie en espèces sonnantes et trébuchantes sur l'échiquier politique. Au lieu de quoi il continua d'en rajouter en se gardant de négocier.

Pendant cette période de diplomatie en suspens et de tension chez les Alliés, je me trouvai indirectement mêlé à la politique de la Maison-Blanche en qualité de conseiller auprès du Conseil national de sécurité. Tout en connaissant les problèmes en cause et les courants contraires qui tourbillonnaient autour du président, je ne participai pas personnellement aux décisions finales. Les éléments conservateurs de l'OTAN – en particulier Acheson, qui jouait le rôle de conseiller extérieur pendant les intervalles où ses commentaires acerbes ne lui valaient pas la disgrâce – répugnaient à négocier quoi que ce soit. Comme de Gaulle et Adenauer, ils ne voyaient pas ce qu'on pouvait attendre de nouvelles procédures d'accès et jugeaient qu'essayer de négocier l'unification allemande ne ferait qu'envenimer les choses.

Tout en admirant Acheson, je ne croyais pas possible de poursuivre cette stratégie dilatoire. Khrouchtchev pouvait obliger à négocier quand l'envie l'en prendrait ; et aucun dirigeant occidental, même de Gaulle, n'était en mesure de faire accepter à son opinion publique la nécessité d'une épreuve de force sans avoir prouvé d'abord qu'il avait exploré tous les moyens de l'éviter. Jugeant dangereux de fonder les négociations sur un calendrier soviétique, il me paraissait vital de prendre les devants en présentant un plan américain pour l'avenir de l'Allemagne. Je craignais que la cohésion des Alliés ne résiste pas à des décisions prises dans le cadre étroit d'une conférence ou laissées à la merci d'échéances limites. Sur la forme, j'étais partisan de négocier ; sur le fond, je me rapprochais des positions conservatrices d'Adenauer et d'Acheson.

Ma brève mission à la Maison-Blanche pendant les années Kennedy me

valut de rencontrer Adenauer à plusieurs reprises. Ces entretiens me firent douloureusement comprendre l'étendue de la méfiance engendrée par la crise de Berlin chez des alliés jusque-là étroitement soudés. En 1958, peu après la publication de mon livre *Nuclear Weapons and Foreign Policy*<sup>41</sup>, Adenauer m'avait invité à lui rendre visite, bien que je fusse un jeune professeur relativement peu connu. Au fil de la conversation, Adenauer me répéta de ne pas me laisser leurrer par l'idée d'un bloc communiste monolithique de la Baltique à l'Asie du Sud-Est : pour sa part, il jugeait inévitable une rupture entre la Chine et l'Union soviétique. Il espérait, me confia-t-il, que, le jour où elle surviendrait, les démocraties seraient prêtes à en tirer parti.

C'était la première fois que j'entendais émettre cette hypothèse, et je n'y croyais pas. Adenauer prit sans doute mon silence ahuri pour un acquiescement car, lorsqu'il rencontra Kennedy trois ans après, il conclut un exposé sur le caractère inévitable du schisme sino-soviétique en précisant que mon analyse rejoignait la sienne. Un peu plus tard, je reçus un message de Kennedy : le président me serait reconnaissant de bien vouloir désormais partager mes intuitions politiques non seulement avec le chancelier allemand, mais avec lui aussi.

Me croyant – peut-être en raison de cet échange entre Adenauer et Kennedy – plus proche d'Adenauer que ce n'était probablement le cas, la Maison-Blanche me demanda, au début de 1962, d'essayer de calmer les inquiétudes de plus en plus bruyantes du chancelier sur la politique de l'administration Kennedy à propos de Berlin. Je devais exposer à Adenauer la façon dont les Américains voyaient les négociations, les plans d'urgence militaires pour Berlin, et, marque d'attention toute spéciale, la capacité nucléaire de l'Amérique, un secret défense que seule, de tous les Alliés, la Grande-Bretagne partageait.

C'était une tâche redoutable. Je commençais à peine mon exposé qu'Adenauer m'interrompit : « On m'a déjà dit cela à Washington. Je n'ai pas été impressionné là-bas ; pourquoi croit-on que je vais l'être ici ? » Je répondis sèchement que je n'étais pas un employé du gouvernement, qu'on m'avait demandé d'aller le voir pour apaiser ses craintes, et qu'il devait m'écouter avant de tirer des conclusions.

Ma sortie déconcerta Adenauer. Il voulut savoir quel pourcentage de mon temps j'accordais à mes fonctions de conseiller de la Maison-Blanche. Lorsque je lui dis « vingt-cinq pour cent », il me répondit avec calme : « Dans ce cas, j'estime que vous me dites soixante-quinze pour cent de la vérité. » Ces paroles étaient prononcées en présence de l'ambassadeur américain, Walter C. Dowling, qui, d'après les calculs d'Adenauer, passait cent pour cent de son temps à mentir.

Pourtant, même au plus bas des relations germano-américaines, Adenauer prouva qu'il considérait la fiabilité comme un impératif moral. Bien que la stratégie nucléaire ne fût pas le plus cher de ses soucis, il apprécia profondément la marque de confiance implicite que représentait le petit exposé nucléaire que Washington lui faisait par mon entremise. Ayant quitté l'Allemagne à l'âge de quinze ans un quart de siècle auparavant, je doutais que mon

vocabulaire fût à la hauteur de la situation, et je m'exprimai en anglais. Notre interprète appartenait à l'état-major du chancelier. Vingt-cinq ans plus tard, ce responsable, alors âgé et retraité, m'écrivit pour me raconter qu'il avait rédigé, comme tout interprète qui se respecte, un procès-verbal de l'exposé et l'avait soumis à Adenauer. Le chancelier lui avait répondu qu'il avait promis que l'exposé resterait confidentiel; en conserver ne serait-ce qu'une seule trace pour les archives aurait été incompatible avec cette promesse. Sur quoi il ordonna la destruction de tous les documents relatant cette partie de notre entretien.

Toutefois, en avril 1962, les relations germano-américaines étaient au plus bas. Le 21 avril, des fuites révélèrent l'existence d'un plan américain préconisant la création d'une administration internationale d'accès à Berlin, qui contrôlerait les entrées et les sorties. Elle aurait compté cinq membres occidentaux (les trois puissances occupantes, plus la République fédérale et Berlin-Ouest), cinq communistes (l'Union soviétique, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la République démocratique allemande et Berlin-Est), et trois neutres (la Suède, la Suisse et l'Autriche). Plusieurs commissions, constituées à parts égales de responsables d'Allemagne de l'Ouest et de l'Est, travailleraient à l'unification.

Bien entendu, Adenauer ne voulait pas entendre parler d'une administration d'accès, surtout si l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest y jouissaient d'un statut d'égalité. De plus, la participation de représentants de Berlin-Est et de Berlin-Ouest aurait affaibli le statut quadripartite, déjà fragile, de la ville et donné encore plus d'importance au rôle de l'Allemagne de l'Est. Comme l'administration d'accès aurait compté autant de communistes que de représentants des démocraties, les voix décisives seraient revenues à trois pays neutres faibles, soumis au chantage soviétique. Adenauer considérait toutes ces dispositions comme un piètre substitut à un engagement de l'Amérique.

Le chancelier décida de percer l'abcès en prenant l'initiative, encore inédite pour lui, de critiquer publiquement son principal allié. Lors d'une conférence de presse, le 7 mai 1962, il rejeta formellement l'administration internationale d'accès :

Il m'apparaît que tout ce projet ne peut pas être mis en œuvre. Vous savez que trois pays en définitive, à savoir la Suède, l'Autriche et la Suisse, auront une voix décisive puisque celles des représentants de l'Est et de l'Ouest s'annuleront probablement. C'est pourquoi j'aimerais vous demander si ces pays répondraient par l'affirmative si on leur demandait si ce rôle leur a plu. Cela m'étonnerait<sup>42</sup>!

Pour souligner l'étendue de son déplaisir, Adenauer égratignait l'action menée par l'administration Kennedy en vue de venir en aide aux pays en développement :

Je suis hostile aussi aux colonies, et je suis entièrement partisan d'une aide au développement. Mais je demande également que seize millions d'Allemands

[en Allemagne de l'Est] soient autorisés à vivre comme ils l'entendent. Nous le dirons à nos amis et à nos ennemis<sup>43</sup>.

Ces désaccords ne furent jamais résolus. Le 17 juillet 1962, Kennedy continuait d'affirmer à Anatoly Dobrynine, le nouvel ambassadeur soviétique, qu'il « pourrait bien y avoir d'autres questions sur lesquelles nous souhaiterions faire vivement pression sur les Allemands, par exemple la structure d'une administration d'accès<sup>44</sup> ». Comme Adenauer avait déjà expliqué publiquement, et en détail, ses objections à la composition et au fonctionnement de l'administration envisagée, Khrouchtchev savait certainement qu'il avait en main la clé permettant de déclencher une crise majeure au sein de l'Alliance atlantique.

Or, au moment précis où le succès soviétique semblait imminent, Khrouchtchev prit une initiative surprenante : il changea de cap. Essayant d'opérer d'un coup la percée qu'il recherchait sans succès depuis trois ans, il plaça des missiles de portée intermédiaire à Cuba. Il avait calculé de toute évidence que, si l'aventure réussissait, il disposerait d'un atout écrasant dans une éventuelle négociation sur Berlin. Pour la même raison, Kennedy ne pouvait autoriser une telle extension de la puissance stratégique soviétique à l'ouest. L'adresse et l'audace dont il fit preuve pendant la crise, non seulement forcèrent Khrouchtchev à retirer les missiles, mais ôtèrent du même coup toute crédibilité à sa diplomatie à propos de Berlin.

À bout d'expédients, Khrouchtchev annonça en janvier 1963 que le « succès » du mur rendait inutile un traité de paix séparé avec Berlin. La crise avait vécu. Elle avait duré cinq ans. Pendant tout ce temps, les Alliés avaient préservé leur position sur les points essentiels – en dépit de nombreuses hésitations. Pour sa part, Khrouchtchev n'était parvenu qu'à ériger un mur pour empêcher les sujets rebelles de l'Allemagne de l'Est de fuir l'utopie communiste.

Ce fut une chance pour l'Ouest que Khrouchtchev soit allé trop loin, car l'Alliance atlantique avait frôlé la rupture. La position américaine pendant les administrations Eisenhower et Kennedy reposa sur l'axiome traditionnel : l'Amérique s'oppose au changement engendré par la menace d'un recours à la force, non au changement en tant que tel. L'affirmation n'avait donc rien d'exceptionnel en soi, encore fallait-il que chacun comprenne que le dénouement de la crise se jugerait sur le fond et non sur la méthode.

Et sur le fond, précisément, les divers projets à l'étude sous ces deux administrations se révélèrent extrêmement hasardeux. Ils présentaient tous le même défaut : ils modifiaient l'état des choses dans le sens souhaité par les Soviétiques. Il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement, car l'Union soviétique ne déclenchait évidemment pas les crises pour entamer ses positions. Toute compensation proposée l'aurait obligée à échanger une menace qu'elle n'avait jamais formulée contre une amélioration objective du statut de son satellite est-allemand et la modification des procédures d'accès existantes. C'est ainsi que le double cauchemar d'Adenauer – que les communistes puissent acquérir les moyens d'exploiter la vulnérabilité de Berlin et qu'un fossé se

creuse entre les obligations de Bonn envers l'alliance et ses aspirations à l'unité nationale – fut au cœur de tous les plans de négociation.

Dean Acheson, qui se disait « présent à la création » du système d'alliance de l'après-guerre, en avait pleinement conscience. Dans une lettre à Truman du 21 septembre 1961, il prévoyait une défaite occidentale humiliante sur la question de Berlin, « travestie en diplomatie du nouvel ordre<sup>45</sup> ». Si cette défaite devenait inévitable, raisonnait Acheson, l'avenir de l'alliance occidentale dépendrait de qui assumerait la responsabilité de la débâcle. « Mieux vaut voir les disciples abandonner le chef que le chef suivre les disciples », écrivait-il au général Lucius Clay en janvier 1962. « Qui ramasse ensuite les morceaux ? À qui confier le commandement pour un nouveau départ<sup>46</sup> ? » C'était la stratégie de De Gaulle, mais inversée.

Pendant la crise de Berlin, les priorités allemandes se modifièrent. Durant toute la période de l'après-guerre, Adenauer s'était principalement appuyé sur les États-Unis. Un an après l'ultimatum de Khrouchtchev, ce n'était plus le cas. Un rapport des services de renseignement du département d'État, daté du 26 août 1959, faisait état de l'angoisse d'Adenauer devant le manque de solidarité des Alliés. D'après ce rapport, le chancelier continuait d'espérer le retour à l'unité. Mais, si une « combinaison Union soviétique-Royaume-Uni semble s'orienter vers un accord avec Khrouchtchev, Adenauer sera forcé de reporter sa confiance principalement sur la France<sup>47</sup> ».

Tout au long de la crise, Khrouchtchev se comporta comme le joueur d'échecs qui, après avoir joué un coup d'entrée éblouissant, se carre dans son fauteuil en espérant que son adversaire, paralysé par l'indécision, capitulera sans même tenter quoi que ce soit. Lorsqu'on lit les archives diplomatiques, on comprend mal que Khrouchtchev n'ait jamais exploré aucune des innombrables options de négociation qu'on lui offrait, dont on discutait, et dont, si souvent, on lui soufflait l'idée. Il y eut parmi celles-ci l'administration d'accès, les deux traités de paix et le concept de « ville garantie ». Au bout du compte, Khrouchtchev ne tira jamais parti des échéances qu'il avait lui-même fixées ni des nombreuses possibilités qui lui furent données d'engager les alliés occidentaux dans une négociation. Au bout de trois années d'ultimatums et de menaces terrifiantes, son seul véritable « succès » fut la construction du mur de Berlin, qui symbolisa en dernier ressort la faillite de la politique soviétique sur Berlin.

Khrouchtchev s'était lui-même enlqué dans la toile compliquée qu'il avait tissée. Pris au piège, il s'aperçut qu'il ne pourrait obtenir la satisfaction de ses exigences sans une guerre. Jamais il ne se révéla tout à fait prêt pour cette éventualité, pourtant il n'osa pas accepter les offres de négociation de l'Ouest, de crainte d'être accusé par les « faucons » du Kremlin et par ses cohortes chinoises d'avoir bradé ses options. Trop faible pour entraîner ses « colombes » vers une politique plus agressive, trop peu sûr de sa position personnelle pour imposer des concessions à ses « faucons », il fit traîner les choses au maximum, puis joua son va-tout sur un coup de dés désespéré en installant des missiles à Cuba.

La crise de Berlin – ainsi que son paroxysme avec la crise des missiles – marqua un tournant décisif de la guerre froide, bien qu'on ne le perçût pas ainsi à l'époque. Moins absorbées par leurs querelles internes, les démocraties auraient pu interpréter correctement la crise de Berlin en y voyant une preuve de la faiblesse latente de l'Union soviétique. Finalement, Khrouchtchev fut obligé de s'accommoder de la présence d'un avant-poste occidental profondément avancé en territoire soviétique, sans avoir atteint un seul des objectifs qu'il avait tant claironnés en déclenchant la crise. Une fois encore, la division de l'Europe en deux blocs se trouva réaffirmée, comme après la révolution hongroise de 1956. Les deux camps continueraient à déplorer cet état de choses, mais n'essayeraient jamais de le modifier par la force.

L'échec des initiatives de Khrouchtchev à Berlin et à Cuba eut pour effet que l'Union soviétique ne se risqua plus à défier directement les États-Unis, sauf pendant le bref embrasement de la quatrième guerre israélo-arabe, à la fin de 1973. Bien qu'il disposât d'un important arsenal de missiles à longue portée, le Kremlin ne l'estima jamais suffisant pour déstabiliser les positions américaines. C'est ainsi que la pression militaire soviétique se reporta sur les « guerres de libération nationale » dans des régions du monde en développement comme l'Angola, l'Éthiopie, l'Afghanistan et le Nicaragua.

Pendant une décennie, les Soviétiques ne firent pas d'autre tentative pour entraver l'accès à Berlin, qui continua à se conformer aux procédures fixées. Dans cet intervalle, le régime de l'Allemagne de l'Est finit par être reconnu, à la suite d'une initiative ouest-allemande appuyée par tous les grands partis de la République fédérale et non comme une mesure imposée par les États-Unis. Avec le temps, les Alliés exploitèrent le désir des Soviétiques de voir reconnaître l'Allemagne de l'Est en réclamant, comme condition préalable, que l'Union soviétique mette en place de strictes procédures d'accès à Berlin tout en confirmant le statut de la ville. Les Soviétiques acceptèrent officiellement ces conditions dans l'accord quadripartite de 1971. Berlin et ses voies d'accès ne furent plus remis en question jusqu'à la chute du mur en 1989, qui entraîna la réunification de l'Allemagne. Tout compte fait, l'endiguement avait bien fonctionné.



24

## L'unité occidentale : Macmillan, de Gaulle, Eisenhower et Kennedy

La crise de Berlin marqua la consolidation définitive des deux sphères d'influence qui se défiaient depuis près de vingt ans de part et d'autre de la ligne de partage du continent européen. Pendant la première phase du processus, de 1945 à 1948, Staline avait mis en place la sphère d'influence soviétique, transformant les pays d'Europe de l'Est en États satellites et menaçant, implicitement, l'Europe de l'Ouest. Durant la seconde phase, de 1949 à 1956, les démocraties ripostèrent en formant l'OTAN, en regroupant leurs zones d'occupation en République fédérale et en jetant les bases de l'intégration européenne.

Pendant la période de consolidation, chaque camp essaya périodiquement de faire éclater la sphère de l'autre. Toutes ces tentatives échouèrent. La « note sur la paix » de Staline de 1952, destinée à attirer la République fédérale hors du camp occidental, n'aboutit à rien – en partie du fait de la mort de Staline. La vanité de la stratégie de « libération » de l'Europe de l'Est prônée par Dulles fut mise en évidence lors de l'insurrection hongroise avortée de 1956. L'ultimatum de Khrouchtchev sur Berlin de 1958 tenta lui aussi de couper la République fédérale de l'Ouest. Mais les Soviétiques durent se contenter, en définitive, de resserrer leur emprise sur leur satellite est-allemand. Après la

crise des missiles de Cuba, les Soviétiques centrèrent leurs efforts sur le monde en développement. Il s'ensuivit pour l'Europe une stabilité bipolaire, dont Raymond Aron résuma ainsi la nature paradoxale :

La situation actuelle de l'Europe est anormale, ou absurde. Mais elle est clairement définie, tout le monde sait où est la ligne de démarcation et personne n'a très peur de ce qui pourrait arriver. S'il se passe quelque chose de l'autre côté du rideau de fer, et nous en avons fait l'expérience voici un an, rien ne se produit de ce côté-ci. Ainsi considère-t-on, à tort ou à raison, qu'un partage clair de l'Europe est moins dangereux que n'importe quel autre dispositif<sup>1</sup>.

C'est précisément cette stabilité qui permit aux désaccords latents au sein de la Communauté atlantique, comme on l'appelait, de faire surface. Au lendemain de la crise de Berlin, Macmillan pour la Grande-Bretagne, de Gaulle pour la France et Kennedy pour les États-Unis durent concilier leurs points de vue sur la nature de l'Alliance, le rôle des armes nucléaires et le futur de l'Europe.

Macmillan fut le premier chef de gouvernement britannique à devoir affronter cette réalité douloureuse : la Grande-Bretagne ne figurait plus parmi les puissances mondiales. Churchill, lui, avait traité d'égal à égal avec l'Amérique et l'Union soviétique. Même si son attitude ne reflétait pas le véritable équilibre des forces, son génie et le rappel de l'effort de guerre héroïque de la Grande-Bretagne lui avaient permis de donner le change. Lorsqu'il préconisa des négociations avec Moscou immédiatement après la guerre, alors qu'il était le chef de l'opposition, puis de nouveau après la mort de Staline en 1953, lorsqu'il occupait les fonctions de Premier ministre, il le fit en tant que porteparole d'une puissance qui, sans être au premier rang désormais, restait en mesure de troubler les calculs de toutes les autres. Pendant toute la crise de Suez, Eden continua de se comporter en chef de gouvernement d'une grande puissance, pourvue d'une autonomie non négligeable et capable d'agir unilatéralement. Mais lorsque Macmillan fut confronté à la crise de Berlin, l'illusion que la Grande-Bretagne avait la capacité de transformer, seule, les calculs stratégiques des superpuissances s'évanouit.

Raffiné dans ses manières et toujours élégant, foncièrement sceptique, Macmillan peut être considéré comme le dernier tory à l'ancienne. Il était un produit de l'ère édouardienne, d'une époque où la Grande-Bretagne affirmait sa prépondérance sur l'échiquier mondial et où l'Union Jack flottait presque partout sur le globe. Bien que doté d'un humour narquois, il s'attachait au personnage une sorte de mélancolie, inséparable du fait qu'il avait la charge d'un pays frappé par le déclin. Pendant la grève des mineurs de 1984 – il n'était plus aux affaires depuis une vingtaine d'années – il me confia que, tout en respectant infiniment Mrs. Thatcher et en comprenant ses objectifs, il n'aurait jamais pu se résoudre à se battre au finish avec les fils des hommes qu'il avait dû envoyer à l'assaut pendant la Première Guerre mondiale et qui avaient si généreusement donné leur vie.

Macmillan fut propulsé au 10, Downing Street par la débâcle de Suez, l'épisode qui marqua le déclin du rayonnement de son pays. Il joua la partie avec infiniment de panache, mais non de gaieté de cœur. Ancien chancelier de l'Échiquier, il savait que l'économie de la Grande-Bretagne battait de l'aile et que sa capacité militaire n'égalerait jamais celle des superpuissances nucléaires. La Grande-Bretagne avait refusé le Marché commun lorsqu'on en avait lancé l'idée. La phrase prononcée en 1938 par Chamberlain sur la Tchécoslovaquie, un petit pays lointain dont les Britanniques ne savaient pas grand-chose, illustre très exactement l'indifférence avec laquelle ce pays, qui avait passé un siècle et demi à faire des guerres coloniales à l'autre bout de la planète, considérait les crises survenant en Europe, à quelques centaines de kilomètres de son territoire.

À la fin des années 1950, toutefois, la Grande-Bretagne ne pouvait plus voir les choses de la même façon. Macmillan inversa donc la politique traditionnelle de réserve à l'égard de l'Europe et posa la candidature de son pays à l'entrée dans la CEE. Pourtant, et malgré la débâcle de Suez, le Premier ministre entendait privilégier les « liens spéciaux » de son pays avec les États-Unis.

La Grande-Bretagne ne se percevait pas comme une puissance exclusivement européenne. Après tout, les périls dont elle avait dû se défendre avaient trop souvent trouvé leur origine en Europe, tandis que son salut lui était venu d'outre-Atlantique. Macmillan n'acceptait pas le postulat de De Gaulle selon lequel la sécurité de l'Europe gagnerait à se dissocier des États-Unis. En tout état de cause, la Grande-Bretagne était probablement aussi disposée que la France à se battre pour Berlin, mais elle l'aurait fait moins au nom des droits d'occupation alliés, dont le concept était vraiment flou, que pour soutenir l'Amérique, qui estimait l'équilibre des forces mondial menacé.

Après Suez, la France et la Grande-Bretagne tirèrent des conclusions diamétralement opposées de l'humiliation que leur avait infligée l'Amérique. La France affirma avec encore plus de vigueur son indépendance ; la Grande-Bretagne préféra renforcer son partenariat avec l'Amérique. L'idée de ce *partnership* anglo-américain datait en réalité d'avant la Seconde Guerre mondiale, et n'avait cessé de s'étoffer depuis. En 1935, le Premier ministre Stanley Baldwin l'avait déjà esquissée dans un discours au Albert Hall :

J'ai toujours été convaincu que la plus grande garantie contre la guerre dans n'importe quelle partie du monde, en Europe, dans l'Est, n'importe où, consisterait dans une étroite collaboration de l'Empire britannique avec les États-Unis d'Amérique [...]. Il s'écoulera peut-être un siècle avant qu'on puisse atteindre cet objectif souhaitable ; peut-être ne s'accomplira-t-il jamais. Mais il nous arrive de rêver. Je tourne mes regards vers l'avenir, et je vois cette union des forces pour la paix et la justice dans le monde, et je ne peux m'empêcher de penser, même si l'on ne peut encore le préconiser ouvertement, qu'un jour viendra où ceux qui nous suivent le verront [...]<sup>2</sup>.

Il ne fut pas nécessaire d'attendre un siècle pour que ce rêve se réalise. À

partir de la Seconde Guerre mondiale, la Grande-Bretagne et les États-Unis se retrouvèrent liés par la nécessité, bien que celle-ci découlât d'histoires très différentes. Un facteur joua un rôle important dans l'établissement de liens étroits entre les deux nations : l'extraordinaire faculté de la Grande-Bretagne de s'adapter au changement. Il était peut-être exact, comme le soulignait Dean Acheson, que la Grande-Bretagne s'était accrochée trop longtemps à l'illusion de son empire et n'avait pas su se définir un rôle contemporain en Europe<sup>3</sup>. Par ailleurs, dans ses relations avec Washington, elle prouvait presque quotidiennement qu'elle avait beau être un vieux pays, elle ne se leurrait pas sur les problèmes fondamentaux. Estimant avec justesse qu'ils ne pouvaient plus espérer modeler la politique américaine par l'équilibre traditionnel des risques et des profits, les dirigeants britanniques décidèrent – surtout après Suez – de cultiver leur influence. Conservateurs ou travaillistes, ils réussirent à se rendre si indispensables à la prise de décision américaine que les présidents et leur entourage finirent par voir dans les consultations avec Londres non pas une faveur spéciale accordée à un allié plus faible, mais une composante vitale de la conduite des affaires.

Toutefois, la philosophie de la Grande-Bretagne en matière de relations internationales ne s'accordait guère à celle de l'Amérique. À la différence des Américains, les Britanniques n'ont jamais jugé l'homme perfectible ni été portés à instituer des absolus moraux. Sur le plan des idées, les dirigeants britanniques se sont montrés en général des disciples de Hobbes. S'attendant au pire de la part de l'homme, ils sont rarement déçus. En politique étrangère, la Grande-Bretagne a toujours eu tendance à pratiquer un égoïsme éthique comode, considérant que ce qui était bon pour elle l'était pour le reste du monde aussi.

Cette conception exigeait une confiance en soi considérable, pour ne rien dire du sentiment de supériorité qui anime depuis toujours les Britanniques. Lorsque, au XIX<sup>e</sup> siècle, un diplomate français déclara au Premier ministre Palmerston que la France s'était habituée à le voir tirer une carte diplomatique de sa manche à la dernière seconde, l'Anglais avait répondu sans ciller : « C'est Dieu qui les y a mises. » Pourtant la Grande-Bretagne pratiquait l'égoïsme national avec un tel sens de la modération que ses présomptions de représenter le bien général se trouvaient souvent justifiées.

C'est sous le gouvernement de Macmillan que la Grande-Bretagne acheva donc sa transition de la puissance à l'influence. Le Premier ministre décida d'encadrer la politique britannique dans la politique américaine et d'étendre la gamme de ses options en gérant habilement ses rapports avec Washington. Il ne contesta jamais un point philosophique ou conceptuel, et remit rarement en question, ouvertement en tout cas, les choix décisifs de l'Amérique. Il abandonnait ainsi volontiers le devant de la scène à Washington, tout en s'efforçant de mettre en forme le scénario depuis les coulisses. De Gaulle ruait souvent dans les brancards, bien décidé à laisser un souvenir cuisant à ceux qui l'auraient négligé ; Macmillan s'arrangeait pour que les États-Unis puissent solliciter si aisément le point de vue britannique qu'il eût été gênant de l'ignorer.

Sa tactique pendant la crise de Berlin illustra cette façon de procéder. L'accès à Berlin ne lui paraissait pas justifier un désastre nucléaire. Par ailleurs, prendre le risque de couper les ponts avec l'Amérique était encore plus sacrilège. Il se rangerait aux côtés des Américains, même en cas d'épreuve de force nucléaire, allant ainsi plus loin que ce que pouvaient garantir la plupart des Alliés. Toutefois, Macmillan ne viendrait à ce choix irrévocable qu'après avoir exploré toutes les possibilités. Faisant de nécessité vertu, il entreprit de se poser en principal défenseur occidental de la paix, de refréner toute action précipitée de l'Amérique, et de prouver à son opinion publique que ses leaders n'avaient « ménagé aucun effort pour parvenir à une entente et un accord<sup>4</sup> ».

Les moyens devinrent vite la fin. Macmillan se fiait suffisamment à son savoir-faire pour tenter de tempérer le défi soviétique en engageant d'habiles négociations. Dans son esprit, le processus diplomatique proprement dit parviendrait peut-être à désamorcer les ultimatums de Khrouchtchev en entamant une succession de négociations non concluantes qui repousseraient les échéances fixées par le bouillant leader soviétique.

Au grand dam d'Adenauer, Macmillan entreprit ainsi, en février-mars 1959, un voyage de onze jours en Union soviétique, alors même que Khrouchtchev avait repoussé à plusieurs reprises son ultimatum. Il n'obtint rien sur le fond, cependant que son interlocuteur profitait de sa présence pour renouveler ses menaces. Imperturbable et obstiné, le Premier ministre n'en poursuivit pas moins son objectif : établir le calendrier d'une série de conférences, la façon la plus réaliste à ses yeux de contourner les dates butoirs imposées par Khrouchtchev. Il écrivit dans ses mémoires :

Je souhaitais vivement faire accepter l'idée d'une série de réunions qui progresseraient régulièrement, point par point, où la « coexistence pacifique » (pour reprendre le jargon de l'époque) – sinon la paix – pourrait régner dans le monde sans être remise en question<sup>5</sup>.

Toutefois, quand ils deviennent des objectifs en soi, les pourparlers sont à la merci du négociateur le plus disposé à les torpiller, en tout cas de celui qui est en mesure de donner cette impression. Khrouchtchev eut ainsi toute latitude pour définir ce qui était en fait « négociable ». Soucieux de ne pas rompre le dialogue, Macmillan déploya des trésors d'ingéniosité afin de débusquer un point quelconque de l'ordre du jour soviétique pouvant être exploré avec une relative sécurité. Le lendemain du jour où il reçut la note officielle de Khrouchtchev sur Berlin du 27 novembre 1958, Macmillan écrivit à Selwyn Lloyd, son secrétaire aux Affaires étrangères : « Nous ne pourrions éviter une négociation. Comment procéder ? Entraînera-t-elle nécessairement une discussion sur le futur d'une Allemagne unie et les « plans de désengagement » envisageables<sup>6</sup> ? »

Les divers plans de désengagement prévoyaient tous la création de zones d'armement limité en Europe centrale, en l'occurrence l'Allemagne, la Pologne et la Tchécoslovaquie, et le retrait des armes nucléaires de ces pays.

Pour Macmillan et, à un moindre degré, les dirigeants américains, la localisation de ces armes revêtait une importance essentiellement symbolique. Comme la stratégie nucléaire dépendrait de l'arsenal nucléaire de l'Amérique (dont une énorme fraction n'était pas située sur le continent européen), discuter d'un plan de désengagement avec les Soviétiques paraissait à Macmillan une façon relativement bénigne de gagner du temps.

Adenauer refusa en bloc tous ces plans qui obligeaient à rapatrier en Amérique les armes nucléaires qu'on aurait retirées d'Allemagne, brisant ainsi ce qu'il considérait comme le lien politique primordial entre l'Europe et l'Amérique en matière de défense nucléaire. Son raisonnement – du moins, celui de ses experts – était le suivant : tant que des armes nucléaires resteraient stationnées sur le sol allemand, l'Union soviétique ne pourrait se risquer à attaquer l'Europe centrale sans détruire celles-ci. Et comme il faudrait pour cela une attaque nucléaire, la riposte américaine serait presque automatique.

Si les armes nucléaires regagnaient l'Amérique, l'Allemagne prêtait le flanc à une attaque conventionnelle. Adenauer ne pouvait dire avec certitude si les dirigeants américains riposteraient en déclenchant une guerre nucléaire, compte tenu des dévastations qu'elle opérerait sur leur sol. Et l'exploration des options de négociation sur Berlin finit par se substituer au débat sur la stratégie militaire de l'Alliance atlantique.

Chaque fois que Macmillan ou Eisenhower prenait une initiative diplomatique, la réaction de l'autre révélait combien leur amour-propre était sensible. Ainsi, l'incursion de Macmillan à Moscou au début de 1959 irrita-t-elle Eisenhower; et, à l'automne de la même année, Macmillan oublia sa réserve naturelle lorsqu'il apprit que son ami Eisenhower avait invité Khrouchtchev à Camp David :

Le président, qui s'est laissé emberlificoter dans la doctrine du « pas de sommet sans progrès à la conférence des ministres des Affaires étrangères », tente à présent de se désengager. La seule idée qui lui soit venue consiste à remplacer la discussion par une partie de réjouissances. Le voilà qui invite Khrouchtchev chez lui en Amérique et promet de lui rendre la pareille en Russie ! Curieuse diplomatie<sup>7</sup>.

Elle était moins curieuse qu'inévitable. Une fois qu'il eut compris que la Grande-Bretagne ne se désolidariserait pas des États-Unis, Khrouchtchev centra son attention sur Eisenhower. Il considérait que Macmillan avait travaillé pour lui en amenant Washington à négocier. En dernière analyse, en effet, le seul interlocuteur à même de lâcher ce que souhaitait Khrouchtchev était le président américain. Toutes les discussions importantes sur le fond se déroulèrent donc entre Khrouchtchev et Eisenhower à Camp David, et plus tard entre Khrouchtchev et Kennedy à Vienne. Or, plus l'Amérique et l'Union soviétique monopolisaient le dialogue international, plus les alliés de l'OTAN étaient incités à rechercher leur propre liberté de manœuvre. La menace soviétique sur l'Europe de l'Ouest diminuant en même temps que la crainte commune de

Moscou, les désaccords au sein de l'Alliance atlantique devenaient d'ailleurs moins risqués, et de Gaulle essaya d'en profiter pour favoriser une politique européenne plus autonome.

Mais la Grande-Bretagne ne reviendrait pas sur sa décision. Préférant être subordonnée à l'Amérique plutôt qu'à l'Europe, Macmillan n'avait aucune raison d'appuyer le dessein de De Gaulle, et il ne se rallia jamais à aucune tentative visant à couper l'Europe de l'Amérique, quel qu'en fût le prétexte. Néanmoins, lorsqu'il s'agissait de défendre des intérêts britanniques vitaux, il se montrait aussi têtue que de Gaulle. On put en juger lors de l'« affaire du Skybolt ».

Souhaitant prolonger l'existence de sa vieille flotte de bombardiers, la Grande-Bretagne avait décidé de se doter de Skybolt, un missile de croisière air-sol à longue portée que l'Amérique développait à l'époque. À l'automne 1962, l'administration Kennedy annula sans avertissement le programme Skybolt en invoquant des raisons techniques, mais en réalité pour moins dépendre des avions, jugés plus vulnérables que les missiles, et presque certainement pour décourager la capacité nucléaire britannique. Cette décision unilatérale, prise sans consultation préalable de la Grande-Bretagne, condamnait les bombardiers britanniques à une prompt obsolescence. Les mises en garde françaises contre la dépendance à l'égard de Washington semblaient se justifier.

La phase suivante de l'affaire mit toutefois en évidence les avantages que présentaient les « liens spéciaux » avec l'Amérique. Macmillan reprit certaines des créances qu'il avait accumulées du fait de sa patience, mais sans faire preuve d'une indulgence excessive non plus :

Si les difficultés apparues dans l'élaboration de Skybolt étaient utilisées, ou semblaient l'être, comme méthode pour empêcher la Grande-Bretagne de se doter d'une capacité nucléaire indépendante, les conséquences seraient très graves. Cela susciterait une profonde indignation dans notre peuple, à la fois chez ceux qui étaient partisans d'une capacité nucléaire indépendante et chez ceux qui y étaient hostiles. Cela offenserait le sentiment d'honneur national et nous lui opposerions tous les moyens en notre pouvoir<sup>8</sup>.

Kennedy et Macmillan se rencontrèrent à Nassau, où ils convinrent, le 21 décembre, de moderniser le partenariat nucléaire anglo-américain. En dédommagement des Skybolt, les États-Unis vendaient à la Grande-Bretagne cinq sous-marins Polaris équipés de missiles, pour lesquels la Grande-Bretagne fabriquerait ses propres ogives nucléaires. Afin de répondre au désir de l'Amérique de contrôler la stratégie nucléaire, la Grande-Bretagne acceptait de « confier » ces sous-marins à l'OTAN, sauf lorsque « l'intérêt national suprême serait en jeu<sup>9</sup> ».

L'intégration des forces britanniques dans l'OTAN se révéla des plus symboliques. Comme la Grande-Bretagne était libre d'utiliser ses sous-marins chaque fois que l'« intérêt national suprême » était en jeu, et puisque, par définition, l'emploi d'armes nucléaires ne serait jamais envisagé, sauf quand

l'intérêt national suprême *serait* en jeu, l'accord de Nassau concédait bel et bien à la Grande-Bretagne, par la consultation, la liberté d'action que la France essayait d'obtenir par l'affrontement. L'affaire résumait la différence d'attitude entre les Britanniques et les Français à l'égard de leurs armes nucléaires : la Grande-Bretagne se montrait disposée à sacrifier la forme au fond, tandis que de Gaulle, en s'efforçant de réaffirmer l'identité française, mettait la forme et le fond sur le même pied.

Bien entendu, la France était dans une situation entièrement différente, car elle n'envisageait pas d'exercer sur les décisions américaines la même influence que la Grande-Bretagne. C'est ainsi que, sous le régime de De Gaulle, elle souleva le problème philosophique de la nature de la coopération atlantique en des termes qui se transformèrent en lutte pour le leadership en Europe, tandis que l'Amérique refaisait connaissance avec le style classique de la diplomatie européenne.

Les États-Unis présidaient aux affaires du monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale avec des moyens dont aucune nation n'avait jamais disposé. Ne comprenant sur son territoire qu'une petite fraction de la population mondiale, le pays produisait près du tiers des biens de consommation et des services de la planète. Renforcée par son énorme avantage en matière de technologie nucléaire, l'Amérique jouissait d'une confortable marge de supériorité sur tous ses rivaux ou toute combinaison de rivaux envisageable.

Depuis plusieurs décennies, cette abondance de grâces faisait oublier aux dirigeants américains à quel point le comportement de cette Europe dévastée, provisoirement impuissante, et donc docile, était peu significatif. Ils en avaient oublié le dynamisme européen d'où avait jailli la révolution industrielle, la philosophie politique qui avait propagé le concept de souveraineté nationale, et cette tradition diplomatique en vertu de laquelle l'équilibre des forces avait pu stabiliser le vieux continent pendant trois bons siècles. À mesure que l'Europe se relevait, avec l'aide d'ailleurs de l'Amérique, il devint évident qu'elle renouerait avec cette tradition, et notamment la France, où l'art de gouverner des temps modernes était né sous Richelieu.

Personne n'en éprouvait plus impérieusement le besoin que Charles de Gaulle. Dans les années 1960, il devint à la mode d'accuser le président français, alors au plus fort de sa controverse avec les États-Unis, d'avoir la folie des grandeurs. Or son problème était exactement inverse : il cherchait comment rendre son identité à un pays imprégné d'un sentiment d'échec et de vulnérabilité. À la différence de l'Amérique, la France n'était pas suprêmement puissante ; à la différence de la Grande-Bretagne, elle ne voyait pas dans la Seconde Guerre mondiale une expérience unificatrice ni même édifiante. Peu de pays ont connu la douleur qui fut la sienne après qu'elle eut perdu la fine fleur de sa jeunesse dans la Première Guerre mondiale<sup>10</sup>. Ceux qui en réchappèrent comprirent que leur pays ne supporterait pas une autre épreuve de cette ampleur. Aussi la Seconde Guerre mondiale fut-elle un cauchemar devenu réalité, qui fit de l'effondrement de la France en 1940 un désastre autant psychologique que militaire. Et alors que la France comptait officielle-

ment parmi les vainqueurs, ses chefs ne savaient que trop qu'elle devait pour une grande part son salut aux efforts des autres.

La paix ne lui apporta pas de répit. La IV<sup>e</sup> République pâtit de la même instabilité gouvernementale que la III<sup>e</sup> et dut, qui plus est, subir les déchirements de la décolonisation. Humiliée en 1940, l'armée française s'était à peine reconstituée lorsqu'il lui fallut s'engager dans près de vingt années de guerres coloniales frustrantes, d'abord en Indochine, puis en Algérie, qui se soldèrent par autant de défaites. Jouissant d'un gouvernement stable et stimulés par la victoire totale, les États-Unis pouvaient se jeter à corps perdu dans les tâches que leur dictaient leurs valeurs. Gouvernant un pays ruiné par une génération de conflits et des décennies d'humiliation, de Gaulle assignait à la politique la tâche d'aider la France à retrouver l'estime de soi.

Le conflit qui en résulta avec les États-Unis prit un tour d'autant plus âpre que les deux parties, prises dans un profond malentendu, ne paraissaient jamais parler de la même chose. Bien que gens sans prétention en règle générale, les dirigeants américains se montrent souvent outrecuidants dans leurs prescriptions politiques. De Gaulle, de son côté, dont le peuple en était venu à douter après trop d'élans brisés et de rêves fracassés, jugea nécessaire de contrebalancer les incertitudes profondes de sa population par une attitude hautaine, voire supérieure. L'interaction de la modestie personnelle alliée à l'arrogance historique de la direction américaine, et de l'arrogance personnelle empreinte d'humilité historique de De Gaulle creusa un abîme psychologique entre l'Amérique et la France.

Prenant pour acquise l'uniformité d'intérêts des membres de l'Alliance occidentale, Washington considérait les consultations comme la panacée pour régler tous les désaccords. Dans l'optique américaine, une alliance s'apparentait à une société par actions : l'influence au sein de ladite société reflétait, par la force des choses, le portefeuille de chaque membre et devait être calculée proportionnellement à la contribution concrète de chaque nation à l'entreprise commune.

Rien, dans sa tradition diplomatique séculaire, ne conduisait la France à de telles conclusions. Depuis Richelieu, ses initiatives avaient invariablement découlé de l'évaluation des risques et des profits. Issu de cette tradition, de Gaulle s'inquiétait moins de la nature des mécanismes de consultation que d'accroître sa marge de manœuvre en cas de désaccord imprévu. Pour lui, des relations saines entre nations dépendaient de calculs d'intérêts, non de procédures formelles pour régler les querelles. Il ne voyait pas l'harmonie comme un état naturel, mais comme quelque chose qu'il fallait arracher au conflit :

L'homme « borné dans sa nature » est « infini dans ses vœux ». Le monde est donc rempli de forces qui s'opposent. Certes, la sagesse humaine parvient-elle souvent à empêcher que ces compétitions ne dégèrent en conflits meurtriers. Mais la concurrence des efforts est la condition de la vie [...]. Or, en définitive et comme toujours, ce n'est que dans l'équilibre que l'univers trouvera la paix<sup>11</sup>.

Mes brefs contacts avec de Gaulle me donnèrent un aperçu direct de ses

principes. Nous nous rencontrâmes pour la première fois à l'occasion de la visite de Nixon à Paris, en mars 1969. À l'Élysée, où l'on donnait une grande réception, un conseiller me repéra dans la foule et vint me dire que le général voulait me parler. Quelque peu intimidé, je m'approchai de la haute silhouette. En me voyant, il congédia ceux qui l'entouraient et, sans un mot de salutation ni préliminaire de commande, il me lança tout à trac : « Pourquoi ne partez-vous pas du Viêt-nam ? » Un peu embarrassé, je répondis qu'un retrait unilatéral démolirait la crédibilité américaine. De Gaulle ne broncha pas et me demanda où cette perte de crédibilité pourrait se produire. Lorsque je mentionnai le Moyen-Orient, sa froideur fit place à la mélancolie : « Tiens donc, fit-il. Je pensais que c'était précisément au Moyen-Orient que vos ennemis avaient un problème de crédibilité. »

Le lendemain, après une réunion avec le général, Nixon m'invita à émettre des remarques sur la conception que venait d'exposer de Gaulle d'une Europe d'États-nations, la célèbre « *Europe des patries*\* ». Avec témérité, car de Gaulle n'aimait guère discuter avec des conseillers – ou, en l'occurrence, en leur présence –, je demandai comment la France pensait empêcher l'Allemagne de dominer l'Europe qu'il venait de décrire. De Gaulle ne jugea pas que cette question méritait une réponse circonstanciée : « *Par la guerre*\* », répliqua-t-il sèchement – six ans seulement après avoir signé un traité d'amitié permanente avec Adenauer.

Une dévotion résolue à l'intérêt national de la France modelait la diplomatie hautaine et intransigeante de De Gaulle. Alors que les dirigeants américains mettaient l'accent sur le *partnership*, de Gaulle insistait sur la responsabilité des États à prendre eux-mêmes en charge leur sécurité. Alors que Washington voulait assigner une part de la tâche commune à chaque membre de l'Alliance, de Gaulle estimait qu'une telle division du travail reléguerait la France à un rôle de subordonnée et détruirait le sentiment d'identité des Français :

Il est intolérable à un grand État que son destin soit laissé aux décisions et à l'action d'un autre État, quelque amical qu'il puisse être. [...] le pays intégré est amené à se désintéresser de sa défense nationale, puisqu'il n'en est pas responsable<sup>12</sup>.

Ce qui explique la procédure diplomatique presque stéréotypée qu'appliquait de Gaulle, consistant à soumettre des propositions avec un minimum d'explications et, en cas de rejet, à les mettre en œuvre unilatéralement. Rien ne comptait davantage à ses yeux que d'amener les Français à se voir eux-mêmes, et à être perçus par les autres, comme agissant de leur propre initiative. De Gaulle considérait l'humiliation de 1940 comme un échec passager qu'il fallait surmonter par la rigueur et l'intransigeance. La France, selon lui, ne devait jamais rien tolérer qui pût faire croire à sa subordination, même à son allié américain si puissant :

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

[...] vis-à-vis des États-Unis – riches, actifs et puissants – [la France] se trouvait en situation de dépendance. Il lui fallait constamment leur concours pour éviter une débâcle monétaire. Les armes de ses troupes, c'est de l'Amérique qu'elle les recevait. Sa sécurité ne tenait qu'à leur protection. [...] ces entreprises, sous le couvert de l'intégration, postulaient automatiquement l'autorité américaine [...]. Il en était ainsi du projet d'une Europe dite «supranationale», où la France, en tant que telle, aurait disparu [...] d'une Europe sans réalité politique, sans ressort économique, sans capacité de défense, et vouée par conséquent, face au bloc soviétique, à n'être qu'une dépendance de cette grande puissance occidentale qui avait, elle, une politique, une économie, une défense : les États-Unis d'Amérique<sup>13</sup>.

De Gaulle n'était pas anti-américain par principe. Il entendait coopérer chaque fois qu'il estimait que les intérêts de la France et de l'Amérique convergeaient réellement. Pendant la crise des missiles de Cuba, les responsables américains furent stupéfaits de l'appui sans réserve du général – le plus inconditionnel que leur ait accordé un dirigeant allié. Et il s'opposa aux divers projets de désengagement en Europe centrale parce qu'ils auraient trop éloigné les forces américaines et trop rapproché l'armée soviétique :

[...] ce «dégagement» ou «désengagement» ne nous dit, en lui-même, rien qui vaille. Car si le désarmement ne s'étendait pas à une zone qui approcherait l'Oural d'aussi près qu'elle approcherait l'Atlantique, comment la France serait-elle couverte ? Quoi donc, en cas de conflit, s'opposerait à ce que l'éventuel agresseur franchisse, d'un bond ou d'un vol, le glacis germanique non défendu<sup>14</sup> ?

L'accent mis par de Gaulle sur l'indépendance serait resté purement théorique s'il ne l'avait reliée à plusieurs propositions qui eurent pour conséquence d'affaiblir le rôle de l'Amérique en Europe. Il commença par affirmer qu'on ne pouvait compter sur l'éternelle présence de l'Amérique. L'Europe devait se préparer – sous le leadership de la France – à affronter seule son avenir. De Gaulle ne prétendait d'ailleurs pas préférer cette issue, et il parut bientôt oublier que ses suppositions risquaient de prendre corps.

Lors d'une visite à Paris en 1959, le président Eisenhower ne s'embarassa pas de détours. «Pourquoi doutez-vous que l'Amérique identifie son sort à celui de l'Europe ?» demanda-t-il au général<sup>15</sup>. Au vu de l'attitude d'Eisenhower pendant la crise de Suez, la question semblait un peu pharisienne. De Gaulle se contenta de rappeler poliment à son interlocuteur des enseignements tirés de l'histoire américaine. L'Amérique n'était venue au secours de la France pendant la Première Guerre mondiale qu'au bout de trois ans, durant lesquels celle-ci avait été en danger de mort, et elle n'était entrée dans la Seconde Guerre mondiale qu'une fois la France occupée. À l'ère nucléaire, ces deux interventions se seraient produites trop tard.

De Gaulle ne manquait aucune occasion d'essayer de prouver que l'Amérique, sur des points précis, avait porté un jugement moins européen que la

France, et il exploita impitoyablement l'ultimatum de Khrouchtchev sur Berlin. Il voulait amener Bonn à considérer la France comme une alliée plus fiable que l'Amérique et à remplacer progressivement le leadership américain par celui de la France. Et, lorsqu'à l'initiative des Américains on inscrivit au calendrier diplomatique plusieurs rencontres afin d'envisager sous un jour nouveau la politique occidentale à propos de Berlin, l'impatience grandissante d'Adenauer constitua un risque pour la France, mais aussi une chance. Un risque, parce que «s'il arrivait que le peuple allemand changeât de camp, l'équilibre européen serait rompu, et c'est alors qu'on verrait accourir la guerre»; une chance, parce que les craintes allemandes pouvaient affermir l'influence de la France en Europe<sup>16</sup>.

De Gaulle songeait à une Europe organisée suivant le modèle allemand de Bismarck – c'est-à-dire une Europe unifiée, constituée d'États, dont l'un (la France) jouerait un rôle prééminent en exerçant la même fonction que naguère la Prusse à l'intérieur de l'Allemagne impériale. Tout le monde aurait joué son rôle dans la reformulation gaullienne du vieux rêve de prédominance de la France de Richelieu : l'Union soviétique se serait occupée de la division de l'Allemagne, les États-Unis de la défense de l'Europe contre l'Union soviétique, la France aurait canalisé les aspirations nationales de l'Allemagne vers l'unité européenne. Mais, à la différence de la Prusse, la France n'était pas l'État le plus fort de l'Europe occidentale; elle manquait de la vigueur économique qui lui aurait permis de s'imposer sur les autres; et elle ne se trouvait pas en situation de dominer un équilibre comprenant les deux superpuissances.

Le temps aurait pu avoir raison de ces désaccords, d'autant qu'Adenauer voulait à tout prix rester proche des États-Unis. Qui plus est, tous les dirigeants allemands étaient trop conscients de la disparité des forces entre la France et les États-Unis pour désirer troquer la protection nucléaire de l'Amérique contre une vigilance accrue de la France en matière de problèmes politiques.

Sur un point, toutefois, les divergences nationales entre la France et l'Amérique tenaient à l'essence même du problème et exigeaient d'être résolues d'urgence : il s'agissait du contrôle de la stratégie nucléaire à l'ère atomique. Dans ce cas précis, l'intégration réclamée obstinément par les États-Unis et l'appel de la France à l'autonomie se révélaient inconciliables; or aucun tampon ne vint s'interposer dans la querelle. La puissance de l'arme nucléaire n'ayant pas de précédent, l'histoire n'offrait aucun guide fiable pour formuler une stratégie militaire. Tous les hommes d'État naviguaient au jugé lorsqu'ils tentaient d'évaluer les répercussions de la nouvelle technologie sur les politiques et la stratégie; les conclusions provenaient de théories abstraites que n'était aucune donnée empirique.

Pendant les dix premières années de l'après-guerre, le monopole nucléaire parut avoir comblé l'aspiration de l'Amérique à la toute-puissance. Mais, à la fin des années 1950, on ne pouvait plus douter que chacune des superpuissances nucléaires serait bientôt en mesure d'infliger à l'autre un degré de destruction qu'aucune société antérieure n'aurait pu imaginer, menaçant la survie de la civilisation elle-même.

Cette prise de conscience fut au cœur d'une révolution qui allait changer la nature même des relations internationales. Bien que les armes se soient progressivement perfectionnées, leur capacité de destruction était restée relativement limitée jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les guerres exigeaient une mobilisation massive de ressources et de main-d'œuvre, et il fallait du temps pour les accumuler et les assembler. Le nombre des victimes croissait d'une manière relativement graduelle. En théorie, une guerre pouvait être arrêtée avant d'échapper à tout contrôle.

Puisque la force d'un pays ne s'accroissait que par ajouts relativement minimes, postuler qu'un État était susceptible de contrôler une force excessive pour atteindre des objectifs politiques rationnels aurait paru absurde. Or c'est précisément ce qui arriva à l'ère atomique. Le dilemme stratégique central des grandes puissances ne fut plus de savoir comment accumuler un surcroît de force, mais comment circonscrire les vastes arsenaux dont elles disposaient. Aucun camp ne parvint à résoudre le problème. Des tensions politiques qui, en d'autres temps, auraient conduit inmanquablement à la guerre restaient contenues par la crainte d'une conflagration nucléaire, ce qui permit de préserver la paix pendant un demi-siècle. Mais cet état de choses fit naître aussi un sentiment de frustration politique et rendit les défis non nucléaires plus plausibles et plus fréquents. Jamais le fossé militaire entre une superpuissance et un État ne détenant pas la force atomique n'avait été si grand; jamais il ne fut moins invoqué. L'arsenal nucléaire américain ne dissuada ni la Corée du Nord ni le Viêt-nam du Nord de poursuivre leurs objectifs, même contre les forces militaires de l'Amérique; et la capacité nucléaire soviétique ne dissuada pas davantage les guérilleros afghans.

Pour la première fois dans l'histoire, des événements survenant sur le territoire d'un État souverain pouvaient modifier l'équilibre des forces. L'acquisition de la bombe atomique par un seul pays modifiait ainsi infiniment plus l'équilibre que n'importe quel gain territorial dans le passé. Pourtant, hormis l'exception de la destruction par Israël d'un réacteur nucléaire irakien en 1981, aucun pays, pendant toute la guerre froide, ne recourut à la force pour empêcher l'accroissement de celle d'un adversaire.

L'ère nucléaire transforma la stratégie en dissuasion, et la dissuasion en exercice intellectuel ésotérique. Comme on ne peut tester la dissuasion que de manière négative, par des événements *qui se se produisent pas*, et puisqu'il n'est jamais possible de démontrer pourquoi quelque chose ne s'est pas produit, il devint particulièrement difficile d'évaluer si la politique que l'on mettait en œuvre était la meilleure possible ou simplement efficace. Rien ne garantissait même l'utilité de la dissuasion, tant il était difficile de savoir si l'adversaire avait vraiment l'intention d'attaquer. Ces impondérables firent que les débats intérieurs et internationaux sur les problèmes nucléaires opposèrent les sensibilités les plus diverses, depuis le pacifisme résolu jusqu'à l'intransigeance absolue, depuis le doute paralysant jusqu'à un sentiment exacerbé de puissance excessif, depuis les théories de défense les plus improbables jusqu'à des théories de contrôle des armements absolument utopiques.

Ces incertitudes exacerbèrent les tensions qui existent à l'état latent dans toute alliance, c'est-à-dire une possible divergence des intérêts. Sur le plan historique, les nations ont en général, mais certes pas toujours, adhéré à des alliances parce qu'elles estimaient plus hasardeux d'abandonner un allié que de tenir un engagement. À l'ère nucléaire, cette règle n'était plus jugée nécessairement valable ; abandonner un allié risquait d'entraîner un désastre *éventuel*, mais recourir à la guerre nucléaire aux côtés d'un allié garantissait une catastrophe *immédiate*.

Pour renforcer la dissuasion nucléaire, l'Amérique et ses alliés avaient de bonnes raisons de souligner que leur riposte au défi serait à la fois inmanquable et féroce. Pour accroître la crédibilité de la menace, mais réduire aussi l'ampleur du désastre si la dissuasion échouait, l'Amérique avait encore de meilleures raisons de trouver un moyen de rendre la guerre nucléaire plus contrôlable et moins catastrophique. Les notions de cible judicieuse, commandement et contrôle centralisés et stratégie de dissuasion graduée devinrent ainsi de plus en plus en vogue parmi les tenants de la défense américaine. Pourtant, tous les alliés de l'Amérique s'en défiaient, craignant que, si l'on rendait la guerre nucléaire plus tolérable, la riposte perde de sa crédibilité. Par ailleurs, rien n'empêcherait l'Amérique de faire marche arrière à la dernière minute et de renoncer à utiliser son arsenal nucléaire.

Ces craintes étaient loin d'être insignifiantes. En même temps, les dirigeants américains avaient de sérieuses raisons de s'inquiéter de l'existence des forces nucléaires française et britannique. Car si elles étaient utilisées contre l'Union soviétique, elles risquaient d'entraîner l'Amérique dans une guerre nucléaire. On pouvait même parfaitement imaginer que l'Union soviétique exerce des représailles sur l'Amérique pour l'empêcher de tirer avantage des dommages qui lui auraient été infligés. Le scénario le plus vraisemblable restait néanmoins celui d'une riposte soviétique contre les alliés de l'Amérique, assez violente pour obliger celle-ci à se demander si elle pouvait observer sans réagir les destructions massives subies par ses plus proches alliés – quelle qu'ait été l'origine du conflit.

Les dirigeants américains se refusaient à prendre le risque d'être entraînés malgré eux dans un conflit nucléaire. La décision de mettre en jeu la vie de leur population était déjà suffisamment inquiétant sans qu'ils aient à redouter de se la voir imposer par leurs alliés. Mais la « solution » de l'Amérique à ce dilemme – priver ses alliés de la capacité d'agir seuls – se heurtait aux cauchemars historiques de l'Europe. Les dirigeants européens n'avaient que trop d'exemples d'alliances dénoncées, et pour des raisons bien moins pressantes que la destruction nucléaire. Pour survivre, estimaient-ils, il leur fallait empêcher autant que possible l'Amérique de pouvoir se dissocier de l'Europe en cas de guerre nucléaire imminente ou, s'ils n'y parvenaient pas, disposer eux-mêmes d'une force nucléaire.

La différence d'approche, américaine et européenne, en matière de stratégie nucléaire créait décidément un dilemme insoluble. Le souci de la France et de la Grande-Bretagne de ne pas perdre tout contrôle sur des décisions

affectant leur destin était compréhensible et s'expliquait par les brûlures de l'histoire. Le souci de l'Amérique ne pas laisser les initiatives solitaires de ses alliés aggraver les périls de l'ère nucléaire se révélait tout aussi fondé. Du point de vue de la dissuasion, la détermination des Français et des Britanniques à créer des centres de décision additionnels se défendait; les calculs de l'agresseur seraient plus compliqués s'ils devaient prendre en compte l'existence de forces nucléaires indépendantes. Mais du point de vue de la conduite de la guerre, le contrôle unifié demandé par l'Amérique se justifiait aussi. Comment concilier toutes ces préoccupations? L'Amérique tenta de «résoudre» le dilemme; de Gaulle, le jugeant insoluble, chercha à renforcer l'indépendance de la France.

L'Amérique fit connaître sa ligne de conduite en deux temps, dont chacun fut à l'image de la personnalité du président en fonctions. Eisenhower décida d'aborder le problème en convainquant un de Gaulle inflexible de l'inutilité d'une force nucléaire indépendante pour la France, et en considérant les tentatives d'en constituer une comme une marque de défiance. Avec un mélange typiquement américain de légalisme et d'idéalisme, il essaya par ailleurs de trouver une solution technique au cauchemar de l'Amérique (une guerre nucléaire déclenchée par ses alliés). En 1959, à l'occasion d'une visite à Paris, il demanda à de Gaulle comment les diverses forces nucléaires au sein de l'Alliance pourraient être intégrées dans un plan militaire unique. À ce moment précis, la France avait annoncé un programme nucléaire mais n'avait encore procédé à aucun essai.

Cette question valut à Eisenhower une réponse qu'il n'était pas disposé à accepter. Pour de Gaulle, l'intégration des forces nucléaires n'était pas une question technique, mais politique. Qu'Eisenhower ne parût pas comprendre que de Gaulle avait répondu à sa question un an auparavant, en proposant un directoire, prouvait assez ce qui séparait leurs deux conceptions. Eisenhower recherchait des options stratégiques, de Gaulle des options politiques. Eisenhower centrait toute son attention sur une structure de commandement efficace en temps de guerre, de Gaulle s'inquiétait moins de définir des plans pour régler la conduite d'une guerre générale (de toute façon, à ce moment-là, il les jugeait tous inutiles) que d'accroître ses options diplomatiques en conservant la liberté d'action de la France *avant* n'importe quelle guerre.

Le 17 septembre 1958, de Gaulle avait soumis à Eisenhower et Macmillan un mémorandum dans lequel il exprimait ses vues sur une organisation appropriée de l'OTAN. Il proposait de mettre sur pied un directoire politique au sein de l'Alliance atlantique, composé des chefs d'État des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France. Ce directoire se réunirait périodiquement, s'entourerait d'un état-major mixte et définirait une stratégie commune, en particulier au regard des crises qui surviendraient à l'extérieur de la zone de l'OTAN :

Cette organisation aurait, d'une part, à prendre les décisions communes dans les questions politiques touchant à la sécurité mondiale, d'autre part à établir et, le cas échéant, à mettre en application les plans d'action stratégique, notam-

ment en ce qui concerne l'emploi des armes nucléaires. Il serait alors possible de prévoir et d'organiser des théâtres éventuels d'opérations subordonnés à l'organisation générale :

- a) Arctique,
- b) Atlantique (Europe, Afrique du Nord, Moyen-Orient, Amérique orientale),
- c) Pacifique,
- d) Océan Indien (Inde, Madagascar, Afrique centrale et méridionale).

Pour prouver le sérieux de ses propositions, de Gaulle les accompagnait d'une menace de retrait de la France de l'OTAN. «Le gouvernement français, notait-il, considère cette organisation de la sécurité comme indispensable. Faute d'obtenir satisfaction, la France suspendrait sa participation à l'OTAN<sup>17</sup>.»

À un premier niveau, de Gaulle revendiquait pour la France un statut égal aux «liens spéciaux» de la Grande-Bretagne avec l'Amérique. À un autre niveau, plus profond celui-là, il suggérait un dispositif de sécurité semblable aux «quatre policiers» de Roosevelt, la France remplaçant l'Union soviétique au nombre des acteurs – un concept général de sécurité collective mondiale fondée sur l'arme nucléaire, quand bien même, à ce stade, la capacité nucléaire de la France s'affirmait à peine.

De Gaulle avait visé le cœur du problème : à l'ère nucléaire, on ne pouvait envisager d'expédients techniques pour assurer la coordination. Le risque potentiel d'utiliser *n'importe quelle* arme nucléaire était si exorbitant que le désir de l'éviter conduisait souvent les divers protagonistes à adopter une position extrêmement nationale et intéressée. Le seul espoir de voir les Occidentaux agir en commun reposait sur l'instauration de relations politiques si intimes que les participants au processus de consultation se percevaient comme une entité. Or, une relation de cette nature est infiniment difficile à mettre en œuvre entre des nations souveraines, et de plus le style diplomatique de De Gaulle rendait la tâche quasi impossible.

De Gaulle concevait-il le directoire comme une solution intérimaire – en attendant que la force nucléaire française permette d'envisager une action autonome ? Ou cherchait-il une coopération d'un type nouveau et sans précédent, qui conférerait à la France un leadership particulier sur le continent européen ? On ne le saura jamais, car l'idée reçut un accueil glacé de la part d'Eisenhower et de Macmillan. La Grande-Bretagne ne se sentait pas disposée à affaiblir ses «liens spéciaux» avec les États-Unis ; et l'Amérique n'avait aucun désir d'encourager la dissémination de l'arme nucléaire en créant un directoire confiné aux puissances nucléaires, encore moins à celles qui étaient encore au berceau. Les autres membres de l'OTAN refusaient l'idée que la participation à l'OTAN puisse être à deux vitesses. Quant aux dirigeants américains, ils préféraient traiter avec l'Alliance atlantique comme s'il s'agissait d'une entité – même si cette notion s'accommodait mal des récents désaccords sur Suez et Berlin.

Les réactions officielles d'Eisenhower et de Macmillan furent évasives. S'étant accoutumés aux présidents du Conseil de la IV<sup>e</sup> République relative-

ment souples et extrêmement éphémères, ils proposèrent à de Gaulle des aménagements, bureaucratiques pour l'essentiel, en espérant qu'avec le temps la proposition du général mourrait de sa belle mort. Ils approuvèrent le principe de consultations régulières mais en s'efforçant de les ramener à un niveau inférieur à celui des chefs d'État, et indiquèrent leur préférence pour un ordre du jour limité aux questions militaires.

La tactique d'Eisenhower et de Macmillan – chercher à noyer le fond dans la procédure – n'avait de sens que si l'on voyait en de Gaulle un personnage superficiel et grandiloquent, ne disposant d'aucun recours, deux hypothèses complètement fausses, comme la suite le prouva. Lorsque l'on contrariait ses projets, de Gaulle avait l'habitude de faire comprendre à ses interlocuteurs qu'il avait d'autres solutions. Il ordonna donc le retrait des armes nucléaires américaines du sol français, dégagea la flotte française du commandement intégré de l'OTAN et, en 1966, retira carrément la France dudit commandement. Mais, avant de franchir ce dernier pas décisif, de Gaulle allait se heurter au jeune et dynamique président des États-Unis, John F. Kennedy.

Kennedy incarnait une nouvelle génération de dirigeants américains. Ils avaient participé à la Seconde Guerre mondiale, mais ne l'avaient pas dirigée; ils avaient soutenu la construction de l'ordre de l'après-guerre, mais ne figuraient pas parmi ses créateurs. Les prédécesseurs de Kennedy, « présents à la création », tenaient, eux, à préserver leur œuvre. L'administration Kennedy s'évertua à en modifier l'architecture. Pour Truman et Eisenhower, l'Alliance atlantique devait s'opposer à l'agression soviétique; Kennedy voulait instituer une Communauté atlantique qui conduirait à ce qu'on appela plus tard un nouvel ordre mondial.

Dans ce but, l'administration Kennedy conçut une double approche pour traiter traditionnellement la question des armes nucléaires, tout en élaborant une définition politique de ce qu'elle entendait par « Communauté atlantique ». Les effroyables conséquences de la doctrine militaire des représailles massives, encore prédominante, épouvantaient Kennedy. Sous la direction de son brillant secrétaire à la Défense, Robert McNamara, il chercha une stratégie qui ouvrait sur d'autres options militaires que la lutte suprême ou la capitulation. L'administration Kennedy insista sur les forces conventionnelles et s'efforça de trouver un emploi judicieux pour les armes nucléaires. C'est ainsi que la vulnérabilité grandissante de l'Amérique à une attaque de l'Union soviétique conduisit à la stratégie dite de « riposte graduée », dont le système de commandement et les options multiples devaient permettre aux États-Unis de déterminer, avec la coopération de l'adversaire, comment et avec quelles armes on pouvait faire une guerre, et quand on décidait d'y mettre fin.

Or la réussite d'une telle stratégie exigeait de placer les armes nucléaires sous un contrôle centralisé – c'est-à-dire américain. Kennedy qualifiait le programme nucléaire français d'« inamical » envers l'OTAN, et son secrétaire à la Défense fustigeait la notion de forces nucléaires européennes, celle de la Grande-Bretagne comprise, par une kyrielle d'épithètes significatives, dont « dangereuses », « coûteuses », « rapidement obsolètes » et « manquant de

crédibilité». La « route vers la prolifération nucléaire ne s'arrête, logiquement, nulle part », renchérissait le sous-secrétaire d'État George Ball<sup>18</sup>.

L'administration Kennedy préconisa donc l'« intégration » de toutes les forces nucléaires de l'OTAN, et elle proposa un projet de « force multilatérale » (MLF) de l'OTAN. Quelques centaines de missiles de moyenne portée (2 500-3 200 kilomètres) seraient embarqués sur des navires de guerre placés sous le commandement de l'OTAN. Afin de bien montrer qu'il s'agissait de la force de l'Alliance, les équipages se composeraient de membres appartenant aux diverses nationalités<sup>19</sup>. Mais, comme les États-Unis y disposaient d'un droit de veto, la MLF ne résolvait pas le dilemme nucléaire fondamental de l'OTAN ; elle ferait double emploi ou ne servirait à rien.

Le 4 juillet 1962, Kennedy proclama sa noble « déclaration d'interdépendance » entre les États-Unis et une Europe unie. L'Europe, politiquement et économiquement intégrée, deviendrait un partenaire à égalité des États-Unis, partageant les responsabilités et les obligations du leadership mondial<sup>20</sup>. Reprenant ce thème dans un discours prononcé ultérieurement à la Paulskirche à Francfort, où l'Assemblée nationale allemande s'était réunie en 1848, Kennedy alla jusqu'à lier les perspectives de partenariat atlantique à l'intégration européenne :

C'est seulement une Europe entièrement unie qui peut nous mettre tous à l'abri de la fragmentation de l'Alliance. Seule cette Europe permettra l'entière réciprocité de traitement de part et d'autre de l'océan, face au calendrier atlantique. C'est seulement avec une telle Europe que nous pourrions avoir pleinement des échanges entre égaux, une part égale des responsabilités et un degré égal de sacrifices<sup>21</sup>.

L'éloquent défi de Kennedy s'échoua dans les marais de l'ambivalence européenne, faite de force économique croissante et de sentiment d'impuissance militaire, en particulier dans le domaine nucléaire. Les éléments qui faisaient toute la séduction et la nécessité de la riposte graduée pour les États-Unis suscitaient des hésitations chez leurs alliés de l'OTAN. Concrètement, cette stratégie permettait à Washington une plus grande liberté de choix quant à la décision de faire la guerre – un objectif que de Gaulle voulait limiter avec la *force de frappe\**, ainsi qu'il baptisa la force nucléaire de la France lorsqu'elle devint enfin une réalité dans les années 1960. Les facteurs qui rendaient la délibération et la gradation si désirables aux yeux de l'Amérique renforçaient les arguments français en faveur de l'autonomie nucléaire, qui palliait le risque d'un revirement américain à un moment de crise. Bien que l'Amérique ait eu pour but de renforcer la dissuasion en rendant la menace nucléaire plus crédible, la plupart des Alliés préféraient fonder cette dissuasion sur la politique inverse : augmenter l'ampleur du risque couru par l'adversaire en conservant une stratégie de représailles massives, si destructrice soit-elle. Que

\* En français dans le texte (*N.d.T.*).

ferait-on si le bluff ne prenait pas, il n'en fut jamais question, encore que l'option de la capitulation ne put être exclue.

Le débat sur l'intégration militaire présentait une certaine logique. En temps de paix, le commandement de l'OTAN est avant tout un groupe chargé d'élaborer des orientations : au niveau opérationnel, les forces militaires de chaque allié restent sous commandement national, et le droit de retirer ces forces est si implicite qu'il n'a jamais été remis en question. On en eut la preuve lorsque la France retira une partie de ses forces pour les reporter en Algérie, et que l'Amérique en fit autant pendant une série de crises au Moyen-Orient – au Liban en 1958, lors de la guerre israélo-arabe de 1973, et pendant la guerre du Golfe de 1991. Tandis qu'ils débattaient de la théologie et du bien-fondé de l'« intégration », ni les États-Unis ni la France ne précisèrent jamais la nature de l'action commune, envisagée sous l'étiquette d'« intégration », que pourrait rendre impossible l'application du concept français de coopération, plus lâche. Aucun dispositif de commandement ne pouvait résoudre le problème essentiellement politique qu'analysait ainsi de Gaulle :

Les Américains, nos alliés, nos amis, ont eu longtemps, à eux seuls, un armement nucléaire. Tant qu'ils avaient seuls un tel armement et qu'ils manifestaient la volonté de l'utiliser aussitôt si l'Europe était attaquée [...], les Américains faisaient en sorte que, pour la France, la question d'une invasion ne se posât guère puisque l'attaque était invraisemblable [...]. Depuis, les Soviétiques ont eu, eux aussi, un armement nucléaire et cet armement est assez puissant pour mettre en question la vie même de l'Amérique. Naturellement je ne fais pas d'évaluation – si tant est qu'on puisse établir un rapport entre le degré d'une mort et le degré d'une autre – mais le fait nouveau et gigantesque est là<sup>22</sup>.

La polémique sur Skybolt fit mûrir tous ces conflits latents. Tout au long de sa carrière politique, le général de Gaulle s'était opposé aux « liens spéciaux » entre l'Amérique et la Grande-Bretagne, précisément parce qu'ils symbolisaient, selon lui, le statut de grande puissance d'une Grande-Bretagne à égalité avec les États-Unis, tout en réduisant la France à un rang secondaire. Certes, Kennedy avait proposé à la France la même aide pour mener à bien son programme de missiles qu'à la Grande-Bretagne. Mais, pour de Gaulle, la nuance entre intégration et coordination était essentielle pour garantir une politique authentiquement indépendante. De toute façon, le fait que l'accord de Nassau ait été négocié par les dirigeants anglo-américains et que lui n'en ait été informé que par les médias garantissait qu'il n'y souscrirait pas. Et il ne lierait pas davantage la capacité nucléaire de son pays à l'accès à une technologie qui, comme Skybolt, pouvait être remise en cause à tout moment. Lors d'une conférence de presse tenue le 14 janvier 1963, de Gaulle rejeta donc la proposition de Kennedy aussi publiquement qu'elle lui avait été faite, observant d'un ton acide : « Bien entendu, je ne parle de cette proposition et de cet accord que parce qu'ils ont été publiés et qu'on en connaît le contenu<sup>23</sup>. »

Tout en fixant les limites, de Gaulle profitait aussi de l'occasion pour opposer son veto à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun et, ce faisant, rejeta le vœu de Kennedy de voir l'Europe se construire sur un modèle supranational :

Tout système qui consisterait à transmettre notre souveraineté à des aréopages internationaux serait incompatible avec les droits et les devoirs de la République française. Mais aussi, un pareil système se trouverait, à coup sûr, impuissant à entraîner et à diriger les peuples et, pour commencer, le nôtre, dans des domaines où leur âme et leur chair sont en cause<sup>24</sup>.

Le temps fort du défi de De Gaulle au leadership américain survint au cours de ce même mois de janvier. Le président français et Adenauer signèrent en effet un traité de coopération, qui prévoyait des consultations régulières sur tous les grands problèmes :

Les deux gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère, et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, avec l'idée de parvenir, dans la mesure du possible, à une position similaire<sup>25</sup>.

Sur le fond, ce traité n'avait rien d'exceptionnel. C'était en réalité une coque vide qu'on pouvait remplir avec tout ce qu'on voudrait. Mais il revêtait une énorme importance symbolique. Depuis le départ de Bismarck en 1890, la France et la Grande-Bretagne avaient été les adversaires de l'Allemagne dans toutes les crises internationales. Or, lorsque de Gaulle s'opposa à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun malgré les fortes pressions américaines, c'est un chancelier allemand qui empêcha la France de se retrouver isolée. Or la France n'était peut-être pas assez forte pour imposer ses propres solutions sur des problèmes majeurs, mais, appuyée par l'Allemagne, elle le serait suffisamment pour bloquer celles d'autrui.

Finalement, le problème se ramenait à cette question : pourquoi les nations coopèrent-elles ? Du point de vue américain, tous les peuples sensés aboutissent un jour ou l'autre à la même conclusion ; à partir de quoi, les objectifs communs sont plus ou moins considérés comme acquis, et l'attention se reporte sur les mécanismes permettant de mettre en œuvre l'harmonie sous-jacente. L'attitude européenne découle quant à elle d'une longue expérience de conflits d'intérêts nationaux ; et concilier ces intérêts constitue logiquement l'essence de la diplomatie européenne. Les dirigeants européens perçoivent l'harmonie comme quelque chose qu'il faut tirer du contexte et renforcer au coup par coup, par des actes politiques délibérés. Et c'est cette façon de voir qui explique le refus opposé par de Gaulle à une Europe supranationale, et c'est elle qui refit surface au moment de la ratification du traité de Maastricht dans les années 1990. Certes, de Gaulle était mû également par des mobiles moins philosophiques. Disciple de Richelieu, il estimait que l'admission de la

Grande-Bretagne menaçait la position dominante de la France dans la Communauté européenne, à la fois par son poids et du fait de ses affinités avec les États-Unis.

Pourtant, indépendamment de l'égoïsme des réponses qu'il leur apportait, les questions de De Gaulle touchaient au cœur du rôle international que l'Amérique s'était assigné, en particulier à l'ère de l'après-guerre froide. Car l'Amérique avait encore une dure leçon à recevoir, à savoir que les nations ne coopèrent pendant de longues périodes que lorsqu'elles ont des buts politiques communs, et qu'il faut axer sa ligne de conduite sur ces buts et non sur les mécanismes permettant de les atteindre. Un ordre international satisfaisant doit ainsi laisser suffisamment d'espace aux intérêts nationaux divergents. Et, bien qu'il doive s'efforcer de les concilier, il ne peut jamais les estimer résolus.

L'ample vision qu'avait Kennedy d'un *partnership* atlantique, fondé sur les « piliers jumeaux » de l'Europe et de l'Amérique supportant un toit commun, se heurta à l'opposition implacable de De Gaulle, qui préconisait sa propre conception d'un ensemble de rapports moins noble, mais infiniment plus complexe. Leurs deux desseins reflétaient l'histoire et les valeurs propres à leurs pays. Celui de Kennedy consistait en une remise à jour de l'héritage de Wilson et de Franklin Delano Roosevelt ; celui de De Gaulle, en une version complexe de l'équilibre européen classique fondé sur une Allemagne divisée, la prépondérance économique de l'Allemagne de l'Ouest, le rôle dominant de la France dans la Communauté européenne, et la protection nucléaire de l'Amérique comme garantie.

En définitive, pourtant, de Gaulle fut mis en échec pour avoir trop puissamment insisté sur un intérêt national suranné. La sagesse diplomatique doit raison garder. La brillante analyse de De Gaulle souffrit de ne pas comprendre que la défense de l'intérêt national français était incompatible avec une conduite systématiquement hostile à l'égard des États-Unis, car cela risquait de conduire l'Amérique à se dissocier de l'Europe – du moins tant que l'Union soviétique resterait intacte. La France avait la capacité de contrarier les desseins de l'Amérique ici et là, mais elle n'était nulle part assez forte pour imposer les siens.

Qu'il ait négligé cette vérité ou qu'il ait été trop orgueilleux pour l'admettre, de Gaulle transposa souvent des propositions générales en attaque en règle contre les intentions américaines, comme si le fait de semer la méfiance au sein de l'Alliance constituait l'essence de la politique française. Ce faisant, il fit échouer son projet personnel. Sa théorie, à savoir que la décision en matière de guerre et de paix est foncièrement politique, ne manquait pas de justesse. Et son idée de directoire attira l'attention, à juste titre, sur la nécessité impérieuse d'harmoniser les objectifs politiques, en particulier hors de la zone couverte par l'Alliance atlantique.

Or de Gaulle avait tendance à pousser d'excellents arguments jusqu'au point où ils se retournaient contre eux-mêmes. Ainsi, pourquoi refuser des dispositifs qui rendaient obligatoire un accord et visaient à empêcher l'action autonome par des moyens de procédure, au point de transformer les relations

atlantiques en un affrontement permanent entre l'Europe et l'Amérique ? Ses méthodes autoritaires allaient à l'encontre de la façon dont les Américains concevaient les relations internationales, en particulier les alliances, et étaient incompatibles avec l'attitude des autres membres de l'OTAN qui, sommés de choisir entre Washington et Paris, opteraient toujours pour Washington.

C'était particulièrement vrai des relations de la France avec l'Allemagne. De Gaulle avait fait de la coopération franco-allemande le pivot de sa politique étrangère. Mais, si l'Allemagne le soutenait dans sa politique à l'égard de Berlin, si elle ne lui ménageait pas sa sympathie pour ses idées sur le contrôle nucléaire, il y avait une limite qu'aucun homme d'État allemand ne voulait ni ne pouvait franchir en se dissociant des États-Unis. Même si la politique individuelle de l'Amérique leur inspirait des inquiétudes, les dirigeants allemands ne souhaitaient pas, face à l'Union soviétique, disposer du seul appui de la France. Quelle que fût leur évaluation du bien-fondé relatif des positions anglo-américaines sur le contrôle nucléaire et l'intégration européenne, aucun d'eux ne pouvait préférer compter sur les modestes forces françaises comparées au vaste arsenal nucléaire américain, ou sur l'appui politique de la France par rapport à celui des États-Unis. Il existait donc une limite inhérente à ce que de Gaulle était en mesure d'accomplir en développant une politique anti-américaine ; et ses efforts pour empêcher l'émergence d'une Allemagne disposant de tous les attributs d'une nation risquaient d'inciter le nationalisme allemand à manœuvrer contre elle.

Les crises des années 1960 eurent la particularité de finir dans les sables. Après la crise de Berlin de 1958-1963, l'Union soviétique renonça à défier de front les intérêts occidentaux en Europe. Après les crises atlantiques de 1960-1966, les problèmes de l'OTAN s'atténuèrent pour faire place à la coexistence pacifique des conceptions américaine et française. Pendant les années 1970, l'administration Nixon, en son « année de l'Europe », essaya de ranimer un peu l'esprit qui avait inspiré Kennedy en se fondant sur des propositions plus modestes. L'initiative sombra après avoir heurté le vieil écueil de l'opposition gaulliste, et en grande partie pour les mêmes raisons. La France essaya, à l'occasion, de créer une capacité militaire européenne véritablement indépendante, mais la réserve américaine et l'ambivalence allemande empêchèrent ces projets d'aboutir. Au fil des décennies, les approches américaine et française furent dépassées par les événements.

Paradoxalement, dans le monde de l'après-guerre froide, la coopération définitive des deux adversaires d'hier constitue la clé de relations atlantiques et européennes novatrices. Le dessein wilsonien d'une communauté d'États démocratiques, opérant en vertu d'un objectif commun et d'une répartition des tâches, convenait à l'ordre international des années 1950 et 1960, soumis à la menace omniprésente d'une idéologie totalitaire et du quasi-monopole atomique de l'Amérique ainsi qu'à la supériorité économique de celle-ci. Mais la disparition d'une menace unique, unificatrice, et la débâcle idéologique du communisme, associées à une répartition plus égale des forces économiques, font que l'ordre international a besoin d'un équilibrage plus subtil des intérêts

nationaux et régionaux. Le communisme s'est bel et bien effondré, comme Kennan, Acheson et Dulles l'avaient prévu. Pourtant, ce que l'avenir tenait en réserve n'était pas le monde de l'idéalisme wilsonien, mais une forme virulente de ce nationalisme que Wilson et ses disciples qualifiaient de « dépassé ». Ce nouveau monde n'aurait pas surpris de Gaulle outre mesure. Il ne l'aurait sûrement guère jugé « nouveau ». Il aurait même soutenu qu'il n'avait cessé d'exister, qu'il avait tout simplement été masqué quelque temps par l'hégémonie exercée par les deux superpuissances.

Mais la chute du communisme et l'unification de l'Allemagne ont également démolé la plus grande partie des hypothèses de De Gaulle. Sceptique sur tout sauf sur le rôle international de son pays, il surestima la capacité de la France à gérer seule les processus historiques. Le « nouvel ordre mondial » n'a pas fait meilleur accueil au rêve gaullien de prépondérance politique de la France qu'à un leadership mondial incontesté de l'Amérique. Une Allemagne unifiée n'a plus besoin que ses alliés certifient sa légitimité face à sa rivale est-allemande. Maintenant que les anciens satellites de l'Union soviétique participent au jeu, la France manque de la force nécessaire pour organiser seule un nouvel équilibre européen. Son choix traditionnel, qui consiste à contenir l'Allemagne tout en recherchant un rapprochement avec la Russie, se heurte aux deux dénouements prévisibles de l'évolution de l'ex-Union soviétique : si tout sombre dans le chaos et la confusion, la Russie sera trop faible pour faire contrepoids à l'Allemagne ; si le nationalisme russe l'emporte et qu'on assiste à une recentralisation, le nouvel État, disposant toujours de milliers d'armes nucléaires, risque bien d'être trop fort pour se poser en partenaire de la France. Rien ne dit non plus qu'un tel État choisirait la France. Une option américaine ou allemande lui paraîtrait, à coup sûr, au moins aussi tentante. Surtout, toute tentative d'encerclement de l'Allemagne réveillerait le nationalisme que ses dirigeants ont jusqu'ici réussi à tenir au repos, et qui a été le cauchemar permanent de la France. L'Amérique reste donc le partenaire le plus fiable, bien qu'extrêmement difficile sur le plan des idées, de la France, ainsi que la seule garantie sérieuse de sa politique de coopération avec l'Allemagne.

Ainsi, au bout de la voie conçue initialement par de Gaulle pour permettre à la France de se passer de l'Amérique, tandis que l'Amérique rêvait d'intégrer pleinement la France à l'OTAN, la coopération entre ces deux adversaires et amis séculaires – un peu analogue aux « liens spéciaux » de l'Amérique avec la Grande-Bretagne – apparaît comme la clé de l'équilibre. Elle l'était déjà, voici deux générations, lorsque Wilson s'était manifesté sur le sol français pour libérer l'ancien monde de ses égarements et fixer des horizons plus vastes que celui de l'État-nation.

cette dimension du débat vietnamien qui causa des blessures si douloureuses et si difficiles à guérir.

Rarement les conséquences des actions d'une nation se seront autant écartées de leur objectif de départ. Au Viêt-nam, l'Amérique perdit de vue le principe fondamental de toute politique étrangère, défini trois siècles auparavant par Richelieu : la chose qui doit être soutenue et la force qui doit la soutenir doivent être géométriquement proportionnelles (voir le chapitre 3). Une approche géopolitique adaptée à l'analyse de l'intérêt national aurait fait la différence entre ce qui était important sur le plan stratégique et ce qui était périphérique. Elle se serait demandé pourquoi l'Amérique avait jugé inutile de bouger en 1948, lorsque les communistes avaient conquis le morceau de roi qu'était la Chine, pour lier maintenant sa sécurité nationale au sort d'un pays asiatique beaucoup plus petit, qui n'avait pas été indépendant depuis un siècle et demi et ne l'avait jamais été dans ses frontières d'alors.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, Bismarck, praticien par excellence de la *Realpolitik*, lorsqu'il avait vu ses plus proches alliées, l'Autriche et la Russie, prêtes à en découdre parce que les Balkans, éloignés de plusieurs centaines de kilomètres des frontières allemandes, étaient en ébullition, avait clairement signifié que l'Allemagne ne ferait pas la guerre pour des questions balkaniques ; les Balkans, disait-il, ne valaient pas la peine de sacrifier un seul grenadier poméranien. Les États-Unis ne fondaient pas leurs calculs sur la même algèbre. Au XIX<sup>e</sup> siècle, le président John Quincy Adams, qui pratiquait la politique étrangère avec habileté, avait mis ses compatriotes en garde contre des aventures en terre étrangère, à la poursuite de « monstres lointains ». Mais la doctrine wilsonnienne en la matière ne permettait pas de distinguer entre les monstres à tuer. Universaliste dans sa vision de l'ordre mondial, elle ne se prêtait pas à l'analyse de l'importance relative des divers pays. L'Amérique avait l'obligation de se battre pour le bien, sans préjuger du contexte local ni se soucier de géopolitique.

Au XX<sup>e</sup> siècle, les présidents proclamèrent l'un après l'autre que l'Amérique n'avait pas d'intérêts « égoïstes » ; que son but international premier était la paix et le progrès universels. Dans cet esprit, Truman, dans son discours inaugural du 20 janvier 1949, avait noblement assigné pour but à son pays un monde où « toutes les nations et tous les peuples sont libres de se gouverner comme ils le jugent bon [...] ». On ne poursuivrait pas d'intérêt purement national : « Nous n'avons pas cherché de territoires. Nous n'avons imposé notre volonté à personne. Nous n'avons réclamé aucun privilège que nous n'aurions pas étendu à autrui. » Les États-Unis « renforcer [aient] les nations éprises de liberté contre les dangers de l'agression », en fournissant « des conseils et des équipements militaires aux nations libres qui coopérer [aient] avec [eux] au maintien de la paix et de la sécurité<sup>1</sup> ». La liberté de toutes les nations indépendantes constituait désormais l'objectif national, indépendamment de l'importance stratégique de ces nations pour les États-Unis.

Dans ses deux discours d'investiture, Eisenhower reprit le même thème en des termes encore plus sublimes. Il décrivit un monde où les trônes avaient été

renversés, de vastes empires emportés, et où de nouvelles nations avaient surgi. Au milieu de ces bouleversements, le destin avait confié à l'Amérique la responsabilité de défendre la liberté, sans les contraintes de considérations géographiques ou de calculs de l'intérêt national. Eisenhower laissait même entendre que cette arithmétique allait à l'encontre du système de valeurs américain, qui mettait sur le même pied toutes les nations et tous les peuples : « Tenant la défense de la liberté, comme la liberté elle-même, pour une et indivisible, nous considérons tous les continents et tous les peuples avec la même estime et le même respect. Nous rejetons toute allégation selon laquelle une race ou une autre, un peuple ou un autre, serait, en quelque sens que ce soit, inférieur ou négligeable<sup>2</sup>. »

Selon Eisenhower, la politique étrangère américaine ne ressemblait pas à celle des autres nations ; elle n'était que l'expression de la responsabilité morale de l'Amérique et n'avait rien à voir avec le savant calcul des risques et des profits. La politique de l'Amérique se jugeait moins à ses possibilités d'application – tenues pour acquises – qu'à sa valeur : « Car l'histoire ne confie plus le maintien de la liberté aux faibles ou aux pusillanimes<sup>3</sup>. » Le leadership portait en lui sa récompense ; le privilège d'aider les autres à se tirer d'affaire par eux-mêmes constituerait le bénéfice de l'Amérique. L'altruisme ainsi défini ignorait les limites politiques ou géographiques.

Dans son unique discours d'investiture, Kennedy porta encore plus loin le thème de l'altruisme de l'Amérique et de son devoir envers le monde. Affirmant que sa génération était l'héritière directe de la première révolution démocratique de l'univers, il s'engagea, dans une envolée lyrique, à ne pas « permettre la lente abrasion des droits de l'homme envers lesquels cette nation s'est toujours engagée, et envers lesquels nous sommes engagés aujourd'hui chez nous et partout dans le monde. Que toute nation sache, qu'elle nous veuille du bien ou du mal, que nous paierons n'importe quel prix, porterons n'importe quel fardeau, ferons face à n'importe quelle adversité, soutiendrons n'importe quel ami, combattrons n'importe quel ennemi pour assurer la vie et le succès de la liberté<sup>4</sup> ». Cet engagement fondamental de l'Amérique à l'échelle du globe n'était lié à aucun intérêt national ni de sécurité précis, et n'excluait aucun pays ni aucune région du monde. Le discours passionné de Kennedy prenait l'exact contre-pied de la proposition de Palmerston, selon qui la Grande-Bretagne n'avait pas d'amis, mais uniquement des intérêts : l'Amérique, en quête de liberté, n'avait pas d'intérêts, mais uniquement des amis.

Lorsque Lyndon Johnson prononça son discours d'investiture, le 20 janvier 1965, la philosophie de l'époque trouvait son expression la plus achevée dans l'idée que les engagements de l'Amérique à l'étranger, issus organiquement de son système démocratique de gouvernement, avaient gommé toute distinction entre sa vocation nationale et sa vocation internationale. L'Amérique, affirmait Johnson, ne devait désespérer d'aucun élément étranger : « Des dangers et des troubles terrifiants que nous qualifions naguère d'«étrangers» existent à présent en permanence parmi nous. Si des vies américaines doivent être supprimées, et le trésor américain vidé, dans des pays que nous connaissons à

peine, alors c'est le prix que le changement aura exigé de nos convictions et de notre engagement jamais démenti<sup>5</sup>.»

Bien plus tard, il devint de mise de citer ces déclarations comme des exemples de l'arrogance du pouvoir, ou des prétextes hypocrites justifiant un désir de domination. Cette variété de scepticisme facile se méprend sur l'essence du credo politique de l'Amérique, qui est à la fois « naïf » et tire de cette naïveté le ressort susceptible de la lancer dans des entreprises extraordinaires. La plupart des pays font la guerre pour s'opposer à des dangers concrets et définis qui menacent leur sécurité. Au xx<sup>e</sup> siècle, l'Amérique a fait la guerre – depuis la Première Guerre mondiale jusqu'à la guerre du Golfe de 1991 – essentiellement au nom de ce qu'elle comprend comme l'obligation morale de s'opposer à l'agression ou à l'injustice, en sa qualité de responsable de la sécurité collective.

Cet engagement fut particulièrement prononcé au sein d'une génération de dirigeants américains qui avaient été témoins, dans leur jeunesse, de la tragédie de Munich. Une de ses leçons s'était gravée en eux, à savoir que le fait de ne pas s'opposer à l'agression – où et de quelque façon qu'elle se produise – garantit qu'il faudra s'y opposer plus tard, et dans des conditions plus difficiles. À dater de Cordell Hull, tous les secrétaires d'État américains reprirent ce thème. C'est le seul point sur lequel Dean Acheson et John Foster Dulles furent jamais d'accord<sup>6</sup>. L'analyse géopolitique des dangers spécifiques que posait la conquête d'un pays lointain par les communistes se subordonnait à un double mot d'ordre : s'opposer à l'agression dans l'abstrait et empêcher la propagation du communisme. La victoire communiste en Chine avait renforcé la conviction des responsables américains : on ne pouvait pas accepter une nouvelle extension du communisme.

Les documents politiques et les déclarations officielles de cette période montrent qu'en règle générale cette conviction n'était pas remise en question. En février 1950, quatre mois avant le début du conflit coréen, le document 64 du Conseil national de sécurité était parvenu à la conclusion que l'Indochine représentait « une région décisive de l'Asie du Sud-Est et directement menacée<sup>7</sup> ». Le mémorandum donnait une première version de la « théorie des dominos », selon laquelle, si l'Indochine tombait, la Birmanie et la Thaïlande suivraient sous peu et « l'équilibre de l'Asie du Sud-Est se trouverait alors gravement compromis<sup>8</sup> ».

En janvier 1951, Dean Rusk déclarait : « [...] négliger de poursuivre notre ligne d'action présente, à la limite de nos capacités, serait catastrophique pour nos intérêts en Indochine et, par conséquent, dans le reste de l'Asie du Sud-Est<sup>9</sup> ». En avril de l'année précédente, le document 68 du Conseil avait conclu que l'équilibre mondial était en jeu en Indochine : « [...] toute nouvelle extension de la zone dominée par le Kremlin ferait croire à l'impossibilité de former une coalition capable d'affronter celui-ci avec plus de vigueur<sup>10</sup> ».

Mais était-il vrai, comme le document le laissait entendre, que tous les gains communistes étendaient la zone contrôlée par le Kremlin – notamment si l'on songeait à l'exemple du titisme ? Et pouvait-on concevoir que l'entrée de

l'Indochine dans le camp communiste pût, en soi, bouleverser l'équilibre des forces mondial ? Ces questions n'ayant pas été soulevées, l'Amérique ne s'attacha jamais à comprendre cette réalité politique : en Asie du Sud-Est précisément, on en était arrivé au point où l'engagement mondial se transformait en surengagement – soit exactement le danger dénoncé, en d'autres temps, par Walter Lippmann (voir le chapitre 18).

La menace, en fait, n'était pas partout la même. En Europe, elle émanait principalement de la superpuissance soviétique. En Asie, les intérêts américains se voyaient menacés par des puissances secondaires qui étaient, au mieux, des substituts de l'Union soviétique et sur lesquelles Moscou exerçait une autorité douteuse – ou qui aurait dû apparaître comme telle. En réalité, à mesure que la guerre du Viêt-nam évoluait, l'Amérique finit par combattre le substitut d'un substitut, chacun se méfiant profondément de celui qui le coiffait. Aux termes de l'analyse américaine, l'équilibre mondial était attaqué par le Viêt-nam du Nord, qu'on estimait inféodé à Pékin, lui-même jugé contrôlé par Moscou. En Europe, l'Amérique défendait des États historiques ; en Indochine, elle traitait avec des populations qui s'efforçaient pour la première fois de construire des États. Les nations européennes étaient riches de traditions séculaires qui déterminaient leur coopération à la défense de l'équilibre des forces. En Asie du Sud-Est, les pays commençaient tout juste à s'organiser, l'équilibre des forces était un concept étranger, et on ne relevait aucun précédent de coopération parmi les États existants.

Ces différences fondamentales entre la géopolitique de l'Europe et celle de l'Asie, entre les intérêts de l'Amérique dans ces deux régions, étaient indiscernables par les tenants de l'universalisme. Les dirigeants américains amalgamaient ainsi le coup de Prague, le blocus de Berlin, l'essai de bombe atomique soviétique, la victoire communiste en Chine et l'attaque communiste contre la Corée du Sud en une seule et même menace mondiale : une sorte de complot planétaire sous contrôle centralisé. La *Realpolitik* aurait cherché à ramener la guerre de Corée à sa plus petite dimension ; la vue manichéenne que l'Amérique eut du conflit aboutit au résultat inverse. Conférant à la Corée une importance mondiale, Truman avait couplé son envoi de troupes américaines avec l'annonce d'un accroissement substantiel de l'aide militaire à la France pour la soutenir dans sa propre lutte contre les guérilleros communistes en Indochine (le Viêt-minh d'alors), et ordonné à la VII<sup>e</sup> flotte de faire mouvement pour protéger Taiwan. Raisonnant par analogie, les responsables américains comparaient les attaques simultanées de l'Allemagne et du Japon sur l'Europe et l'Asie pendant la Seconde Guerre mondiale aux manœuvres de Moscou et de Pékin dans les années 1950, l'Union soviétique jouant le rôle de l'Allemagne et la Chine celui du Japon. En 1952, les États-Unis subventionnèrent ainsi un tiers des dépenses françaises en Indochine.

L'entrée de l'Amérique en Indochine introduisit une problématique morale entièrement nouvelle. L'OTAN défendait les démocraties ; l'occupation américaine au Japon avait importé des institutions démocratiques dans ce pays ; on avait fait la guerre de Corée pour riposter à une attaque contre l'indépendance

de petites nations. En Indochine, cependant, le dossier de l'endiguement commença par être présenté en des termes presque exclusivement géopolitiques, d'où la difficulté de le justifier du point de vue de l'idéologie américaine de l'époque, ne serait-ce que parce que la défense de l'Indochine se heurtait de front à la tradition américaine d'anticolonialisme. Colonies françaises, les États d'Indochine n'étaient pas des démocraties, ni même indépendants. Bien que la France ait transformé, en 1950, ses trois colonies du Viêt-nam, du Laos et du Cambodge en « États associés de l'Union française », cette nouvelle étiquette restait très éloignée de l'indépendance ; la France craignait en effet, en leur accordant la pleine souveraineté, d'avoir à en faire autant pour ses trois possessions d'Afrique du Nord : la Tunisie, l'Algérie et le Maroc.

Le sentiment anticolonial américain pendant la Seconde Guerre mondiale se polarisa sur l'Indochine avec une intensité particulière. Roosevelt n'aimait pas de Gaulle et, de ce fait, n'admirait guère la France, surtout après la débâcle de 1940. Pendant toute la guerre, il avait caressé l'idée de placer l'Indochine sous la tutelle des Nations unies<sup>11</sup>, mais il commença à mettre son plan en veilleuse à Yalta. Celui-ci fut abandonné par l'administration Truman, qui souhaitait l'appui de la France pour former l'Alliance atlantique.

En 1950, l'administration Truman avait décrété que la sécurité du monde libre exigeait de protéger l'Indochine contre l'emprise communiste, ce qui signifiait, dans la pratique, que l'Amérique mettrait un bémol à ses principes anticoloniaux afin d'appuyer la lutte de la France en Indochine. Truman et Acheson ne voyaient pas d'autre solution ; d'après les conclusions de l'état-major interarmes, les forces armées américaines étaient étirées à la limite de leurs possibilités du fait de leur engagement simultané dans l'OTAN et en Corée et on ne pouvait pas en distraire une partie pour défendre l'Indochine – même si la Chine l'envahissait<sup>12</sup>. Ils ne voyaient donc pas d'autre solution que de s'en remettre à l'armée française, qui devrait tenir tête aux communistes indochinois en bénéficiant de l'appui financier et logistique de l'Amérique. Washington avait bien l'intention de mettre en correspondance, après la victoire, ses impératifs stratégiques et ses convictions anticoloniales en faisant pression en faveur de l'indépendance de l'Indochine.

La politique de Washington en 1950 préfigurait en fait les formes que prendrait son engagement futur dans la région : suffisamment important pour l'impliquer, pas assez pour se révéler décisif. Dans les années 1950, son attitude s'expliquait surtout par son ignorance de la situation, par la quasi-impossibilité dans laquelle se trouvait l'Amérique de mener des opérations à travers deux hiérarchies coloniales françaises, du fait aussi de la liberté d'action dont jouissaient les autorités locales des « États associés » du Viêt-nam, du Laos et du Cambodge.

Refusant de prêter le flanc aux accusations de colonialisme, l'état-major interarmes défendit les principes en pressant la France de s'engager à accorder l'indépendance<sup>13</sup>. Cette délicate entreprise d'équilibrage finit par atterrir au secrétariat d'État, qui se montra sensible à la complexité du problème en baptisant son programme indochinois « opération coquille d'œuf ». Si cette appel-

lation traduisait une intelligence aiguë des difficultés de la situation, le contenu dudit programme faisait infiniment moins progresser la solution. L'idée était la suivante : on poussait la France à accorder l'indépendance à l'Indochine, tout en la pressant de poursuivre la guerre anticommuniste<sup>14</sup>. Personne n'expliquait pourquoi la France devait risquer des vies dans une guerre destinée à faire table rase de sa présence dans la région.

Dean Acheson évoqua le dilemme avec sa causticité caractéristique. D'une part, déclarait-il, les États-Unis risquaient d'« être perdants » s'il continuaient à soutenir l'« attitude coloniale dépassée » de la France ; de l'autre, la France, si on la poussait dans ses retranchements, risquait tout bonnement de baisser les bras en disant : « D'accord, prenez tout le pays. Nous n'en voulons pas<sup>15</sup>. » Or la « solution » que préconait Acheson exprimait, elle aussi, la contradiction fondamentale de l'Amérique dans cette affaire, puisqu'elle consistait à accroître l'aide à l'Indochine tout en pressant la France – et le dirigeant qu'elle avait installé au pouvoir, Bao Dai – d'« amener les nationalistes dans son camp<sup>16</sup> ». Acheson ne proposait aucun plan pour résoudre ce dilemme.

Au moment où Truman s'apprêtait à quitter la Maison-Blanche, cette dérobade constituait le cœur de la politique officielle. En 1952, un document du Conseil national de sécurité homologuait la « théorie des dominos » et la généralisait. Voyant dans une attaque militaire contre l'Indochine un danger « inhérent à l'existence d'une Chine communiste hostile et belliqueuse<sup>17</sup> », il posait que la perte d'un seul pays de l'Asie du Sud-Est entraînerait « la soumission des autres au communisme ou leur alignement à relativement brève échéance. En outre, l'alignement du reste de l'Asie du Sud-Est et de l'Inde et, à plus long terme, du Moyen-Orient (à la possible exception d'au moins le Pakistan et la Turquie) sur le communisme suivrait peu à peu selon toute probabilité<sup>18</sup> ».

À l'évidence, si ces estimations étaient justes, la sécurité et la stabilité de l'Europe en seraient affectées elles aussi et il serait « extrêmement difficile d'empêcher un ajustement final du Japon sur le communisme<sup>19</sup> ». Le mémorandum du Conseil national de sécurité ne proposait aucune analyse des raisons qui rendaient cet effondrement aussi automatique ou général. Mais, surtout, il oubliait d'explorer la possibilité de mettre en place d'éventuels contre-feux aux frontières de la Malaisie et de la Thaïlande, infiniment plus stables que l'Indochine – comme le préconisaient les dirigeants britanniques. Et il n'examinait pas davantage les craintes des alliés européens de l'Amérique qui flairaient un danger à long terme pour l'Europe et refusèrent avec constance, au cours des années suivantes, de participer à la défense de l'Indochine.

Après cette analyse de la catastrophe en puissance qu'on estimait couvrir en Indochine, on proposait une médication sans proportion avec la gravité du problème – et qui, dans le cas présent, ne résolvait rien du tout. Car l'impasse coréenne avait annihilé – au moins pour un temps – toute volonté de la part de l'Amérique de mener une autre guerre terrestre en Asie. « Nous ne pourrions pas avoir d'autre Corée, nous ne pourrions pas mettre des forces terrestres en Indochine », soutenait Acheson. Cela aurait été « inutile, et une erreur de défendre l'Indochine en Indochine<sup>20</sup> ». Ce commentaire sibyllin semblait

vouloir dire que, si l'Indochine était vraiment devenue le pivot de l'équilibre mondial, et si la Chine était vraiment à la source du problème, l'Amérique devrait attaquer la Chine elle-même, au moins avec ses forces aériennes et navales – or Acheson s'y était vigoureusement opposé dans le cas de la Corée. Cela laissait ouverte aussi la question de la réaction américaine au cas où les Français et leurs alliés indochinois seraient vaincus par les forces communistes autochtones et non par l'entrée en guerre de la Chine. Si Hanoi était un substitut de Pékin, et Pékin le mandataire de Moscou, comme le croyaient la Maison-Blanche et le Congrès, les États-Unis devraient clairement choisir entre leurs convictions géopolitiques et anticoloniales.

Nous savons aujourd'hui que, peu après avoir gagné la guerre civile, la Chine communiste fut amenée à considérer l'Union soviétique comme la menace la plus grave à son indépendance, et que le Viêt-nam, historiquement, avait éprouvé une crainte équivalente à l'égard de la Chine. Une victoire communiste en Indochine dans les années 1950 aurait très vraisemblablement accentué ces rivalités. La situation aurait également posé un problème à l'Occident, mais celui-ci n'aurait pas pris la forme d'un complot mondial mené de manière centralisée.

En revanche, les arguments mis en avant par le mémorandum du Conseil s'avéraient moins creux qu'ils ne le parurent par la suite. Même en l'absence de complot centralisé, et malgré tout ce que l'Ouest savait à l'époque, la théorie des dominos aurait pu *néanmoins* être valide. Le Premier ministre de Singapour, homme de bon sens et réfléchi, Lee Kuan Yew, en était manifestement convaincu, et ses intuitions se sont habituellement révélées justes. Dans l'immédiat après-guerre, le communisme conservait un dynamisme idéologique considérable. C'est la génération suivante qui constaterait la faillite de sa gestion économique. Nombre de gens dans les démocraties, et surtout dans les pays ayant accédé depuis peu à l'indépendance, croyaient que le monde communiste était à la veille de dépasser son concurrent en matière industrielle. En outre, les gouvernements de nombreux pays nouvellement indépendants étaient fragiles et menacés par l'insurrection intérieure ; ainsi, au moment précis où le Conseil national de sécurité rédigeait son mémorandum, la guérilla communiste sévissait en Malaisie.

À Washington, les responsables avaient de bonnes raisons de craindre que l'Indochine ne soit conquise par un mouvement qui avait déjà englouti l'Europe de l'Est et happé la Chine. Centralisée ou non, l'expansion communiste semblait disposer de l'élan nécessaire pour rallier les nouvelles nations fragiles de l'Asie du Sud-Est au camp antioccidental. La vraie question n'était pas de savoir si certains dominos risquaient de tomber en Asie du Sud-Est – il fallait s'y attendre – mais bien s'il n'existait pas d'endroits mieux placés dans la région où tracer la ligne de démarcation – par exemple autour des pays où l'on contrôlait mieux les données de la politique et de la sécurité, comme la Malaisie ou la Thaïlande. Et, de toute évidence, les conclusions de la déclaration de politique du Conseil – à savoir que, si l'Indochine tombait, même l'Europe et le Japon risquaient de croire irréversible la marée communiste et de s'y adapter en conséquence – allaient bien trop loin.

Truman légua à son successeur, Dwight D. Eisenhower, un programme d'assistance militaire annuel à l'Indochine d'environ deux cents millions de dollars (soit un peu plus d'un milliard de dollars 1993) et une stratégie en quête de politique. L'administration Truman n'avait pas eu à combler l'écart latent entre sa doctrine stratégique et ses convictions morales, ni à choisir entre les raisons de la géopolitique et les capacités de l'Amérique : c'est Eisenhower qui se heurta à la première difficulté, tandis que Kennedy, Johnson et Nixon durent affronter la seconde.

L'administration Eisenhower ne remit pas en cause l'engagement des États-Unis à veiller à la sécurité dans la région. Mais elle s'efforça de concilier sa doctrine stratégique et ses convictions morales en intensifiant ses pressions pour obtenir une réforme en Indochine. En mai 1953 – quatre mois après son entrée en fonctions – Eisenhower pria instamment l'ambassadeur américain en France, Douglas Dillon, de presser les Français de désigner de nouveaux dirigeants en Indochine, habilités à « remporter la victoire » et à annoncer publiquement en même temps, « de façon claire et sans équivoque, en le répétant aussi souvent que souhaitable », que le pays se verrait accorder l'indépendance « dès que la victoire sur les communistes serait acquise<sup>21</sup> ». En juillet, Eisenhower se plaignit au sénateur Ralph Flanders que l'engagement du gouvernement français à l'égard de l'indépendance s'exprimait de façon « obscure et détournée, et non hardie, directe et répétée<sup>22</sup> ».

Pour la France, le problème était tout autre. Ses forces s'enlisaient dans une guérilla exaspérante, dont elles n'avaient pas la moindre expérience. Dans une guerre conventionnelle comportant des lignes de front précises, une puissance de feu supérieure a généralement le dernier mot. En revanche, une guérilla ne se fait pas habituellement depuis des positions fixes, et les partisans se cachent au sein de la population. Dans une guerre conventionnelle, on cherche à contrôler un territoire ; dans une guerre de partisans, la sécurité d'une population est en jeu. N'étant attachée à la défense d'aucun territoire particulier, l'armée de guérilla se trouve en position de déterminer dans une large mesure le champ de bataille et de définir les pertes dans les *deux* camps.

Dans une guerre conventionnelle, un taux de réussite de 75 % au combat assure la victoire. Dans une guerre de partisans, la protection de la population pendant 75 % du temps seulement garantit la défaite. 100 % de sécurité dans 75 % du pays est infiniment préférable à 75 % de sécurité sur 100 % du territoire. Si les forces de défense ne peuvent assurer la sécurité de la population – du moins dans la zone qu'elles jugent essentielle –, la guérilla triomphera tôt ou tard.

L'équation fondamentale d'une guerre de partisans est aussi simple que difficile à résoudre : l'armée de guérilla a le dessus tant qu'elle réussit à ne pas perdre ; l'armée conventionnelle est vouée à la défaite si elle ne remporte pas une victoire indiscutable. Il n'existe presque jamais de situation verrouillée. Tout pays s'engageant dans une guérilla doit se préparer à une longue lutte. L'armée de guérilla peut poursuivre une tactique de raids éclairs pendant une période prolongée, même avec des forces considérablement diminuées. La

victoire franche survient très rarement ; les guerres de partisans couronnées de succès s'éternisent. Les exemples les plus remarquables de victoire sur des forces de guérilla sont ceux de la Malaisie et de la Grèce, où les forces de défense l'emportèrent parce que les guérilleros étaient coupés de leurs sources extérieures d'approvisionnement (en raison de la géographie en Malaisie, de la rupture de Tito avec Moscou en Grèce).

Ni l'armée française, ni l'armée américaine qui lui succéda dix ans plus tard ne surent s'adapter à la guerre de partisans. L'une comme l'autre firent le seul type de guerre qu'elles comprenaient et pour lequel on les avait formées et équipées : une guerre conventionnelle classique, reposant sur des lignes de front clairement tracées. Comptant sur la supériorité de leur force de feu, les deux armées recherchèrent une guerre d'usure. Toutes deux virent cette stratégie se retourner contre elles du fait que l'ennemi, se battant dans son pays, était en mesure de les épuiser à force de patience et d'entretenir des moyens de pression à l'intérieur de chacune d'elles en vue de mettre fin au conflit. Les pertes continuaient d'augmenter, sans qu'on parvienne à déterminer les critères sur lesquels définir un progrès.

La France reconnut sa défaite plus vite que l'Amérique, car ses forces armées ne disposaient d'aucune marge pour tenir tout le Viêt-nam ; elles étaient trois fois moins nombreuses que celles finalement engagées par l'Amérique pour défendre la moitié du pays. La France se trouvait prise entre deux feux, comme l'Amérique dix ans plus tard : chaque fois qu'elle concentrait ses forces autour des centres habités, les communistes dominaient la plus grande partie des zones rurales ; quand elle essayait de se déployer pour protéger les campagnes, les communistes attaquaient l'un après l'autre les villes et les forts.

Quelque chose au Viêt-nam tint obstinément en échec la force de raisonnement des étrangers qui s'y aventurèrent. Curieusement, la guerre d'Indochine atteignit son point culminant à Diên Biên Phu, un carrefour isolé à la pointe nord-ouest du Viêt-nam, à proximité de la frontière laotienne. La France y avait placé des troupes d'élite en espérant attirer les communistes dans une véritable guerre d'usure, et, ce faisant, s'était mise dans une situation impossible. Si les communistes décidaient de ne pas tenir compte du déploiement français, ces forces perdraient leur temps dans une position éloignée des zones stratégiques. S'ils mordaient à l'hameçon, c'est qu'ils se savaient à l'aube d'une victoire décisive. La France en était réduite à choisir entre l'inutilité et la défaite.

Les Français avaient grandement sous-estimé l'endurance et l'ingéniosité de leurs adversaires – comme le feraient les Américains dix ans plus tard. Le 13 mars 1954, les Nord-Vietnamiens lancèrent une attaque générale sur Diên Biên Phu et s'emparèrent, dès le premier assaut, de deux forts périphériques censés tenir les collines. Ils utilisèrent pour ce faire un matériel d'artillerie dont on ne les savait même pas possesseurs, et qui avait été fourni par la Chine au lendemain de la guerre de Corée. Désormais, l'anéantissement du reste de la force française n'était plus qu'une question de temps. Épuisé par ce qui était devenu une guerre d'usure, et ne voyant guère l'utilité de continuer le combat

pour se retirer ensuite d'Indochine sous la pression américaine, le gouvernement français nouvellement au pouvoir accepta une proposition soviétique de conférence sur l'Indochine, qui débiterait en avril à Genève.

L'imminence de la conférence amena les communistes à intensifier leur pression militaire et obligea l'administration Eisenhower à se prononcer clairement. La chute de Diên Biên Phu contraindrait la France à céder aux communistes sinon tout le Viêt-nam, du moins une fraction importante du pays. Or Diên Biên Phu ne pouvait être sauvé que par une escalade militaire importante que la France n'avait ni les ressources ni la volonté d'assumer. Les États-Unis appuieraient-ils la théorie des dominos par une action militaire directe ?

Lorsque le chef d'état-major français, le général Paul Ély, se rendit à Washington le 23 mars, l'amiral Arthur Radford, président de l'état-major interarmes, le laissa avec l'impression qu'il allait recommander une frappe aérienne massive contre les positions communistes encerclant Diên Biên Phu – prévoyant même peut-être l'emploi d'armes nucléaires. Mais Dulles était bien trop attaché à la sécurité collective pour envisager une action de cette nature sans d'abord préparer le terrain sur le plan diplomatique. Dans un discours important du 29 mars 1954, il préconisa, en fait, une action militaire collective pour sauver l'Indochine des communistes, reprenant l'argument classique des adversaires de l'*appeasement* : toute action différée exigerait des opérations bien plus coûteuses par la suite.

[...] l'imposition à l'Asie du Sud-Est du régime politique de la Russie communiste et de son allié communiste chinois par quelque moyen que ce soit constituerait une grave menace pour toute la communauté libre. Les États-Unis estiment que cette éventualité ne doit pas être acceptée passivement, mais qu'il faut lui opposer une action unifiée. Celle-ci pourrait inclure des risques sérieux, mais ces risques sont très inférieurs à ceux que nous devons affronter dans quelques années si nous n'osons pas faire preuve de détermination aujourd'hui [...] <sup>23</sup>.

Sous l'étendard de l'« action unifiée », Dulles proposait de créer une coalition formée par les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et les États associés d'Indochine, pour arrêter l'expansion communiste en Indochine. Eisenhower réclama lui aussi une action collective, bien que ce fût presque certainement pour circonvier le projet plus que pour l'encourager. Sherman Adams, le chef d'état-major d'Eisenhower, évoquait ainsi la conviction profonde du président : « Ayant évité une guerre totale avec la Chine rouge l'année précédente en Corée, lorsqu'il avait le soutien des Nations unies, il n'avait pas la moindre intention d'en provoquer une en Indochine [...] sans les Britanniques et les autres alliés occidentaux <sup>24</sup>. »

Eisenhower incarnait ce curieux phénomène de la politique américaine qui veut que les présidents à première vue les moins retors se révèlent souvent les plus complexes. À cet égard, il annonçait parfaitement Ronald Reagan : ne parvenait-il pas à cacher un extraordinaire talent de manipulateur sous un

vernissés d'affabilité bon enfant ? Comme il le ferait à propos de Suez deux ans plus tard, puis de nouveau à propos de Berlin, Dulles prônait une ligne dure – en l'occurrence, le plan Radford d'intervention aérienne ou une variante. Eisenhower préférait presque sûrement faire l'économie d'une action militaire. Il connaissait trop ce terrain pour croire qu'une seule frappe aérienne suffirait, et répugnait à user de représailles massives (la stratégie officielle) contre la Chine. Et une guerre terrestre prolongée en Asie du Sud-Est ne le tentait pas. Il avait suffisamment tâté de la diplomatie de coalition pour comprendre qu'on ne mettrait certainement pas sur pied une « action unifiée » dans un délai suffisant pour changer le sort de Diên Biên Phu. Cela lui offrait une porte de sortie commode, puisqu'il préférait sans aucun doute perdre l'Indochine plutôt que de laisser souiller l'Amérique par une accusation de colonialisme. Comme il l'écrivit dans un passage non publié de ses mémoires :

[...] le fait qu'on tienne les États-Unis pour la plus puissante des puissances anticoloniales est un atout d'une valeur inestimable pour le monde libre [...]. Aussi la position morale des États-Unis devait-elle être encore plus protégée que le delta du Tonkin, voire que toute l'Indochine<sup>25</sup>.

Quelles que fussent leurs réserves personnelles, Dulles et Eisenhower ne ménagèrent pas leur peine pour faire de l'« action unifiée » une réalité. Le 4 avril 1954, dans une longue lettre, Eisenhower en appela à Churchill, qui vivait alors sa dernière année de Premier ministre :

S'ils [la France] ne s'en sortent pas et que l'Indochine passe aux mains des communistes, les conséquences ultimes sur votre position stratégique mondiale et la nôtre, compte tenu du changement de rapport des forces qui s'ensuivrait dans toute l'Asie et le Pacifique, risqueraient d'être catastrophiques et, je le sais, inacceptables pour vous comme pour moi. On voit mal comment la Thaïlande, la Birmanie et l'Indonésie pourraient être tenues à l'écart de l'emprise communiste. La Malaisie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande seraient directement menacées. La chaîne d'îles côtières serait rompue. La pression économique sur le Japon, privé dès lors des marchés et des sources non communistes de denrées alimentaires et de matières brutes, serait telle pendant un temps qu'on voit mal comment on pourrait l'empêcher de parvenir à un arrangement avec le monde communiste, qui associerait la main-d'œuvre et les ressources naturelles de l'Asie à son potentiel industriel<sup>26</sup>.

Churchill, toutefois, éprouvait des doutes, et Eisenhower n'aborda plus le sujet. Bien qu'extrêmement attaché aux « liens spéciaux » avec l'Amérique, Churchill était avant tout sujet britannique et entrevoyait plus de dangers que de gains possibles en Indochine. Il ne souscrivait pas à une théorie qui prévoyait aussi inexorablement la chute des dominos, ou qu'un revers colonial dût conduire nécessairement à une catastrophe mondiale.

De l'avis de Churchill et d'Anthony Eden, on ne pouvait mieux défendre

l'Asie du Sud-Est qu'aux frontières de la Malaisie ; Churchill répondit donc, sans s'engager, qu'Eden transmettrait la décision du cabinet britannique à Dulles, sur le point de partir pour Londres. La réserve de Churchill prouvait clairement que la Grande-Bretagne cherchait à amortir son refus d'une « action unifiée ». (En cas de réponse positive, le Premier ministre se serait sûrement fait un plaisir d'annoncer lui-même la bonne nouvelle.) Mais Eden éprouvait pour Dulles une antipathie proverbiale. Avant même l'arrivée du secrétaire d'État, il déclara d'ailleurs qu'il était « peu réaliste de croire que les conditions d'un vainqueur puissent être imposées à un ennemi invaincu<sup>27</sup> ».

Le 26 avril, Churchill exprima de vive voix ses réserves à l'amiral Radford, de passage à Londres. D'après le procès-verbal de l'entretien, Churchill évoqua le danger d'une « guerre à la périphérie, où les Russes étaient forts et pouvaient mobiliser l'enthousiasme des peuples nationalistes et opprimés<sup>28</sup> ». De fait, la Grande-Bretagne n'avait aucune raison de s'engager dans une cause que Churchill décrivait en ces termes :

Le peuple britannique n'aurait pas été facilement influencé par ce qui s'est passé dans les jungles lointaines de l'Asie du Sud-Est ; mais il savait en revanche qu'il y avait une puissante base américaine en East Anglia et qu'une guerre avec la Chine qui invoquerait le pacte sino-soviétique pourrait signifier une attaque à la bombe à hydrogène sur ces îles<sup>29</sup>.

Surtout, une telle guerre aurait contrarié le grand rêve du guerrier dans sa dernière année de mandat : organiser une rencontre au sommet avec les dirigeants poststaliniens « destinée à faire comprendre aux Russes toutes les implications de la force occidentale et à les convaincre qu'une guerre serait insensée<sup>30</sup> » (voir le chapitre 20).

À ce stade, et quelle qu'eût été la décision de la Grande-Bretagne, l'« action unifiée » ne pouvait plus sauver Diên Biên Phu, qui tomba le 7 mai alors même que les diplomates débattaient de l'Indochine à Genève. Comme il arrive souvent lorsqu'on invoque la sécurité collective, l'« action unifiée » s'était transformée en alibi pour ne rien faire.

Le débat sur une intervention à Diên Biên Phu montra surtout la confusion qui commençait à obscurcir la ligne de conduite à l'égard du Viêt-nam et la difficulté grandissante de concilier l'analyse géopolitique, la doctrine stratégique et les convictions morales. Si une victoire communiste en Indochine entraînait la chute des dominos du Japon à l'Indonésie, comme l'avait prédit Eisenhower dans sa lettre à Churchill et au cours d'une conférence de presse le 7 avril, l'Amérique se verrait obligée de fixer une limite sans se soucier de la réaction des autres pays, d'autant que la contribution militaire des éventuels participants à l'« action unifiée » serait surtout symbolique. Bien que préférable, l'action collective n'était sûrement pas une condition préalable à la défense de l'équilibre mondial, à supposer qu'il fût vraiment en jeu. Par ailleurs, à peu près au moment où il tentait de mettre sur pied l'« action collective », Washington avait modifié sa doctrine militaire et admis le principe des

«représailles massives». Proposer de frapper à la source de l'agression signifiait, concrètement, qu'une guerre ayant l'Indochine pour enjeu viserait la Chine. Or aucun principe moral ou politique ne justifiait des raids aériens contre un pays qui ne participait que de manière indirecte à la guerre du Viêt-nam, et pour une cause que Churchill décrivait à Radford comme trop périphérique et trop dangereuse pour rallier durablement le soutien de l'opinion publique.

Il ne fait aucun doute que les dirigeants poststaliniens du Kremlin se seraient montrés extrêmement réticents, pendant leur première année au pouvoir, à affronter l'Amérique au nom de la Chine. Toutefois, comme les chefs militaires de l'Amérique étaient incapables de préciser leurs cibles et d'évaluer les conséquences probables de représailles massives contre la Chine (ou en Indochine, en l'occurrence), et puisque l'indépendance de l'Indochine restait à l'état de projet, il n'existait aucun fondement réaliste à une intervention. Eisenhower ajourna sagement l'épreuve de force, estimant qu'il fallait d'abord harmoniser les divers éléments de l'approche américaine. Malheureusement, ils ne l'étaient toujours pas dix ans plus tard, lorsque l'Amérique, inconsciente de l'ampleur de l'entreprise, s'attela avec confiance à la tâche qui avait valu à la France un échec aussi cuisant.

Comme l'Union soviétique et la Chine craignaient une intervention américaine, la diplomatie Eisenhower-Dulles, jouant sur les menaces implicites, ne fut pas étrangère aux résultats de la conférence de Genève, bien plus positifs à première vue que ne le garantissait la situation militaire sur le terrain. Les accords de Genève de 1954 prévoyaient un partage du Viêt-nam le long du 17<sup>e</sup> parallèle. Afin de laisser la porte ouverte à l'unification, la ligne de partage n'était pas conçue comme une «frontière politique», mais comme un dispositif administratif destiné à faciliter le regroupement des forces militaires avant l'organisation d'élections sous contrôle international. Celles-ci devaient avoir lieu dans un délai de deux ans. Toutes les forces extérieures devaient avoir quitté les trois États indochinois dans les trois cents jours; la présence de bases étrangères et les alliances avec d'autres pays étaient proscrites.

L'énoncé des diverses dispositions des accords laisserait croire, à tort, à leur caractère formel et rigoureux. Plusieurs pays en avaient signé les différents chapitres, mais il n'y avait pas de parties contractantes, donc pas d'«obligations collectives<sup>31</sup>». Par la suite, Richard Nixon résuma ainsi ce composé hybride : «Neuf pays se réunirent à la conférence et émirent six déclarations unilatérales, trois accords de cessez-le-feu bilatéraux et une déclaration non signée<sup>32</sup>.»

Les accords de Genève permettaient, en fait, de mettre fin aux hostilités, de partager le Viêt-nam et de reporter le règlement politique à plus tard. Les analystes amateurs invoquent souvent l'ambiguïté de ces accords pour prouver la confusion ou la duplicité des négociateurs – une accusation qu'on porterait plus tard contre les accords de paix signés à Paris en 1973. Pourtant, des documents ambigus comme les accords de Genève sont, le plus souvent, le reflet de la réalité; ils règlent ce qu'il est possible de régler, mais on sait qu'il faudra attendre des situations nouvelles pour les perfectionner. Tantôt cet intervalle

permet à une nouvelle constellation politique d'émerger sans conflit ; tantôt le conflit se rallume, obligeant chaque partie à revoir son offre.

En 1954, il se mit en place une situation verrouillée qu'aucune des parties n'était encore en mesure de débloquent. L'Union soviétique ne se sentait pas prête pour un affrontement si tôt après la mort de Staline et n'avait que des intérêts marginaux en Asie du Sud-Est ; la Chine redoutait une autre guerre avec l'Amérique moins d'un an après la fin du conflit coréen (surtout au vu de la nouvelle doctrine américaine de représailles massives) ; la France avait amorcé son retrait de la région ; les États-Unis manquaient de stratégie et du soutien de leur opinion publique pour risquer une intervention ; et les communistes vietnamiens n'étaient pas encore assez forts pour continuer la guerre sans sources d'approvisionnement extérieures.

En même temps, aucun des acquis de la conférence de Genève ne modifiait les conceptions fondamentales des protagonistes. L'administration Eisenhower restait convaincue que l'Indochine était la clé de l'équilibre des forces asiatique – voire mondial ; et elle n'avait pas définitivement renoncé à l'intervention militaire, mais seulement à une intervention aux côtés de la France coloniale. Le Viêt-nam du Nord entendait toujours unifier toute l'Indochine sous un régime communiste, objectif pour lequel ses dirigeants se battaient depuis vingt ans. La nouvelle direction soviétique continuait d'affirmer son engagement dans la lutte des classes internationale. En termes de doctrine, la Chine se montrait le pays communiste le plus extrémiste, même si, comme on l'apprit après plusieurs décennies, elle passait habituellement ses convictions idéologiques au filtre de son intérêt national. Et l'idée que la Chine se faisait de son intérêt national expliquait son attitude ambivalente envers la présence d'une grande puissance, même communiste, à sa frontière méridionale – conséquence inévitable de toute unification de l'Indochine sous un régime communiste.

Dulles manœuvra habilement dans ces fourrés. Ses préférences allaient presque sûrement à une intervention militaire et à la destruction du communisme, même dans le Nord. Il déclara notamment, le 13 avril 1954, que la seule issue « satisfaisante » consistait en un retrait total du communisme d'Indochine<sup>33</sup>. Au lieu de quoi il se retrouva siéger à une conférence qui ne pouvait qu'aboutir à donner au régime communiste du Viêt-nam du Nord une apparence de légitimité, qui étendrait à son tour l'influence communiste dans toute l'Indochine. Avec toute la répugnance d'un « puritain dans une maison mal famée<sup>34</sup> », Dulles s'efforça de mettre sur pied un règlement qui, bien que propre « à nous donner des haut-le-cœur », ne serait pas « entaché de colonialisme français<sup>35</sup> ». Pour la première fois depuis l'engagement américain en Indochine, l'analyse stratégique et les convictions morales convergeaient. L'Amérique, déclara Dulles, voulait faciliter un accord sur « des décisions qui aideraient les nations de cette zone à jouir pacifiquement de l'intégrité nationale et de l'indépendance politique sous des gouvernements stables et libres, en ayant la possibilité de développer leur économie<sup>36</sup> ».

Pourtant, les États-Unis avaient refusé de participer officiellement à la

conférence de Genève. Ils essayèrent en fait d'être à la fois présents et absents – suffisamment présents sur la scène pour défendre leurs principes, mais assez en retrait pour éviter l'opprobre s'ils en abandonnaient certains. L'Amérique exprima pleinement ses ambiguïtés en précisant qu'elle avait « pris note » des déclarations finales et « s'abstiendrait de les contrarier par la force ou la menace ». Mais, en même temps, « elle prendrait très au sérieux toute reprise de l'agression violant les accords précités et y verrait une grave menace pour la paix et la sécurité internationales<sup>37</sup> ». Je ne connais pas d'autre exemple, dans l'histoire diplomatique, de garantie d'un accord qu'une nation ait refusé de signer et sur lequel elle ait exprimé d'aussi fortes réserves.

Dulles n'avait pas réussi à prévenir la consolidation communiste du Viêt-nam du Nord, mais il espérait empêcher la chute des dominos dans le reste de l'Indochine. Face à ce que Eisenhower et lui considéraient comme les maux jumeaux du colonialisme et du communisme, il s'était délesté du colonialisme français et pouvait désormais s'employer à faire barrage au communisme. D'après lui, Genève avait eu le mérite de créer un cadre politique qui harmonisait les objectifs politiques et militaires de l'Amérique et fournissait un bon fondement juridique pour contrer les nouvelles initiatives communistes.

Les communistes, eux, se préoccupaient d'établir leur régime au nord du 17<sup>e</sup> parallèle et procédaient avec une sauvagerie terrible, tuant au moins 50 000 personnes et en enfermant 100 000 autres dans des camps de concentration. Quelque 80 000 à 100 000 guérilleros communistes firent mouvement vers le nord, cependant qu'un million de Nord-Vietnamiens se réfugiaient au Viêt-nam du Sud, où les États-Unis trouvèrent en Ngô Đình Diêm un dirigeant qu'ils pensaient pouvoir soutenir. Il s'honorait d'un passé nationaliste immaculé ; malheureusement, l'attachement inconditionnel à la démocratie n'était pas son fort.

La sage décision d'Eisenhower de ne pas se laisser entraîner au Viêt-nam en 1954 ne relevait pas de la stratégie, mais de la tactique. Après Genève, Dulles et lui restèrent convaincus de l'importance stratégique décisive de l'Indochine. Tandis que celle-ci réglait ses problèmes, Dulles mettait une dernière main au cadre de la sécurité collective, qui avait paru faiblir au début de l'année. L'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), qui vit le jour en septembre 1954, regroupait, en plus des États-Unis, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et la France. Il lui manquait toutefois un objectif politique commun ou un moyen d'assistance mutuelle. Au point que les pays qui y adhéraient avaient moins d'importance que ceux qui refusaient d'y participer. L'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et la Birmanie préféraient chercher la sécurité dans la neutralité, et les accords de Genève interdisaient aux trois États indochinois d'en faire partie. Quant aux alliées européennes de l'Amérique, la France et la Grande-Bretagne, elles n'étaient certainement pas prêtes à courir de risques pour une région dont elles venaient d'être chassées. La France – et, à un degré moindre, la Grande-Bretagne – entrèrent presque sûrement dans l'OTASE pour obtenir un droit de veto sur les initiatives de l'Amérique qu'elles jugeraient imprudentes.

Les obligations formelles au sein de l'OTASE restaient assez floues. Demandant aux signataires de répondre à un « danger commun » par leurs « règles constitutionnelles », le traité n'établissait aucun critère définissant le danger commun et ne mettait en place aucun mécanisme d'action commune – à la différence de l'OTAN. Toutefois, l'OTASE servait l'objectif de Dulles en fournissant un cadre juridique à la défense de l'Indochine. C'est pourquoi, assez bizarrement, l'OTASE se montrait plus explicite sur une agression communiste contre les trois nations de l'Indochine – interdites d'adhésion par les accords de Genève – que sur une attaque communiste contre les États signataires. Un protocole séparé qualifiait les menaces sur le Laos, le Cambodge et le Viêt-nam du Sud d'hostiles à la paix et à la sécurité des signataires, fournissant ainsi, de fait, une garantie unilatérale<sup>38</sup>.

Tout dépendait à présent des nouveaux États de l'Indochine, en particulier du Viêt-nam du Sud : pouvaient-ils devenir pleinement souverains ? Aucun d'entre eux n'avait jamais connu de gouvernement unique et indépendant à l'intérieur de ses frontières actuelles. Les Français avaient découpé le Viêt-nam en trois régions – Tonkin, Annam et Cochinchine –, gouvernées respectivement par Hanoi, Huê (l'ancienne capitale impériale) et Saïgon. La région autour de Saïgon et du delta du Mekong n'avait été colonisée par les Vietnamiens qu'assez récemment, au XIX<sup>e</sup> siècle, à peu près au moment de l'arrivée des Français. Les autorités en place consistaient en un fatras de fonctionnaires formés par les Français et en un labyrinthe de sociétés secrètes – les sectes, comme on les appelait –, dont certaines étaient d'essence religieuse, mais qui toutes subvenaient à leurs besoins et défendaient leur autonomie en pressurant la population.

Diêm, le nouveau chef de l'État, était le fils d'un dignitaire de la cour impériale de Huê. Élevé à l'école catholique, il avait servi plusieurs années dans l'administration coloniale à Hanoi, puis avait démissionné lorsque les Français avaient refusé de mettre en œuvre certaines des réformes qu'il proposait. Il avait passé les vingt années suivantes en lettré reclus, dans son propre pays ou en exil à l'étranger – principalement en Amérique –, refusant les offres des Japonais, des communistes et des dirigeants vietnamiens, appuyés par les Français, désireux de le compter dans leurs divers gouvernements.

Les leaders des mouvements dits de libération ont pour particularité de ne pas être des démocrates ; ils endurent des années d'exil et de prison en imaginant les transformations qu'ils apporteront après s'être emparés du pouvoir. L'humilité figure rarement au nombre de leurs vertus ; sinon, ce ne seraient pas des révolutionnaires. L'installation d'un gouvernement qui puisse faire l'économie de son chef – l'essence de la démocratie – leur paraît une contradiction dans les termes. Les leaders des luttes pour l'indépendance ont tendance à être des héros, et les héros ne se montrent pas, en règle générale, des compagnons de tout repos.

À ces traits de personnalité, Diêm associait aussi la tradition politique confucéenne du Viêt-nam. Contrairement à la théorie démocratique, selon laquelle la vérité jaillit du choc des idées, le confucianisme tient que la vérité

est objective et ne peut être entrevue que par l'étude assidue et l'instruction, ce dont seuls un petit nombre sont jugés capables. Sa quête de la vérité n'accorde pas aux idées en conflit un mérite égal, comme le fait la théorie démocratique. Puisqu'il n'existe qu'une seule et unique vérité, ce qui n'est pas vrai ne saurait avoir aucune valeur ni sortir renforcé par la compétition. Le confucianisme se révèle donc essentiellement hiérarchique et élitiste, privilégiant la loyauté envers la famille, les institutions et l'autorité. Aucune des sociétés qu'il a influencées n'a encore produit de système pluraliste satisfaisant (le Taiwan des années 1990 étant celui qui s'en approche le plus).

En 1954, il n'existait guère de fondement au Viêt-nam du Sud sur lequel asseoir une nation, et encore moins la démocratie. Or ni l'évaluation stratégique effectuée par l'Amérique, ni sa conviction qu'il fallait sauver le Viêt-nam du Sud par des réformes démocratiques, ne tenaient compte de ces réalités. Avec la ferveur de l'innocence, l'administration Eisenhower se lança tête baissée dans la défense du Viêt-nam du Sud contre l'agression communiste et dans la construction d'une nation, afin de permettre à cette société, dont la culture est si différente de celle de l'Amérique, de défendre sa jeune indépendance et de pratiquer la liberté au sens où les Américains l'entendent.

Depuis le début, Dulles préconisait d'appuyer Diêm, «seul cheval disponible». En octobre 1954, Eisenhower fit de nécessité vertu en promettant à Diêm de l'aider en fonction «des progrès accomplis [...] dans la mise en œuvre des réformes nécessaires». L'aide américaine serait «associée» à un Viêt-nam indépendant «doté d'un gouvernement fort [...] assez attentif aux aspirations nationalistes de son peuple» pour s'attirer le respect national et international<sup>39</sup>.

Pendant quelques années, toutes les pièces du puzzle parurent se mettre en place. Lorsque le mandat de l'administration Eisenhower prit fin, les États-Unis avaient accordé au Viêt-nam du Sud plus d'un million de dollars d'aide; un contingent de 1 500 Américains travaillaient sur place; l'ambassade américaine à Saïgon devint l'une des plus grandes missions américaines du monde. Le Military Advisory Group, fort de 692 conseillers, n'avait tenu aucun compte du contingentement du personnel d'aide militaire fixé par les accords de Genève<sup>40</sup>.

Contre toute attente, et avec l'aide massive des services de renseignement américains, Diêm se débarrassa des sociétés secrètes, stabilisa l'économie et parvint à mettre en place une autorité centrale, autant d'exploits accueillis très favorablement aux États-Unis. Après une visite au Viêt-nam en 1955, le sénateur Mike Mansfield rapportait que Diêm incarnait un «nationalisme authentique»; il avait fait sienne «la cause perdue de la liberté et lui avait insufflé une nouvelle vie<sup>41</sup>». Le sénateur John F. Kennedy avalisa les piliers jumeaux de la politique américaine au Viêt-nam, la sécurité et la démocratie, faisant de celui-ci non seulement la «clé de voûte» de la sécurité en Asie du Sud-Est, mais «un banc d'essai de la démocratie en Asie<sup>42</sup>».

La suite des événements démontra rapidement que l'Amérique s'était réjouie trop tôt. Son postulat, à savoir que sa marque déposée de démocratie pouvait s'exporter telle quelle, révélait ses imperfections. En Occident, le

pluralisme politique avait prospéré au sein de sociétés cohérentes, où un fort consensus social existait depuis assez longtemps pour qu'on pût tolérer une opposition sans mettre en péril la survie de l'État. Mais, lorsqu'une nation n'existe pas encore, toute opposition apparaît comme un danger compromettant son avènement, surtout lorsqu'il n'existe pas de société civile. Dans ces conditions, la tentation est forte, souvent irrésistible, d'associer opposition et trahison.

Toutes ces tendances se trouvèrent amplifiées par la guérilla. Au Viêt-nam, elle n'avait jamais pris fin, mais, en 1959, elle passa à la vitesse supérieure. L'objectif des guérilleros est toujours d'empêcher l'affermissement d'institutions stables et légitimes. C'est pourquoi ils prennent pour cible aussi bien les pires gouvernements que les meilleurs. Les pires pour s'attirer la sympathie du peuple en « châtiant » des responsables corrompus ou tyranniques; les meilleurs, afin d'empêcher le gouvernement d'acquérir une légitimité et de décourager le service de la nation.

En 1960, quelque 2 500 responsables sud-vietnamiens étaient assassinés chaque année<sup>43</sup>. Seule une poignée d'individus fortement motivés, et une proportion nettement supérieure de personnages corrompus, acceptaient de courir de tels risques. Dans la compétition entre la construction de la nation et le chaos, entre la démocratie et la répression, la guérilla jouissait d'un énorme avantage. À supposer que Diêm eût été un réformateur s'inspirant du modèle américain, on peut se demander s'il aurait pu gagner la course contre la montre qu'exigeait la mise en œuvre des réformes, s'il aurait pu éviter le chaos. Mais il est vrai aussi que même si le pays n'avait pas été enlisé dans la guérilla, Diêm ne se serait pas conduit en démocrate. Ce mandarin prenait pour modèle le chef d'État confucéen gouvernant par la vertu et non par le consensus, et qui tirait sa légitimité du succès, ce qu'on appelait le mandat du ciel. Diêm se méfiait instinctivement de l'idée d'opposition légitime, comme tous les dirigeants chinois de Pékin à Singapour, et presque tous ceux de l'Asie du Sud-Est, pourtant confrontés à des difficultés intérieures beaucoup moins graves. Pendant un temps, les succès remportés par Diêm dans la construction nationale masquèrent les lenteurs de la réforme démocratique. Mais, à mesure que la sécurité au Viêt-nam du Sud se dégradait, les conflits latents entre les valeurs américaines et les traditions sud-vietnamiennes s'accrochèrent.

En dépit de la mise au point d'une armée sud-vietnamienne (avec l'appui américain), le problème de la sécurité s'aggravait de jour en jour. Or les militaires américains étaient animés de la même confiance que les réformateurs politiques aux États-Unis. Comme eux, ils étaient convaincus d'avoir plus ou moins découvert la recette du succès dans un pays déchiré par les conflits, et éloigné des États-Unis tant par la géographie que par la culture. Ils entreprirent de construire une armée vietnamienne sur le modèle de la leur. Les forces armées américaines étaient formées pour se battre en Europe; leur seule et unique expérience du monde en développement remontait à la Corée, où elles avaient eu pour mission de combattre une armée conventionnelle franchissant une ligne de démarcation internationalement reconnue, au milieu d'une popu-

lation qui leur était en général acquise – une situation très voisine de celle que les états-majors prévoyaient en Europe. Mais, au Viêt-nam, la guerre ignorait les lignes de front nettement marquées; l'ennemi, ravitaillé par Hanoi, ne défendait rien et attaquait sans discrimination; il était à la fois partout et nulle part.

Dès son arrivée au Viêt-nam, la direction militaire entreprit d'appliquer ses méthodes habituelles : une guerre d'usure reposant sur la puissance de feu, la mécanisation, la mobilité. Or, aucune de ces trois méthodes n'avait la moindre chance de réussir au Viêt-nam. Et l'armée sud-vietnamienne, entraînée par les Américains, se trouva bientôt prise dans le même piège que le corps expéditionnaire français dix ans auparavant. La guerre d'usure donne ses meilleurs résultats contre un adversaire qui n'a d'autre choix que de défendre un avantage vital. Ce qui est rarement le cas des guérilleros. Sa mécanisation et son organisation en divisions firent que l'armée vietnamienne devint presque inutilisable sur son propre terrain.

Dans cette phase initiale de l'engagement américain au Viêt-nam, la guérilla était encore dans les langes, et le problème militaire n'occupait pas encore le devant de la scène. On pouvait donc espérer des progrès. Ce n'est qu'à la fin de l'administration Eisenhower qu'Hanoi donna un coup d'accélérateur à la lutte armée, et il s'écoula encore quelque temps avant que les Nord-Vietnamiens soient en mesure de mettre en place une logistique capable d'approvisionner une guérilla sur une grande échelle. Pour ce faire, ils envahirent le Laos, petit État pacifique et neutre, où ils construisirent ce qu'on appela la piste Hô Chi Minh.

Le Laos constituait, de fait, le principal souci de Eisenhower au moment où il s'apprêtait à passer le relais. Dans son ouvrage intitulé *Waging Peace*, il expliquait que ce pays occupait une position stratégique du point de vue de la théorie des dominos :

[...] la chute du Laos entre les mains du communisme pourrait signifier ensuite, de la même façon qu'une rangée de dominos basculant les uns après les autres, celle de ses voisins encore libres : le Cambodge et le Viêt-nam du Sud et, selon toute probabilité, la Thaïlande et la Birmanie. Un tel enchaînement ouvrirait la voie à la mainmise communiste sur toute l'Asie du Sud-Est<sup>44</sup>.

Eisenhower jugeait l'indépendance du Laos si cruciale qu'il était prêt à « se battre avec nos alliés ou sans eux<sup>45</sup> ». Parmi les recommandations qu'il fit à son successeur, Kennedy, entre l'élection et la passation des pouvoirs en janvier 1961, il insista particulièrement sur la défense du Laos.

Tandis que les États-Unis changeaient de président, le niveau et la nature de l'engagement américain en Indochine ne compromettaient pas encore irréparablement la crédibilité mondiale de l'Amérique. L'effort américain restait plus ou moins lié aux objectifs de sécurité régionale; et il n'avait pas encore atteint des proportions le justifiant.

La théorie des dominos était devenue la philosophie du temps et elle fut

bien peu contestée. Mais, comme la doctrine Wilson elle-même, elle péchait non pas tant parce qu'elle était erronée, mais parce qu'elle était indifférenciée. Le vrai problème posé par le Viêt-nam n'était pas de savoir s'il fallait s'opposer au communisme en Asie, mais s'il fallait vraiment tracer la démarcation le long du 17<sup>e</sup> parallèle; non pas ce qui se passerait en Indochine si le domino sud-vietnamien tombait, mais si l'on pouvait tracer une autre ligne de défense aux frontières, disons, de la Malaisie.

Le problème ne fut jamais examiné avec attention sous l'angle de la géopolitique. Formée par les leçons de Munich, la génération de dirigeants américains maintenant aux affaires estimait que reculer aggravait les difficultés et était, surtout, indéfendable sur le plan moral. C'est d'ailleurs en ces termes qu'Eisenhower justifiait l'engagement américain en 1959 :

[...] nos propres intérêts nationaux exigent un peu d'aide de notre part pour maintenir au Viêt-nam le moral, le progrès économique et la force militaire qui lui sont nécessaires pour continuer à vivre libre [...]. Le prix que nous aurons à payer si nous continuons d'ignorer ces problèmes sera infiniment supérieur à ce que nous devons assumer aujourd'hui : en fait, à ce que nous pouvons nous permettre<sup>46</sup>.

Sa tradition universaliste ne permettait pas à l'Amérique d'opérer une distinction entre les éventuelles victimes en se fondant sur des considérations stratégiques. Et lorsque les dirigeants américains invoquaient l'altruisme de leur nation, c'est parce qu'ils y croyaient sincèrement; ils défendaient plus volontiers un pays pour justifier un principe que pour défendre l'intérêt national de leur pays.

En choisissant d'arrêter au Viêt-nam l'expansionnisme soviétique, l'Amérique se condamnait à affronter un jour ou l'autre de graves questions. Si la victoire sur les guérilleros passait par une réforme politique, leur puissance grandissante signifiait-elle que l'on n'appliquait pas correctement les recommandations américaines, ou que ces recommandations étaient tout bonnement périmées, du moins à ce stade de la lutte? Et si le Viêt-nam représentait la clé de l'équilibre mondial, comme l'affirmaient presque tous les dirigeants américains, ne fallait-il pas comprendre que les nécessités de la géopolitique finiraient par l'emporter sur le reste et par obliger l'Amérique à faire la guerre à 32 000 kilomètres de chez elle? C'est aux successeurs d'Eisenhower, John F. Kennedy et Lyndon B. Johnson, qu'il reviendrait de répondre à ces questions.



## Le Viêt-nam : en désespoir de cause Kennedy et Johnson

Troisième président à se heurter à la question de l'Indochine, John F. Kennedy hérita d'une situation politique solidement ancrée. Comme ses prédécesseurs, il considérait le Viêt-nam comme un maillon essentiel pour l'Amérique. Comme Truman et Eisenhower, il croyait qu'empêcher une victoire communiste dans ce pays était vital. Comme eux, il voyait dans la direction communiste à Hanoi un substitut du Kremlin. Bref, son analyse rejoignait celle des deux administrations précédentes : la défense du Viêt-nam du Sud s'inscrivait dans la stratégie d'endiguement mondial.

Si la politique vietnamienne de Kennedy poursuit celle d'Eisenhower à bien des égards, on relève néanmoins des différences importantes. Eisenhower jugeait le conflit en soldat : une guerre entre deux entités distinctes, le Viêt-nam du Nord et le Viêt-nam du Sud. Pour l'équipe de Kennedy, les attaques du Viêt-cong contre le Viêt-nam du Sud relevaient moins de la guerre traditionnelle que de la guerre civile, caractérisée par un phénomène relativement nouveau : la guérilla. Elle estimait que les États-Unis résoudraient le problème

en faisant du Viêt-nam du Sud une nation – sur le plan social, politique, économique et militaire –, capable de vaincre la guérilla sans mettre de vies américaines en danger.

En même temps, elle interprétait la dimension militaire du conflit en des termes encore plus désastreux que les administrations qui l'avaient précédée. Alors qu'Eisenhower appliquait à la menace militaire vietnamienne la grille d'analyse de la guerre conventionnelle, l'équipe de Kennedy avait acquis la conviction – prématurément, comme la suite le prouva – que la situation nucléaire était déjà verrouillée entre les États-Unis et l'Union soviétique, ce qui rendait une guerre impensable au dire du secrétaire à la Défense, Robert McNamara. D'après la Maison-Blanche, l'augmentation des armements américains empêcherait les communistes de s'engager dans des conflits limités, comme en Corée. Et elle en vint à considérer la guérilla comme la guerre du futur, et la résistance que lui opposait l'Amérique comme le test ultime de la capacité américaine à endiguer le communisme.

Le 6 janvier 1961, soit deux semaines avant l'entrée en fonctions de Kennedy, Khrouchtchev déclara que les « guerres de libération nationale » étaient « sacrées » et leur promit le soutien soviétique. La jeune Nouvelle Frontière de Kennedy interpréta cet engagement comme une déclaration de guerre contre le nouvel élan qu'elle espérait donner aux relations de l'Amérique avec le monde en développement. On estime aujourd'hui que le discours de Khrouchtchev s'adressait avant tout à ses adversaires idéologiques de Pékin, qui lui reprochaient son léninisme attardé parce qu'il venait d'ajourner pour la troisième fois l'ultimatum sur Berlin et exprimait des réserves répétées à propos de la guerre nucléaire. À l'époque cependant, Kennedy, dans son premier discours sur l'état de l'Union, prit les déclarations de Khrouchtchev pour une preuve des visées hégémoniques de l'Union soviétique et de la Chine, « ambitions qu'elles ont réitérées avec force voici peu<sup>1</sup> ».

En septembre 1965, le malentendu au sujet de la Chine se répéta sous la présidence de Johnson, lorsque le ministre chinois de la Défense, Lin Piao, dans un manifeste sur la « guerre du peuple », parla en termes solennels d'« encercler » les puissances industrielles de la planète par des révolutions dans tout le tiers monde<sup>2</sup>. L'administration Johnson y vit l'annonce d'une possible intervention de la Chine à Hanoi, sans tenir compte du contexte du manifeste, à savoir que les révolutionnaires ne devaient compter que sur eux-mêmes. Fort des affirmations de Mao – les armées chinoises ne se battent pas à l'étranger –, il indiquait clairement que la Chine ne se laisserait pas à nouveau attirer dans des guerres de libération communistes. Les deux adversaires de la guerre de Corée semblaient avoir tiré le même enseignement de l'expérience et être résolues à ne pas la renouveler.

La manière dont les administrations Kennedy et Johnson interprétèrent les déclarations communistes fit qu'on cessa de considérer la guerre d'Indochine comme un simple conflit de guerre froide. Pour la Nouvelle Frontière, l'Indochine constituait la bataille décisive qui déterminerait si l'on pouvait donner un coup d'arrêt définitif à la guérilla et gagner la guerre froide. En compre-

nant le conflit comme un complot coordonné à l'échelle mondiale, Kennedy parvint à la conclusion que c'était en Asie du Sud-Est qu'il devait retrouver sa crédibilité, mise à mal par Khrouchtchev au sommet de Vienne de juin 1961 : « Nous avons maintenant un problème », confiait-il à James Reston, alors principal éditorialiste du *New York Times*, « qui est de rendre notre puissance crédible, et le Viêt-nam paraît être l'endroit où le faire<sup>3</sup>. »

Comme dans une tragédie classique, où la progression imperceptible d'événements apparemment fortuits conduit le héros vers son destin, l'entrée de l'administration Kennedy au Viêt-nam s'opéra par le biais d'une crise qui avait été épargnée à l'administration précédente et engageait l'avenir d'un autre pays, le Laos. Peu de peuples ont moins mérité les souffrances qui se sont abattues sur eux que les doux et pacifiques Laotiens. Coincés entre les chaînes de montagnes hostiles qui regardent le Viêt-nam et le large Mékong, la frontière avec la Thaïlande, les peuples du Laos ne demandaient rien à leur voisin belliqueux, sinon qu'il les laisse vivre en paix. Ce que, précisément, le Viêt-nam du Nord ne leur accorda jamais. Une fois qu'Hanoi eut enclenché la guérilla au Viêt-nam du Sud en 1959, les pressions sur le Laos s'accrochèrent inévitablement. Pour ravitailler les forces de la guérilla dans le Sud en traversant le territoire vietnamien, Hanoi aurait dû s'infiltrer dans la « zone démilitarisée », c'est-à-dire la ligne de démarcation qui divisait le Viêt-nam et s'étendait sur une soixantaine de kilomètres le long du 17<sup>e</sup> parallèle. L'armée sud-vietnamienne aurait pu verrouiller cette zone avec l'appui américain. Ou bien les Nord-Vietnamiens auraient été obligés de lancer une attaque sur le 17<sup>e</sup> parallèle, menée par des unités militaires organisées, ce qui aurait provoqué à coup sûr une intervention des Américains, voire de l'OTASE – un risque qu'Hanoi ne parut pas vouloir courir avant 1972, soit très tardivement.

Avec la logique implacable qui caractérisa la stratégie communiste durant toute la guerre, Hanoi parvint à la conclusion qu'une infiltration au Viêt-nam du Sud en passant par le Laos et le Cambodge, pays neutres, lui vaudrait moins de sanctions internationales qu'une poussée ouverte sur le 17<sup>e</sup> parallèle. Alors même que la neutralité du Laos et du Cambodge avait été garantie par les accords de Genève de 1954 et réaffirmée par le traité de l'OTASE, Hanoi maintint sa décision. Le Viêt-nam du Nord annexa l'enclave du Laos souverain et y installa des bases de ravitaillement, tout comme au Cambodge, sans susciter de protestations sérieuses de la part de la communauté internationale. Ce qui passait pour être l'opinion mondiale rejoignait, de fait, le curieux raisonnement de Hanoi : ce fut bientôt aux Américains et aux Sud-Vietnamiens qui cherchaient à faire barrage à ce vaste réseau d'infiltration en territoire neutre qu'on reprocha de vouloir « étendre » la guerre.

L'enclave laotienne fournissait aux Nord-Vietnamiens des voies d'accès sous un épais couvert de jungle d'un millier de kilomètres, sur toute la longueur de la frontière du Viêt-nam du Sud avec le Laos et le Cambodge. Plus de 6 000 combattants nord-vietnamiens pénétrèrent au Laos en 1959, afin d'appuyer le Pathet Lao, mouvement communiste qu'Hanoi avait imposé dans les

provinces du Nord-Est, le long de la frontière vietnamienne, depuis les accords de Genève de 1954.

En sa qualité de militaire, Eisenhower comprit que la défense du Viêt-nam du Sud devait commencer au Laos. Il semble avoir dit à Kennedy, pendant la période de transition entre les deux administrations, qu'il était prêt à intervenir au Laos, unilatéralement au besoin. Quoi qu'il en soit, les premières déclarations de Kennedy sur le Laos concordent avec celles d'Eisenhower. Lors d'une conférence de presse du 23 mars 1961, il lança cet avertissement : « La sécurité de toute l'Asie du Sud-Est sera compromise si le Laos perd son indépendance et sa neutralité. Sa sécurité va de pair avec notre sécurité à tous, dans une véritable neutralité respectée par tous<sup>4</sup> ». Pourtant, présentant sa nouvelle politique de défense cinq jours plus tard seulement, il soulignait : « [...] les problèmes fondamentaux auxquels le monde est confronté aujourd'hui ne peuvent trouver de solution militaire »<sup>5</sup>. Sans être absolument incompatible avec la décision de défendre le Laos, cette déclaration n'appelait pas franchement à l'action militaire. Hanoi ne s'était jamais bercé d'illusions : il se savait en guerre, et il emploierait tous les moyens dont il disposait pour gagner. Kennedy se révélait plus ambigu. Il espérait vaincre pour faire barrage aux communistes par des moyens politiques et des compromis, à supposer que ce fût possible.

En avril 1961, ébranlé par l'épisode de la baie des Cochons, Kennedy se prononça contre une intervention, préférant s'en remettre à des négociations pour étayer la neutralité laotienne. La menace d'une intervention américaine ayant disparu, des négociations sur la neutralité ne pouvaient que confirmer la position de force de Hanoi. C'était d'ailleurs la seconde fois qu'Hanoi vendait la neutralité laotienne, s'étant déjà engagé à la respecter lors de la conférence de Genève de 1954.

Tout en mettant en place leur réseau logistique, la future « piste Hô Chi Minh », les Nord-Vietnamiens firent traîner les pourparlers pendant un an. Finalement, en mai 1962, Kennedy envoya les *marines* dans la Thaïlande limítrophe. Ce qui précipita la conclusion des négociations. Tous les soldats et conseillers étrangers devaient se retirer du Laos et se regrouper en des points de contrôle placés sous contrôle international. Tous les conseillers thaïlandais et américains partirent comme prévu ; sur plus de 6 000 personnels militaires nord-vietnamiens venus au Laos, 40 exactement (je dis bien 40) passèrent par les points de contrôle. Quant aux autres, Hanoi nia effrontément qu'ils étaient restés sur place. La route du Viêt-nam du Sud était grande ouverte.

La suite des événements confirma l'analyse d'Eisenhower. Si l'Indochine formait réellement la clé de voûte de la sécurité américaine dans le Pacifique, comme Washington l'affirmait bien haut depuis plus de dix ans, on défendrait mieux celle-ci au Laos qu'au Viêt-nam ; peut-être n'existait-il pas de meilleur endroit, d'ailleurs, pour le faire. Bien qu'étant reculé et ne disposant pas d'accès à la mer, le Laos n'aurait pas laissé les Nord-Vietnamiens, étrangers redoutés et haïs, mener des activités de guérilla sur son sol. L'Amérique pouvait y faire le type de guerre conventionnelle à laquelle son armée était entraînée, avec l'appui presque certain des troupes thaïlandaises. Devant cette

perspective, Hanoi aurait très bien pu faire marche arrière et attendre un moment plus favorable pour déclencher une guerre de grande envergure.

On n'estimait pas, toutefois, devoir adopter une stratégie aussi inflexible à propos d'un conflit encore largement perçu en termes idéologiques. (Et je partageais moi-même cette réserve à l'époque.) Depuis dix ans, les dirigeants américains justifiaient la défense du Viêt-nam en le présentant comme une composante capitale d'un concept de défense asiatique; réviser cette stratégie en faisant soudain d'un royaume montagnard éloigné et retardataire la plaque tournante de la théorie des dominos risquait de bouleverser le consensus intérieur.

Pour toutes ces raisons, Kennedy et ses conseillers conclurent qu'il fallait défendre l'Indochine au Viêt-nam du Sud, où l'agression communiste avait un sens pour les Américains, oubliant que la décision qu'ils venaient de prendre leur rendait cette tâche presque impossible sur le plan militaire. Car non seulement les voies de ravitaillement traversant le Laos étaient largement ouvertes, mais l'imprévisible et rusé souverain du Cambodge, le prince Sihanouk, jugea la partie perdue et consentit à la mise en place de bases communistes sur toute la longueur de la frontière du Cambodge avec le Viêt-nam du Sud. C'était créer une autre situation sans issue : si l'on ne touchait pas aux bases cambodgiennes, les Nord-Vietnamiens pourraient attaquer le Sud et se retirer pour reprendre des forces et se rééquiper, ce qui rendait ingérable la défense du Viêt-nam du Sud; si l'on attaquait ces bases, le Viêt-nam du Sud et ses alliés seraient mis au pilori pour avoir commis une «agression» contre un pays «neutre».

La répugnance de Kennedy, déjà confronté à la crise de Berlin, à risquer une guerre au Laos, c'est-à-dire à la frontière chinoise et dans un pays dont 1 % de la population américaine avait entendu parler, se comprenait. L'autre solution, l'abandon pur et simple de l'Indochine, ne fut jamais envisagée. Kennedy hésitait à revenir sur une décennie d'engagement qui recueillait l'accord des deux partis, surtout au lendemain de la baie des Cochons. Un retrait aurait signifié aussi une capitulation dans ce que l'on considérait comme un exemple-test de la manière de venir à bout de la nouvelle stratégie des communistes, la guérilla. Surtout, Kennedy croyait aux conseils qu'on lui donnait, à savoir que l'aide américaine permettrait aux forces sud-vietnamiennes de vaincre les guérilleros communistes. En ces temps d'innocence, aucune personnalité marquante d'aucun parti ne soupçonnait que l'Amérique s'engageait dans un borbier.

Kennedy comptait à son actif de nombreuses déclarations sur l'Indochine prononcées pendant les dix dernières années. En novembre 1951, il abordait déjà le thème auquel il ne renonça jamais par la suite : on n'arrête pas le communisme par la seule force; les alliés de l'Amérique doivent construire les bases politiques sur lesquelles fonder leur lutte :

Il est possible de faire échec à la poussée du communisme au sud, mais pas uniquement en comptant sur la force des armes. On y parviendra en mettant en

place un fort sentiment non communiste autochtone à l'intérieur de ces régions et en faisant de celui-ci, et non des légions du général de Lattre [commandant en chef de l'Indochine à l'époque], le fer de lance de la défense<sup>6</sup>.

En avril 1954, pendant la campagne d'« action unifiée » de Dulles pour sauver Diên Biên Phu, Kennedy, dans un discours au Sénat, se montra hostile à une intervention tant que l'Indochine resterait une colonie française<sup>7</sup>. En 1956, après le départ de la France et l'accession de l'Indochine à l'indépendance, Kennedy se disait prêt à se rallier à l'orthodoxie qui prévalait à l'époque : « C'est notre enfant : nous ne pouvons pas l'abandonner. » En même temps, il répétait que le conflit représentait un enjeu moins militaire que politique et moral, « dans un pays où les concepts de libre entreprise et de capitalisme ne veulent rien dire, où la pauvreté et la faim ne sont pas des ennemis de l'autre côté du 17<sup>e</sup> parallèle, mais des ennemis intérieurs [...]. Ce que nous devons lui offrir, c'est une révolution : une révolution politique, économique et sociale, bien supérieure à tout ce que le communisme peut offrir ». La crédibilité même de l'Amérique était en jeu : « Et s'il devient victime d'un des périls qui menacent son existence – le communisme, l'anarchie, la pauvreté et le reste – les États-Unis seront, non sans raison, tenus pour responsables et notre prestige en Asie tombera à son niveau le plus bas<sup>8</sup>. »

L'astuce, semblait dire Kennedy, consistait à faire en sorte que la victime prête moins le flanc à l'agression. Cette approche allait donner naissance à un concept encore inconnu du vocabulaire diplomatique et que nous n'avons toujours pas abandonné : celui de « construction d'une nation ». La stratégie consistait à donner aux Sud-Vietnamiens les moyens de pouvoir résister eux-mêmes aux communistes. L'accent fut mis sur l'action civique et les réformes intérieures, et l'on infléchit le discours officiel afin de laisser entendre que le prestige et la crédibilité de l'Amérique, pas obligatoirement sa sécurité, étaient en jeu au Viêt-nam.

Chaque nouvelle administration confrontée à la question indochinoise semblait s'enfoncer plus profond dans le borbier. Truman et Eisenhower avaient défini le programme d'aide militaire ; en insistant sur les réformes, Kennedy amena l'Amérique à s'impliquer de plus en plus dans la politique intérieure du Viêt-nam du Sud. Seulement, les réformes et la construction de la nation au Viêt-nam du Sud ne porteraient pas de fruits avant des décennies. En Europe, dans les années 1940 et 1950, l'Amérique avait consolidé des pays dotés de solides traditions politiques, au moyen du plan Marshall et de l'alliance militaire de l'OTAN. Mais le Viêt-nam, nation neuve, était dépourvu d'institutions à partir desquelles on pourrait construire. Le problème central devint alors le suivant : comment faire pour gagner la guérilla de vitesse et mettre en place des institutions stables avant la victoire des communistes ? L'Amérique devrait modifier ou bien son objectif militaire, ou bien son objectif politique.

Lorsque Kennedy accéda à la présidence, la guérilla au Viêt-nam du Sud était suffisamment implantée pour empêcher la consolidation du gouvernement de Diêm, sans pour autant menacer sa survie. Cette période fit croire, à

tort, à l'administration Kennedy qu'il suffirait d'un petit surcroît d'efforts pour remporter une victoire complète. Or cette accalmie provisoire s'expliquait essentiellement par les inquiétudes d'Hanoi à propos du Laos; c'était, en fait, le calme avant la tempête. Une fois que les nouvelles voies de ravitaillement traversant le Laos furent ouvertes, la guérilla reprit un nouvel élan dans le Sud, et l'Amérique se heurta à des contradictions de plus en plus insolubles.

L'administration Kennedy s'avança dans le bourbier vietnamien en mai 1961, en envoyant le vice-président Johnson à Saigon pour «évaluer» la situation. Ce genre de mission signifie toujours qu'une décision est déjà prise : aucun vice-président ne saurait prendre par lui-même la mesure d'une guérilla qui dure depuis dix ans en une visite de deux ou trois jours. Bien qu'il ait largement accès (suivant l'humeur du président) aux dépêches des services de renseignement et aux rapports, il ne dispose pas d'un personnel suffisant pour les analyser tous, et il se voit dans l'incapacité complète d'en assurer le suivi. Les missions outre-océan des vice-présidents ont donc habituellement pour objectif de soutenir le prestige américain ou de garantir la crédibilité de décisions déjà prises.

Avant d'annoncer la mission de Johnson, Kennedy rencontra le sénateur J. William Fulbright, président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, et le prévint qu'il faudrait peut-être envoyer des soldats américains au Viêt-nam et en Thaïlande. Le sénateur lui promit son appui, à condition que les pays en cause réclamant eux-mêmes cette assistance<sup>9</sup>. La réaction de Fulbright s'inscrivait dans le droit fil de la tradition américaine. Un Richelieu, un Palmerston ou un Bismarck auraient demandé quel intérêt national servait la mission en question. Fulbright, lui, s'inquiéta surtout de la position juridique et morale de l'Amérique.

Parallèlement au voyage de Johnson, une directive du National Security Council, datée du 11 mai, fit de la mobilisation contre la domination communiste sur le Viêt-nam du Sud un objectif national. Elle définissait aussi une stratégie : «créer dans ce pays une société viable et de plus en plus démocratique» au moyen d'actions militaires, politiques, économiques, psychologiques et par des actions clandestines<sup>10</sup>. La «construction de la nation» devenait ainsi la nouvelle variante de l'endigement.

À en croire Johnson, le plus grand danger en Indochine n'était pas le défi communiste – qu'il qualifiait, pour des raisons inconnues, de «provisoire» –, mais la faim, l'ignorance, la pauvreté et la maladie. Il jugeait Diêm admirable, mais «éloigné» de son peuple; selon lui, le choix de l'Amérique se réduisait à épauler Diêm ou à se retirer<sup>11</sup>. Les États-Unis pouvaient sauver le Viêt-nam à condition d'agir vite et de manière décisive. Mais Johnson ne disait pas comment ils parviendraient à vaincre la faim, la pauvreté et la maladie dans un laps de temps aussi court, compte tenu de la progression de la guérilla.

Le principe posé, la Maison-Blanche dut ensuite définir une politique. Or la crise de Berlin occupa tous ses soins pendant les trois mois qui suivirent. Lorsqu'elle put reporter son attention sur le Viêt-nam, à l'automne 1961, la situation s'était détériorée au point que seule une intervention militaire pouvait rétablir la sécurité.

Le général Maxwell Taylor, conseiller militaire du président, et Walt Rostow, directeur du Policy Planning Staff du département d'État, firent à leur tour le voyage du Viêt-nam pour mettre au point une stratégie adéquate. À la différence du vice-président, Taylor et Rostow appartenaient au sérail des conseillers de Kennedy; comme Johnson, ils savaient à quoi s'en tenir sur les orientations de la politique vietnamienne de l'Amérique avant même d'avoir quitté Washington. Leur mission avait en réalité pour objectif de déterminer l'ampleur et les modalités d'une intensification de l'engagement américain.

Taylor et Rostow recommandèrent, en définitive, une intensification massive de la présence américaine à tous les échelons de l'administration vietnamienne. Il était par ailleurs indispensable d'envoyer, dirent-ils, une force logistique de 8000 hommes sous couvert d'aider à contenir l'inondation du delta du Mékong, mais équipée d'un appui de combat suffisant pour se défendre; il fallait aussi prévoir un accroissement important du nombre de conseillers civils.

Leur recommandation aboutit en fait à un compromis entre les membres de l'administration Kennedy qui voulaient limiter la participation américaine au Viêt-nam à un rôle de conseil, et ceux qui préconisaient l'envoi immédiat de troupes de combat. Les tenants de cette école étaient loin d'être unanimes sur la nature de la mission du corps expéditionnaire américain; ils ne se rejoignaient que sur un point: la sous-estimation de l'ampleur du problème. De l'avis du conseiller du secrétaire à la Défense, William Bundy, l'envoi de plus de 40000 hommes, comme le recommandait l'état-major interarmes, avait 70% de chances d'«arrêter les choses<sup>12</sup>». Étant donné que la guérilla ignorait tout moyen terme entre la victoire et la défaite, «arrêter les choses» reviendrait, bien entendu, à différer la débâcle, tout en compromettant gravement la crédibilité américaine. Bundy ajoutait avec prescience que les 30% restants ne permettaient pas d'exclure une issue similaire à celle que la France avait connue en 1954. En même temps, le secrétaire à la Défense, Robert McNamara, et les chefs d'état-major interarmes estimaient qu'il faudrait 205000 Américains pour remporter la victoire en cas d'intervention ouverte d'Hanoi et de Pékin<sup>13</sup>. Ce chiffre ne représentait même pas la moitié du nombre de soldats que l'Amérique finit par engager pour combattre Hanoi.

Un compromis bureaucratique traduit souvent l'espoir inconscient qu'il se produira entre-temps un événement quelconque grâce auquel le problème se résoudra de lui-même. Mais dans le cas du Viêt-nam, rien ne vint étayer cet espoir. Avec des estimations officielles chiffrant à 40000 hommes la force nécessaire pour verrouiller la situation et à 205000 hommes celle qui garantirait la victoire, l'administration Kennedy ne pouvait considérer l'engagement de 8000 soldats que comme cruellement insuffisant, ou comme le prélude à une participation américaine de plus en plus importante. Et, si les 70% de chances d'«arrêter» les choses avaient quelque chose de rassurant, il ne fallait pas perdre de vue qu'un désastre équivalent à celui qu'avait connu la France aurait des conséquences considérables.

Puisque Kennedy n'avait pas modifié son évaluation des enjeux, on s'orientait

clairement vers l'envoi de nouveaux contingents. Le 14 novembre 1961, le président déclara à son état-major que la riposte des États-Unis à l'« agression » communiste serait « analysée de part et d'autre du rideau de fer [...] comme la mesure des intentions et de la détermination du gouvernement ». Si elle optait pour des pourparlers au lieu d'envoyer des renforts, l'Amérique risquait d'être jugée « plus affaiblie qu'au Laos<sup>14</sup> ». Il rejeta une proposition de Chester Bowles et Averell Harriman qui préconisaient de « négocier » la mise en œuvre des accords de Genève de 1954, un euphémisme pour désigner l'abandon de l'effort américain au Viêt-nam.

Mais, si l'on rejetait la négociation et si l'envoi de renforts était jugé inévitable, seule une reculade d'Hanoi pouvait empêcher un engagement américain illimité dans le temps. Cette éventualité, toutefois, aurait exigé l'envoi de renforts non pas fractionnés, mais massifs, à supposer qu'on pût en attendre un résultat. L'Amérique n'était pas prête à regarder les choses en face et à admettre qu'elle devait choisir en réalité entre l'engagement total ou le retrait total, et que la politique la plus dangereuse restait celle de l'escalade graduée.

Malheureusement, on ne jurait plus à présent que par la « riposte graduée ». Conçue pour arrêter l'agression sans déployer de forces excessives, elle visait, dans une perspective plus vaste, à empêcher la logique militaire de l'emporter sur la logique politique, comme cela s'était produit à la veille de la Première Guerre. La « riposte graduée » appartenait au vocabulaire de la stratégie nucléaire : on visait par là une escalade très progressive qui éviterait l'anéantissement complet. Appliqué à la guérilla, toutefois, le concept risquait d'entraîner une escalade illimitée. Chaque restriction recelait en effet le danger d'être interprétée comme de l'inhibition et d'encourager ainsi l'adversaire à gravir un échelon supplémentaire ; le temps d'évaluer, pouvait-il penser, le moment où les risques deviendraient intolérables.

Un examen attentif de l'histoire aurait montré que les dirigeants de Hanoi ne se laisseraient pas décourager par de sibyllines théories stratégiques, que leur génie militaire leur permettrait d'avoir le dessus sur la technologie occidentale, et qu'ils n'avaient rien à faire de la démocratie. Les joies de la construction pacifique ne tentaient pas ces vétérans endurcis du régime carcéral français et de la guérilla. Les réformes à l'américaine suscitaient leur mépris. Ils s'étaient battus et avaient souffert leur vie durant pour créer un Viêt-nam unifié et communiste, et en chasser l'influence étrangère. La guerre révolutionnaire était leur seul métier. L'Amérique aurait vainement cherché dans le monde entier un adversaire plus coriace.

D'après Roger Hilsman, alors directeur du bureau du renseignement et de la recherche au département d'État, l'objectif des Américains était de réduire le Viêt-cong à quelques « bandes de hors-la-loi et de brigands affamés qui devaient consacrer toute leur énergie à survivre<sup>15</sup> ». Mais trouvait-on, dans l'histoire, un seul exemple d'une guérilla qui se soit terminée ainsi ? En Malaisie, il avait fallu treize ans d'efforts à 80 000 soldats britanniques et au double de soldats malais pour venir à bout d'un adversaire fort de 10 000 hommes au plus, dépourvu d'appui extérieur important et de lignes de communication

sûres, et sans grande possibilité d'augmenter ses effectifs. Au Viêt-nam, les guérilleros se comptaient par dizaines de milliers, et le Nord s'était organisé en lignes arrière, avait construit des bases tout au long de centaines de kilomètres de frontières, et se réservait en permanence la possibilité de faire intervenir une armée expérimentée lorsque la guérilla subissait une pression trop forte.

L'Amérique s'était engagée dans une voie qui pouvait, au mieux, déboucher sur une situation verrouillée avec l'appui des 40 000 hommes prévus par Bundy (dont elle était par ailleurs loin de disposer encore). Lorsque Kennedy entra en fonctions, le personnel militaire américain présent au Viêt-nam représentait un peu moins de 900 personnes. À la fin de 1961, ce chiffre était passé à 3 164 ; au moment de l'assassinat de Kennedy, il s'élevait à 16 263 hommes, et d'autres arrivaient. En 1960, les Américains dénombrèrent 5 victimes dans leurs rangs, 16 en 1961, 123 en 1963, et plus de 200 en 1964, la dernière année de paix avant l'engagement d'unités de combat américaines. Cependant que la situation militaire n'avait enregistré aucun progrès manifeste.

Plus le rôle militaire des Américains au Viêt-nam du Sud s'intensifiait, plus l'Amérique insistait sur la nécessité de réformes politiques. Et plus Washington réclamait des changements intérieurs, plus la guerre s'américanisait. Dans son premier exposé sur l'état de la défense, le 28 mars 1961, Kennedy réaffirma son thème central : malgré toute la puissance de ses armes stratégiques, l'Amérique risquait d'être lentement grignotée à la périphérie « par la subversion, l'infiltration, l'intimidation, l'agression indirecte ou clandestine, les révolutions internes, le chantage diplomatique, la guérilla<sup>16</sup> » – des dangers qu'on ne parviendrait à surmonter qu'au moyen de réformes politiques et sociales permettant aux victimes potentielles de se débrouiller toutes seules.

L'administration Kennedy prenait pour une évidence stratégique ce qui se révéla, par la suite, un véritable cercle vicieux : la recherche simultanée de réformes politiques et d'une victoire militaire. À l'intérieur d'un vaste territoire, les guérilleros étaient en effet en mesure de déterminer le niveau d'intensité des engagements, et donc celui de l'insécurité : autrement dit, à court terme, la sécurité se révélait absolument indépendante du rythme des réformes. Or, plus l'insécurité grandissait, plus le gouvernement de Saigon risquait de faire preuve de maladresse. Et tant que Washington imputerait, même partiellement, les succès de la guérilla au retard des réformes, Hanoi pourrait manœuvrer de façon à amplifier les pressions américaines sur le gouvernement de Saigon qu'il cherchait à déstabiliser. Coincé entre les idéologues fanatiques d'Hanoi et les idéalistes inexpérimentés de Washington, le gouvernement Diêm se figea dans une attitude rigide et finit par tomber.

Même un dirigeant politique moins traditionnel que Diêm aurait été découragé à l'idée de construire une démocratie pluraliste en pleine guérilla, et dans une société morcelée en régions, en sectes, en clans. Toute l'entreprise américaine souffrait d'un profond manque de crédibilité, non que les dirigeants américains aient trompé leur opinion, mais parce qu'ils se leurraient sur leurs capacités, croyant notamment pouvoir exporter sans difficulté leurs propres

traditions institutionnelles. Pour l'essentiel, l'administration Kennedy appliquait des postulats wilsoniens. Tout comme Wilson avait cru pouvoir greffer sur l'Europe les notions américaines de démocratie et de diplomatie sous la forme des « quatorze points », l'administration Kennedy voulut donner aux Vietnamiens des règles foncièrement américaines pour se gouverner. Si l'on parvenait à se débarrasser des despotes du Sud et à les remplacer par de bons démocrates, le conflit qui faisait rage en Indochine ne manquerait pas de se calmer. Il en était convaincu.

Chaque nouvelle administration américaine tenta de subordonner un accroissement de l'aide à des réformes. Eisenhower l'avait fait en 1954; Kennedy le fit avec encore plus d'insistance en 1961, proposant une augmentation massive de l'aide en échange de positions plus substantielles à *tous* les échelons de gouvernement. Comme on pouvait s'y attendre, Diêm refusa; les leaders des luttes pour l'indépendance apprécient peu, en général, les mises sous tutelle. Le sénateur Mansfield, en visite au Viêt-nam à la fin de 1962, revint sur son opinion antérieure (voir le chapitre 25) et reconnut que le gouvernement Diêm paraissait « plus éloigné, et non plus proche, d'exercer un gouvernement responsable et sensible à l'égard de son peuple<sup>17</sup> ».

Il voyait juste. Or la question fondamentale était de savoir dans quelle mesure il fallait imputer cette situation aux insuffisances du gouvernement, à un fossé culturel entre le Viêt-nam et l'Amérique ou aux ravages opérés par la guérilla. Pendant toute l'année 1963, les relations entre l'administration américaine et le gouvernement Diêm ne cessèrent de se détériorer. Depuis Saigon, les médias, qui avaient soutenu jusque-là l'engagement de l'Amérique, devinrent hostiles. Leurs critiques ne remettaient pas en question les objectifs américains, comme elles le feraient par la suite, mais s'interrogeaient sur les possibilités réelles d'instaurer la démocratie au Sud sous la férule d'un dirigeant aussi répressif que Diêm. On soupçonnait même ce dernier d'envisager un compromis avec Hanoi – une politique qu'on reprocherait quelques années plus tard à un autre président sud-vietnamien, Nguyễn Văn Thiệu, d'avoir écartée.

La rupture définitive avec Saigon fut provoquée par un conflit entre les bouddhistes sud-vietnamiens et Diêm, le gouvernement ayant promulgué un décret interdisant aux sectes, groupes religieux ou partis politiques d'arborer des drapeaux. En vertu de cette directive, la troupe ouvrit le feu sur des manifestants bouddhistes et fit plusieurs victimes à Huê, le 8 mai 1963. Les manifestants émettaient des revendications fondées, que s'empressèrent de relayer les médias internationaux – encore que l'absence de démocratie ne figurât pas sur la liste. Aussi autoritaristes que Diêm, les bouddhistes refusaient de faire des propositions que son gouvernement aurait pu étudier, à supposer qu'il en eût envie. Il s'avérait en dernier ressort que l'enjeu était moins la démocratie que le pouvoir. Paralysé par la guérilla et par ses propres insuffisances, le gouvernement de Diêm refusa de faire des concessions. Washington multiplia ses pressions pour l'y contraindre et recommanda vivement le départ de son frère, Ngô Đình Nhu, responsable des forces de sécurité, une démarche dans laquelle

Diêm vit une ingérence destinée à le mettre à la merci de ses ennemis. La coupe fut pleine lorsque, le 21 août, les agents de Nhu investirent plusieurs pagodes et arrêtèrent 1 400 moines.

Le 24 août, l'ambassadeur Henry Cabot Lodge, fraîchement arrivé à Saïgon, reçut pour instruction d'exiger le départ de Nhu et de prévenir Diêm que, s'il refusait, les États-Unis devraient « envisager la possibilité que lui-même ne pût rester en place<sup>18</sup> ». Les chefs militaires de Saïgon devaient être informés officiellement que l'aide future de l'Amérique dépendait du retrait de Nhu, ce que les interlocuteurs de Lodge interprétèrent comme la destitution de Diêm. Un peu plus tard, Kennedy et McNamara réitérèrent publiquement, et pour l'essentiel, les mêmes exigences. Au cas où les généraux n'auraient pas compris le message, on leur dit que les États-Unis leur fourniraient « un soutien direct pendant tout arrêt provisoire des mécanismes centraux du gouvernement<sup>19</sup> ». Il fallut près de deux mois aux généraux sud-vietnamiens pour rassembler leur courage et prendre les mesures auxquelles l'insistance de leur allié les poussait. Finalement, le 1<sup>er</sup> novembre, ils renversèrent Diêm. Nhu et lui furent tués au cours de l'opération.

En encourageant la destitution de Diêm, l'Amérique précipitait son engagement au Viêt-nam. Toutes les guerres révolutionnaires se jouent, au bout du compte, autour de la légitimité du gouvernement (que les guérillas visent essentiellement à détruire). Or, en raison du mode de gouvernement féodal de Diêm, sa chute se répercuta du haut en bas de l'administration civile, depuis Saïgon jusqu'au dernier village. Il fallait donc à présent reconstruire l'autorité de bas en haut. Et l'histoire enseigne l'implacable loi des révolutions : plus l'éradication du pouvoir en place s'opère sur une grande échelle, plus ses successeurs doivent compter sur la force brute pour se mettre en place. La légitimité sous-entend en effet, en dernier ressort, que l'autorité est acceptée sans contrainte ; son absence transforme tout différend en épreuve de force. Avant le coup d'État, la possibilité avait toujours existé, du moins en théorie, que l'Amérique refuse de s'impliquer directement dans les opérations militaires ; on en avait eu un exemple au moment de Diên Biên Phu, près de dix ans auparavant. Mais désormais, puisqu'on avait justifié le coup d'État en expliquant que la guerre en serait facilitée, il ne pouvait être question de se retirer.

La chute de Diêm n'unifia pas le peuple derrière les généraux, comme l'avait espéré Washington. Bien que le *New York Times* y ait vu l'occasion de « repousser de nouvelles incursions communistes dans toute l'Asie du Sud-Est<sup>20</sup> », ce fut le contraire qui se produisit. Une société pluraliste repose sur un consensus autour de valeurs fondamentales, qui fixe implicitement une limite aux revendications des individus et des groupes en concurrence. Au Viêt-nam, ce consensus avait été faible dès le départ. Et le coup d'État détruisit la structure qui s'était édifiée pendant dix ans, tout en portant au pouvoir un groupe de généraux rivaux, sans expérience politique, sans partisans civils.

Pendant la seule année 1964, on assista à sept changements de gouvernement, dont aucun n'apporta un semblant de démocratie et qui survinrent tous à la suite d'un coup d'État. Manquant tous de prestige et de légitimité (Diêm

au moins incarnait la figure mandarinale classique), ils n'avaient guère d'autre choix que de confier la guerre aux Américains. C'est pourquoi on entendit dire partout désormais que « la question ne serait pas de savoir comment encourager au Viêt-nam du Sud un régime que l'Amérique pourrait soutenir, mais d'en trouver un qui la soutienne dans la poursuite de la lutte contre les communistes triomphants<sup>21</sup> ».

Les courtiers du pouvoir d'Hanoi sautèrent sur l'occasion. En décembre 1963, une réunion du Comité central du parti communiste définit la nouvelle stratégie : on renforcerait les unités de guérilla et on intensifierait l'infiltration au Sud. Et, surtout, on introduirait des unités nord-vietnamiennes régulières : « Il est temps que le Nord augmente son aide au Sud, le Nord doit accroître son rôle de base révolutionnaire pour la nation tout entière<sup>22</sup>. » Peu après, la 325<sup>e</sup> division de l'armée nord-vietnamienne commença à faire mouvement vers le sud. Avant le coup d'État, les effectifs infiltrés se composaient en grande partie de Vietnamiens du Sud qu'on avait regroupés en 1954; par la suite, le pourcentage de Nord-Vietnamiens augmenta régulièrement jusqu'au moment où, après l'offensive du Têt de 1968, presque tous les effectifs infiltrés furent des Nord-Vietnamiens. L'introduction d'unités nord-vietnamiennes régulières marqua, pour les deux camps, le franchissement du Rubicon.

Peu de temps après la chute de Diêm, Kennedy fut assassiné. Le nouveau président, Lyndon Baines Johnson, considéra l'intervention d'unités régulières nord-vietnamiennes comme un cas classique d'agression déclarée. Mais classique, la situation ne l'était pas vraiment : car si Hanoi appliquait une véritable stratégie, Washington s'embourbait dans des théories concurrentes, dont aucune ne fut appliquée avec esprit de suite.

Prise entre son profond désir d'une victoire politique et ses pressentiments d'un désastre militaire, l'Amérique se trouvait confrontée à un dilemme tragique. Le 21 décembre 1963, McNamara informa le nouveau président que les conditions de la sécurité au Viêt-nam du Sud étaient devenues très préoccupantes : soit l'Amérique augmentait de manière spectaculaire son engagement militaire, soit le Viêt-nam du Sud s'effondrerait. Or, si l'administration Kennedy avait craint d'entrer dans la guerre aux côtés d'un allié non démocratique, l'administration Johnson redoutait plus d'abandonner le nouveau gouvernement non démocratique de Saïgon que de participer à la guerre.

Il apparaît, avec le recul, que l'Amérique aurait pu se retirer du Viêt-nam en payant un prix tolérable (bien que lourd) si elle l'avait fait juste avant ou juste après la chute de Diêm; il serait trop tard ensuite. L'administration Kennedy ne s'était pas trompée en estimant qu'elle ne gagnerait pas avec Diêm. L'administration Johnson crut, à tort, qu'elle pouvait vaincre avec ses successeurs. Au vu des événements qui suivirent le coup d'État, il eût été plus facile pour l'Amérique de se désengager en laissant Diêm tomber du seul fait de ses insuffisances ou, au moins, en ne s'interposant pas dans les négociations qu'on le soupçonnait d'envisager avec Hanoi. Kennedy, sur le fond, avait vu juste en refusant tout plan de cette nature qui, selon lui, conduirait inévitablement à la victoire des communistes. Mais l'Amérique ne se montrait prête ni à affronter

les conséquences du remède, ni à accepter les résultats auxquels on pouvait s'attendre en laissant les choses suivre leur cours.

D'anciens membres de l'administration Kennedy ont soutenu que le président avait eu l'intention de désengager du Viêt-nam les forces américaines, dont le nombre ne cessait de croître, après l'élection présidentielle de 1964. D'autres, au moins aussi proches du pouvoir, l'ont nié. Tout ce que l'on peut dire sur les intentions ultimes de Kennedy en la matière, c'est que chaque nouvel envoi de renforts au Viêt-nam durcissait ses décisions et rendait toute perspective de désengagement ou de retrait plus douloureuse et plus coûteuse. Et, à chaque mois qui passait, l'importance du Viêt-nam pour l'Amérique s'accroissait, tant sur le plan militaire que du point de vue de son prestige international.

Avec l'assassinat de Kennedy, il devint encore plus difficile à l'Amérique de s'extirper du Viêt-nam. En admettant qu'il ait brusquement compris que l'Amérique s'était engagée sur une voie impraticable, il aurait suffi à Kennedy de remettre en question sa décision personnelle ; Johnson, en revanche, aurait été conduit à critiquer implicitement la politique d'un prédécesseur révérend, assassiné. D'autant qu'aucun des conseillers dont il hérita de Kennedy ne lui recommanda le désengagement (à l'exception notable du sous-secrétaire d'État George Ball, qui ne faisait toutefois pas partie de son entourage immédiat). Il aurait fallu à un dirigeant une extraordinaire confiance en soi et une très grande expérience pour entreprendre un désengagement d'une telle ampleur si tôt après son entrée en fonctions. Et, en matière de politique étrangère, Johnson se révélait extrêmement peu sûr de lui.

Il apparaît aujourd'hui que le nouveau président eût été bien inspiré d'analyser le bien-fondé des objectifs militaires et politiques au nom desquels l'Amérique avait déjà tant investi, les moyens qui permettraient de les atteindre, et le temps qu'il faudrait pour cela – et, à la fin des fins, si les postulats sur lesquels reposait l'engagement américain étaient corrects. Outre le fait que les conseillers de Johnson étaient, on l'a dit, unanimement partisans d'essayer de vaincre au Viêt-nam (là encore, à l'exception de George Ball), il paraît douteux que, même après un tel examen, les résultats aient été très différents. Le personnel de McNamara au département de la Défense et celui de Bundy à la Maison-Blanche manifestaient un insatiable appétit d'analyses. C'étaient tous des hommes d'une intelligence brillante. Mais ils ne disposaient pas des critères qui leur auraient permis de prendre la mesure d'un défi aussi étranger à l'expérience et à l'idéologie de l'Amérique.

L'engagement de l'Amérique avait été motivé, au départ, par la crainte que la perte du Viêt-nam n'entraîne l'effondrement de l'Asie non communiste et un compromis avec le communisme du Japon. Au regard de cette analyse, l'Amérique, en défendant le Viêt-nam, se battait pour elle-même, que le Viêt-nam du Sud fût démocratique ou pût l'être un jour. Cette analyse, toutefois, se révélait trop géopolitique pour les Américains, et elle fut vite battue en brèche par l'idéalisme wilsonien. Les administrations s'étaient toutes attelées à une double tâche, alors qu'il aurait déjà été difficile d'en mener une à bien : la

défaite d'une armée de guérilla disposant de bases sûres sur une large périphérie, et la démocratisation d'une société n'ayant aucune expérience du pluralisme.

Dans le chaudron vietnamien, l'Amérique allait apprendre que même les convictions les plus sacrées ont leurs limites, et il lui fallut résoudre les contradictions qui surgissent parfois entre la force et le principe. C'est précisément cette répugnance à accepter des leçons aussi contraires à son expérience historique qui rendit si extraordinairement difficile à l'Amérique de réduire ses pertes. Les souffrances liées à cette double déception ne résultaient pas de ce que l'Amérique avait de pire, mais de ce qu'elle avait de meilleur. Parce qu'elle refusait de fonder sa politique étrangère sur l'intérêt national, elle dérivait sur un océan de moralisme indifférencié.

En août 1964, l'attaque du croiseur *Maddox* imputée au Viêt-nam du Nord entraîna une riposte américaine que le Sénat avalisa presque à l'unanimité en votant la résolution du golfe du Tonkin, comme on l'appela. Cette résolution servit à son tour à justifier des raids aériens de représailles remontant à quelques mois. En février 1965, l'attaque d'un casernement de conseillers américains à Pleiku, dans la région centrale des hauts plateaux, déclencha un raid de représailles américain sur le Viêt-nam du Nord, qui se transforma vite en une série de bombardements systématiques, opération baptisée *Rolling Thunder* [Tonnerre roulant]. En juillet 1965, des unités de combat américaines étaient pleinement engagées, et le nombre de soldats américains commença d'augmenter, atteignant 543 000 hommes au début de 1969.

Par la suite, la question de savoir si l'administration Johnson avait dit toute la vérité au peuple américain à propos de l'attaque du *Maddox* vint s'ajouter au débat de plus en plus âpre sur le Viêt-nam. On en prit prétexte pour discréditer la résolution du golfe du Tonkin et la participation de l'Amérique au combat. Certes, la résolution du Tonkin ne se fondait pas sur un exposé intégral des faits, même en faisant la part de ce que l'on ignorait du fait de la confusion de l'affrontement. Mais elle ne constituait pas davantage un facteur essentiel de l'engagement de l'Amérique dans les combats d'infanterie au Viêt-nam. Il s'agissait plutôt d'un petit pas sur une route qui aurait conduit l'Amérique au même port, compte tenu des convictions qui animaient les principaux protagonistes de cette guerre.

Les méthodes utilisées pour obtenir la résolution du Tonkin ne seraient pas envisageables aujourd'hui, et c'est tant mieux pour la démocratie américaine. En même temps, ni la tactique de Johnson ni sa franchise ne différaient beaucoup de celles de Franklin Delano Roosevelt, lorsque celui-ci avait amené progressivement l'Amérique à s'engager dans la Seconde Guerre mondiale – par exemple, la façon pas tout à fait franche dont il avait présenté le torpillage du destroyer *Greer*, qui servit de prétexte pour engager l'Amérique dans l'Atlantique en 1941. Dans les deux cas, un président définit unilatéralement ce que l'Amérique n'accepterait pas : une victoire allemande dans les années 1940, la mainmise sur l'Indochine dans les années 1960. Les deux présidents étaient prêts à assurer la sécurité des forces militaires de leur pays et à riposter si elles

se trouvaient néanmoins en danger, comme on pouvait le prévoir. Dans les deux cas, la décision finale d'entrer en guerre reposait sur des considérations qui débordaient largement les événements immédiats.

Le cauchemar vietnamien ne tint pas à la façon dont l'Amérique était entrée dans la guerre, mais au fait qu'elle le fit sans avoir évalué avec suffisamment d'attention le coût de l'engagement et les issues possibles. Une nation ne doit jamais envoyer un demi-million de ses jeunes sur un continent lointain ni compromettre sa position internationale et sa cohésion intérieure, tant que ses dirigeants ne sont pas en mesure de définir clairement leurs buts politiques et de proposer une stratégie réaliste pour les atteindre – comme le fit plus tard le président Bush, lors de la guerre du Golfe. Washington aurait dû se poser deux questions essentielles : était-il possible d'instaurer la démocratie et de gagner militairement à peu près en même temps ? Et, plus crucial encore, les gains potentiels justifiaient-ils les coûts ? Les présidents et les conseillers qui engagèrent l'Amérique dans un combat terrestre au Viêt-nam répondirent bien entendu à tous ces points par l'affirmative.

La conduite victorieuse d'une guérilla exige la coordination des stratégies militaire et politique. Les chefs militaires américains, cependant, ont toujours éprouvé quelques inquiétudes à l'idée de devoir adapter les objectifs militaires aux objectifs politiques. Pendant toute la guerre du Viêt-nam, les moyens se révélèrent insuffisants pour atteindre les objectifs formulés, et les objectifs ne pouvaient être atteints – s'ils pouvaient l'être – qu'au prix de risques que Washington n'était pas disposé à courir.

S'il est une leçon que l'Amérique aurait dû retenir de la guerre de Corée, c'est que les guerres qui s'enlisent et n'aboutissent pas font éclater le consensus intérieur. Or Washington sembla en avoir tiré l'enseignement inverse : toutes les déconvenues éprouvées en Corée avaient découlé de l'avancée de MacArthur jusqu'au Yalu et de sa volonté de victoire totale. Au vu de cette relecture, le dénouement du conflit coréen avait été un succès : on avait fait échec aux Chinois. L'engagement de l'Amérique au Viêt-nam se réduisit donc, sciemment, à un but identique : prouver au Viêt-nam du Nord, sans déclencher l'intervention de la Chine, qu'on ne le laisserait pas s'emparer du Viêt-nam du Sud et qu'il n'avait donc d'autre choix que de négocier. Mais négocier à quelles fins ? Et avec qui, alors que l'adversaire assimilait tout compromis à la défaite ? Les dirigeants américains avaient manifestement oublié que les deux dernières années de la guerre de Corée et la période de McCarthy avaient failli désagréger une société américaine impatiente de sortir de l'impasse où elle piétinait depuis trop longtemps.

En théorie, deux stratégies seulement ont quelque chance de connaître le succès en face d'une guérilla. L'une, essentiellement défensive, vise à empêcher l'adversaire de contrôler la population. Elle exige qu'une sécurité presque totale soit garantie à une fraction assez importante de la population, afin que les gains des guérilleros dans la fraction restante ne leur permettent pas d'asseoir suffisamment leur politique. Le général Maxwell Taylor semble avoir songé à cette stratégie lorsqu'il préconisa la création d'une série d'enclaves

protégées par les forces américaines, l'armée sud-vietnamienne s'efforçant pour sa part d'empêcher la formation d'une zone communiste clairement définie, sans prétendre tenir jour et nuit tous les districts. La seconde stratégie envisageable consistait à attaquer des cibles que les guérilleros devaient défendre, comme les sanctuaires, les dépôts de ravitaillement et les bases du Viêt-nam du Nord – par exemple, en interdisant au moyen de forces terrestres l'accès à la piste Hô Chi Minh et en bloquant les ports nord-vietnamiens et cambodgiens qui approvisionnaient les sanctuaires. Cette stratégie – au moins sur le plan de la théorie – aurait pu conduire assez vite à la guerre d'usure tant souhaitée par les Américains et obliger à un règlement négocié.

Ce qui ne pouvait donner aucun résultat, en revanche, c'est la stratégie que l'Amérique adopta et qui relevait du mirage : garantir 100 % de sécurité dans 100 % du pays, et amener les guérilleros à la reddition par des opérations de ratissage. Quelle que fût son importance numérique, la force expéditionnaire ne pourrait jamais faire le poids contre un ennemi dont les lignes de ravitaillement étaient situées hors du Viêt-nam et qui possédait de vastes sanctuaires et une détermination féroce. À la fin de 1966, le Premier ministre nord-vietnamien, Pham Van Dong, déclara à Harrison Salisbury, du *New York Times*, que les États-Unis, malgré leur très grande supériorité militaire, finiraient par perdre la guerre car il y avait plus de Vietnamiens que d'Américains prêts à mourir pour le Viêt-nam et à se battre aussi longtemps qu'il le faudrait pour tenir plus longtemps qu'eux<sup>23</sup>. Son analyse se révéla exacte.

Johnson écartait résolument toute « extension » de la guerre. Washington était convaincu que les quatre États indochinois formaient des entités séparées, quand bien même les communistes les traitaient comme un théâtre unique depuis vingt ans. En outre, son analyse du contexte international général, trop polarisée sur les risques d'une intervention chinoise, oubliait ce qu'avait déclaré Lin Piao : les armées chinoises ne sortiraient pas de Chine, comme le répéta Mao à Edgar Snow, journaliste américain sympathisant des communistes chinois. Le dirigeant expliqua ce jour-là que la Chine n'avait pas d'unités hors de ses frontières, ni l'intention de se battre avec qui que ce soit, sauf en cas d'attaque de son territoire<sup>24</sup>. Autrement dit, dans deux guerres différentes à quinze ans d'intervalle, l'Amérique pâtit de ne pas avoir pris au sérieux les déclarations des Chinois : en Corée, elle n'avait tenu aucun compte des avertissements de la Chine et s'était avancée jusqu'au Yalu, déclenchant l'intervention chinoise ; au Viêt-nam, elle négligea les assurances de non-intervention des Chinois, ce qui l'amena à renoncer à la seule stratégie susceptible de conduire à la victoire.

Craignant une intervention chinoise, résolu à préserver l'option d'une détente avec l'Union soviétique, et soucieux de maintenir le consensus pour appuyer son projet intérieur de « grande société », Johnson opta pour des demi-mesures qui compromirent la position internationale de l'Amérique sans atteindre ses objectifs déclarés. En essayant de concilier son objectif de faire échec à un complot mondial et son désir d'éviter un conflit mondial, la politique américaine ne réussit qu'à se rendre inopérante.

Il ne fallait attendre aucun résultat d'une guerre d'usure tant que les guérilleros seraient à même de choisir quand et où ils se battraient. Les opérations aériennes contre le Viêt-nam du Nord, destinées à imposer une pression de plus en plus insupportable, n'aboutirent à rien, le système de transports nord-vietnamien étant trop rudimentaire pour être paralysé et trop secondaire pour constituer une cible névralgique. L'enlèvement servait les desseins d'Hanoi – surtout s'il restait confiné au territoire du Viêt-nam du Sud et causait de lourdes pertes aux Américains. Aux États-Unis, toutes ces déconvenues susciterent une opposition grandissante à la guerre – opposition qui se mobilisa, au départ, contre la campagne de bombardements censée faire comprendre à Hanoi que le Nord ne pouvait pas remporter la victoire.

Washington voulait prouver que l'agression ne payait pas et que la guérilla, en tant que stratégie militaire, n'avait aucun avenir. Un point, pourtant, échappait à la Maison-Blanche : la manière dont son adversaire calculait les coûts et les bénéfices. Johnson estimait que l'Amérique s'en sortirait en faisant preuve de modération, en rassurant Hanoi et en proposant un compromis. Or cette triple politique risquait surtout d'encourager le Nord à persister et, ce faisant, d'apprendre à l'Amérique qu'on ne gagnait rien à perdre avec modération. Johnson expliquait ainsi les objectifs de l'Amérique :

Nous n'essayons pas de rayer de la carte le Viêt-nam du Nord. Nous n'essayons pas de changer son gouvernement. Nous n'essayons pas de créer des bases permanentes au Viêt-nam du Sud [...].

[...] Nous sommes ici parce que nous voulons que les communistes du Viêt-nam du Nord cessent de tirer sur leurs voisins [...], démontrer que la guérilla, inspirée par une nation contre une autre nation, ne peut jamais réussir [...]. Nous devons continuer jusqu'à ce que les communistes du Viêt-nam du Nord comprennent que le prix de l'agression est trop élevé, et acceptent un règlement pacifique ou cessent leurs combats [...] <sup>25</sup>.

Son message s'adressait directement aux communistes de Hanoi :

[...] à l'instant où vous comprendrez qu'une victoire militaire est hors de question et où vous renoncerez à employer la force, vous nous trouverez prêts, et désireux d'en faire autant [...]. Nous voulons une paix honorable au Viêt-nam. La clé de cette paix est entre vos mains. Vous n'avez qu'à la tourner <sup>26</sup>.

Johnson ne méritait pas la haine et la dérision que lui valurent ses appels. Au fond, il s'inscrivait dans le droit fil des convictions américaines. Mais ni lui ni la société du temps ne disposaient des concepts nécessaires pour comprendre un adversaire qui jugeait ces assurances dérisoires; un adversaire pour qui, en outre, la définition américaine du compromis résonnait comme un appel à la capitulation.

Pour les dirigeants inflexibles de Hanoi, voués corps et âme à leur cause, l'idée de stabilité n'avait aucun sens sur le plan opérationnel. Ils avaient passé

leur vie d'adulte à se battre pour la victoire, d'abord contre la France, à présent contre une superpuissance. Au nom du communisme, ils avaient fait endurer d'incroyables souffrances à leur peuple. « Laisser en paix leur voisin » était la seule chose dont les dirigeants de Hanoi fussent foncièrement incapables. Bismarck avait dit un jour que l'unité allemande ne serait jamais obtenue par des pourparlers, mais par « le fer et le sang », et c'est précisément ainsi qu'Hanoi se représentait l'unité vietnamienne.

Les Américains de tous bords continuaient d'en appeler à Hanoi pour obtenir sa participation à un dénouement démocratique quelconque et se creusaient la cervelle pour mettre au point un système d'élections viable. Or aucun des éléments qui fondaient la réflexion américaine en matière de politique étrangère ne présentait d'attrait pour Hanoi, sauf à s'en servir pour gêner les Américains. Ayant mis en place une des dictatures les plus rigoureuses de la planète, le politburo d'Hanoi n'accepterait jamais de devenir un parti politique parmi d'autres, nombreux, dans le Sud. On voyait mal ce qui pouvait l'inciter à cesser d'employer la force ; après tout, il ne pouvait que gagner du moment qu'il ne perdait pas, et il sautait aux yeux qu'il n'était pas en passe de perdre – d'ailleurs, la stratégie américaine, qui visait explicitement une situation verrouillée, en avait fait son deuil. L'offre de Johnson, à savoir un programme de reconstruction massif ouvert à tous, y compris au Viêt-nam du Nord, tomba dans l'oreille d'un sourd<sup>27</sup>. Hanoi ne voulait pas d'aide au développement, mais la victoire, et, avec arrogance, agissait comme si la question ne se posait même pas.

Une fois que l'opinion publique se fut prononcée contre la guerre, les censeurs de Johnson lui reprochèrent avec encore plus de virulence l'impasse diplomatique. Ces accusations, dans la mesure où elles sous-entendaient que Johnson répugnait à négocier, passaient à côté de l'essentiel. L'impatience du président à entamer des négociations était si manifeste qu'elle eut un effet contraire à celui qui était recherché. Et elle persuada Hanoi que de nouveaux attermoissements susciteraient très vraisemblablement des offres encore plus généreuses. Johnson ordonnait régulièrement la suspension des bombardements (il mentionne seize interruptions dans ses mémoires), garantissant ainsi que seuls les États-Unis acquitteraient un prix d'entrée dans la négociation ; Hanoi avait toutes les raisons de continuer à faire monter les enchères.

Je participai à une médiation qui illustra à la fois le désir de négocier de l'administration Johnson et l'habileté avec laquelle Hanoi exploitait cette impatience pour arriver à ses fins. C'est très progressivement que je me trouvai amené à m'occuper de la question vietnamienne. Pendant toute la décennie 1950, mes analyses en matière de politique étrangère s'étaient concentrées sur l'Europe et sur la stratégie nucléaire. L'administration Kennedy était composée de gens que j'admirais, et je voyais d'un œil favorable son action en Indochine sans m'attarder sur la question. Je commençai à réfléchir sérieusement au Viêt-nam après m'y être rendu à trois reprises, en 1965 et 1966, en qualité de conseiller pour la pacification de l'ambassadeur Lodge. J'eus ainsi l'occasion de voyager dans de nombreuses provinces du Sud et de m'entretenir avec

les «rapporteurs provinciaux», comme on les appelait, de l'ambassade américaine – une équipe extraordinairement compétente et passionnée par son travail de jeunes fonctionnaires des Affaires étrangères, en poste dans plusieurs districts du pays. Ces visites me convainquirent que la stratégie mise en œuvre ne permettrait pas de gagner la guerre, et que l'Amérique devrait s'en extraire en négociant avec Hanoi, encore que je n'eusse aucune idée précise de ce qu'il convenait de négocier.

À l'été 1967, j'assistai à une «conférence Pugwash» réunissant des scientifiques qui militaient pour le désarmement nucléaire. Deux participants qui avaient entendu parler de mes visites en Indochine me soumièrent une proposition qui éveilla ma curiosité. Raymond Aubrac, un fonctionnaire de l'Organisation mondiale de la santé, s'était lié avec Hô Chi Minh en 1946, à l'époque où le leader communiste vietnamien avait séjourné chez lui à Paris, pendant les négociations avec la France. Aubrac se proposait d'aller à Hanoi en compagnie d'un de ses collègues du mouvement de la paix, Herbert Marcovich, pour remettre à Hô Chi Minh un appel à l'ouverture de négociations. J'en informai Bundy, qui était devenu conseiller pour la sécurité nationale, et le secrétaire à la Défense, McNamara. Ils approuvèrent cette initiative, à condition que les deux scientifiques effectuent ce voyage à titre privé et ne prétendent pas représenter officiellement les États-Unis.

Aubrac et Marcovich partirent donc pour Hanoi, où ils furent reçus par Hô Chi Minh. Après la condamnation d'usage de l'«agression» américaine, le dirigeant laissa entendre qu'Hanoi serait disposé à négocier si l'Amérique cessait ses bombardements sur le Viêt-nam du Nord. Mai Van Bo, représentant diplomatique de Hanoi à Paris, fut désigné comme contact officiel.

Plusieurs échanges s'ensuivirent par des circuits compliqués et fort peu diplomatiques. Comme Hanoi refusait de communiquer directement avec Washington avant l'arrêt des bombardements, je servis de médiateur à titre privé. Même ainsi, Hanoi, soucieux de conserver tous ses atouts, n'entendait pas autoriser son représentant à traiter ne fût-ce qu'avec un simple citoyen américain. Les messages m'arrivaient donc de Washington, habituellement par McNamara, je les faisais passer ensuite aux deux Français, qui les remettaient à leur tour à Mai Van Bo, accompagnés des explications que j'étais habilité à fournir. McNamara voulait en finir avec la guerre, et il m'implorait régulièrement d'arracher à mes interlocuteurs invisibles le moindre signe, même très indirect, qui lui permettrait de défendre la cause d'un règlement négocié.

J'assistai à une partie de la réunion entre le président Johnson et ses conseillers d'où sortit l'offre américaine. Ce fut une expérience sans joie. De toute évidence, Johnson n'envisageait un arrêt des bombardements qu'à son corps défendant. Peu sûr de lui en matière internationale, il était néanmoins suffisamment rompu à la politique pour s'interroger sur l'opportunité d'entamer une négociation par une concession unilatérale. Mais, durement malmené par les critiques intérieures, et ne souhaitant pas écarter des conseillers fortement partisans de la voie diplomatique, il souhaitait désespérément en finir

avec la guerre. Finalement, il céda. Le résultat fut ce qu'on appela la « formule de San Antonio », mise au point après que j'eus quitté la pièce et que Johnson énonça lors d'un discours dans cette ville, le 29 septembre 1967 :

Les États-Unis sont prêts à mettre fin à tout bombardement aérien et naval du Viêt-nam du Nord lorsque cette décision conduira promptement à des pourparlers fructueux. Étant entendu bien sûr que, pendant la durée des pourparlers, le Viêt-nam du Nord ne tirera pas avantage de l'arrêt ou de la réduction des bombardements<sup>28</sup>.

La formule de San Antonio marqua un tournant décisif de la guerre. L'Amérique proposait d'arrêter les actions militaires contre le Viêt-nam du Nord – une obligation très précise – en échange de pourparlers « fructueux », du moment qu'Hanoi ne tirerait pas avantage de l'arrêt des bombardements. Aucun critère ne définissait ce qu'on entendait par « fructueux » ni « avantage ». Or, ayant prouvé qu'il était en mesure de manipuler le débat intérieur américain, Hanoi ne doutait pas que toute tentative de la part des Américains pour revenir sur l'arrêt des bombardements susciterait une polémique et retarderait d'autant les choses. Ne pas tirer « avantage » de l'arrêt n'obligeait nullement Hanoi à cesser la guérilla ni à rien abandonner de ses positions ; tout au plus cette précision signifiait-elle qu'Hanoi n'en profiterait pas pour pousser son avantage.

Fidèle à sa tactique, Hanoi se devait de refuser même cette offre-là. Et de fait, le Nord mit à profit cette période pour préparer l'offensive militaire généralisée qu'il s'appropriait à lancer. En l'espace de quelques jours, ma filière de contact avec Hanoi fut interrompue. Les Nord-Vietnamiens, conscients que le prix de l'arrêt des bombardements américains était aussi modeste qu'abscons, décidèrent d'accentuer la pression sur Johnson avant de s'asseoir à la table de conférences pour discuter et accepter sa proposition. Quelques mois encore, et ce serait l'offensive du Têt.

Hanoi avait compris que les Américains n'accepteraient pas plus de se laisser enfermer dans une impasse qu'en Corée. Mais les termes du débat avaient changé. Le bien-fondé de l'engagement américain en Corée n'avait jamais été remis en question ; les divergences avaient porté sur les mesures à prendre pour en assurer le succès. Dans le cas du Viêt-nam, le large consensus qui avait entouré au départ la politique des États-Unis s'était brusquement dissipé. En Corée, les détracteurs de la politique gouvernementale jugeaient les États-Unis trop timorés ; ils proposaient, comme solution de rechange à la politique de Truman, la stratégie d'escalade de MacArthur. Au Viêt-nam, une majorité écrasante de critiques préconisaient une réduction de l'effort américain et son abandon pur et simple le moment venu ; leurs solutions allaient de l'adoption d'une autre stratégie au retrait sans condition. En Corée, les adversaires de l'Amérique se seraient trouvés confrontés à une alternative bien pire si l'opposition avait eu le dernier mot. Au Viêt-nam, une fois qu'on eut compris l'ampleur des divisions de l'opinion américaine, Hanoi apprit vite que la

« diplomatie de l'impasse », alliée à des pressions militaires, travaillerait en sa faveur. On imputerait ces blocages à l'absence d'initiatives diplomatiques de l'administration Johnson, et l'aggravation continue des pertes américaines susciterait des appels sinon à l'abandon de la guerre, du moins à une désescalade.

L'opposition à la politique vietnamienne des États-Unis s'exprima d'abord de manière très classique, sous la forme de questions raisonnables sur les chances de victoire et sur les rapports entre la fin et les moyens. Le 11 mars 1968, Walter Lippmann appliqua au cas vietnamien sa critique de l'endiguement américain, déjà bien rodée. L'Amérique, soutint-il, s'était surengagée, et la politique d'endiguement détruisait tout équilibre rationnel entre les buts nationaux et les ressources qui permettraient de les atteindre :

Il se trouve que les buts de guerre [de Johnson] sont illimités : ils promettent la pacification de toute l'Asie. Pour parvenir à des fins aussi illimitées, il n'est pas possible de gagner la guerre avec des moyens limités. Parce que nos buts sont illimités, nous sommes sûrs d'être « battus »<sup>29</sup>.

Pour montrer que les catégories d'analyse traditionnelles perdaient leur validité dans le cas du Viêt-nam, Lippmann mettait le mot « battus » entre guillemets, signifiant par là que le Viêt-nam était étranger à la sécurité américaine. Aux termes de son analyse, un retrait aurait renforcé la position générale de l'Amérique.

Le sénateur Fulbright avait soutenu le même raisonnement en 1966, lorsqu'il avait reproché aux États-Unis de succomber à l'« arrogance de la puissance » en confondant « la puissance avec la vertu, et les grandes responsabilités avec une mission universelle<sup>30</sup> ». Moins de deux ans auparavant, Fulbright avait reproché à de Gaulle de « brouiller les cartes » en proposant de faire du Viêt-nam un pays neutre. À l'époque, Fulbright avait lancé une mise en garde : cette politique risquait d'« enclencher un enchaînement imprévisible d'événements car [la France] n'était ni une grande force militaire, ni une grande force économique en Extrême-Orient, et se trouvait donc très probablement dans l'incapacité de contrôler ou d'orienter les événements pouvant naître de son initiative ». En 1964, Fulbright ne distinguait que deux options « réalistes » : « l'extension du conflit dans un sens ou un autre, ou un effort renouvelé pour renforcer la capacité du Viêt-nam du Sud à poursuivre la guerre avec succès à l'échelle actuelle<sup>31</sup> ».

Que s'était-il passé, en deux ans à peine, pour inciter le sénateur à ne plus accorder qu'une importance secondaire au Viêt-nam, considéré jusqu'alors comme vital ? Et en quoi la mise en application par l'administration Johnson, dans l'intervalle, des deux recommandations de Fulbright exprimait-elle de l'arrogance ? Les dirigeants américains, fidèles à leurs traditions nationales, ne s'étaient pas contentés de fonder le dossier de l'assistance américaine au Viêt-nam sur la sécurité, un terrain sur lequel s'amorcerait peut-être, tôt ou tard, un débat sur les coûts et profits. Présentant le problème comme celui de la

démocratie dans l'Asie du Sud-Est, ils renonçaient à toute pause pour entrer dans le processus et – comme on le vit – pour en sortir aussi.

Les adversaires de la guerre empruntaient la même route que les dirigeants qui la menaient, mais en sens inverse. Ils commencèrent par fonder leurs conclusions sur une argumentation éminemment concrète : on ne remporterait pas cette guerre, les coûts excédaient les bénéfices, et l'Amérique s'éloignait bien trop de son territoire national. Mais ces mêmes adversaires, produits du même idéalisme américain, déportèrent rapidement leurs critiques sur le plan moral, et cela en deux temps. Ils firent d'abord valoir que, moralement, il n'y avait pas vraiment de différence entre Hanoi et Saigon ; ensuite, que l'obstination de l'Amérique à continuer la guerre ne traduisait pas une erreur d'appréciation, mais la présence d'une pourriture morale au cœur même du système américain. C'est ainsi qu'une politique qui avait recueilli un appui presque universel entraîna, en l'espace de deux ans, une mise en accusation de la moralité de toute la politique étrangère américaine et, peu après, une critique de la société américaine elle-même.

Pendant la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale, l'Amérique avait eu la chance de ne jamais devoir choisir entre ses convictions morales et son analyse stratégique. Toutes ses décisions majeures avaient trouvé aussitôt leur justification dans la volonté d'encourager la démocratie et de s'opposer à l'agression. Or, même en déployant des trésors d'imagination, on ne pouvait guère qualifier le Viêt-nam du Sud de démocratique. Il faut dire que tous les régimes qui succédèrent à Diêm se sentaient menacés ; et puis les généraux sud-vietnamiens, traditionnellement ignorés de leur peuple, ne tenaient nullement à soumettre leur popularité au verdict des urnes. On aurait pu plaider avec succès que les nouveaux dirigeants de Saigon se montraient infiniment moins répressifs que ceux de Hanoi. L'argument fut souvent avancé, mais jamais pris au sérieux. Une nation élevée dans le credo de l'absolue distinction entre le bien et le mal ne pouvait accepter le relativisme moral.

De plus en plus, les opposants à la guerre estimaient que, si Saigon n'appliquait pas pleinement les normes de la démocratie – ce qu'ils savaient impossible au fond d'eux-mêmes –, il fallait s'en délester. À mesure que le temps passait, la théorie des dominos, le principe de sécurité autour duquel la défense du Viêt-nam s'articulait depuis près de vingt ans, fut d'abord abandonnée, puis tournée en dérision. Dans un article particulièrement complet, Richard Renfield, professeur à Yale, associait la critique du surengagement formulée par Lippmann et l'accusation selon laquelle les deux camps du conflit vietnamien se valaient sur le plan moral, pour conclure à l'absurdité de la guerre. Au Viêt-nam, soutenait-il, l'Amérique résistait moins à l'agression qu'elle ne soutenait les forces du conservatisme contre le changement social<sup>32</sup>.

Les critiques dénonçaient les multiples insuffisances de Saigon pour démontrer que l'effort américain ne pouvait être approuvé sur le plan moral. En 1968, James Reston posa la question qui tourmentait tant d'Américains : « Quelle fin justifie ce massacre ? Comment sauverons-nous le Viêt-nam si nous l'anéantis-

sons dans la bataille<sup>33</sup> ? » En 1972, Fulbright déclara que Johnson n'avait jamais compris que « le problème n'était pas entre un "peuple libre" et un "régime totalitaire", mais entre des régimes totalitaires rivaux ; que la guerre n'était pas une agression internationale, "directe" ou autre, mais une guerre coloniale et ensuite une guerre civile<sup>34</sup> ».

La télévision venait d'atteindre l'âge adulte. Les journaux télévisés du soir drainaient quotidiennement des dizaines de millions de téléspectateurs, bien plus de gens que même les ténors de la presse écrite ne pouvaient espérer toucher leur vie durant. Or, les informations exprimaient un besoin immodéré de dramatisation et de vedettariat, que les meilleures intentions du monde ne parvenaient pas toujours à équilibrer pour la simple raison qu'il était impossible, du point de vue technique, de couvrir les atrocités commises par le Viêt-cong dans les zones qu'il contrôlait. Le présentateur devint une figure politique, au sens où seul un président aurait pu toucher autant de gens – et certainement pas de manière aussi régulière.

Pendant toute la période de l'après-guerre, les Américains avaient accepté les sacrifices que leur demandaient leurs dirigeants pour venir en aide à des populations lointaines. Dans le creuset vietnamien, l'exceptionnalisme américain – la conviction que les valeurs américaines étaient universellement applicables –, qui avait imprimé un tel élan à la reconstruction de l'après-guerre, se retourna bientôt contre lui-même et adopta la tactique de la terre brûlée sur le plan moral. À mesure que les pertes en vies humaines augmentaient, la critique de la politique étrangère américaine passa de la remise en question de son efficacité à la contestation de sa nécessité ; de l'interrogation sur la valeur de l'allié vietnamien à la remise en question des valeurs que l'Amérique prétendait diffuser dans le monde entier.

Ces attaques sur l'aptitude de l'Amérique à conduire une politique mondiale étaient d'autant plus tragiques qu'elles émanaient, dans une large mesure, des universités et de la communauté intellectuelle, jusque-là bastions de l'idéalisme international de l'Amérique<sup>35</sup>. Invités à participer au processus de décision par Kennedy, beaucoup de grandes figures intellectuelles du pays furent en état de choc lorsque son assassinat mit brutalement fin à la Nouvelle Frontière, avant d'être de nouveau fortement ébranlées par les manifestations de leurs étudiants contre la guerre. La façon dont on réussirait à s'extirper du Viêt-nam ne les intéressait plus ; sous la pression de leurs propres étudiants, un grand nombre de professeurs penchèrent de plus en plus pour le retrait unilatéral et inconditionnel.

Remettant en question les postulats de vingt années de politique étrangère consensuelle, l'aile radicale de la contestation étudiante ridiculisait l'anticommunisme : « Nous refusons d'être anticommunistes », déclarèrent deux d'entre eux qui firent le pèlerinage d'Hanoi, Staughton Lynd et Tom Hayden. « Nous maintenons que le terme s'est vidé de tout ce qu'il a pu signifier. On en a fait une catégorie essentielle de la réflexion abstraite, que les Américains emploient pour justifier une politique étrangère souvent aussi primaire que le viol<sup>36</sup>. » Même Hans Morgenthau, le doyen des philosophes américains de

l'intérêt national, crut bon de dénoncer haut et fort l'immoralité de l'Amérique : « Lorsque nous parlons de la violation des règles de la guerre, nous devons garder présent à l'esprit que la violation fondamentale, d'où découlent toutes les autres violations particulières, est de mener précisément ce genre de guerre<sup>37</sup>. »

Pour les dirigeants de la génération nourrie au lait des vérités non contestées de la guerre froide, ces éclats étaient proprement scandaleux. Lyndon Johnson, qui faisait lui-même partie de ceux qui avaient formulé le consensus de l'après-guerre, ne savait pas comment répondre à une attaque menée par des hommes et des femmes appartenant aux grandes universités, dont il recherchait l'approbation aussi passionnément qu'il se révélait incapable de trouver un langage commun avec eux. David Halberstam, critique cinglant de la guerre en 1966, avait déclaré en d'autres temps : « [...] le Viêt-nam est un élément légitime de cet engagement [américain] mondial [...], c'est peut-être l'une des cinq ou six nations du monde qui soient vraiment vitales pour les intérêts américains. S'il revêt vraiment une telle importance, peut-être mérite-t-il un engagement plus affirmé de notre part<sup>38</sup> ».

Johnson réagit en faisant appel au credo de ses prédécesseurs, de Truman à Kennedy. Mais celui-ci, affirmaient ses détracteurs, était bien vieillot. Les dirigeants de Hanoi, beaucoup trop subtils pour ménager une soupape de sécurité à l'effervescence intérieure de l'Amérique, rejetèrent donc les offres de négociation sans condition du président. Et pour endiguer le flot des critiques, Johnson décida de modifier progressivement sa position. C'est ainsi qu'il cessa d'exiger le retrait des Nord-Vietnamiens comme préalable à tout cessez-le-feu et adopta la formule de San Francisco qui prévoyait, on l'a dit, l'arrêt des bombardements avant l'ouverture des négociations, puis qu'il accepta de discuter au Sud avec le Front national de libération (ou FNL), proche de Hanoi, et enfin de voir ce dernier participer aux négociations au titre d'entité politique reconnue. Il essaya aussi d'amadouer Hanoi avec un programme d'aide économique pour toute l'Indochine. Chacune de ces initiatives fut rejetée par Hanoi, qui les jugeait inadéquates, et par la majorité des opposants américains, qui dénonçaient leur manque de sincérité. Le débat national se polarisa alors autour du choix suivant : victoire (pour laquelle on ne disposait d'aucune stratégie) ou retrait (en vue duquel on n'avait défini aucune ligne d'action).

Les détracteurs plus modérés de l'administration – dont j'étais – préconisaient un compromis négocié. Toutefois, le véritable obstacle n'était pas Washington, en l'occurrence, mais Hanoi. Les communistes nord-vietnamiens n'avaient pas risqué leur vie pendant tant d'années pour finalement partager le pouvoir ou réduire les opérations de guérilla, leur moyen de pression le plus efficace. Les communistes vietnamiens se montraient tout aussi incapables que Staline, une génération plus tôt, d'affronter la perspective d'une négociation sans avoir imposé au préalable un rapport de forces favorable, ou celle, tout aussi peu réaliste à leurs yeux, de s'en remettre simplement au processus de négociation lui-même. Les assurances répétées de Johnson, sur sa souplesse et

son ouverture d'esprit, semblaient par ailleurs à Hanoi tout à la fois naïves et hors de propos.

Par une ironie du sort, l'Amérique aurait à payer le même prix pour parvenir à un compromis que pour gagner. Hanoi n'accepterait de compromis que s'il se sentait trop faible pour vaincre – en clair, après avoir été vaincu. Et l'Amérique ne serait en mesure de faire preuve de modération qu'après la guerre, pas durant celle-ci. La détermination implacable d'Hanoi rendait de toute façon impraticables les « solutions » types – celles de l'administration comme celles des critiques modérés. Le cessez-le-feu, qui apparaissait aux Américains comme un bon moyen pour en finir avec la tuerie, présentait l'inconvénient, du point de vue des dirigeants de Hanoi, de supprimer les raisons qu'avait l'Amérique de se retirer. En outre, un gouvernement de coalition garantirait la survie de Saigon.

L'Amérique devait choisir en réalité non pas entre la victoire ou le compromis, mais entre la victoire ou la défaite. La différence entre les Nord-Vietnamiens et les Américains était que Hanoi comprenait la réalité, tandis que ni Johnson ni ses critiques modérés ne pouvaient se résoudre à l'admettre. Les adeptes de la *Realpolitik* à Hanoi ne doutaient pas que le sort du Viêt-nam se réglerait par le rapport des forces sur le terrain – non à la table des négociations.

Rétrospectivement, il saute aux yeux que rien n'obligeait l'Amérique à payer un prix quelconque pour entamer des pourparlers. Les dirigeants de Hanoi étaient résolus à ouvrir des négociations avant l'élection présidentielle américaine de 1968, ne fût-ce que pour impliquer les deux partis politiques dans un règlement négocié. Mais ils ne s'assieraient à la table qu'après avoir produit un effort militaire important afin de faire pencher la balance en leur faveur. L'offensive du Têt, déclenchée le jour du Nouvel An de l'année lunaire, leur en donna l'occasion. Tous les ans, y compris en 1968, une trêve marquait cette période. Pourtant, le 30 janvier, les forces communistes lancèrent une vaste offensive contre trente chefs-lieux de province sud-vietnamiens. Profitant de l'effet de surprise total, elles s'emparèrent de plusieurs objectifs névralgiques à Saigon et réussirent même à s'introduire dans le périmètre de l'ambassade des États-Unis et dans le QG du général Westmoreland. L'ancienne capitale, Huê, tomba aux mains des communistes et resta vingt-cinq jours occupée.

Sur le plan militaire, nul ne conteste aujourd'hui que le Têt fut une défaite communiste majeure<sup>39</sup>. Pour la première fois, les guérilleros faisaient surface et engageaient un combat à visage découvert. La décision de lancer une attaque dans tout le pays les obligea à livrer combat sur des champs de bataille qu'ils n'auraient pas choisis en temps normal. La puissance de feu supérieure des Américains anéantit presque toute l'infrastructure de la guérilla, exactement comme l'avaient prévu les manuels de l'armée américaine. Les guérilleros viet-congs furent même pratiquement anéantis en tant que force militaire : pendant le reste de la guerre, presque toutes les actions de combat furent le fait des unités régulières nord-vietnamiennes.

À certains égards, le Têt justifia la doctrine militaire américaine. En jouant leur va-tout sur un coup de dés, les communistes acceptèrent le combat d'usure tant attendu par les stratèges américains. Peut-être enregistrèrent-ils plus de pertes que les rapports officiels ne l'indiquèrent ; peut-être avaient-ils pensé que le désir de négocier des Américains leur fournirait un filet de sécurité.

Néanmoins, la défaite du Têt se transforma en une victoire psychologique décisive pour Hanoi. On peut se demander avec quelque mélancolie comment la situation aurait pu évoluer si les dirigeants américains avaient intensifié leur pression sur les unités régulières nord-vietnamiennes, privées désormais du bouclier de la guérilla. Si l'Amérique avait vraiment poussé son avantage, Johnson aurait probablement mené à bien les négociations sans conditions qu'il proposait, voire obtenu un cessez-le-feu inconditionnel. C'est ce que laisse entendre la promptitude – moins de soixante-douze heures – avec laquelle Hanoi accepta le renouvellement de l'offre du président de négocier, assortie d'un arrêt partiel des bombardements fondé sur la formule de San Antonio.

Les dirigeants américains, cependant, en avaient assez. Non que l'opinion publique les eût abandonnés. Les sondages montraient que 61 % des Américains s'identifiaient aux faucons, 23 % aux colombes, tandis que 70 % se montraient favorables à la poursuite des bombardements<sup>40</sup>. La fraction des dirigeants qui, la première, perdit courage regroupait les figures de l'*establishment* qui avaient soutenu l'intervention sans faillir. Johnson réunit ainsi un groupe de dirigeants des administrations précédentes, faucons pour la plupart, certains aussi irréductibles que Dean Acheson, John McCloy, McGeorge Bundy et Douglas Dillon, pour ne citer qu'eux, et ils lui conseillèrent, à une large majorité, de mettre fin à l'escalade et de sortir de l'engrenage. Compte tenu de l'attitude de Hanoi, toujours fort énigmatique, cette décision marqua le début de la défaite. Je dois dire, honnêtement, que j'étais pour l'essentiel de l'avis de ces « sages », preuve qu'il est plus facile de discerner les grands tournants après coup.

Le 27 février 1968, le présentateur de télévision Walter Cronkite, alors au plus fort de son influence, secoua durement la Maison-Blanche en prophétisant l'échec :

Il semble plus sûr aujourd'hui que jamais que l'expérience sanglante du Viêt-nam va s'achever dans l'impasse. L'ex-aequo presque certain de cet été aboutira soit à de vraies négociations fondées sur des concessions, soit à une terrible escalade ; et l'ennemi pourra égaler tous les moyens que nous mettrons en œuvre dans cette escalade [...] <sup>41</sup>.

Cette dernière affirmation était infiniment contestable : comment le Viêt-nam du Nord aurait-il pu rester insensible à l'évaluation des risques et des bénéfices ? Certes, il faisait preuve d'une capacité à tolérer la souffrance plus grande que les autres, mais celle-ci avait tout de même ses limites.

Le *Wall Street Journal*, qui jusque-là avait soutenu l'administration, déserta

aussi le navire en posant la question très rhétorique de savoir si les événements «réduisaient en bouillie nos louables objectifs de départ ? [...] S'il ne doit quasiment rien rester du gouvernement ou de la nation, que reste-t-il à sauver et pour quoi ? ». D'après le *Journal*, «le peuple américain doit être prêt à accepter, s'il ne l'a déjà fait, la perspective que les efforts déployés au Viêt-nam soient voués à l'échec<sup>42</sup>». Le 10 mars, NBC conclut une émission spéciale sur le Viêt-nam par ce qui devenait déjà un refrain connu : «Indépendamment de tous les autres arguments, le moment est venu de décider s'il est vain de détruire le Viêt-nam afin de le sauver<sup>43</sup>.» Le magazine *Time* joignit sa voix au chœur le 15 mars : «1968 a fait prendre conscience qu'une victoire au Viêt-nam, ou même un règlement favorable, n'est peut-être tout simplement pas à la portée de la plus grande nation du monde<sup>44</sup>.»

Certains poids lourds du Sénat se jetèrent dans la mêlée. Mansfield déclara : «Nous nous sommes trompés de lieu et de guerre<sup>45</sup>.» Fulbright demanda si l'administration était «habilitée à étendre la guerre sans l'accord du Congrès et sans débat ou délibération au sein du Congrès<sup>46</sup>.»

Soumis à ce tir d'artillerie lourde, Johnson capitula. Le 31 mars 1968, il annonça l'arrêt unilatéral des bombardements sur la zone située au nord du 20<sup>e</sup> parallèle; l'arrêt total des bombardement suivrait dès qu'on aurait vraiment commencé à négocier. Il fit savoir qu'on n'enverrait plus de renforts importants au Viêt-nam et répéta, comme il l'avait si souvent fait, que «l'objectif de l'Amérique au Viêt-nam du Sud n'a[vait] jamais été l'anéantissement de l'ennemi<sup>47</sup>». Six semaines après qu'Hanoi eut violé un cessez-le-feu officiel en lançant une offensive dévastatrice sur des installations américaines et tué des milliers de civils dans la seule ville de Huê, Johnson convia les dirigeants de Hanoi à participer au développement économique de l'Asie du Sud-Est, allusion transparente à une future aide économique. Il annonça aussi qu'il ne briguerait pas de second mandat. Le président qui avait envoyé 500 000 hommes en Asie du Sud-Est laissait à son successeur le soin de les en sortir.

Ce fut l'une des décisions les plus lourdes de conséquences de l'après-guerre. Car il est clair que Johnson, en faisant campagne sur le dossier vietnamien, aurait pu s'assurer une large victoire. Et en tout état de cause, si sa santé ne lui permettait pas de risquer une seconde présidence, il aurait dû maintenir la pression sur Hanoi tant qu'il était en fonctions afin de permettre à son successeur de prendre ses dispositions, en accord avec le Congrès, dans les meilleures conditions possible. Compte tenu de la faiblesse de Hanoi au lendemain de l'offensive du Têt, une telle politique aurait presque sûrement permis aux États-Unis de se présenter plus tard à la table de négociation dans une position plus avantageuse.

En procédant à la désescalade, en renonçant à sa candidature et en proposant des négociations, le tout simultanément, Johnson cumula tous les désavantages. Ses successeurs potentiels promirent la paix à qui mieux mieux, mais sans définir ce qu'ils entendaient par là. Ils créèrent ainsi les conditions d'un profond désenchantement, qui ne manqua pas de frapper les observateurs lorsque les négociations s'ouvrirent réellement. Hanoi avait gagné l'arrêt des

bombardements en échange de l'ouverture de pourparlers (de procédure pour l'essentiel), et se voyait offrir la possibilité de reconstruire son infrastructure dans le Sud. Il n'avait aucune raison de rechercher un règlement avec Johnson, et toutes les raisons de reprendre l'épreuve de force une fois son successeur élu.



27

## Le Viêt-nam : le désengagement Nixon

C'est à l'administration Nixon qu'il revint de sortir les États-Unis de la première guerre non victorieuse de leur histoire, et du premier engagement à l'étranger au cours duquel ses convictions morales furent systématiquement bousculées. Peu d'expériences en politique étrangère se révèlent plus déchirantes ; aucun pays ne vit un tel drame sans connaître de terribles souffrances.

Bien que l'on citât souvent le retrait français de l'Algérie comme modèle à suivre pour l'Amérique, il fallut plus que les quatre ans nécessaires à l'administration Nixon pour mettre fin à l'engagement américain en Indochine. En sortant la France de l'Algérie, de Gaulle avait dû assumer l'abandon d'un million de colons français, dont certains vivaient sur le sol algérien depuis plusieurs générations. En retirant les troupes américaines du Viêt-nam, Nixon dut liquider un engagement que pendant vingt ans quatre présidents américains avaient déclaré vital pour la sécurité de tous les peuples libres.

Nixon entama cette mission navrante dans une Amérique qui n'avait jamais été aussi divisée depuis la guerre de Sécession. Même avec le recul d'un quart de siècle, on reste abasourdi par la soudaineté avec laquelle le consensus national s'effondra. En 1965, l'Amérique s'employait – avec l'assentiment général – à gagner une guérilla contre ce qui apparaissait comme un complot communiste mondial et à mettre en place des institutions démocratiques en Asie du Sud-Est ; deux ans plus tard, en 1967, la même entreprise était perçue non seulement comme un échec, mais comme une aberration

politique dont étaient responsables des maniaques de la guerre. Il y avait eu un temps où les intellectuels avaient fêté l'avènement d'un jeune président « progressiste » ; le lendemain ou presque, ces mêmes intellectuels accusaient son successeur d'atrocités, de mensonge systématique et de bellicisme, bien que la stratégie du nouveau président fût calquée pour l'essentiel sur celle de son prédécesseur tant pleuré. À la fin de sa présidence, Johnson ne pouvait plus se montrer en public, sauf sur des bases militaires ou en des lieux que l'on pouvait protéger des contestataires violents. Bien que président en exercice, il jugea même impossible de faire une apparition à la convention nationale de son propre parti en 1968.

Après une pause de quelques mois seulement, l'opposition à la guerre reprit de plus belle et s'intensifia encore sous le successeur de Johnson, Richard Nixon. Ce qui rendit le débat intérieur si âpre, et presque insoluble, fut que les divergences affichées recouvraient en réalité une controverse philosophique beaucoup plus profonde et souterraine. Nixon aspirait vivement à négocier une sortie honorable, à condition de ne pas abandonner aux communistes nord-vietnamiens les millions d'individus conduits par ses prédécesseurs à faire confiance à l'Amérique. Il attachait beaucoup de prix à la crédibilité et à l'honneur parce qu'ils déterminaient la capacité de l'Amérique à mettre en forme un ordre international où la paix régnerait.

En revanche, les leaders du mouvement pour la paix jugeaient la guerre si révoltante qu'une sortie honorable du Viêt-nam leur paraissait absurde. Ce que l'administration Nixon concevait comme une humiliation nationale, les contestataires le regardaient comme une catharsis nécessaire. L'administration recherchait une issue qui permettrait à l'Amérique de continuer à protéger et à appuyer les peuples libres, rôle qu'elle avait endossé après la guerre et auquel les contestataires du mouvement pour la paix voulaient précisément mettre fin, et qui symbolisait à leurs yeux l'arrogance et la présomption d'une société imparfaite.

En l'espace d'une génération, l'Amérique avait traversé la Seconde Guerre mondiale, la guerre de Corée et quinze années de crises nées de la guerre froide. Le Viêt-nam fit déborder la coupe, le sacrifice se révéla trop insupportable parce qu'il se situait aux antipodes des valeurs et des attentes traditionnelles de l'Amérique. Dans les années 1920 et 1930, les années d'adolescence de la génération de Nixon et de Johnson, les Américains s'estimaient au-dessus des manœuvres machiavéliques des Européens. Pendant les années 1940 et 1950, lorsque cette génération arriva à l'âge d'homme, l'Amérique se crut investie d'une vertueuse mission mondiale. Et nul ne peut nier qu'elle apparut comme le champion incontesté du monde libre. Dans les années 1960, au moment où ces hommes parvenaient au zénith de leur carrière politique, le mouvement pour la paix au Viêt-nam remit en cause cette mission mondiale. Et dans les années 1970, la nouvelle génération d'Américains qui surgit sur la scène ne croyait plus à l'innocence de l'Amérique. Pour mériter son omniprésence sur le grand théâtre du monde, estimaient-ils, elle devait travailler pendant un temps à se perfectionner elle-même.

Il y eut donc un changement de génération au moment précis où l'Amérique se voyait confrontée au problème moral le plus ambigu de toute la période de l'après-guerre. Les opposants à la guerre étaient révoltés par les scènes brutales que la télévision leur montrait avec tant de précision et doutaient de plus en plus de l'envergure morale de l'allié de l'Amérique. Convaincus qu'il existait une solution pour faire cesser immédiatement cette boucherie, ils exprimaient des critiques de plus en plus virulentes. L'exceptionnalisme américain avait nourri l'une des grandes époques de la politique américaine par son idéalisme, son innocence et son engagement inconditionnel ; à présent, il exigeait inlassablement le même perfectionnisme de la part de ses alliés et des choix dénués d'ambiguïté. Sinon, l'Amérique serait submergée par la honte, et ses alliés sombreraient définitivement.

La rigueur morale américaine faisait obstacle à la flexibilité. Le Viêt-nam présentait, au mieux, des alternatives imparfaites et des choix déchirants. La réaction instinctive du mouvement pour la paix consista à fuir ce monde et à se ressourcer à la vision originelle que l'Amérique avait d'elle-même : le pilier immaculé de la vertu. Peut-être un dirigeant charismatique comme Franklin Roosevelt, John Kennedy ou Ronald Reagan serait-il parvenu à s'appuyer sur cette nostalgie. La tâche se révéla dépasser les talents, par ailleurs extraordinaires, de Richard Nixon. À la différence de Johnson, Nixon était un expert des relations internationales. Il prit ses fonctions en étant convaincu, comme beaucoup d'opposants à la guerre, qu'il ne fallait plus escompter de victoire claire et nette au Viêt-nam, à supposer que cela ait été possible un jour. Nixon comprit d'entrée de jeu que le destin, en distribuant les cartes, lui avait assigné la tâche ingrate de concevoir une façon de battre en retraite et de sortir d'un conflit démoralisant. Il était tout naturel, pour un président, de vouloir assumer cette tâche dans l'honneur : c'était un devoir attaché à sa charge. Ce qu'il ne put gérer, sur le plan psychologique et intellectuel, ce fut le fait que les diplômés des plus grandes écoles et les membres de l'*establishment* qu'il admirait et envoyait préconiser une ligne d'action synonyme, à ses yeux, d'humiliation et de trahison.

Nixon interpréta le mouvement de contestation (souvent violente) réunissant ceux qu'il appelait des « privilégiés » comme le point d'orgue d'une offensive le visant personnellement, et menée par ses ennemis idéologiques de toujours. Et c'est cela qui l'incita à considérer la question du Viêt-nam comme l'enjeu d'une bataille politique. Si sensible et subtil qu'il fût dans la conduite de la diplomatie, Nixon se révéla aussi un adepte du combat de rue en matière de politique intérieure, s'appuyant sur des méthodes qui, croyait-il, avaient presque toujours été expérimentées par ses prédécesseurs.

On ne saura jamais si des mesures d'amnistie présidentielle auraient pu apaiser les passions qui s'étaient déchaînées bien avant son entrée en fonctions. À la fin des années 1960, la violence des étudiants était devenue un phénomène mondial, et on l'observait aussi en France, aux Pays-Bas et en Allemagne – alors qu'aucun de ces pays ne se heurtait à une situation comparable à celle du Viêt-nam ou à des problèmes raciaux de la nature de ceux de

l'Amérique. Toujours est-il que Nixon se montra trop peu sûr de lui et trop vulnérable pour amorcer une politique de réconciliation à cette étape de sa vie.

Il faut dire, en toute honnêteté, que Nixon ne fut guère aidé par l'*establishment*, qui le laissa seul pour régler les problèmes. Les grands commis des administrations précédentes qui avaient entraîné l'Amérique dans la guerre du Viêt-nam partageaient pourtant beaucoup des convictions de l'administration Nixon. Des hommes comme Averell Harriman et l'ancien secrétaire à la Défense, Clark Clifford, figuraient parmi les principaux partisans du consensus de l'après-guerre sur la politique étrangère ; en bonne logique, ils auraient dû se sentir tenus de préserver un certain niveau d'union nationale en période de crise, et de resserrer les rangs avec l'administration sur un programme de paix minimal dont on serait convenu.

Cette fois, pourtant, ils ne purent se résoudre à appuyer leur président. Ils avaient été, en effet, les premières cibles des manifestations pour la paix – un sort d'autant plus infamant à leurs yeux qu'on trouvait à l'avant-garde du mouvement pour la paix des hommes et des femmes qu'ils admiraient et considéraient depuis longtemps comme le noyau dur de leur électorat. Ces anciens fantassins de la Nouvelle Frontière considéraient les contestataires comme leur progéniture. Sans approuver les méthodes du mouvement de contestation, les principaux membres de l'administration Johnson glissèrent ainsi dans une alliance de fait avec les plus radicaux. Leur incessant barrage d'objections, à première vue modérées, à la politique de l'administration ajoutait à l'irritation du président, qui leur reprochait de faire obstacle au nécessaire consensus national.

Nixon résolut de persévérer afin de réunir les conditions d'une paix honorable. Comme je fus son principal collaborateur dans cette entreprise, mon exposé sera inévitablement affecté par le rôle que j'y jouai et par le fait que j'en approuvai les prémisses fondamentales.

Pendant l'intervalle qui s'écoula entre son élection et son entrée en fonctions, Nixon m'avait demandé d'informer les Nord-Vietnamiens qu'il souhaitait vivement parvenir à un règlement négocié. Leur réponse nous initia à ce qui devint bientôt l'exigence première de Hanoi : le retrait sans conditions de l'Amérique, associé au renversement du gouvernement de Nguyễn Văn Thiệu à Saigon.

Hanoi ne prit même pas la peine de mettre à l'épreuve la sincérité des affirmations de Nixon. Moins de trois semaines après l'investiture du président, il lança une nouvelle offensive – dite du Mini-Têt – qui tua 1 000 soldats américains par mois en moyenne pendant les quatre mois qui suivirent. De toute évidence, l'offre de compromis de Nixon n'avait pas réussi à susciter un semblant de réciprocité chez ces leaders irréductibles. Et Hanoi ne se sentit pas le moins du monde freiné par l'« accord » de 1968.

L'administration Nixon arrivait aux commandes avec l'espoir de faire l'unanimité nationale en proposant un compromis raisonnable, et donc d'affronter Hanoi dans de bonnes conditions. Or, il apparut rapidement que Nixon, comme ses prédécesseurs, avait sous-estimé la ténacité et la détermination d'Hanoi. Hồ Chi Minh avait peu à peu acquis la conviction que l'incompétence du gouvernement de Saigon et l'engagement hésitant de l'Amérique pouvaient

permettre aux forces d'Hanoi de remporter une victoire inconditionnelle. Nourri de *Realpolitik*, Hô n'était pas homme à accorder à la table de négociation ce qu'il espérait obtenir par le sang et les balles sur le champ de bataille.

On ne pouvait trouver d'interlocuteurs plus fermés à une paix de compromis que les intraitables héros de la direction d'Hanoi. Lorsque l'administration Nixon prit les commandes, le parti démocrate, qui avait lancé le pays dans l'aventure vietnamienne, s'était brutalement scindé entre une plate-forme politique officielle et une position minoritaire de type «colombe» (appuyée par des personnalités comme le sénateur Ted Kennedy, George McGovern et Eugene McCarthy), rejetée par la convention nationale démocrate. En l'espace de neuf mois, les propositions de l'administration républicaine dépassèrent largement le programme des colombes démocrates. Hanoi empocha toutes les concessions américaines sans ombre de réciprocité et continua d'exiger inflexiblement une date limite définitive et inconditionnelle au retrait américain, ainsi que le remplacement du gouvernement de Saigon par ce qui était, ni plus ni moins, un régime communiste. Si ces deux conditions n'étaient pas satisfaites simultanément, les prisonniers américains ne seraient pas libérés. Autrement dit, Hanoi exigeait une capitulation dans le déshonneur.

Toutefois, les présidents n'ont pas le droit de renoncer à accomplir une tâche sous prétexte qu'elle se révèle plus ardue qu'ils ne s'y attendaient. Avant même son investiture, Nixon avait demandé une analyse systématique de toutes les solutions susceptibles de mettre fin à la guerre. Trois options furent passées au crible : le retrait unilatéral, une épreuve de force avec Hanoi associant des pressions militaires et politiques, et le transfert progressif de la conduite de la guerre au gouvernement de Saigon afin de permettre le retrait graduel des États-Unis.

La première option, le retrait unilatéral, fit l'objet par la suite d'une quantité de spéculations «révisionnistes». On a soutenu que Nixon, en prenant ses fonctions, aurait dû annoncer la date d'un retrait et mettre fin à la guerre par une décision unilatérale<sup>1</sup>.

Mais l'histoire se révèle plus complexe que ne le pensent souvent les journalistes ! Bien que les présidents disposent d'un large champ d'appréciation, celui-ci est limité par le contexte politique et bridé par les réalités concrètes. Au moment où Nixon prit les rênes de l'État en 1969, aucun parti politique ne s'était jamais prononcé en faveur d'un retrait unilatéral, et aucun sondage d'opinion ne privilégiait cette option. La plate-forme politique des «colombes», rejetée lors de la convention nationale démocrate de 1968, préconisait une réduction des opérations offensives américaines, le retrait mutuel des forces étrangères (celles du Viêt-nam du Nord comprises) et l'encouragement d'une politique de réconciliation entre le gouvernement de Saigon et le Front national de libération. Ce programme se fondait sur la réciprocité et ne faisait pas la moindre allusion à un retrait unilatéral.

L'administration Johnson avait exposé son programme de paix dans la formule de Manille, aux termes de laquelle les forces américaines ne commencent à se retirer que six mois après le départ des Nord-Vietnamiens, et

seulement après une diminution des engagements. Même alors, elle avait prévu qu'un contingent américain substantiel resterait au Viêt-nam, comme cela avait été le cas en Corée. Le programme démocrate officiel avait ensuite proposé des élections libres au Viêt-nam du Sud, mais seulement après la fin des opérations militaires. Enfin, la plate-forme républicaine avait réclamé une « désaméricanisation » de la guerre, un changement de stratégie militaire et des négociations ne reposant ni sur « la paix à tout prix », ni sur une capitulation camouflée. À l'arrivée de Nixon, les différentes tendances des deux grands partis politiques préconisaient donc des solutions qui insistaient toutes, sans exception, sur les conditions préalables à un retrait. Toutes envisageaient un compromis, non une capitulation.

Un retrait américain immédiat, inconditionnel et unilatéral aurait également posé d'insurmontables problèmes d'ordre pratique. Plus d'un demi-million d'Américains se battaient aux côtés d'une armée sud-vietnamienne de 700 000 hommes et affrontaient au moins 250 000 combattants de l'armée régulière nord-vietnamienne et un nombre égal de guérilleros. Dans les premiers jours de l'administration Nixon, un retrait unilatéral immédiat aurait pris au piège un important corps expéditionnaire américain, coincé entre la colère des Sud-Vietnamiens, alliés trahis de l'Amérique, et l'offensive implacable des Nord-Vietnamiens.

Le département de la Défense calcula qu'il faudrait au moins quinze mois pour organiser un retrait en bon ordre, période pendant laquelle la position des forces américaines se serait progressivement affaiblie, jusqu'au moment où les unités encore présentes risquaient d'être prises en otage par les deux camps vietnamiens. Même si l'on suppose que l'armée sud-vietnamienne ne se serait pas retournée contre ses alliés américains, mais tout simplement effondrée, le retrait se serait alors effectué au milieu d'un indescriptible chaos, d'autant qu'Hanoi aurait très certainement cherché à exploiter sa position de plus en plus dominante pour imposer des conditions de paix encore plus rigoureuses. Bref, le retrait unilatéral laissait augurer un fiasco aussi terrifiant que sanglant.

Surtout, l'administration Nixon était convaincue qu'un retrait unilatéral se transformerait en catastrophe géopolitique. Il avait fallu vingt ans d'efforts douloureux pour imposer l'image d'une Amérique solide et fiable. La structure du monde libre s'articulait autour de cette confiance. Un virage à 180 degrés par rapport aux engagements tenus sous quatre administrations, opéré par un président perçu jusque-là comme favorable à une politique étrangère conservatrice, aurait profondément déçu les alliés de l'Amérique, en particulier ceux qui dépendaient le plus de l'appui américain, quel que fût le jugement qu'ils portaient sur la politique vietnamienne de Nixon.

Dans ce contexte, l'administration Nixon parvint à la conclusion qu'il lui fallait définir une stratégie susceptible de ruiner les calculs d'Hanoi, trop sûr de remporter une victoire totale et de pouvoir imposer un retrait unilatéral. Elle examina donc une seconde option, qui consistait à précipiter une crise par une combinaison de mesures politiques et militaires. C'est la stratégie qui avait ma préférence, car j'estimais qu'elle imposerait silence à la polémique intérieure,

qui vidait le pays de son énergie, et permettrait à l'administration de se consacrer à des tâches plus unificatrices. Cette stratégie supposait trois mesures : 1. l'aval du Congrès pour poursuivre la guerre ; 2. l'ouverture de négociations au cours desquelles l'Amérique ferait toutes les concessions possibles, sans jamais accepter cependant la mainmise communiste ; 3. une (nouvelle) stratégie militaire axée, à l'intérieur du Viêt-nam du Sud, sur la défense des zones fortement peuplées, la destruction des voies de ravitaillement d'Hanoi par la neutralisation de la piste Hô Chi Minh au Laos, le nettoyage des bases cambodgiennes et le minage des ports du Viêt-nam du Nord. Au cours des quatre années suivantes, ces trois dispositions finirent par être adoptées, et elles amenèrent Hanoi à accepter en 1972 les conditions que le Nord Viêt-nam rejetait avec obstination depuis dix ans. Si elles avaient toutes été mises en application simultanément, alors que l'Amérique comptait encore de larges forces terrestres au Viêt-nam, leur effet aurait pu se révéler décisif.

Au début de son mandat, Nixon aurait pu se présenter devant le Congrès, expliquer comment il voyait une sortie honorable de la guerre du Viêt-nam et requérir son aval, en faisant valoir que lui-même n'avait d'autre choix qu'un retrait unilatéral, si effrayantes qu'en fussent les conséquences. Nixon écarta les conseils qui lui furent prodigués en ce sens pour deux raisons. D'abord, cette façon de procéder lui apparaissait comme une démission de la part d'un président. Ensuite, ayant travaillé six ans au sein du Congrès, il était convaincu – presque sûrement à juste titre – que celui-ci éviterait de trancher nettement et lui donnerait – au mieux – un aval ambigu, assorti d'une telle quantité de conditions que le problème en serait compliqué.

Au début, Nixon hésita à s'attaquer à la logistique vietnamienne. Toujours précaires, les rapports entre l'Union soviétique et la Chine risquaient de se détériorer encore plus, et de retarder ou de fausser la relation triangulaire qui contribua tant à la flexibilité de la politique étrangère ultérieure de l'Amérique. Les espoirs déçus d'une détente au Viêt-nam pouvaient exacerber encore davantage le mouvement pour la paix. L'issue militaire semblait trop incertaine et son coût intérieur se serait peut-être révélé insupportable. Une « stratégie de l'avant » aurait rencontré de telles résistances parmi les conseillers les plus proches de Nixon qu'elle aurait d'abord exigé un remaniement considérable du cabinet, et une telle dépense d'énergie présidentielle que l'avenir de certaines initiatives vitales à plus long terme s'en serait trouvé définitivement compromis.

Le peuple américain semblait demander à son gouvernement de poursuivre simultanément deux objectifs incompatibles : il voulait la fin de la guerre et refusait la capitulation de l'Amérique. Nixon et ses conseillers montraient la même ambivalence. Soucieux de piloter la politique américaine sans l'échouer sur ces contradictions, Nixon choisit la troisième option – ce qu'on appela la « voie de la vietnamisation » –, non parce qu'il se prenait pour un *deus ex machina*, mais parce qu'elle garantissait, à son sens, un équilibre relativement stable entre les trois éléments clés du retrait de l'Amérique du Viêt-nam : elle soutenait le moral intérieur de l'Amérique, elle offrait à Saigon une chance

sérieuse de résister seul et elle donnait à Nixon une bonne raison de conclure un règlement. Instaurer entre ces trois éléments un équilibre relatif devint la condition nécessaire du retrait des troupes américaines du Viêt-nam.

Les retraits successifs, assortis de sérieux efforts de négociation, rassureraient l'opinion américaine; l'aide et l'entraînement prodigués par l'Amérique fourniraient au Viêt-nam du Sud une occasion unique de se défendre; on agirait devant Hanoi la carotte de la paix et le bâton des représailles pour l'épuiser et lui faire comprendre que la modération américaine avait ses limites. Stratégie complexe, la vietnamisation comportait néanmoins le risque de se révéler tout simplement incapable d'assurer la synchronisation des trois éléments qui la composaient, le temps pouvait jouer contre elle, et elle pouvait se retrouver au bout du compte totalement inadaptée. C'était, au mieux, une entreprise précaire, car chaque retrait encouragerait Hanoi et chaque baroud d'honneur enflammerait le mouvement pour la paix.

Dans un mémorandum que j'adressai à Nixon le 10 septembre 1969 – rédigé en grande partie par Anthony Lake, mon assistant d'alors et l'actuel conseiller pour la sécurité nationale du président Clinton –, j'évoquai les dangers de la vietnamisation<sup>2</sup>. Si la vietnamisation exigeait trop de temps, lisait-on dans ce mémorandum, l'effervescence de l'opinion risquait de s'accroître. L'administration se retrouverait prise alors entre les faucons et les colombes – trop accommodante au gré des faucons, trop belliqueuse aux yeux des colombes. Les déclarations du gouvernement destinées à calmer faucons et colombes « embrouilleront certes Hanoi, mais elles le confirmeront aussi dans sa politique d'usure contre nous » :

[...] au fur et à mesure de sa réalisation, la « vietnamisation » rencontrera des problèmes de plus en plus graves.

– Le retrait de troupes américaines aura sur le public américain le même effet que des amuse-gueules : plus nous rapatrierons de troupes, plus on nous demandera d'en rapatrier. Et il est possible que l'on finisse par exiger de nous des retraits unilatéraux – peut-être en un an.

– Plus nous retirerons nos troupes, plus Hanoi sera encouragé [...].

– Chaque soldat américain retiré aura relativement plus d'importance pour l'action menée dans le Sud, étant donné qu'il représentera un pourcentage de forces américaines plus élevé que celui de son prédécesseur [...].

– Il sera de plus en plus difficile de maintenir le moral de ceux qui restent, sans parler de celui de leurs familles.

– La « vietnamisation » pourrait bien ne réduire les pertes américaines qu'une fois parvenue aux tout derniers stades, car il est possible que le nombre de ces pertes ne soit pas lié à l'importance des contingents américains présents au Viêt-nam. Pour tuer environ 150 soldats américains par semaine, il suffit à l'ennemi de n'attaquer qu'une toute petite portion de nos forces [...]<sup>3</sup>.

Si tel était le cas, poursuivait le mémorandum, Hanoi chercherait à infliger aux États-Unis une défaite non pas militaire, mais psychologique; le Nord

prolongerait la guerre, gèlerait les négociations et attendrait que la situation intérieure américaine se désagrège – autant de prévisions qui se vérifièrent pour une bonne part.

Le mémorandum prévoyait beaucoup des difficultés auxquelles l'Amérique se heurta par la suite ; il fut pourtant jugé inopportun. D'abord, bien qu'il ait été soumis au président, je ne le suivis pas dans le Bureau ovale. Or, à Washington, les idées ne se vendent pas sur leur belle mine. Les auteurs de mémorandums qui n'ont pas l'occasion de les défendre risquent le plus souvent de retrouver leurs propositions transformées en autant d'alibis rétroactifs. Reculant devant l'âpre opposition et l'agitation intérieure qu'aurait suscitées une solution prévoyant d'amener Nixon à l'épreuve de force, je n'insistai jamais pour qu'on analyse systématiquement cette option. Et le président ne l'étudia pas davantage, presque certainement pour la même raison. Rien en effet n'incitait Nixon à revenir sur sa décision en faveur de la vietnamisation, tant qu'aucune des institutions gouvernementales concernées par le Viêt-nam n'exprimerait de réserves. Et aucune ne le fit, trop traumatisées par les manifestations pour ne pas redouter monter en première ligne.

Si j'ai évoqué les affres suscitées par cette décision, c'est pour montrer que, au moment où Nixon prit ses fonctions, on ne pouvait choisir, au Viêt-nam, qu'entre des maux comparables. Les déchirements prévisibles de la vietnamisation ne rendaient pas les autres options plus attrayantes. Cette réalité capitale échappa aux opposants américains à la guerre du Viêt-nam, de la même façon qu'elle avait échappé à l'opinion publique américaine en d'autres circonstances : la politique étrangère oblige souvent à choisir entre des options imparfaites. Au Viêt-nam, Nixon devait choisir entre des solutions presque aussi déplaisantes les unes que les autres. Après vingt ans d'endiguement, l'Amérique payait le prix de son surengagement : plus aucun choix n'était évident.

Bien que risquée, la politique de vietnamisation demeurait la meilleure. Elle avait l'avantage de préparer les peuples américain et sud-vietnamien à l'idée d'un retrait inévitable. Si la réduction inexorable des forces américaines présentes sur le terrain renforçait réellement le Viêt-nam du Sud, l'Amérique aurait atteint son objectif. Si elle échouait, et si le retrait unilatéral devenait indispensable, l'Amérique pourrait opérer son désengagement après avoir ramené ses forces à un niveau qui réduisait les risques de chaos et d'humiliation.

Tout en déployant cette politique, Nixon restait déterminé à pousser les négociations, et il me demanda de m'acquitter de cette mission. Le président Georges Pompidou résuma brièvement ce qui m'attendait. Comme ses services assuraient la logistique de mes négociations secrètes à Paris avec les Nord-Vietnamiens, je lui rendais compte de la situation après chaque entrevue. Un jour où je me sentais particulièrement découragé devant un blocage apparemment impossible à dénouer, Pompidou me déclara avec son bon sens direct, réaliste : « Vous êtes condamné à réussir. »

Les commis de l'État ne sont pas libres de choisir le moment où ils serviront leur pays ni les tâches qui les attendent. Car si j'avais eu la moindre chance de le faire, j'aurais choisi à coup sûr un interlocuteur plus coulant que Lê Duc

Tho. L'expérience avait renforcé ce que l'idéologie lui avait appris, à lui ainsi qu'à ses collègues du Politburo de Hanoi, à savoir que les guérillas ne connaissent que des gagnants ou des perdants et ignorent les compromis. La vietnamisation de l'impressionnait guère : « Comment pouvez-vous croire au succès de la seule armée sud-vietnamienne alors qu'elle a été incapable de vaincre avec l'aide de 500 000 Américains ? » demandait un Lê Duc Tho suprêmement confiant en 1970. Cette question obsédante nous tourmentait aussi. Pendant quatre ans, le renforcement de Saigon au moment où Hanoi faiblissait fit croire que nous pouvions réussir. Mais il ne faudrait finalement rien de moins qu'un blocus, une offensive nord-vietnamienne avortée et des bombardements intenses pour amener Hanoi à conclure un accord.

L'Amérique n'avait jamais eu à se battre contre un ennemi absolument implacable, qu'un compromis n'intéressait pas – et qui cherchait même à transformer l'impasse dans laquelle nous nous trouvions en arme offensive. Un nombre toujours croissant d'Américains réclamaient un compromis. Mais les dirigeants d'Hanoi avaient déclenché leur guerre pour remporter une victoire, non pour conclure un marché. Aussi les termes du débat américain – les propositions répétées d'arrêt des bombardements, de cessez-le-feu, de dates limites au retrait américain et de gouvernement de coalition – se révélaient-elles toujours en porte à faux par rapport aux calculs d'Hanoi. Le Nord négociait uniquement lorsque la pression s'intensifiait – en particulier chaque fois que l'Amérique reprenait les bombardements, et surtout après le minage des ports nord-vietnamiens. Or le recours à la pression était précisément ce qui déchaînait les critiques les plus virulentes en Amérique.

Les négociations avec les Nord-Vietnamiens se firent à deux niveaux. Il y eut les réunions officielles des quatre parties à l'hôtel Majestic à Paris, comprenant les États-Unis, le gouvernement Thiêu, le FNL (le front sud-vietnamien de Hanoi) et le gouvernement de Hanoi. Bien qu'on ait discuté des mois durant de la forme de la table à laquelle le FNL pourrait s'asseoir sans sous-entendre sa reconnaissance par Saigon, les négociations officielles échouèrent aussitôt. La tribune était trop ambitieuse, la publicité trop constante, et Hanoi trop peu désireux d'accorder un statut d'égalité à Saigon ou même, en l'occurrence, à sa propre émanation, le FNL.

L'administration Nixon poursuivit donc les pourparlers privés – c'est-à-dire secrets – entre les seules délégations américaine et nord-vietnamienne, enclenchés par Averell Harriman et Cyrus Vance pendant les derniers mois de l'administration Johnson. D'une manière très caractéristique, l'arrivée de Lê Duc Tho à Paris avait indiqué qu'Hanoi acceptait de parler. Bien qu'il occupât la cinquième place dans la hiérarchie de Hanoi, Lê Duc Tho mit un point d'honneur à se dire simple conseiller spécial auprès de Xuân Thuy, un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères qui dirigeait officiellement la délégation nord-vietnamienne à l'hôtel Majestic.

La position de négociation de l'Amérique consistait à disjoindre les problèmes militaires et politiques, et elle ne changea pas après 1971. Ce programme prévoyait un cessez-le-feu suivi du retrait total des forces américaines

et la fin de l'envoi d'hommes et de matériels par le Viêt-nam du Nord. Des élections libres détermineraient le sort politique du Viêt-nam du Sud. Jusqu'à la percée d'octobre 1972, Hanoi exigea pour sa part une date limite inconditionnelle à un retrait total des Américains et le démantèlement du gouvernement Thiêu. La date limite représentait le prix d'entrée à payer pour négocier toutes les autres questions, et elle serait maintenue sans considération des points marqués ailleurs. L'Amérique demandait un compromis, Hanoi la capitulation. Il n'existait de voie médiane que lorsque l'équilibre des forces sur le terrain rendait possible un compromis – lequel durait tant que cet équilibre se prolongeait.

C'étaient invariablement les Américains qui convoquaient les réunions; ils le faisaient par l'entremise du général Vernon Walters, l'attaché militaire de l'ambassade américaine à Paris. (Walters fit ensuite une superbe carrière, tour à tour directeur adjoint de la CIA, représentant permanent auprès des Nations unies et ambassadeur en Allemagne, à quoi s'ajoutèrent de nombreuses missions présidentielles délicates.) Hanoi manœuvrait constamment pour amener les États-Unis à faire le premier pas, afin d'avoir psychologiquement le dessus. Cette tactique montrait que le Nord avait parfaitement compris la nature de la crise intérieure américaine. S'il séjournait à Paris pendant un temps indéterminé sans avoir été contacté par le gouvernement des États-Unis, Lê Duc Tho ne manquait pas d'insinuer, à l'intention des journalistes ou des membres du Congrès de passage, que l'administration Nixon ne se souciait pas d'explorer les intentions pacifiques patentées d'Hanoi. Compte tenu de la polémique qui sévissait en Amérique, ces allusions ne manquaient pas d'être largement répercutées, et Lê Duc Tho ne se privait pas de les multiplier alors même que les consultations se poursuivaient.

Pendant chacun des séjours que Lê Duc Tho fit à Paris de 1970 à 1972, cinq ou six réunions se déroulèrent sur une période de quelques mois. (Il y eut aussi plusieurs réunions avec Xuân Thuy. En l'absence de Lê Duc Tho, elles se révélèrent une perte de temps pure et simple.)

Les négociations suivaient une procédure invariable. En sa qualité de chef officiel de l'équipe vietnamienne, Xuân Thuy commençait par l'interminable rappel de la position des Vietnamiens, que nous connaissions à fond depuis les séances au Majestic. Il passait ensuite la parole « au conseiller spécial Lê Duc Tho ». Sanglé dans un impeccable costume Mao marron ou noir, Lê Duc Tho se lançait alors dans une harangue philosophique circonstanciée, qu'il émaillait de récits épiques sur les luttes antérieures du Viêt-nam pour l'indépendance.

Presque jusqu'au dernier jour des négociations, Lê Duc Tho exposa invariablement le même thème : le rapport des forces était de plus en plus favorable à Hanoi et cette tendance était inéluctable; on livrait les guerres pour des objectifs politiques, donc la proposition américaine d'un cessez-le-feu et d'un échange de prisonniers était absurde et inacceptable; la solution politique devait comporter d'abord le renversement, par les États-Unis, du gouvernement sud-vietnamien. (À un moment, Lê Duc Tho eut même l'obligeance de suggérer une méthode pour atteindre cet objectif : assassiner Thiêu.)

Tous ces points étaient exposés avec une politesse irréprochable – une attitude glaciale traduisant la supériorité morale – et un vocabulaire marxiste imperméable aux indignations des impérialistes plongés dans les ténèbres de l'ignorance. Un jour, je tentai de marquer une pause dans les conversations, invoquant ce que je croyais être une formulation marxiste pleine de tact, à savoir qu'une « nécessité objective » rendait cette interruption nécessaire. J'en fus quitte pour un autre cours magistral de dix minutes par lequel Lê Duc Tho stigmatisa l'usage de la terminologie marxiste par un impérialiste de mon acabit.

Les manières glaciales de Lê Duc Tho recouvraient une stratégie fondamentale : faire comprendre que le temps jouait en sa faveur car il se trouvait à même d'exploiter les divisions de l'Amérique à son profit. Au cours de la première série de réunions, de février à avril 1970, il rejeta un cessez-le-feu, un retrait échelonné sur quinze mois<sup>4</sup>, la désescalade des combats et l'octroi d'un statut de neutralité au Cambodge. (Il est à noter que dans son catalogue de griefs, qui ne nous faisait grâce d'aucun détail, Lê Duc Tho ne mentionna jamais le bombardement « secret » des sanctuaires cambodgiens.)

Pendant la deuxième série de négociations, de mai à juillet 1971, Lê Duc Tho atteignit de nouveaux abîmes de cynisme. À la tribune officielle, le FNL avait présenté un plan en sept points. Au cours des pourparlers secrets, Lê Duc Tho proposa un plan en neuf points quelque peu différent et infiniment plus spécifique, en soulignant expressément que le plan en question servirait de base aux véritables négociations. En attendant, les porte-parole communistes réclamaient bruyamment une réponse à leur plan en sept points, et l'administration Nixon se vit violemment reprocher de ne pas répondre à une proposition que les négociateurs vietnamiens avaient clairement indiqué, dans les entretiens secrets, ne pas vouloir prendre en compte. La farce se poursuivit jusqu'au jour où Nixon dévoila publiquement le pot aux roses, sur quoi Hanoi rendit public un « développement » de deux points du plan de sept points, qui suscita bientôt une nouvelle pression de l'opinion sur Nixon. Une fois que les négociations finales furent terminées, je demandai à Lê Duc Tho ce qu'avaient exactement développé ces deux points. « Rien », répliqua-t-il avec un sourire.

Pendant la troisième série de négociations, qui se déroula d'août 1972 à janvier 1973, la percée s'opéra. Le 8 octobre, Lê Duc Tho cessa d'exiger comme il l'avait toujours fait le renversement du gouvernement de Saïgon par les Américains et accepta un cessez-le-feu. À partir de là, les négociations s'orientèrent rapidement vers leur conclusion. Lê Duc Tho déploya autant d'ingéniosité à trouver des solutions qu'il s'était montré inflexible pendant cette période d'atermoïements. Il modifia même son entrée en matière habituelle qui, aussi longue que d'habitude, se transforma en exhortation à progresser. Toutefois, l'enclenchement des négociations n'entama en rien son penchant à se rendre odieux. Le nouveau texte qu'il dévidait inexorablement tous les matins avait notamment pour leitmotiv : « Si vous faites un gros effort, nous ferons un gros effort. » Un matin, il laissa tomber l'adjectif, déclarant que l'Amérique devait faire un gros effort et qu'il ferait pour sa part un effort. Pour mettre un peu d'animation, j'attirai son attention sur cette omission. « Je suis ravi que vous

l'avez remarquée», déclara mon imperturbable interlocuteur. «Mais hier nous avons fait un gros effort et vous avez seulement fait un effort. Cette fois nous inversons la procédure : vous devrez faire un gros effort et nous ne ferons qu'un effort.»

Une partie du problème tenait au fait que Lê Duc Tho se contentait d'un seul objectif, tandis que l'Amérique, en sa qualité de superpuissance, en avait forcément beaucoup. Lê Duc Tho entendait bien couronner sa carrière de révolutionnaire par une victoire; l'Amérique devait mettre en balance des considérations intérieures et internationales, l'avenir du Viêt-nam et le maintien du rôle de l'Amérique sur la scène mondiale. Lê Duc Tho travaillait la psyché américaine avec l'habileté d'un chirurgien; l'administration Nixon se battait sur trop de fronts pour pouvoir mener une diplomatie offensive.

De fait, dès le début des négociations et aussi longtemps qu'elles durèrent, elle dut consacrer beaucoup d'énergie à parer les attaques contre sa bonne foi. En dépit de nombreux gestes unilatéraux et jamais payés de retour à l'égard d'Hanoi, Nixon se vit reprocher, presque dès son arrivée, de ne pas être suffisamment dévoué à la cause de la paix. En septembre 1969, les États-Unis avaient proposé la participation du FNL au processus politique et à des commissions électorales mixtes, retiré plus de 10 % de leurs forces, et consenti au retrait total de celles qui restaient après la signature d'un règlement – sans rien obtenir en retour que l'interminable répétition de la litanie stéréotypée des communistes exigeant un retrait unilatéral et le renversement du gouvernement de Saïgon.

Néanmoins, le 25 septembre 1969, le sénateur républicain de New York, Charles Goodell, déclara qu'il allait proposer une résolution demandant le retrait de toutes les forces américaines du Viêt-nam avant la fin de 1970. Le 15 octobre, ce qu'on appela les «manifestations du Moratoire» se déroulèrent dans tout le pays. Quelque 20 000 manifestants se rassemblèrent à midi dans le quartier financier de New York pour écouter Bill Moyers, ex-adjoint et chargé de presse du président Johnson, condamner la guerre. Trente mille personnes affluèrent sur le New Haven Green. Cinquante mille autres s'amasèrent autour du Washington Monument, d'où l'on aperçoit la Maison-Blanche. À Boston, 100 000 personnes convergèrent vers le parc municipal pour entendre le sénateur McGovern, tandis qu'un avion traçait dans le ciel un emblème de la paix pour souligner que l'administration ne jugeait pas celle-ci désirable.

Tel que l'incarnait le mouvement pour la paix, l'exceptionnalisme américain n'autorisait aucune discussion des modalités du désengagement et estimait que tout effort en ce sens trahissait le désir souterrain de l'administration de poursuivre la guerre. Ayant métamorphosé la guerre en conflit entre le bien et le mal sur le sol américain lui-même, le mouvement pour la paix préférait – pour des raisons qu'il jugeait hautement morales – l'effondrement de l'Amérique au Viêt-nam à un dénouement qui, précisément parce qu'on pouvait l'estimer «honorabile», risquait d'inciter son gouvernement à intervenir à nouveau à l'étranger.

Bref, il n'existait aucun terrain d'entente entre le mouvement pour la paix et l'administration. Nixon avait ramené le nombre de soldats américains au Viêt-nam de presque 550 000 à 20 000 en trois ans ; le nombre des victimes était tombé de 16 000, ou 28 % du total, en 1968, à environ 600, soit 1 % du total, en 1972, la dernière année de guerre. Ces statistiques n'atténuaient ni la méfiance ni le chagrin. Car on ne pouvait faire abstraction du point de désaccord fondamental : Nixon voulait quitter le Viêt-nam dans l'honneur, le mouvement pour la paix estimait que l'honneur exigeait le départ effectif et inconditionnel du Viêt-nam.

Si l'on faisait de la fin de la guerre l'unique objectif, le gouvernement de Saïgon devenait, aux yeux des opposants, un obstacle à la paix plutôt qu'un allié. Il y avait beau temps que le Viêt-nam du Sud n'apparaissait plus comme une composante décisive de la sécurité américaine. Seul subsistait le sentiment que l'Amérique était en mauvaise compagnie. Le nouveau credo des opposants était qu'il fallait remplacer Thiêu par un gouvernement de coalition, quitte à couper les vivres au Viêt-nam. L'idée d'un gouvernement de coalition devint la panacée prônée par les opposants à la guerre au moment précis où les négociateurs nord-vietnamiens faisaient clairement comprendre, à la définition qu'ils en donnaient, qu'un gouvernement de coalition désignait par euphémisme la mainmise communiste sur le Sud.

Les Nord-Vietnamiens avaient en réalité conçu une formule habile pour embrouiller leur public américain. Ils déclarèrent avoir pour objectif de mettre en place un gouvernement de « coalition » tripartite, composé du FNL (leurs pions), d'un élément neutre et de membres de l'administration de Saïgon représentant « la paix, la liberté et l'indépendance ». Comme chaque fois, il fallait déchiffrer le texte écrit en petits caractères pour percer le véritable sens de propositions qui semblaient, au premier abord, raisonnables. Il ressortait alors, et seulement après cette lecture attentive, que l'entité tripartite ne gouvernerait pas Saïgon, mais négocierait *avec le FNL* un règlement définitif. En clair, une entité à dominante communiste négocierait avec un mouvement entièrement communiste l'avenir politique du Viêt-nam du Sud. Hanoi proposait avec une impudence inouïe de mettre fin à la guerre en dialoguant avec lui-même.

Aux États-Unis, les contradicteurs de Nixon ne présentaient pas la chose sous cet angle. Dans un ouvrage intitulé *The Crippled Giant*\*, le sénateur J. William Fulbright affirmait que le problème opposait en fait des pays totalitaires rivaux<sup>5</sup>. Le sénateur McGovern, qui avait envisagé un « gouvernement mixte » pour Saïgon en 1971, préconisait vivement en 1972, à la veille de briguer l'investiture démocrate, un retrait des forces américaines et la suspension de l'aide militaire au Viêt-nam du Sud<sup>6</sup>. L'administration Nixon était prête à hasarder la survie du gouvernement Thiêu dans des élections libres qui se dérouleraient sous contrôle international. Elle refusait, en revanche, de renverser un gouvernement allié, installé par son prédécesseur, pour permettre à l'Amérique de sortir du Viêt-nam.

\* Le géant estropié (*N. d. T.*).

Quant au mouvement pacifiste, le critère du succès se limitait pour lui au fait de savoir si la guerre allait vraiment prendre fin. Et, puisque la réponse était encore douteuse, la position américaine ne pouvait être que discutable. Le mouvement se refusait à condamner Hanoi, qu'il s'agit de ses positions de négociation ou de ses méthodes dans la conduite de la guerre, lui donnant donc toutes les raisons de se retrancher derrière des réponses évasives. En 1972, les États-Unis avaient procédé unilatéralement au retrait de 500 000 hommes. Saïgon avait proposé officiellement d'organiser des élections libres, et l'Amérique de retirer les dernières forces encore présentes dans les quatre mois qui suivraient un accord. Thiêu avait accepté de démissionner un mois avant les élections. Les États-Unis avaient proposé de créer une commission mixte chargée de superviser les élections, tout ceci étant subordonné à un cessez-le-feu sous contrôle international et au retour des prisonniers de guerre. Aucune de ces mesures ne calma les critiques intérieures contre les motivations et la politique américaines.

À mesure que les mois passaient, la controverse se polarisa sur le préalable fixé par Hanoi : la guerre prendrait fin aussitôt que les États-Unis fixeraient unilatéralement une date limite de retrait. Ce calendrier devint vite le principal article des résolutions contre la guerre votées par le Congrès (vingt-deux en 1971, trente-cinq en 1972). Leur nature non contraignante plaçait ceux qui les parrainaient dans une position idéale : ils se dissociaient de l'administration sans engager le moins du monde leur responsabilité. Rien ne semblait plus simple que de mettre fin à la guerre en se retirant tout simplement – sauf qu'au Viêt-nam rien n'était jamais aussi simple qu'il ne paraissait de prime abord.

Après avoir rencontré les Nord-Vietnamiens et les négociateurs du FNL, des membres du mouvement pour la paix américain continuèrent d'affirmer qu'ils « savaient » que la libération des prisonniers et le règlement des autres problèmes suivraient dès que les États-Unis auraient fixé irrévocablement une date limite de retrait. Or Hanoi n'avait jamais rien promis de tel, fidèle au bon vieux scénario qu'il avait déroulé pour obtenir l'arrêt des bombardements en 1968. La détermination d'une date limite créerait des « conditions favorables » à la résolution des autres problèmes, affirmait Lê Duc Tho ; mais, lorsqu'on en venait à la question des véritables négociations, il soulignait que la date du retrait, une fois fixée, serait contraignante, indépendamment du déroulement d'autres négociations sur un cessez-le-feu ou la libération des prisonniers. En réalité, Hanoi faisait dépendre la libération des prisonniers et un cessez-le-feu de la chute du gouvernement de Saïgon. Comme Lê Duc Tho l'expliquait, avec la même persévérance que s'il eût conduit un séminaire de première année de sciences politiques, c'était d'abord pour cela qu'on faisait la guerre.

Le grand paradoxe du débat intérieur américain se trouvait être qu'Hanoi ne s'intéressait pas le moins du monde à un retrait américain unilatéral. C'est un point qui est resté incompris, si l'on en juge par l'essentiel de ce qu'on a pu écrire sur la guerre du Viêt-nam. Presque jusqu'au bout, Hanoi colla à sa formulation

type : une date irrévocable pour le retrait américain, assortie de l'engagement des États-Unis de renverser le gouvernement sud-vietnamien en partant. Hanoi n'avait que faire, au fond, des nuances des calendriers que les membres bien intentionnés du Congrès proposaient de lui apporter sur un plateau, mais s'y intéressait tout de même dans la mesure où elles favorisaient les divisions de l'Amérique. En tout cas, ce n'est pas en proposant un calendrier de retrait légèrement plus conciliant qu'on amènerait Hanoi à changer de position, à savoir que le conflit se réglerait par la force. Le Nord empocherait avec empressement toutes les offres qui lui seraient faites, sans laisser celles-ci modifier sa position de négociation. Les opposants à la guerre croyaient qu'Hanoi entendrait raison si l'Amérique manifestait sa volonté de faire un pas de plus. C'était là leur erreur. Toutes les propositions d'Hanoi revenaient à exiger la capitulation : un retrait inconditionnel suivi du renversement du gouvernement du Viêt-nam du Sud, son remplacement par des fantoches de Hanoi, puis, une fois que l'Amérique aurait abattu toutes ses cartes, une négociation sur les prisonniers qui pourrait d'ailleurs facilement être retardée afin d'arracher de nouvelles concessions.

Comme on le vit par la suite, le débat sur le retrait marqua un tournant décisif dans la guerre du Viêt-nam, en prouvant que beaucoup des succès de l'administration étaient en réalité des victoires à la Pyrrhus. Nixon resta sur sa position : aucun accord sur une date limite de retrait sans concession de la part de Hanoi sur des objectifs américains essentiels. Mais il lui fallut accepter de consentir à un retrait total *après* avoir obtenu satisfaction. Le Viêt-nam du Sud fut ainsi mis en demeure de se défendre seul contre un ennemi plus implacable que tous ceux que pouvaient affronter les autres alliés de l'Amérique, et dans des conditions que l'Amérique n'avait jamais exigées d'aucun de ses alliés. Cela fait deux générations que les troupes américaines sont en Europe ; et quarante ans que les forces américaines protègent l'armistice en Corée. Il n'y a qu'au Viêt-nam que les États-Unis ont accepté, sous la pression des divisions intérieures, de ne laisser sur place aucune force ; ce faisant, ils se sont privés de toute marge de sécurité lorsqu'il fallut protéger l'accord auquel on avait fini par aboutir.

Nixon avait exposé les conditions américaines d'un règlement dans deux discours importants, l'un prononcé le 25 janvier et l'autre le 8 mai 1972. Ces conditions étaient les suivantes : un cessez-le-feu sous contrôle international, le retour et le décompte des prisonniers, la poursuite de l'aide économique et militaire à Saïgon, des élections libres qui laisseraient les Sud-Vietnamiens déterminer leur avenir. Le 8 octobre 1972, Lê Duc Tho acceptait les principales propositions de Nixon, et Hanoi renonçait finalement à impliquer l'Amérique dans la mise en place d'un gouvernement communiste à Saïgon. Nixon acceptait un cessez-le-feu, le retour de tous les prisonniers américains et l'établissement de la liste des soldats portés disparus. On ne touchait pas au gouvernement Thiêu, et les États-Unis étaient autorisés à continuer à lui livrer une aide économique et militaire.

Jusqu'alors, Lê Duc Tho avait refusé de discuter ces conditions. C'est pourquoi il fit précéder son acceptation de la déclaration suivante :

[...] cette proposition correspond exactement à celle du président Nixon lui-même : cessez-le-feu, fin de la guerre, libération des prisonniers, et retrait de troupes [...] et nous proposons un certain nombre de principes pour la résolution des problèmes politiques. C'est aussi ce que vous avez proposé. Et nous laisserons aux parties sud-vietnamiennes le soin de régler ces problèmes<sup>7</sup>.

Aucune des tragédies et polémiques qui s'ensuivirent n'ont pu effacer l'exultation qui s'empara de nous tous qui avions eu la charge de la politique américaine en comprenant que nous touchions enfin au but que nous avions poursuivi pendant quatre années d'angoisse, et que l'Amérique ne serait pas contrainte d'abandonner le peuple qui lui avait fait confiance. Nixon avait déclaré en d'innombrables occasions qu'une fois ses conditions satisfaites il ne laisserait pas traîner les choses. Le 14 août 1972, j'avais dit à Thiêu que, si Hanoi acceptait les propositions du président Nixon sans les modifier, l'Amérique conclurait un accord au plus vite. Nous nous sentions tenus de respecter notre engagement. D'ailleurs nous n'avions guère le choix. Si nous avions temporisé, Hanoi aurait rendu publique sa proposition, obligeant l'administration à expliquer pourquoi elle refusait des conditions qu'elle avait elle-même posées et incitant le Congrès à couper les crédits.

Plusieurs facteurs se combinèrent pour amener Hanoi à accepter ce qu'il avait rejeté avec constance : l'épuisement progressif de ses approvisionnements à la suite du minage des ports nord-vietnamiens, l'attaque des sanctuaires cambodgiens en 1970 et 1971, l'échec de son offensive du printemps 1972, le manque de soutien de la part de Moscou et de Pékin lorsque l'administration Nixon reprit les bombardements sur le Nord, et la crainte que Nixon, une fois réélu, n'en vienne à l'épreuve de force.

Mais l'élément décisif fut sans doute que les prudents calculateurs d'Hanoi, en évaluant les conséquences de l'élection présidentielle de 1972, s'étaient pour une fois grossièrement trompés. Hanoi semblait croire que la victoire presque sûrement écrasante de Nixon lui donnerait carte blanche pour poursuivre la guerre. Or l'administration savait, elle, que le nouveau Congrès ne verrait pas d'un meilleur œil la politique vietnamienne de Nixon, et se montrerait même probablement plus hostile à l'égard de l'homme. L'une des douzaines de résolutions du Congrès visant à couper le financement de la guerre finirait vraisemblablement par passer – sans doute sous la forme d'une modification du projet de loi de finances qui devrait être présenté au début de 1973 pour régler la facture de la défaite infligée aux communistes après l'offensive du printemps 1972.

J'accueillis les perspectives de paix avec l'espoir qu'elles permettraient à l'Amérique de commencer à panser ses blessures intérieures et de reforcer le consensus bipartite qui avait modelé sa politique étrangère de l'après-guerre. Tout compte fait, le mouvement pour la paix avait atteint son objectif, et ceux qui s'étaient efforcés d'obtenir une sortie honorable pouvaient se féliciter des résultats obtenus. Dans ma conférence de presse, qui donnait les grandes lignes de l'accord final, je m'adressai aux adversaires de quatre années de luttes intérieures :

[...] il devrait être clair à présent que personne dans cette guerre n'a eu le monopole de l'angoisse et que personne dans ces débats n'a eu le monopole de la clairvoyance morale; et que maintenant que nous sommes enfin parvenus à un accord dans lequel les États-Unis n'ont pas prédéterminé l'avenir politique de leurs alliés, un accord qui devrait préserver la dignité et l'estime d'elles-mêmes de toutes les parties, en même temps que nous soignerons les blessures de l'Indochine nous pouvons commencer à soigner celles de l'Amérique<sup>8</sup>.

Les minces espoirs d'unité nationale s'étaient néanmoins définitivement effondrés avec l'intervention au Cambodge. Parce qu'il était le seul théâtre de combat américain en Indochine que Nixon n'avait pas hérité de ses prédécesseurs, le Cambodge déchaîna au sein des partis des controverses qui furent parmi les plus âpres de l'époque.

Je n'ai pas l'intention de rouvrir ici ces polémiques. Elles ont été traitées en détail ailleurs<sup>9</sup>. Les attaques émanant des détracteurs de l'administration se réduisent essentiellement à deux accusations centrales : Nixon étendit inutilement la guerre au Cambodge, et la politique américaine doit être tenue pour la principale responsable du génocide perpétré par les Khmers rouges après leur victoire en 1975.

L'idée que Nixon a étendu la guerre de manière inconsidérée n'est qu'un avatar du malentendu tragique de 1961-1962 sur le Laos, à savoir que le rôle de l'Amérique dans la guerre pouvait se limiter au seul Viêt-nam du Sud, quand bien même Hanoi menait la guerre dans les trois pays du théâtre indo-chinois. L'armée nord-vietnamienne avait mis en place un réseau de sanctuaires à l'intérieur du Cambodge, juste de l'autre côté de la frontière du Viêt-nam du Sud, d'où elle lançait des attaques à l'échelle d'une division sur les forces américaines et sud-vietnamiennes. Les sanctuaires étaient ravitaillés soit par la piste Hô Chi Minh, qui traversait le Laos, soit par le port cambodgien de Sihanoukville – le tout en violation flagrante de la neutralité cambodgienne. À mesure que les retraits américains s'intensifiaient, la position militaire du Viêt-nam du Sud et des forces américaines deviendraient intenable si ce réseau logistique restait intact, et si des forces américaines de moins en moins nombreuses devaient affronter des effectifs nord-vietnamiens inchangés et disposant d'approvisionnements extérieurs illimités. L'administration Nixon prit donc la décision tactique de lancer des attaques (aériennes en 1969 et terrestres en 1970) sur les sanctuaires en question. Les bombardements venaient en riposte à une vague d'attaques nord-vietnamiennes dans le Sud, qui tuaient 400 Américains par semaine et violaient l'« accord » conclu avec le président Johnson à l'époque de l'arrêt des bombardements, en 1968 ; les attaques terrestres avaient un objectif stratégique : protéger le retrait progressif des soldats américains, à savoir 150 000 hommes par an.

Si l'on ne touchait pas aux bases logistiques nord-vietnamiennes, aucune stratégie fondée sur le retrait américain ne pouvait aboutir. Les offensives américaines furent chaque fois accueillies favorablement par les autorités cam-

bodgiennes, convaincues qu'elles défendaient ainsi la neutralité de leur pays; après tout, personne n'avait invité les Nord-Vietnamiens au Cambodge.

Néanmoins, ces deux décisions militaires américaines déclenchèrent des réactions passionnées aux États-Unis et se transformèrent en un débat qui a débordé depuis longtemps la seule stratégie militaire. Le Cambodge fut bien vite impliqué dans la polémique sur le Viêt-nam. La politique de l'administration exprimait une stratégie; ses détracteurs se polarisèrent sur la validité morale de la guerre elle-même. Cette attitude fut encore accentuée par le fait que la nation se révélait incapable de comprendre la nature et le caractère implacable de l'idéologie révolutionnaire. Tout prouve que les Khmers rouges étaient déjà des idéologues fanatiques lorsqu'ils fréquentaient les universités de Paris dans les années 1950. Ils étaient résolus à déraciner et à détruire la société cambodgienne existante pour imposer à leur pays une sorte d'utopie démente, en exterminant tout individu suspect de la moindre éducation «bourgeoise»<sup>10</sup>. Prétendre que ce sont les actions américaines qui en firent des tueurs a autant de validité que soutenir que les bombardements américains en Allemagne furent à l'origine du génocide des Juifs.

Ces pages ne cherchent pas à porter de jugement définitif sur des points qui ont déclenché des passions suffisamment vives pour donner lieu à une abondante littérature culte. Mais, indépendamment du jugement définitif qu'on puisse porter sur la sagesse tactique de ses décisions au Cambodge, l'Amérique se doit de reconnaître que ce furent, tragiquement, les Khmers rouges qui massacrèrent et les Cambodgiens qui payèrent le prix de ses divisions internes. Les censeurs, qui l'empêchèrent de continuer d'aider le gouvernement cambodgien dans ses efforts pour s'opposer au massacre perpétré par les Khmers rouges, ne se rendaient pas compte qu'un bain de sang suivrait l'arrêt de l'aide américaine – qu'ils préconisaient et finirent par obtenir. Ils en furent horrifiés, certes. Pourtant, leur erreur d'appréciation occupe infiniment moins de place dans leurs autopsies que la condamnation de leurs propres compatriotes.

On juge une société à sa capacité à faire taire ses désaccords afin d'atteindre des objectifs communs, et à se rappeler en permanence que les sociétés se développent à partir de leurs réconciliations et non de leurs conflits. En Indochine, l'Amérique échoua sur ces deux points.

Les plaies étaient si profondes, toutefois, que la paix ne suscita guère d'allégresse. L'espoir que l'accord puisse devenir l'agent de la guérison nationale pâtit des trois mois qui s'écoulèrent entre le moment où l'on parvint à l'accord initial et celui où il fut signé, et, surtout, des raids massifs des B-52 sur la proche banlieue d'Hanoi au cours de la seconde moitié de décembre 1972. Bien que les dégâts civils fussent minimes, ils déclenchèrent une telle vague de manifestations contre la guerre que la signature de l'accord, le 27 janvier 1973, fut accueillie par un sentiment de soulagement, où l'épuisement le disputait à la prudence.

Pour leur part, les contestataires n'étaient pas réconciliés par le fait qu'Hanoi avait accepté les conditions de paix de l'Amérique. Ils craignaient que, si l'on ne remettait pas en question la paix dans l'honneur défendue par Nixon,

l'Amérique puisse se laisser de nouveau tenter par l'aventure internationale dont le Viêt-nam était devenu, pour eux, le symbole honni. Ils accueillirent donc l'accord de paix avec le même scepticisme que la conduite de la guerre et la diplomatie. Les critiques variaient : l'accord était un artifice politique, on aurait pu parvenir aux mêmes clauses quatre ans auparavant, et on trahissait Thiêu – alors que le renversement de Thiêu avait figuré pendant des années au centre des exigences du mouvement pacifiste.

Rien n'était plus éloigné de la vérité que de prétendre que l'accord avec Hanoi avait été conclu pour influencer l'élection présidentielle. Tout bien pesé, Nixon avait jugé que la signature d'un accord avant les élections constituait un handicap ; son avance dans les sondages ne laissait aucune prise à ses adversaires, et seul un débat sur les conditions de paix aurait pu la compromettre<sup>11</sup>. Les raisons qui l'avaient poussé à conclure étaient exactement inverses à celles que lui prêtaient ses détracteurs : ayant promis à maintes reprises au peuple américain que l'accord serait conclu dès que les conditions fixées par l'administration auraient été satisfaites, il ne voulait pas le voir retarder par des considérations électorales.

Un des mythes les plus persistants sur la politique vietnamienne de l'administration Nixon veut que le président ait prolongé inutilement la guerre pendant quatre ans, puisqu'on aurait pu signer le même document quatre ans auparavant. Mais cette thèse ne tient aucun compte de certains faits connus et avérés. Les documents prouvent en effet massivement que l'Amérique parvint sans tarder à un règlement dès que les Nord-Vietnamiens acceptèrent les conditions qu'ils avaient systématiquement rejetées pendant les quatre années précédentes.

En 1975, certes, l'effort américain en Indochine s'acheva dans une débâcle qui aurait pu se produire n'importe quand auparavant si l'Amérique avait eu pour objectif de capituler. Mais ni l'administration ni le peuple américain ne visèrent jamais un tel objectif ; lors de la campagne électorale de 1968, *tous* les candidats à la présidence avait préconisé le compromis, non la capitulation. En 1972, le candidat partisan de la capitulation essuya une défaite massive. Libre au lecteur, toutefois, de conclure après coup que la capitulation aurait dû être l'objectif en 1969. Mais rien, dans la campagne politique de 1968, n'indiquait que le peuple américain ou les partis politiques envisageaient favorablement ce dénouement.

Les accords de Paris ne marquèrent pas la fin des tourments. À peine la guerre eut-elle cessé que la controverse se déplaça pour contester le droit de l'Amérique à faire appliquer la paix. Aucun membre un tant soit peu expérimenté de l'administration Nixon ne doutait de la précarité de l'accord. Nous étions allés jusqu'à l'extrême limite des concessions envisageables, comme Nixon avait toujours promis qu'il le ferait. Et les convulsions qui secouaient le pays laissaient peu de marge de manœuvre à l'administration.

Toutefois, Nixon et moi-même, ainsi que de nombreux membres de l'administration, estimions que les dispositions militaires et économiques de l'accord permettraient au Viêt-nam du Sud de résister aux pressions prévisibles du

Nord, à condition que les Nord-Vietnamiens respectent les clauses interdisant la reprise des infiltrations. Nixon reconnut toujours, cependant, que des violations pouvaient se produire, et d'une ampleur telle que le Viêt-nam du Sud ne pourrait ni les empêcher ni les contrer sans l'aide de l'Amérique. Il était prêt à encourager le Viêt-nam du Nord à se joindre à la communauté internationale en lui fournissant un programme d'aide économique. Mais, si rien n'aboutissait, l'emploi de la force aérienne pour faire appliquer l'accord ne fut jamais exclu, ni dans l'esprit des membres de l'administration de Nixon ni dans les déclarations publiques de ce dernier.

La guerre finie, l'administration rassembla son courage en vue de l'épreuve de force à laquelle elle savait, par expérience, devoir vraisemblablement s'attendre quand on en viendrait à l'application de l'accord. Il nous semblait évident que nous avions le droit – en fait, la responsabilité – de défendre un accord pour lequel 50 000 Américains étaient morts. Sinon, *n'importe quel* accord de paix avec les États-Unis devenait l'équivalent juridique d'une capitulation. Si l'on ne permet pas à une nation de faire appliquer les conditions de paix qu'elle a signées, c'est qu'on attend d'elle la reddition pure et simple. Nixon et ses principaux conseillers annoncèrent leur intention de défendre l'accord en d'innombrables occasions<sup>12</sup> – ainsi le 3 mai 1973, dans le rapport annuel de politique étrangère du président : « Une telle façon de faire compromettrait les gains durement acquis pour la paix en Indochine et risquerait de provoquer un nouvel affrontement avec nous<sup>13</sup> [...]. Nous avons dit à Hanoi, en privé et en public, que nous ne tolérerions pas de violations de l'accord<sup>14</sup>. »

L'expérience des cinq années précédentes se répétait. Peut-être qu'un président indemne, fraîchement réélu, aurait pu insister sur la nécessité d'adopter des mesures militaires rigoureuses pour faire appliquer l'accord. Mais, après l'explosion du scandale du Watergate, qui rongait déjà la présidence, il ne fallait pas y compter. Alors même que des milliers de camions nord-vietnamiens empruntaient la piste Hô Chi Minh, que près de 50 000 hommes des unités régulières nord-vietnamiennes s'infiltraient au Viêt-nam du Sud, et qu'Hanoi traînait à fournir un décompte correct des soldats américains portés disparus – tous ces actes en complète violation de l'accord –, les adversaires de la politique qui avait conduit à l'accord faisaient valoir que l'application de celui-ci n'était pas du ressort de Nixon, quelle que fût la gravité de la violation. Ils traitaient au fond l'accord comme s'il s'était agi du retrait unilatéral qu'ils prônaient depuis toujours. En juin 1973, le Congrès refusa de dégager des crédits « pour appuyer directement ou indirectement les activités militaires terrestres ou aériennes au Cambodge, Laos, Viêt-nam du Nord et Viêt-nam du Sud menées par les forces des États-Unis » après le 15 août, y compris les vols de reconnaissance<sup>15</sup>. En juillet 1973, il devint clair que le Congrès ne soutiendrait pas le programme d'aide économique au Viêt-nam du Nord.

L'accord de paix n'avait pas force d'application ; aucune convention de cette nature n'aurait d'ailleurs pu l'avoir. Le Viêt-nam du Nord cherchait toujours à unifier le Viêt-nam sous son autorité, et ce n'était pas un morceau de papier signé à Paris qui modifierait son objectif. Les accords de Paris avaient sorti les

États-Unis du conflit militaire au Viêt-nam, mais le Viêt-nam du Sud ne pouvait retrouver son élan qu'avec l'appui américain. Le Congrès devait décider s'il poursuivait ou non une politique d'endiguement en Indochine après le départ des forces américaines. Il opta pour la négative.

Même l'aide économique se réduisait comme peau de chagrin. En 1972, le Congrès avait voté une aide de 2 milliards de dollars; en 1973, ce montant était tombé à 1,4 milliard, et avait diminué encore de moitié en 1974, bien que le prix du pétrole eût quadruplé. En 1975, le Congrès étudiait l'octroi d'une ultime subvention de 600 millions de dollars. Le Cambodge se vit carrément couper les vivres, sous prétexte que cela aiderait à sauver des vies – un euphémisme pour désigner un lâchage pur et simple, et une sinistre plaisanterie au vu du génocide qui suivit. En 1975, les communistes s'emparèrent successivement du Cambodge et du Viêt-nam du Sud en moins de deux semaines, mettant fin à la détresse psychologique de l'Amérique, mais non à celle de l'Indochine.

L'idéalisme américain, qui avait inspiré une si grande partie de l'ordre mondial de l'après-guerre, s'était mis lui-même en déroute. Quatre présidents avaient estimé le Viêt-nam vital pour la sécurité américaine. Deux présidents appartenant à des partis différents avaient jugé que l'honneur de l'Amérique exigeait de ne pas abandonner ceux qui avaient cru en ses déclarations. Un raz de marée électoral avait renouvelé le mandat de Nixon en 1972 sur la base des mêmes propositions. Conformément à la tradition américaine, les deux camps qui s'opposaient sur le Viêt-nam avaient défini leurs objectifs en termes d'absolus moraux sans jamais parvenir à jeter un pont sur l'abîme qui les séparait.

Aujourd'hui, vingt ans après, le débat sur ces questions est toujours aussi passionné : on cherche toujours à condamner sans se soucier de tirer les leçons de l'expérience. La victoire communiste trancha vite l'une des questions qui avaient hanté toute la période : le spectre du bain de sang annoncé comme conséquence d'une mainmise communiste était-il ou non une invention des responsables politiques en mal de prétexte pour continuer la guerre ?

Au Cambodge, en effet, il y eut bien génocide. Les nouveaux dirigeants tuèrent au moins 15 % de leur propre population. Au Viêt-nam, les souffrances furent certes moins massives. Mais on parqua des centaines de milliers de Sud-Vietnamiens dans des « camps de rééducation », autrement dit des camps de concentration. Au début de 1977, les autorités communistes reconnurent détenir 50 000 prisonniers politiques, bien que des observateurs dont l'indépendance ne pouvait être mise en doute aient jugé la réalité plus proche de 200 000<sup>16</sup>. Quant audit Front national de libération du Viêt-nam du Sud (FNL), dont l'Ouest avait fait pendant dix ans le pivot présumé d'un gouvernement de coalition démocratique, les conquérants nord-vietnamiens firent clairement comprendre qu'ils avaient à cet égard des projets très différents. En 1969, le FNL s'était métamorphosé en gouvernement révolutionnaire provisoire de la république du Viêt-nam du Sud, ou GRP. En juin 1975, deux mois après la chute de Saïgon, le « cabinet » du GRP se réunit et décida le retour partiel des activités bancaires au Viêt-nam du Sud; on créa des commissions consultatives chargées d'aider à gérer le pays, comprenant quelques personnalités politiques non communistes

qui s'étaient opposées à Thiêu; le GRP établit des relations diplomatiques avec quatre-vingt-deux pays.

Toutefois, Hanoi ne voulait pas entendre parler d'un Viêt-nam du Sud indépendant, même communiste; il fallait écraser dans l'œuf toute velléité de titisme. La décision du « cabinet » fut prestement annulée, les commissions consultatives ne se virent accorder aucun rôle, et aucun ambassadeur du GRP ne fut jamais envoyé à l'étranger. Le gouvernement du Viêt-nam du Sud resta aux mains de commissions militaires locales, dirigées par le parti communiste nord-vietnamien et des responsables militaires. En juin 1975, les leaders de Hanoi et la presse entamèrent une campagne de propagande appelant à la rapide réunification du pays – c'est-à-dire à l'annexion officielle du Sud par le Nord –, qui s'effectua en effet en moins d'un an<sup>17</sup>.

Bien que les seuls dominos à tomber, au sens littéral, aient été le Cambodge et le Laos, dans beaucoup de régions du globe les révolutionnaires anti-occidentaux commencèrent à s'enhardir. Castro ne serait vraisemblablement pas intervenu en Angola, ni l'Union soviétique en Éthiopie, si l'on n'avait pas estimé que l'Amérique s'était effondrée en Indochine, était sortie démoralisée du Watergate, et s'était ensuite réfugiée dans son cocon. En même temps on a soutenu, et c'est fort plausible, que, si le Viêt-nam du Sud était tombé au début des années 1960, la tentative de coup d'État des communistes en Indonésie, qui faillit réussir en 1965, aurait pu renverser le gouvernement et entraîner un autre désastre stratégique.

L'Amérique, en tout cas, paya pour son aventure vietnamienne un prix hors de proportion avec les bénéfices qu'on pouvait en attendre. Ce fut clairement une erreur d'avoir misé aussi lourd sur des causes aussi mal définies. L'Amérique s'était trouvée prise dans l'engrenage d'abord parce qu'elle appliquait au pied de la lettre les maximes de sa politique européenne, couronnée de succès, à une région radicalement différente sur le plan politique, social et économique. L'idéalisme wilsonien n'admettait aucune différenciation culturelle, tandis que la théorie de la sécurité collective posait que, la sécurité étant indivisible, le tissu de l'ordre international tout entier se défaisait lorsqu'un fil seulement lâchait.

Trop idéaliste pour fonder sa politique sur l'intérêt national, trop polarisée sur les besoins qui naîtraient d'une guerre généralisée dans sa doctrine stratégique, l'Amérique se révéla incapable de maîtriser un problème stratégique peu familier, dans lequel les objectifs politiques et militaires étaient étroitement liés. Convaincue que ses valeurs présentaient un attrait universel, elle sous-estima considérablement les obstacles à la démocratisation dans une société coulée au moule du confucianisme, et chez un peuple qui luttait pour son identité politique alors qu'il était en butte à l'agression de forces extérieures.

Peut-être que le domino dont la guerre du Viêt-nam provoqua la chute la plus grave, et indiscutablement la plus douloureuse, fut la cohésion de la société américaine. L'idéalisme américain avait pénétré les dirigeants comme leurs adversaires de l'idée fausse qu'on pouvait transformer, relativement

facilement et vite, la société vietnamienne en démocratie à l'américaine. Lorsque ce postulat optimiste s'effondra et qu'il apparut que le Viêt-nam était loin d'être une démocratie, le désenchantement fut terrible. Il s'y ajouta un malentendu presque incompréhensible sur la nature du problème militaire. Faute de critères d'appréciation, les responsables se méprirent souvent sur les problèmes, donc les formulèrent incorrectement. Mais quand ces mêmes responsables affirmaient voir la lumière au bout du tunnel, ils étaient sincères pour la plupart. Si erronées que fussent leurs évaluations, ils s'étaient avant tout leurrés eux-mêmes.

Ce sont toujours les problèmes complexes par eux-mêmes qui remontent jusqu'aux plus hauts responsables politiques; les questions simples, non sujettes à controverse, se règlent aux échelons inférieurs. Or, une fois qu'ils ont pris une décision, et même s'ils doutent intérieurement de son bien-fondé, ces responsables sont complètement engagés; et l'assurance apparente avec laquelle ils la présentent fait parfois naître bien des malentendus. De plus, cette impression fautive est souvent aggravée par la tendance des bureaucraties à embellir leurs propres succès.

Une des fonctions capitales des médias et du Congrès consiste à mettre en évidence les déformations intentionnelles du pouvoir exécutif de notre gouvernement. Ce qui n'excuse en rien ces déformations. Mais l'affirmation selon laquelle les problèmes fondamentaux du Viêt-nam souffrirent du fameux *credibility gap* n'a guère de fondement. L'Amérique s'était précipitée au Viêt-nam tous pavillons déployés; personne ne l'y avait introduite subrepticement. Le Congrès avait conscience du degré d'engagement du pays, et il avait voté les crédits nécessaires au fil des années. Peut-être était-il naïf de vouloir empêcher la mainmise communiste sur une nouvelle nation, mais cela n'aurait pas dû déchaîner cette offensive contre les valeurs profondes de l'Amérique.

Ces âpres controverses continuent de brouiller la perception de ce qui se passa réellement en Indochine, créant un vide intellectuel sur une période couvrant deux décennies et quatre administrations issues des deux partis politiques. L'Amérique ne guérira du Viêt-nam que lorsqu'elle commencera à tirer des leçons, acceptées par les deux partis, de cette expérience déchirante.

D'abord, avant de s'engager dans un combat, les États-Unis doivent comprendre clairement la nature de la menace qu'ils vont affronter et les objectifs qu'ils peuvent véritablement atteindre. Ils doivent élaborer une stratégie militaire précise et définir sans ambiguïté ce qui à leurs yeux peut être considéré comme un résultat politique satisfaisant.

Ensuite, lorsque l'Amérique s'engage dans une action militaire, il ne peut y avoir d'autre solution que la victoire, comme le recommandait le général Douglas MacArthur. On ne calme pas des doutes par des actions hésitantes; une situation verrouillée prolongée entamera la patience et, par là, la volonté de l'opinion publique américaine. Cette vérité exige que les buts politiques et la stratégie militaire permettant de les atteindre soient définis avec soin avant de prendre la décision de faire la guerre.

Enfin, une démocratie ne peut pas mener une politique étrangère digne de ce nom si les factions concurrentes intérieures ne font pas preuve d'un minimum de réserve réciproque. Lorsque la victoire sur des opposants intérieurs devient le seul et unique objectif d'une politique, la cohésion disparaît. Nixon était convaincu qu'il incombait en dernier ressort au président de défendre l'intérêt national, quitte à s'opposer aux contestataires passionnés de son propre pays. Or le Viêt-nam montra que les présidents ne peuvent pas conduire la guerre de par la seule volonté de l'exécutif. Confronté à des manifestations violentes, à des résolutions du Congrès de plus en plus orientées vers un retrait unilatéral et à l'hostilité des médias, Nixon aurait dû se présenter devant le Congrès au début de son mandat, indiquer les grandes lignes de sa stratégie et exiger un aval précis à sa politique. Au cas où il ne l'aurait pas obtenu, il lui aurait fallu demander de mettre aux voix la liquidation de la guerre et obliger le Congrès à en assumer la responsabilité.

Comme il a été dit plus haut, Nixon ne suivit pas ce conseil, car il pensait que l'histoire ne pardonnerait jamais les effroyables conséquences de ce qu'il considérait comme une abdication de sa responsabilité de chef de l'exécutif. Ce raisonnement est évidemment respectable, et parfaitement correct du point de vue intellectuel. Mais le système américain d'équilibre des pouvoirs est en contradiction avec l'idée qu'un tel fardeau repose sur les épaules d'un seul homme, fût-il le président.

Durant la période vietnamienne, l'Amérique fut confrontée à ses propres limites. Pendant la plus grande partie de son histoire, elle avait affirmé sa supériorité morale, qu'étayait à ses yeux l'abondance matérielle de la nation. Mais, au Viêt-nam, elle se trouva prise dans une guerre ambiguë sur le plan moral. Les familles idéales qui occupaient les écrans de télévision dans les années 1950 étaient à l'origine de l'élévation morale de Dulles et de l'idéalisme souverain de Kennedy. Contrariée dans ses aspirations, l'Amérique se livra à un examen de conscience et se flagella. De toute évidence, aucune autre société n'aurait fait assez confiance à sa force de cohésion pour se déchirer ainsi, avec la certitude de pouvoir se reconstituer. Aucun autre peuple n'aurait risqué un effondrement avec autant de désinvolture, afin de susciter un renouveau.

Dans l'immédiat, le drame intérieur prit les proportions d'une tragédie ; à plus longue échéance, pourtant, l'angoisse devint le prix que l'Amérique eut à payer pour relire son perfectionnisme moral, qui lui avait inspiré tant de grandes entreprises, aux nécessités d'un contexte international moins accueillant et plus complexe que jamais jusque-là.

L'expérience du Viêt-nam demeure profondément gravée dans la psyché américaine, cependant que l'histoire semble en avoir tiré certains enseignements particulièrement révélateurs. Après son examen de conscience, l'Amérique reprit confiance en elle-même, et l'Union soviétique, malgré son monolithisme apparent, paya de la peine capitale ses ambitions excessives sur le plan moral, politique et économique. Après une flambée d'expansionnisme, elle s'enlisa dans ses contradictions et finit par implorer.

Ces événements suscitent des réflexions assez paradoxales sur la nature des enseignements de l'histoire. Les États-Unis étaient allés au Viêt-nam pour porter un coup d'arrêt à ce qu'ils estimaient être un complot communiste centralisé, et ils échouèrent. De l'échec de l'Amérique, Moscou déduisit ce que les tenants de la théorie des dominos avaient tant redouté, à savoir que la corrélation historique des forces avait tourné en sa faveur. En conséquence, l'URSS essaya d'étendre son hégémonie au Yémen, en Angola, en Éthiopie, et enfin en Afghanistan. Mais elle découvrit, ce faisant, que les réalités géopolitiques s'appliquaient autant aux sociétés communistes qu'à leurs sœurs capitalistes. De fait, étant moins élastique, le surengagement soviétique n'engendra pas une catharsis, comme en Amérique, mais la désintégration<sup>18</sup>.

Les événements auraient-ils évolué dans la même direction si l'Amérique s'était contentée de rester passive en comptant sur l'évolution de l'histoire pour se charger du défi communiste ? Ou bien cette démission aurait-elle créé un élan et une certitude de l'inéluctabilité de la victoire, chez les communistes, suffisants pour retarder, voire conjurer, l'effondrement soviétique ? La question reste posée.

Quelle que soit la réponse des experts, l'homme d'État ne peut adopter la démission comme principe d'action politique. Il peut apprendre à modérer sa confiance dans ses évaluations et à faire la part des imprévus ; mais compter sur la chute éventuelle d'un adversaire menaçant est une politique qui n'offre aucun réconfort aux millions de victimes immédiates et transforme l'art de gouverner en un pari téméraire sur l'intuition.

L'angoisse dans laquelle le Viêt-nam plongea l'Amérique témoigna avec une extraordinaire vigueur de ses scrupules moraux, ce qui est en soi une réponse satisfaisante à toutes les interrogations sur la signification éthique de l'expérience américaine. Après un intervalle relativement court, les Américains retrouvèrent leurs repères, dans les années 1980. Dans les années 1990, des peuples libres un peu partout dans le monde se tournèrent de nouveau vers l'Amérique afin qu'elle les guide dans la construction d'un nouvel ordre mondial. Et leur plus grande crainte ne fut pas alors son surengagement, mais, une fois encore, son retrait. C'est pourquoi la tristesse que nous inspire le souvenir de l'Indochine doit nous rappeler que l'unité américaine est à la fois un devoir et l'espoir du monde.



28

## La politique étrangère comme géopolitique : la diplomatie triangulaire de Nixon

Pour Nixon, le processus angoissant du désengagement américain au Viêt-nam visait, en définitive, à maintenir la position de l'Amérique dans le monde. Même sans ce purgatoire, une réévaluation majeure de la politique étrangère américaine aurait été à l'ordre du jour, car l'ère de la prépondérance américaine sur la scène mondiale touchait à sa fin. La supériorité nucléaire de l'Amérique s'effritait, et sa suprématie économique se voyait remettre en question par le dynamisme de l'Europe et du Japon, qui s'étaient tous deux relevés grâce à elle et dont la sécurité avait bénéficié de ses garanties. Le Viêt-nam montra, en fin de compte, qu'il était grand temps de redéfinir le rôle de l'Amérique dans le monde en développement et de trouver un moyen terme viable entre la démission et le surengagement.

Par ailleurs, de nouveaux champs s'ouvraient à la diplomatie américaine, cependant que de graves fissures apparaissaient dans ce qu'on avait considéré pendant toute la guerre froide comme le monolithe communiste. Les révélations de Khrouchtchev en 1956 sur les brutalités du régime stalinien et l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 avaient terni la séduction idéologique du communisme dans le reste du monde. Mais, surtout, depuis la rupture avec la Chine, l'Union soviétique ne pouvait plus se poser en leader d'un mouvement communiste unifié. Tous ces éléments laissaient augurer la possibilité d'une nouvelle flexibilité diplomatique.

Pendant vingt ans, l'idéalisme wilsonien avait permis aux dirigeants américains de se conduire sur la scène mondiale avec une énergie de missionnaires. Mais il fallait à l'Amérique de la fin des années 1960 – dans l'impasse en Indochine et déchirée par un conflit intérieur – une définition plus complexe et plus nuancée de sa vocation internationale. Wilson avait guidé un pays peu familiarisé avec les affaires internationales et sûr de pouvoir maîtriser n'importe quel problème jusqu'à sa résolution; Nixon hérita d'une société déchirée par la frustration, dont l'avenir dépendrait de sa capacité à définir des objectifs à long terme qui soient à sa portée, et à s'y tenir, même face à l'adversité, sans douter d'elle-même.

Richard Milhous Nixon trouva, à son arrivée, une situation voisine de la guerre civile. Éprouvant pour l'*establishment* une profonde méfiance que lui rendaient d'ailleurs beaucoup de ses membres, il n'en restait pas moins fermement convaincu que la première démocratie du monde ne pouvait ni abdiquer ses responsabilités ni se dérober à son destin. Peu de présidents firent preuve d'une personnalité aussi complexe que Nixon : timide mais déterminé, peu sûr de lui mais opiniâtre, se défiant des intellectuels mais porté par tempérament à la réflexion, capable de prises de position impétueuses mais patient et clairvoyant dans l'élaboration de sa stratégie, il se trouva conduit à guider les pas de l'Amérique alors qu'elle devait accepter de renoncer à la prépondérance pour le leadership. Manquant souvent de générosité dans ses jugements et incapable de faire passer la moindre chaleur personnelle, Nixon remporta néanmoins avec succès, dans des circonstances particulièrement difficiles, l'épreuve décisive du leadership et conduisit la société américaine de son époque d'un contexte qui lui était familier à un monde dont elle ignorait tout.

Aucun président américain ne connaissait mieux les affaires internationales. Aucun, hormis Theodore Roosevelt, n'avait autant voyagé à l'étranger ni ne s'était appliqué, avec autant d'intérêt et de sincérité, à comprendre le point de vue d'autres dirigeants. Nixon n'étudiait pas l'histoire, comme Churchill ou de Gaulle. Il apprenait habituellement juste ce qu'il fallait du passé d'un pays pour assimiler les rudiments des réalités de son histoire présente – et parfois moins encore. Pourtant, il possédait un don peu commun pour comprendre instinctivement la dynamique politique du pays qui l'intéressait. Et il avait une admirable intuition des réalités géopolitiques. L'ambition ou le manque d'assurance faussaient parfois sa façon de gérer la politique

intérieure. Mais, lorsqu'on en venait à la politique étrangère, sa puissance d'analyse et son extraordinaire intuition géopolitique visaient toujours avec précision l'intérêt de l'Amérique.

Nixon ne faisait pas siennes les vérités de Wilson sur les qualités foncières de l'homme ou sur l'harmonie inhérente entre les nations que devait préserver la sécurité collective. Wilson pensait que le monde progressait inexorablement vers la paix et la démocratie, et qu'il incombait à l'Amérique d'appuyer ce mouvement inéluctable. Pour Nixon, le monde se divisait entre amis et adversaires ; en zones de coopération et régions où les intérêts se heurtaient. Dans le monde de Nixon, la paix et l'harmonie ne constituaient pas l'ordre naturel des choses, mais des oasis provisoires dans un monde dangereux dont la stabilité ne serait préservée que par l'effort et la vigilance.

Nixon s'efforça de gouverner conformément à l'idée qu'il se faisait de l'intérêt national américain – même si elle révoltait de nombreux idéalistes traditionnels. Si les grandes puissances, dont les États-Unis, recherchaient leur propre intérêt de manière raisonnable et prévisible, estimait Nixon – dans le droit fil des Lumières –, un équilibre naîtrait de l'incompatibilité même des intérêts concurrents. Comme Theodore Roosevelt – mais contrairement à tous les autres présidents américains du <sup>xx</sup>e siècle –, Nixon comptait sur l'équilibre des forces pour produire la stabilité et jugeait qu'une Amérique forte était essentielle à l'équilibre mondial. Ces deux idées pâtissaient d'un extrême dis-crédit à l'époque.

Nixon, au cours d'une interview accordée au *Times* le 3 janvier 1972, déclara :

Nous devons nous rappeler que la seule époque de l'histoire du monde où nous avons connu de longues périodes de paix est celle où un équilibre des forces existait. C'est lorsqu'une nation devient infiniment plus puissante que sa rivale en puissance que le danger d'une guerre surgit. C'est pourquoi je crois à un monde où les États-Unis sont puissants. Je pense que le monde sera plus sûr et meilleur avec des États-Unis, une Europe, une Union soviétique, une Chine et un Japon forts, chacun faisant contrepoids à l'autre, ne se dressant pas l'un contre l'autre, en parfait équilibre<sup>1</sup>.

En même temps, Nixon exprimait l'ambivalence foncière de sa société – son terrible besoin d'apparaître comme réaliste, et de la force intérieure qu'elle tirait de son idéalisme traditionnel. Paradoxalement, le président qu'admirait le plus Nixon – dont les maximes personnelles étaient très peu wilsoniennes – était Woodrow Wilson lui-même. Chaque nouveau président choisit les portraits de ses prédécesseurs qu'il souhaite accrocher dans la salle du cabinet. Nixon retint ceux de Wilson et d'Eisenhower. Lorsqu'il décida de placer le vieux bureau de Wilson dans le Bureau ovale, on put croire que l'ironie de l'histoire ne le lâcherait jamais : le bureau installé par le garde-meuble de la Maison-Blanche se révéla être celui non pas de Woodrow Wilson, mais de Henry Wilson, le vice-président d'Ulysses Grant...

Nixon recourait souvent au discours wilsonien. « Nous avons une destinée », disait-il, « donner quelque chose de plus au monde qu'un exemple que d'autres nations du passé ont été capables d'apporter [...] un exemple de leadership spirituel et d'idéalisme qu'aucune force matérielle ni puissance militaire ne peuvent fournir<sup>2</sup> ». Il partageait la grande aspiration des Américains à une politique dénuée d'égoïsme :

Parlant au nom des États-Unis, je peux dire ceci : nous ne convoitons le territoire de personne, nous ne cherchons à imposer notre domination sur aucun autre peuple, nous recherchons le droit de vivre en paix, non seulement pour nous-mêmes mais pour tous les peuples de la terre. Nous n'utiliserons notre puissance que pour maintenir la paix, jamais pour la briser, pour défendre la liberté, jamais pour la détruire<sup>3</sup>.

Les professions d'altruisme d'un président qui, dans le même souffle, soulignait que l'avenir du monde devait être décidé par cinq grandes puissances poursuivant leurs intérêts nationaux offraient une synthèse inédite de l'expérience américaine. Nixon prenait au sérieux l'idéalisme américain, en ce sens qu'il partageait l'internationalisme passionné de Wilson et sa conviction qu'on ne pouvait se passer de l'Amérique. Mais il se sentait tout aussi tenu de lier la mission de l'Amérique à ses conclusions personnelles sur les véritables mécanismes internationaux. Quand bien même il voulait voir son pays incarner les valeurs wilsoniennes, Nixon avait aussi douloureusement conscience de la tâche ingrate que lui avait assignée le destin : conduire la retraite de l'Amérique qui avait cru défendre ces valeurs en envoyant ses armées dans le monde entier.

Nixon parlait de l'exceptionnalisme américain, bien que son ample fréquentation des dirigeants étrangers lui eût appris que très peu de ceux-ci pratiquaient l'altruisme ; soumis au sérum de vérité, la plupart d'entre eux auraient opté pour une certaine dose de calcul dans la politique étrangère américaine, et jugé l'intérêt national américain plus fiable que l'altruisme. C'est pourquoi Nixon préférait jouer simultanément sur les deux tableaux : user du discours wilsonien pour expliquer ses objectifs, tout en faisant appel à l'intérêt national pour étayer sa tactique.

Il est paradoxal que Nixon, en voulant assurer à l'Amérique un rôle dans la poursuite de la paix mondiale, ait dressé contre lui tant de ses éminents contemporains américains, qui s'étaient précédemment reconnus dans la doctrine wilsonienne, mais préconisaient à présent une politique dans laquelle lui voyait un abandon du rôle international de l'Amérique. Parfaitement conscient que même son idée de la responsabilité mondiale de l'Amérique équivalait à une position de repli par rapport à celle de ses prédécesseurs immédiats, Nixon se sentait tenu de définir un rôle *durable* à une Amérique idéaliste dans un contexte international d'une complexité sans précédent – un rôle où, selon lui, la doctrine de Wilson et la *Realpolitik* fusionneraient.

La stratégie d'endiguement du début de la période d'après guerre avait projeté l'Amérique aux avant-postes de toutes les crises internationales ; le noble

discours de l'ère Kennedy avait fixé des buts trop ambitieux pour les capacités matérielles et affectives de l'Amérique. En conséquence, la vertu américaine se transformait en haine de soi, et la critique du surengagement en démission. Dans un tel contexte, Nixon estimait qu'il devait avant tout remettre l'expérience vietnamienne en perspective. Les États-Unis demeuraient un élément déterminant de la stabilité internationale, mais ils ne seraient pas en mesure de soutenir durablement l'interventionnisme en roue libre qui avait conduit plus de 500 000 Américains en Indochine sans stratégie pour l'emporter. La survie de l'humanité dépendait en dernier ressort des rapports entre les deux superpuissances, mais la paix du monde reposait sur la sûreté de jugement d'une Amérique qui aurait à décider où elle devait se borner à dispenser de l'aide et où son rôle était absolument crucial, et déterminer, dans ce cas, si elle pouvait l'assumer sans se déchirer.

Nixon choisit une occasion assez inhabituelle pour présenter sa réponse à ces dilemmes. Le 25 juillet 1969, il se trouvait à Guam, première étape d'un voyage mondial qui devait le conduire depuis l'Asie du Sud-Est jusqu'en Roumanie. Un peu plus tôt, ce jour-là, il avait assisté à la récupération dans le Pacifique, près de l'île de Johnston, des premiers astronautes à s'être posés sur la lune. Le journalisme moderne, toujours peu enclin à s'appesantir sur les événements historiques même les plus inédits, exige un sujet nouveau par cycle d'informations, en particulier pendant les voyages présidentiels. Et Guam, par rapport au point de récupération, se trouvait de l'autre côté de la ligne de changement de date (ce qui explique que l'amerrissage soit officiellement daté du 24 juillet), donc relevait d'un nouveau cycle d'informations.

Ce que voyant, Nixon en profita pour énoncer les principes qui allaient guider les nouvelles orientations de son pays en matière de relations internationales. Bien qu'il en ait souvent discuté avec ses conseillers, il n'avait pas prévu de les rendre publics à cette occasion particulière. Aussi tout le monde fut-il stupéfait, moi le premier, de l'entendre formuler les nouveaux critères d'engagement de l'Amérique à l'étranger<sup>4</sup>. La « doctrine Nixon », comme on l'appela désormais, fut exposée au cours d'un discours de novembre 1969, puis de nouveau en février 1970 dans le premier rapport annuel de politique étrangère du président (une innovation de la période), dans lequel Nixon esquaissa les principes de sa politique étrangère.

La doctrine Nixon s'attaquait au paradoxe par lequel l'Amérique s'était par deux fois engagée militairement pour des pays, la Corée et le Viêt-nam, envers qui elle n'avait aucune obligation formelle, et dans des régions qui n'étaient couvertes, sur le plan juridique, par aucune alliance. Vis-à-vis de ces régions, la doctrine Nixon s'efforçait d'observer un moyen terme entre le surengagement et la démission en définissant trois critères d'engagement :

- Les États-Unis respecteraient les engagements pris dans les traités.
- Les États-Unis fourniraient un bouclier si une puissance nucléaire menaçait la liberté d'une nation alliée ou d'une nation dont ils jugeaient la survie vitale pour leur sécurité.
- Lorsqu'il s'agirait d'une agression non nucléaire, les États-Unis

demanderaient à la nation directement menacée « d'assumer la responsabilité essentielle de fournir les ressources en hommes pour la défense<sup>5</sup> ».

La réalité, toutefois, regimbait à se laisser enfermer ainsi dans des critères formels. L'assurance que l'Amérique respecterait ses engagements tenait du cliché ; comme les professions de chasteté, elle n'était plausible que jusqu'à un certain point, car on ne voyait pas très bien comment on pouvait claironner à l'avance qu'on y renonçait. En tout cas, le problème essentiel, à l'ère nucléaire, n'était pas de savoir si on respecterait les engagements, mais comment on allait les définir et les interpréter. La doctrine Nixon ne donnait aucune indication sur la manière de résoudre les différends des alliés en matière de stratégie nucléaire. Devait-on utiliser les armes nucléaires, et – pour le dire crûment – sur le territoire de qui ? Les alliés devaient-ils compter sur une guerre nucléaire généralisée, qui touchait essentiellement les grandes puissances, ou sur une quelconque version de « riposte flexible », qui menaçait au premier chef le territoire des victimes de l'agression ?

La disposition prévoyant que les États-Unis fourniraient un bouclier aux pays dont la survie était « vitale pour leur sécurité », s'ils étaient menacés par une puissance nucléaire, comportait une double ambiguïté. Si les États-Unis défendaient des pays vitaux pour leur sécurité seulement lorsque ceux-ci étaient menacés par une puissance nucléaire, quelle attitude adopteraient-ils si un pays important pour leur sécurité était menacé par une puissance non nucléaire, ou par une puissance nucléaire résolue à ne pas employer d'armes nucléaires ? Par ailleurs, s'ils accordaient presque automatiquement leur soutien devant une menace nucléaire, une alliance en bonne et due forme était-elle nécessaire ?

La doctrine Nixon demandait aussi aux pays menacés de prendre en charge une plus grande part de leur propre défense conventionnelle. Mais que ferait l'Amérique si un pays menacé misait sur l'appui américain alors même qu'il n'assumait pas sa part de défense – en particulier devant la pression exercée par une puissance nucléaire ? Paradoxalement, en privilégiant l'intérêt national, l'administration Nixon risquait d'inciter les nations à ne pas tenir compte de son injonction d'intensifier leur effort de défense. En effet, si l'on se référait principalement à l'intérêt national, l'Amérique serait obligée de défendre *n'importe quelle* zone qu'elle jugeait indispensable à sa sécurité, sans se soucier des mérites de la victime ou de la contribution de celle-ci à la défense commune. Tels étaient les dilemmes qui se posèrent par la suite sous la rubrique « partage du fardeau avec les alliés ».

La doctrine Nixon s'appliquait donc essentiellement aux crises surgissant dans des régions périphériques non couvertes par des alliances officielles et menacées par des substituts du pouvoir soviétique, régions qui se révélèrent en définitive très peu nombreuses. En cherchant à définir une « doctrine » capable d'empêcher un autre conflit comme le Viêt-nam, l'administration Nixon formula un ensemble d'orientations qui s'appliquaient précisément, et pour l'essentiel, aux situations qu'elle ne voulait pas répéter.

Au moment où Nixon prit ses fonctions, toutefois, la nécessité d'une réévaluation des relations Est-Ouest elles-mêmes apparaissait clairement. Le

conflit avec l'Union soviétique avait poussé l'Amérique dans un engagement mondial, et c'était la façon de gérer ce conflit qu'il fallait reconsidérer au vu du traumatisme du Viêt-nam. Cette évaluation se révélait d'autant plus ardue que, tout au long de la guerre froide, une grande partie du débat intérieur sur l'endiguement avait été conduit en fonction des catégories américaines classiques qui excluaient la géopolitique, un camp considérant la politique étrangère comme une subdivision de la théologie, l'autre comme une subdivision de la psychiatrie.

Malgré leur connaissance supérieure des affaires internationales, les pères de l'endiguement – Acheson, Dulles et leurs collègues – avaient conçu leur ouvrage en termes essentiellement théologiques. Convaincus que le penchant soviétique pour la domination du monde était congénital, ils estimaient que les dirigeants soviétiques ne deviendraient des partenaires de négociation dignes de ce nom que lorsque le Kremlin aurait renoncé à son idéologie. Et comme la politique étrangère américaine s'était fixé pour tâche première de vaincre définitivement les Soviétiques, des négociations générales, voire un avant-projet diplomatique allant en ce sens, étaient inutiles (sinon immorales) aussi longtemps que des « positions de force » n'auraient pas infléchi les objectifs soviétiques.

Une société n'ayant pas l'expérience des conflits irréconciliables, et suprême-ment convaincue des vertus du compromis pour résoudre les querelles, trouvait difficile de devoir faire preuve de tant de patience afin d'observer une ligne d'action aussi absolue. Beaucoup de ceux qui croyaient aux postulats moraux d'Acheson et de Dulles essayèrent d'accélérer le calendrier des négociations en affirmant que le système soviétique avait déjà changé ou s'appêtait à le faire. Le vif désir du public américain de mettre fin à la confrontation rendait l'inflexible école de l'endiguement elle-même vulnérable aux changements d'atmosphère, comme on le vit avec l'« esprit » de Genève et de Camp David alors que Dulles était secrétaire d'État.

D'après l'école « psychiatrique », les dirigeants soviétiques ne différaient pas tellement des Américains dans leur désir de paix. Ils adoptaient un comportement intransigeant en partie parce que les États-Unis leur avaient donné un sentiment d'insécurité. Cette école préconisait la patience afin de renforcer la fraction pacifique de la direction soviétique qu'on disait divisée entre faucons et colombes, d'une façon très voisine de ce qu'on observait au sein du gouvernement américain. Le débat national portait de plus en plus sur l'ampleur du prétendu changement intérieur soviétique, sans parvenir à résoudre le dilemme originel, à savoir que la politique d'endiguement, ignorant tout moyen terme entre la confrontation et le *statu quo*, n'avait jamais précisé ce qu'il fallait négocier.

Au début des années 1970, un radicalisme d'un nouveau cru remit en question ces deux écoles de pensée. L'approche illustrée par Henry Wallace dans les années 1940 renaissait de ses cendres sous des étiquettes inédites, en faisant appel à un discours infiniment plus surprenant qui inversait complètement l'endiguement. Non content de nier, comme ses précurseurs, le droit moral de l'Amérique à s'opposer au communisme, il affirmait que l'opposition au communisme

renforçait en réalité celui-ci. Aux termes de ce nouveau radicalisme, on n'avait pas à endiguer le communisme, mais à y survivre. Au bout du compte, en effet, l'histoire se chargerait de le mettre en échec, s'il le méritait.

Décrivant une marche de contestataires sur Washington, le romancier Norman Mailer résuma ce point de vue, tout en prônant le retrait sans conditions du Viêt-nam :

[...] si les communistes triomphaient en Asie [...], des divisions, des schismes et des sectes apparaîtraient. [...] C'est pourquoi quitter l'Asie serait précisément un bénéfice pour l'équilibre des forces [...]. Plus le communisme s'étendrait, plus ses problèmes deviendraient monumentaux, plus son désir de conquérir le monde s'affaiblirait. L'expansion du communisme portait en elle son propre endiguement<sup>6</sup>.

Alléguant que le communisme serait vaincu par ses victoires, et seulement par elles peut-être, et non par l'opposition de l'Amérique, le nouveau radicalisme prônait l'inverse de l'endiguement. Puisqu'une expansion excessive était à la racine de la faiblesse communiste, plus loin le communisme progresserait, plus sûrement il s'effondrerait. Seul un romancier pouvait prétendre que de la non-résistance au communisme jaillirait la défaite de celui-ci. Mais la poétique de Mailer fut étayée par des analystes beaucoup plus chevronnés, qui s'exprimaient sous une forme moins originale. La « théorie de la convergence », épousée par des intellectuels du calibre de John Kenneth Galbraith<sup>7</sup>, posait en effet qu'il était absurde pour l'Amérique de courir des risques énormes en s'opposant au communisme, alors que les deux sociétés étaient destinées à se rapprocher tranquillement.

Les relations Est-Ouest étaient dans l'impasse. Le concept traditionnel d'endiguement avait conduit à une situation diplomatique verrouillée. Sa principale solution de remplacement consistait en une hérésie qui exigeait l'abandon de tous les postulats d'une génération d'engagement. Or aucun président américain conscient de ses responsabilités ne pouvait confier le destin de son pays aux forces présumées de l'histoire. Que Rome ait elle aussi disparu quelques siècles après l'avoir rasée ne consola pas Carthage.

Nixon écarta les trois écoles en bloc et entreprit de fonder la politique étrangère à long terme de l'Amérique sur l'intérêt national. Le rapport annuel de politique étrangère du président devint le principal vecteur du message. Il y en eut quatre à dater de 1970. Rédigés par mon équipe et moi-même, ces rapports exprimaient le point de vue du président et paraissaient sous son nom. Comme toujours dans ce genre de déclarations, leur paternité compte moins que le fait que le président en endosse la responsabilité. Ces rapports exposèrent donc l'approche conceptuelle de la nouvelle administration, mais sans grand succès. Les médias, plus sensibles aux faits qu'aux idées, retenaient uniquement les passages ayant trait au Viêt-nam. Et les dirigeants étrangers y voyaient des documents de travail internes, à consulter seulement lorsque les circonstances évoquées par ces rapports se présenteraient vraiment.

Or ils constituent, pour qui étudie l'ère Nixon, la meilleure cartographie de la politique étrangère de cette période, et ils auraient pu rendre bien des services aux journalistes et aux dirigeants des pays étrangers qui, comme la suite le prouva, eurent le tort de prêter attention uniquement aux échanges diplomatiques de routine. Ces rapports reprenaient essentiellement le même thème : la politique étrangère américaine serait désormais indissociable de l'analyse de l'intérêt national, et l'Amérique s'engagerait pour des causes politiques et non pour pratiquer l'exégèse de principes juridiques. Dans le premier rapport annuel de politique étrangère, en date du 18 février 1970, on pouvait lire ceci :

Notre objectif, en premier lieu, est de soutenir nos *intérêts* à longue échéance par une politique étrangère solide. Plus cette politique se fondera sur une évaluation réaliste de nos intérêts et de ceux des autres, plus notre rôle dans le monde pourra être efficace. Nous ne sommes pas impliqués dans le monde parce que nous avons des engagements ; nous avons des engagements parce que nous sommes impliqués. Nos intérêts doivent modeler nos engagements et non l'inverse<sup>8</sup>.

Dans un document d'État britannique ou français, de telles déclarations seraient passées pour des truismes, et l'on n'aurait pas jugé nécessaire de les souligner. En Amérique, jamais encore un président n'avait mis sa politique en jeu sur l'affirmation explicite de l'intérêt national. Aucun des prédécesseurs de Nixon au xx<sup>e</sup> siècle, sauf Theodore Roosevelt, n'avait traité l'idéalisme américain comme un facteur parmi d'autres, ni le futur comme un engagement permanent et non une croisade particulière, nettement et définitivement délimitée.

En traitant avec l'Union soviétique, lisait-on dans le rapport, la politique américaine se fonderait sur une compréhension précise de la nature du système soviétique, qui ne sous-estimerait pas la profondeur de l'engagement idéologique communiste et ne céderait pas à l'illusion que les dirigeants communistes « avaient déjà abandonné leurs convictions ou étaient sur le point de le faire [...] »<sup>9</sup>. De même, l'Amérique ne donnerait pas prise aux considérations d'ordre affectif dans ses relations avec l'Union soviétique. On jugerait des progrès accomplis à la substance d'accords précis, reflétant des intérêts mutuels et non « atmosphériques ». Surtout, la détente devrait s'opérer sur un large front :

Nous considérerons nos adversaires communistes d'abord et avant tout comme des nations recherchant leurs propres intérêts tels qu'*elles-mêmes* les perçoivent, de la même façon que nous poursuivons nos propres intérêts comme nous les voyons. Nous les jugerons à leurs actions comme nous escomptons être jugés aux nôtres. Des accords spécifiques, et la structure de paix qu'ils aideront à construire, découleront d'un compromis réaliste entre des intérêts en conflit<sup>10</sup>.

Le rapport de 1971 reprit le même thème : « L'ordre interne de l'URSS, en tant que tel, n'est pas l'objet de notre politique, bien que nous ne cachions pas que nous rejetons beaucoup de ses caractéristiques. Nos relations avec l'URSS, comme avec les autres pays, sont déterminées par son comportement international<sup>11</sup>. »

La place accordée à l'intérêt national allait être violemment contestée par les conservateurs, surtout après la fin de la guerre du Viêt-nam, lorsque le besoin d'une détente internationale se fit moins sentir. Le vrai problème, cependant, n'était pas de savoir si Nixon faisait trop confiance aux dirigeants soviétiques, comme le soutenaient ses détracteurs à ce moment-là – accusation absurde si l'on songe à l'importance qu'il attachait aux réalités tangibles et à sa vision pessimiste de la nature humaine –, mais de définir la stratégie qui saurait le mieux arrêter l'expansionnisme soviétique. Nixon était convaincu, en plein tumulte du Viêt-nam, que l'intérêt national fournissait le meilleur critère pour faire barrage à l'expansionnisme soviétique et conserver l'appui de l'opinion. Ses détracteurs estimaient, quant à eux, que l'importance attachée à l'intérêt national constituait une sorte de désarmement moral.

Dans sa détermination à empêcher une nouvelle expansion de la sphère communiste, la position de l'administration Nixon ne se démarquait en rien de celle d'Acheson et de Dulles avant elle, ou de celle qu'adopterait plus tard Ronald Reagan. Alors même que la guerre du Viêt-nam faisait rage, l'administration Nixon réagissait avec la plus extrême sensibilité à tout ce qui lui apparaissait comme une menace géopolitique ou stratégique de la part de l'Union soviétique. Elle le fit en 1970, lors de la construction d'une base navale soviétique à Cuba, du déplacement de missiles sol-air soviétiques en direction du canal de Suez et de l'invasion syrienne de la Jordanie ; en 1971, à propos du rôle des Soviétiques dans la guerre entre l'Inde et le Pakistan ; en 1973, contre la menace voilée de Brejnev d'intervenir militairement dans la guerre israélo-arabe. Cette attitude persista pendant l'administration Ford, lors de l'envoi de troupes cubaines en Angola.

En même temps, l'attitude de l'administration Nixon vis-à-vis de l'endiguement se démarquait de celle d'Acheson et de Dulles en ne posant pas la transformation de la société soviétique comme préalable à des négociations. Nixon prit ses distances avec les pères de l'endiguement et choisit une voie rappelant celle de Churchill, qui avait préconisé en 1953 des pourparlers avec Moscou après la mort de Staline. Nixon estimait que le processus de négociation et une longue période de rivalité pacifique hâteraient la transformation du système soviétique et renforceraient les démocraties.

Ce que Nixon définissait comme une ère de négociations permit à l'Amérique de reprendre l'initiative diplomatique tandis que la guerre du Viêt-nam continuait. Nixon voulait cantonner le mouvement pour la paix au seul problème du Viêt-nam et l'empêcher de paralyser tous les domaines de la politique étrangère américaine. Mais sa démarche n'était pas seulement tactique. Ses conseillers et lui-même croyaient vraiment à la possibilité d'une convergence d'intérêts provisoire, autrement dit à la détente entre les deux

superpuissances nucléaires. L'équilibre nucléaire semblait se rapprocher d'une sorte de stabilité, ou pouvait y être amené par une action unilatérale ou par des négociations sur le contrôle des armements. L'Amérique avait besoin d'un répit pour s'extraire du Viêt-nam et construire une nouvelle politique en vue de l'après-Viêt-nam, tandis que des raisons peut-être encore plus impératives obligeaient l'Union soviétique à reprendre son souffle. La présence de divisions russes à la frontière chinoise sous-entendait en outre qu'une Union soviétique confrontée à des tensions sur deux fronts séparés par des milliers de kilomètres se montrerait peut-être disposée à explorer des solutions politiques avec l'Amérique, surtout si nous réussissions l'ouverture vers la Chine – la pierre angulaire de la stratégie de Nixon. Indépendamment de ses convictions idéologiques, la direction soviétique avait toutes les raisons de miser sur des relations avec l'Ouest pour retarder un affrontement. D'après nous, plus la confrontation soviétique avec l'Ouest serait retardée, plus il lui deviendrait difficile de maintenir l'unité de l'empire soviétique, d'autant qu'aux problèmes politiques s'ajoutait le marasme économique. Autrement dit, Nixon et ses conseillers estimaient que le temps jouait en faveur des États-Unis et non du monde communiste.

Nixon avait sur Moscou un point de vue plus nuancé que celui de ses prédécesseurs. Il n'analysait pas les relations avec l'Union soviétique en termes de tout ou rien, mais comme un ensemble de problèmes auxquels il fallait trouver diverses solutions. Il s'efforçait d'intégrer les multiples dimensions des relations entre les Deux Grands dans une approche globale qui n'était ni entièrement antagoniste (comme celle des « théologiens ») ni entièrement conciliante (comme celle des « psychiatres »). Son idée consistait à insister sur toutes les zones où l'on pouvait envisager une coopération, et à mettre cette coopération à profit pour modifier le comportement soviétique dans celles où les deux pays étaient à couteaux tirés. C'est cela qu'entendait l'administration Nixon par le mot « détente », et non les présentations caricaturales qu'allaient en donner certains dans les débats à venir.

De nombreux obstacles se dressaient devant cette politique de *linkage*, comme on la baptisa, consistant à relier la coopération dans une zone aux avancées dans une autre. La quasi-obsession du contrôle des armements qui animait de nombreux Américains influents constituait l'une de ces difficultés. Les négociations sur le désarmement des années 1920, qui visaient à réduire les arsenaux à un niveau où ils ne représenteraient plus une menace, avaient lamentablement échoué. Cet objectif prenait un tour encore plus complexe à l'ère nucléaire, car l'idée d'un niveau « raisonnable » des arsenaux était presque une contradiction dans les termes. Par ailleurs, on voyait mal comment vérifier que les bas niveaux requis étaient respectés sur un territoire aussi vaste que celui de l'Union soviétique. Ce fut seulement vers la fin de la guerre froide qu'on procéda à de véritables réductions. Mais, pendant toutes les années 1960 et 1970, le désarmement resta subordonné aux efforts déployés pour réduire des risques précis, définissables, notamment pour empêcher une attaque surprise : c'est ce qu'on appela le contrôle des armements.

Les responsables politiques n'avaient pas prévu que la réduction du risque d'une attaque surprise allait devenir un des points clés des négociations sur le contrôle des armements. Le bon sens semblait suggérer que le vaste potentiel de destruction contrôlé par chacune des deux superpuissances neutralisait celui de l'autre et que chaque camp resterait en mesure d'infliger des dégâts inacceptables, quoi que fit l'adversaire. Et puis, en 1959, dans un des articles qui se distinguèrent par leur originalité pendant la guerre froide, Albert Wohlstetter, alors analyste à la Rand Corporation, montra qu'on ne pouvait se fier au bon sens en matière de relations nucléaires. La présence d'armes nucléaires à bord d'avions regroupés dans un nombre de bases relativement réduit pouvait permettre, du point de vue technique, de détruire les forces stratégiques de l'adversaire avant qu'elles aient été lancées<sup>12</sup>. Dans ce cas, l'agresseur pouvait être en mesure de limiter la riposte à un niveau acceptable et se trouver en position d'imposer sa volonté. De même, la crainte d'une attaque surprise pouvait inciter à une action préemptive – c'est-à-dire à attaquer dans le seul but de devancer l'attaque par surprise à laquelle on s'attendait.

D'après Wohlstetter, l'équilibre nucléaire se révélait en réalité extrêmement instable. L'écart présumé entre ce qu'on appela la capacité de première et de seconde frappe devint l'obsession des analystes de la défense et des experts du contrôle des armements. L'idée s'imposa peu à peu que les deux camps pouvaient avoir intérêt à négocier des accords pour se protéger contre l'irréparable. À Harvard, au MIT, à Stanford et à Cal Tech, des séminaires débouchèrent sur l'élaboration de théories et de propositions concrètes sur le contrôle des armements et la stabilité stratégique, qui allaient nourrir les responsables politiques pendant les vingt années suivantes.

L'article de Wohlstetter fit, pour l'analyse stratégique, ce que l'article « X » de Kennan avait réussi en matière d'analyse politique en 1947. Par la suite, la diplomatie du contrôle des armements fut toujours axée sur la limitation de la composition des forces stratégiques et de leurs caractéristiques de fonctionnement, afin de réduire au minimum toute tentation d'attaque par surprise.

Mais le contrôle des armements apportait ses propres complexités. Le sujet se révélait si abscons qu'il accroissait l'angoisse des responsables politiques et du grand public, ne serait-ce que parce qu'il simplifiait à l'excès la nature du problème. La décision de déclencher la guerre nucléaire ne serait pas prise par des scientifiques, qui connaissaient ces armes, mais par des dirigeants politiques harcelés, conscients que la moindre erreur de calcul détruirait sinon la civilisation elle-même, du moins leurs populations. Aucun camp n'avait l'expérience opérationnelle de la nouvelle technologie; or, dans une guerre nucléaire, seul le lancement simultané de milliers de têtes nucléaires garantissait la victoire. Pendant toute la guerre froide, cependant, l'Union soviétique ne lança jamais, à titre expérimental, plus de trois missiles à la fois, et les États-Unis n'en lancèrent jamais aucun, même d'un silo opérationnel (parce que les silos en question étaient situés au centre du pays et que Washington craignait un incendie de forêt en cas de retombée au sol du missile – ce qui donne une idée de l'incertitude ambiante.)

Le danger d'une attaque par surprise était, en réalité, exagéré par deux groupes visant des objectifs opposés : ceux qui voulaient des budgets importants pour se protéger contre une attaque par surprise, et ceux qui invoquaient la crainte d'une attaque par surprise pour réduire ces budgets. En raison de la complexité des problèmes, l'habileté avec laquelle chaque point de vue était exposé devenait un atout majeur. Et la vivacité des passions était telle qu'on ne savait plus très bien si les experts avaient été conduits à leurs conclusions par une étude scientifique ou s'ils se réclamaient de la science pour étayer des conclusions préconçues – comme il arriva trop souvent. N'accablons pas le décideur politique pris en otage par les conseils de scientifiques aux opinions largement divergentes, qui avaient consacré plus d'années à l'étude des problèmes nucléaires que l'homme d'État ne disposait d'heures pour les examiner. Les débats sur des sujets aussi hermétiques que la vulnérabilité, la précision de frappe et les possibilités d'estimation n'avaient rien à envier aux complexités byzantines des querelles médiévales sur certains points de théologie, d'autant qu'ils constituaient autant d'avatars des désaccords philosophiques qui avaient surgi aux premiers jours de l'endiguement.

Pendant la polémique particulièrement intense des années 1970 sur le contrôle des armements, les conservateurs, qui y étaient opposés, soulignèrent donc le peu de fiabilité des dirigeants soviétiques et l'hostilité foncière de l'idéologie communiste, tandis que les adeptes du contrôle des armements insistaient sur le fait qu'il contribuerait à détendre le climat général, indépendamment du mérite des accords de fond. La vieille polémique entre théologiens et psychiatres resurgissait dans les vêtements neufs de la technologie.

Au début, on se contenta de greffer le contrôle des armements sur la théorie de l'endiguement. La confiance dans les positions de force allait de pair avec un concept du contrôle des armements visant à réduire les dangers de l'endiguement. Avec le temps, il fallut se rendre à l'évidence : le contrôle des armements rendait aussi l'endiguement plus définitif. On parlait de moins en moins de règlement politique, on cherchait de moins en moins à le négocier. Plus le monde paraissait sûr aux partisans du contrôle des armements, moins les hommes d'État voyaient de raisons de quitter des positions familières pour les eaux inexplorées d'un arrangement politique.

Les crises surgissaient et retombaient aussitôt. De brèves déflagrations se produisirent de l'Asie du Sud-Est aux Caraïbes, ainsi qu'en Europe centrale, mais les deux camps semblaient attendre l'effondrement plus ou moins automatique de leur adversaire sous l'effet de l'histoire. En attendant le jour où l'on saurait quel camp avait eu la juste conception de l'évolution de l'histoire, les négociations sur le contrôle des armements rendirent la vie plus supportable. On avait l'impression que tout contribuait à verrouiller la situation : la doctrine politique (l'endiguement) n'apportait aucune réponse à la course aux armements, et la théorie stratégique (le contrôle des armements) n'offrait aucune solution au conflit politique.

C'est dans ce climat que Nixon prit ses fonctions et fut forcé, par le Congrès et les médias, de s'atteler sans tarder à des négociations sur le contrôle des

armements avec les Soviétiques. L'idée de conduire la diplomatie comme si de rien n'était, six mois après l'occupation de la Tchécoslovaquie, ne le tentait guère. Il voulait, au minimum, empêcher le contrôle des armements de devenir une soupape de sûreté pour l'expansionnisme soviétique. L'administration Nixon entreprit donc de déterminer si l'on pouvait mettre à profit le désir des Soviétiques de tranquilliser un gouvernement qu'ils pensaient plus énergique que le précédent – donc plus menaçant pour leurs intérêts – afin d'obtenir leur coopération pour désamorcer la menace sur Berlin, atténuer les tensions au Moyen-Orient et, surtout, mettre fin à la guerre au Viêt-nam. Cette stratégie reçut le nom de *linkage* et suscita de brûlantes controverses.

Une des tâches principales de l'homme d'État consiste à comprendre quels sujets sont vraiment liés les uns aux autres et à mettre à profit cette interaction. La plupart du temps, le responsable politique n'a guère le choix : ce n'est pas la ligne d'action adoptée, mais la réalité qui relie les événements en dernier ressort. Son rôle est donc de reconnaître le lien lorsqu'il existe – puis de créer un réseau d'incitations et de sanctions pour obtenir le résultat le plus favorable.

Nixon fit part de ces idées aux membres du Congrès ayant à traiter de la sécurité nationale dans une lettre du 4 février 1969, soit deux semaines après avoir prêté serment :

[...] on ne peut avoir simultanément une crise ou un conflit dans un domaine et une coopération réelle dans un autre. Je sais que le gouvernement qui nous a précédés jugeait que chaque fois qu'un problème spécifique offre autant d'intérêt pour l'URSS que pour les États-Unis, il faut rechercher un accord et isoler autant que possible des aléas des autres conflits. Ceci peut convenir dans un certain nombre de cas précis, tels que les échanges culturels ou scientifiques. Mais, en ce qui concerne les problèmes cruciaux du moment, je pense que nous devons montrer, par une vision suffisamment large des choses, que pour nous il existe un rapport entre les questions politiques et les questions militaires<sup>13</sup>.

La controverse sur le *linkage* dura suffisamment longtemps pour obscurcir la simplicité des propositions fondamentales de l'équipe de Nixon. La guerre froide était l'expression d'un rapport antagoniste entre les Deux Grands. Nixon ne disait rien de plus – mais rien de moins non plus – que ceci : il est absurde de prétendre isoler un domaine de ces rapports pour l'améliorer, tandis que l'on continue de s'affronter sur tous les autres. La détente sélective lui semblait, ainsi qu'à ses conseillers, une stratégie qui déstabiliserait à coup sûr la position des démocraties. Il était absurde qu'un sujet aussi complexe et aussi particulier que le contrôle des armements devienne un ban d'essai pour les perspectives de paix, alors qu'au même moment les armes soviétiques encourageaient le conflit au Moyen-Orient et tuaient des Américains au Viêt-nam.

Le concept de *linkage* provoqua des turbulences du côté des spécialistes de la politique étrangère. La bureaucratie américaine des Affaires étrangères est le plus souvent placée sous la direction d'individus qui se sont voués à une carrière tenue pour assez peu orthodoxe, dans la société américaine, afin de

formuler et de mettre en application leur idée d'un monde meilleur. Leurs opinions, en outre, se sont affûtées au fil des luttes administratives, qui, comme le secrétaire d'État George Shultz le souligna plus tard, ne se règlent jamais de manière définitive. Fractionnée en une série d'initiatives individuelles et parfois isolées, traitant de problèmes extrêmement spécifiques, la politique étrangère américaine est rarement abordée en fonction d'un concept général. Les stratégies ministérielles trouvent des avocats plus nombreux – et plus passionnés – que les stratégies globales, qui doivent souvent se passer purement et simplement de porte-parole. Il faut un président doté d'une force et d'une détermination peu communes, rompu aux rouages de Washington, pour défier cette configuration.

Les efforts de Nixon pour lier l'ouverture de négociations sur les armements stratégiques à une avancée sur les questions politiques se heurta au credo passionné des partisans du contrôle des armements, soucieux de limiter la constitution d'arsenaux, et à celui des kremlinologues, convaincus que la politique étrangère de l'Amérique devait affermir la position des colombes du Kremlin contre les faucons dans les querelles politiques qu'on leur prêtait. La bureaucratie rognait la politique définie par la lettre du président, en présentant obstinément, à l'occasion de fuites dûment orchestrées, le contrôle des armements comme une fin en soi. Bien que « de source non autorisée », ces fuites ne furent jamais désavouées. Dans le *New York Times* du 18 avril 1969, des « responsables » qualifiaient le contrôle des armements avec l'Union soviétique de « but prépondérant de la politique étrangère de Nixon<sup>14</sup> ». Le 22 avril, le *Times* mentionna que des « diplomates américains » prévoient des négociations sur la limitation des armements stratégiques (SALT) en juin<sup>15</sup>. Le 13 mai, le *Washington Post* cita des sources gouvernementales selon lesquelles on fixerait la date d'ouverture des négociations au plus tard le 29 mai<sup>16</sup>. Cette accumulation de pressions pour modifier la position déclarée de Nixon, à savoir qu'il entendait lier le contrôle des armements au traitement des problèmes politiques, ne prit jamais la forme d'une contestation ouverte ; on usa de commentaires tactiques, routiniers, pour orienter le problème dans le sens où le souhaitait la bureaucratie.

Les analystes extérieurs au gouvernement passèrent bientôt à l'attaque. Le 3 juin 1969, le *New York Times* qualifiait les restrictions commerciales américaines liées aux autres questions de « contraires à l'effet recherché ». C'était une « politique de guerre froide », qui « contredisait la théorie de l'administration Nixon selon laquelle le moment [était] venu de passer de l'ère des confrontations à l'ère des négociations et de la coopération<sup>17</sup> ». Le *Washington Post* reprit le même thème : « La réalité est trop complexe et embarrassante », y lisait-on le 5 avril, « pour laisser croire à un président qu'il peut jouer sur tous les tableaux à la fois. Le problème de la limitation des armements est totalement indépendant des problèmes politiques et il est aussi plus urgent<sup>18</sup>. » Nixon voulait élargir le dialogue avec Moscou en retardant les négociations SALT. L'effet combiné de l'élan de la bureaucratie et des philosophies divergentes l'obligeait à liquider des avoirs qu'il aurait préféré faire fructifier.

On ne peut pas dire que la stratégie de l'administration rencontra un succès immédiat. En avril 1969, une tentative pour envoyer le futur secrétaire d'État Cyrus Vance à Moscou, avec toute autorité pour négocier simultanément les limitations des armements stratégiques et le Viêt-nam, échoua<sup>19</sup>. Les deux problèmes étaient trop démesurés, le résultat des discussions sur les armes stratégiques trop incertain, les dirigeants d'Hanoi trop intraitables, et les calendriers de chacune de ces négociations trop difficiles à synchroniser.

En définitive, pourtant, Nixon et ses conseillers parvinrent à leurs fins. Le *linkage* commença en effet à donner des résultats, car l'administration Nixon sut mettre en œuvre un élément d'incitation important, capable de garantir la modération de l'Union soviétique : la percée spectaculaire en Chine. Le joueur d'échecs débutant doit commencer par apprendre qu'en présence de plusieurs possibilités il faut toujours commencer par compter ; en général, plus le joueur domine de cases, plus il a d'options, et plus celles de son adversaire diminuent. De même, en diplomatie, plus un camp a d'options, moins il en existera pour le camp adverse, et plus celui-ci devra faire preuve de prudence dans la poursuite de ses objectifs. Et cette situation peut, avec le temps, inciter l'adversaire à cesser d'être hostile.

Une fois que l'Union soviétique ne pourrait plus compter sur l'hostilité permanente entre deux des nations les plus puissantes et les plus peuplées du monde – et encore moins si toutes deux donnaient vraiment l'impression d'avoir commencé à coopérer –, le champ sur lequel s'exercerait l'intransigeance soviétique se rétrécirait et disparaîtrait peut-être. Les dirigeants soviétiques devraient se couvrir, car toute attitude menaçante de leur part risquerait d'intensifier la coopération sino-américaine. Dans le contexte de la fin des années 1960, l'amélioration des relations sino-américaines devint ainsi un volet décisif de la stratégie soviétique déployée par l'administration Nixon.

La victoire des communistes à l'issue de la guerre civile en 1949 et leur entrée dans la guerre de Corée en 1950 portèrent un coup fatal à l'amitié traditionnelle de l'Amérique avec la Chine. S'y substitua une politique d'isolement délibéré de la part des dirigeants communistes de Pékin. Cet état d'esprit fut notamment symbolisé par le refus de Dulles de serrer la main de Zhou Enlai à la conférence de Genève de 1954 sur l'Indochine – un épisode que le Premier ministre avait encore sur le cœur lorsqu'il m'accueillit à Pékin dix-sept ans plus tard, en me demandant si j'étais de ces Américains qui refusaient de serrer la main aux dirigeants chinois. Les deux pays n'avaient d'autre contact diplomatique que par leurs ambassadeurs à Varsovie, qui se rencontraient à intervalles réguliers pour échanger des invectives. Pendant la révolution culturelle chinoise de la fin des années 1960 et du début des années 1970 – dont le coût en vies humaines et en souffrances fut comparable à celui des purges staliniennes –, la Chine rappela tous ses ambassadeurs (hormis, pour quelque mystérieuse raison, celui qui était en poste en Égypte) dans leur pays, ce qui coupa court aux rencontres de Varsovie et priva Washington et Pékin de tout contact diplomatique ou politique.

Un point est à noter : les premiers chefs d'État à deviner les possibilités diplomatiques qui seraient ouvertes par une rupture sino-soviétique furent les deux vétérans de la diplomatie européenne, Adenauer et de Gaulle. Adenauer, se fondant sur un livre qu'il venait de lire, commença à en parler vers 1957, bien que la République fédérale ne fût pas encore en position de mener une politique mondiale. De Gaulle ne subissait pas les mêmes contraintes. Il avait correctement perçu, au début des années 1960, que leur longue frontière avec la Chine posait un grave problème aux Soviétiques, et que cette situation les conduirait à rechercher une coopération plus affirmée avec l'Ouest. Et parce qu'il était de Gaulle, il croyait qu'elle allait hâter la détente franco-soviétique. Au vu du problème chinois de Moscou, on pouvait concevoir que Moscou et Paris négocient loin du rideau de fer en vertu de la vision gaullienne d'une Europe « de l'Atlantique à l'Oural ». Mais la France de De Gaulle était loin d'être assez forte pour mener à bien une révolution diplomatique de cette ampleur. Moscou ne considérait pas Paris comme un partenaire suffisant pour initier la détente. Toutefois, si les prescriptions politiques de De Gaulle étaient déformées parce qu'il les voyait à la lorgnette de la France, son analyse était d'une belle lucidité. Pendant longtemps, les responsables américains, eux, aveuglés par leurs préjugés politiques, ne comprirent pas que la rupture sino-soviétique représentait une opportunité stratégique pour l'Ouest.

Les divisions de l'opinion américaine à propos de la Chine s'ordonnaient conformément aux schémas familiers de la guerre froide. Un petit groupe de sinologues estimaient être en présence d'une rupture psychologique ; ils pressaient l'Amérique d'apaiser les griefs des Chinois en donnant à Pékin le siège de la Chine aux Nations unies et en détendant l'atmosphère par des prises de contact. Toutefois, la grande majorité de l'opinion bien informée jugeait la Chine communiste incurablement expansionniste, fanatiquement idéologique et irréductiblement attachée à la révolution mondiale. L'Amérique s'était engagée en Indochine en grande partie pour affaiblir ce qu'elle percevait comme un complot dirigé par les Chinois pour établir leur hégémonie sur l'Asie du Sud-Est. Il était entendu que, plus encore que dans le cas de l'Union soviétique, il faudrait que le système communiste chinois se transforme avant que l'on puisse envisager des négociations.

Cette opinion trouva un renfort inattendu. Les soviétologues, qui préconisaient depuis plus de dix ans un dialogue permanent avec Moscou, adoptèrent une position diamétralement opposée à l'égard de la Chine. Au début du premier mandat de Nixon, un groupe d'anciens ambassadeurs en Union soviétique, inquiets des premiers ballons d'essai envoyés par Washington en direction de Pékin, émirent un avertissement solennel à l'intention du président. Les dirigeants soviétiques, affirmaient-ils, manifestaient une telle paranoïa envers la Chine communiste que toute tentative de la part de l'Amérique pour améliorer ses relations avec Pékin comporterait un risque inacceptable de confrontation avec l'Union soviétique.

L'administration Nixon ne voyait pas les relations internationales sous cet angle et était convaincue qu'exclure un pays aussi grand que la Chine de ses

options diplomatiques revenait pour l'Amérique à se condamner à agir sur la scène internationale avec une main liée dans le dos. Nous étions persuadés qu'un accroissement des options américaines en politique étrangère, loin de durcir la position soviétique, l'assouplirait. Dans un avant-projet de déclaration de politique que m'avait demandé Nelson Rockefeller lors de la désignation du candidat républicain en 1968, j'écrivais : « Il faudrait entamer un dialogue avec la Chine. En créant un triangle de relations subtiles entre Washington, Pékin et Moscou, nous augmenterions les chances d'entente avec chacun de nos partenaires, tout en favorisant nos contacts avec les deux<sup>20</sup>. » Nixon avait exprimé des vues identiques plus tôt encore, dans un langage proche de celui des partisans traditionnels de la communauté mondiale. En octobre 1967, il avait ainsi écrit dans *Foreign Affairs* :

À long terme, nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de laisser éternellement la Chine au ban des nations, à nourrir ses rêves, à remâcher ses haines et menacer ses voisins. Il est inconcevable, sur cette petite planète, qu'un milliard de ses habitants les plus capables vivent dans l'amertume et l'isolement<sup>21</sup>.

Peu après son investiture, Nixon précisa encore sa pensée. Dans une interview de septembre 1968, il déclara : « Nous ne devons pas oublier la Chine. Nous devons saisir toutes les occasions d'entamer le dialogue avec elle comme avec l'URSS [...]. Il ne suffit plus d'être attentifs aux changements : nous devons aller au-devant de ces changements<sup>22</sup>. »

Nixon finit par atteindre son but, même si la Chine fut incitée à rejoindre la communauté des nations moins par la perspective d'un dialogue avec les États-Unis que par la crainte d'être attaquée par son alliée déclarée, l'Union soviétique. L'administration Nixon, qui n'avait pas compris tout de suite cette dimension des rapports sino-soviétiques, vit son attention attirée sur ce point par l'Union soviétique elle-même. Et ce ne fut ni la première fois, ni la dernière, que la politique étrangère maladroite du Kremlin hâta ce qu'à Moscou on redoutait le plus.

Au printemps 1969, une série d'accrochages opposèrent les forces chinoises et soviétiques à la frontière sino-soviétique, le long du fleuve Oussouri, en Sibérie. Sur le moment, Washington, fort de vingt ans d'expérience, ne douta pas que ces incidents de frontière avaient été déclenchés par des dirigeants chinois fanatiques. La diplomatie peu subtile des Soviétiques l'obligea à réviser son jugement. Ses représentants abreuvèrent en effet Washington de comptes rendus circonstanciés des incidents, en s'enquérant de l'attitude que les États-Unis pensaient adopter en cas d'escalade.

Devant cet empressement sans précédent des Soviétiques à consulter Washington à propos d'un problème sur lequel l'Amérique n'avait exprimé aucune inquiétude particulière, nous nous demandâmes si ces rapports n'annonçaient pas une attaque soviétique contre la Chine. Ce soupçon s'aggrava lorsque les services de renseignement américains, alertés par les rapports en

question, révélèrent que les accrochages survenaient invariablement à proximité de grandes bases de ravitaillement soviétiques et loin des centres de communication chinois – ce qui semblait bien indiquer que les forces soviétiques étaient, de fait, l'agresseur. Cette analyse parut se confirmer lorsque l'Union soviétique entreprit de masser sur plus de six mille kilomètres de frontière chinoise des forces qui représentèrent bientôt plus de quarante divisions.

Si l'analyse de l'administration Nixon était exacte, une crise internationale majeure se préparait, même si la plus grande partie du globe n'en avait pas conscience. Une intervention militaire soviétique en Chine ferait peser sur l'équilibre des forces mondial la menace la plus grave depuis la crise des missiles de Cuba. L'application de la doctrine Brejnev à la Chine signifierait que Moscou s'emploierait à réduire le gouvernement de Pékin à la même docilité que la Tchécoslovaquie l'année précédente. La nation la plus peuplée du monde serait alors subordonnée à une superpuissance nucléaire – un attelage redoutable qui restaurerait le bloc sino-soviétique tant redouté et dont la nature monolithique avait inspiré de telles craintes dans les années 1950. Quant à savoir si l'Union soviétique avait la capacité de mener à bien un projet de cette ampleur, personne ne pouvait le dire. Une chose, en revanche, sautait aux yeux – surtout à ceux des responsables d'une administration qui fondait sa politique étrangère sur une approche géopolitique : on ne pouvait courir ce risque. Si l'on prend l'équilibre des forces au sérieux, alors on doit s'opposer à la *perspective* même d'un bouleversement géopolitique ; une fois le changement survenu, il est parfois bien trop tard pour le refuser. Le coût de la résistance augmentera en suivant, au minimum, une courbe exponentielle.

Ces considérations conduisirent Nixon à prendre deux décisions extraordinaires à l'été 1969. La première fut d'écarter toutes les questions sur lesquelles portait le dialogue sino-américain en cours. Les négociations de Varsovie s'étaient fixé un programme très complexe et qui prenait énormément de temps. Chaque camp exposait ses griefs : la Chine s'inquiétait du sort des avoirs taiwanais et chinois mis sous séquestre aux États-Unis, les États-Unis voulaient amener la Chine à renoncer à employer la force à Taiwan, obtenir sa participation aux négociations sur le contrôle des armements et régler le contentieux économique américain en Chine.

Nixon préféra concentrer son attention sur une question plus large : la Chine était-elle disposée à ouvrir le dialogue avec les États-Unis ? Il s'agissait à présent, et en priorité, de déterminer le champ du triangle sino-soviéto-américain qui s'esquissait. Si nous parvenions à vérifier ce que nous subodorions, à savoir que l'Union soviétique et la Chine se craignaient mutuellement plus qu'elles ne redoutaient les États-Unis –, une occasion sans précédent se dessinerait pour la diplomatie américaine. Si les relations s'améliorèrent sur cette base, l'ordre du jour traditionnel se liquiderait de lui-même ; sinon, il resterait insoluble. Autrement dit, la solution des problèmes concrets n'ouvrirait pas la voie au rapprochement sino-américain, mais en serait la conséquence.

Pour parvenir à transformer en triangle stratégique un monde divisé en deux blocs, les États-Unis adoptèrent en juillet 1969 une série de mesures unilatérales

destinées à indiquer le changement de perspective. L'interdiction faite aux Américains de se rendre en république populaire de Chine fut levée, les touristes furent autorisés à rapporter aux États-Unis des produits de fabrication chinoise pour une valeur de cent dollars, et l'exportation du blé américain en Chine fut autorisée dans certaines limites. Ces mesures, bien qu'insignifiantes en elles-mêmes, avaient pour but de signaler la nouvelle approche de l'Amérique.

Le secrétaire d'État William P. Rogers explicita ces indications au cours d'un discours remarqué, préalablement approuvé par Nixon. Il annonça en Australie, le 8 août 1969, que les États-Unis voyaient d'un œil favorable que la Chine communiste joue pleinement son rôle dans les affaires de l'Asie et du Pacifique. Et pour peu que les dirigeants chinois renoncent à leur «vue du monde particulariste», l'Amérique «chercherait à établir des contacts avec la Chine». Dans ce qui constituait la déclaration la plus cordiale à l'égard de la Chine prononcé par un secrétaire d'État américain depuis vingt ans, Rogers attira l'attention de son auditoire sur les mesures unilatérales que prenait l'Amérique dans le domaine économique, mesures destinées à «rappeler aux Chinois du continent l'amitié historique» liant leurs deux pays<sup>23</sup>.

Mais, s'il existait vraiment un risque d'attaque soviétique contre la Chine à l'été 1969, le temps manquait pour déployer graduellement cette stratégie complexe. Aussi Nixon prit-il la décision peut-être la plus audacieuse de sa présidence en avertissant l'Union soviétique que les États-Unis ne resteraient pas indifférents si elle attaquait la Chine. Quelle que fût l'attitude immédiate de celle-ci envers les États-Unis, Nixon et ses conseillers jugeaient l'indépendance de la Chine indispensable à l'équilibre mondial, et les contacts diplomatiques avec cette puissance essentiels à la flexibilité de la diplomatie américaine. En mettant ainsi en garde les Soviétiques, Nixon signifiait aussi sans ambiguïté que son administration entendait mener désormais une politique fondée sur l'analyse attentive de l'intérêt national.

Inquiet devant les concentrations de troupes soviétiques le long de la frontière chinoise, Nixon approuva une déclaration vigoureuse et à double tranchant datée du 5 septembre 1969, dans laquelle les États-Unis se disaient «vivement préoccupés» par l'éventualité d'une guerre sino-soviétique. Le sous-secrétaire d'État, Elliot Richardson, fut chargé de transmettre le message; placé assez haut dans la hiérarchie pour faire clairement comprendre qu'il parlait au nom du président, Richardson était aussi suffisamment en retrait pour ne pas défier de front l'Union soviétique :

Nous ne cherchons pas à exploiter à notre avantage l'hostilité entre l'Union soviétique et la République populaire; les divergences idéologiques entre ces deux géants communistes ne sont pas notre affaire. Cependant, nous ne manquerions pas de nous inquiéter vivement si une escalade de ces tensions menaçait gravement la paix et la sécurité internationales<sup>24</sup>.

Un pays, lorsqu'il renonce publiquement à exploiter un conflit entre deux autres parties, fait en réalité savoir qu'il a la capacité de le faire et que les parties

en question seraient bien inspirées de préserver cette neutralité. De même, une nation qui se dit « vivement préoccupée » par une éventualité militaire fait comprendre qu'elle aidera – d'une façon encore non précisée – la victime de ce qu'elle a défini comme constituant une agression. Nixon fut le seul président américain du xx<sup>e</sup> siècle à se montrer disposé à soutenir un pays avec lequel les États-Unis n'avaient pas eu de relations diplomatiques depuis vingt ans, avec lequel sa propre administration n'avait encore eu *aucun* contact à quelque niveau que ce fût, et que les diplomates et les médias traînaient dans la boue, par « impérialisme américain » interposé, chaque fois que l'occasion se présentait. Bref, l'Amérique renouait avec le monde de la *Realpolitik*.

Afin de mettre en évidence la nouvelle stratégie, tous les rapports annuels de politique étrangère émanant de la présidence insistèrent sur l'amélioration des relations entre la Chine et les États-Unis. En février 1970 – il n'y avait toujours pas eu de contact direct entre Washington et Pékin –, le rapport préconisa l'ouverture de négociations concrètes avec la Chine et souligna que les États-Unis ne s'allieraient jamais avec l'Union soviétique contre la Chine. Ces précisions constituaient, bien sûr, l'autre face de l'avertissement lancé à Moscou, sous-entendant que Washington pourrait toujours se rabattre sur l'option chinoise si on l'y poussait. Le rapport de février 1971 revint sur la volonté des États-Unis d'établir des contacts avec la Chine et assura une fois de plus à celle-ci que l'Amérique n'entretenait aucune intention hostile :

Nous sommes prêts à établir un dialogue avec Pékin. Nous ne pouvons pas accepter ses préceptes idéologiques, ni l'idée que la Chine communiste doit exercer son hégémonie sur l'Asie. Mais nous ne souhaitons pas non plus imposer à la Chine une position internationale qui nie ses intérêts nationaux légitimes<sup>25</sup>.

Une fois encore, le rapport réitérait la neutralité des États-Unis dans le conflit opposant les deux grands pôles communistes :

Nous ne ferons rien pour aviver le conflit, ni pour l'encourager. Il est absurde de croire que nous puissions nous ranger avec une des parties contre l'autre [...].

En même temps, nous ne pouvons permettre à la Chine communiste ou à l'URSS de nous dicter notre politique et notre conduite à l'égard de l'autre. [...] nous devons juger la Chine, ainsi que l'URSS, non à leurs discours, mais à leurs actes<sup>26</sup>.

L'apparent renoncement à une entente avec l'un ou l'autre des géants communistes les invitait chacun à améliorer leurs relations avec Washington, mais les mettait aussi en garde contre les conséquences de la poursuite des hostilités. Dans la mesure où toutes deux estimaient avoir besoin de la bonne volonté de l'Amérique ou redouter une ouverture américaine vers leur adversaire, la Chine et l'Union soviétique étaient incitées à améliorer leurs relations avec

Washington. Et toutes deux venaient de s'entendre dire on ne peut plus clairement – personne ne s'y trompait, d'ailleurs – qu'elles ne pouvaient envisager un rapprochement avec Washington que si elles s'abstenaient de menacer les intérêts vitaux de l'Amérique.

Il se révéla, en définitive, plus facile de définir les contours des nouvelles relations avec la Chine que de les mettre en place. L'Amérique et la Chine avaient si totalement coupé les ponts que ni l'une ni l'autre ne savait comment procéder pour reprendre contact et trouver un vocabulaire commun susceptible d'assurer à l'autre que le rapprochement n'était pas un piège.

C'était surtout difficile pour la Chine, en partie parce que Pékin pratiquait une diplomatie si subtile et oblique qu'elle passait au-dessus de nos têtes, à Washington. Le 1<sup>er</sup> avril 1969, deux mois après l'investiture de Nixon, Lin Piao, ministre chinois de la Défense, qui devait bientôt être désigné officiellement comme le dauphin de Mao, s'abstint, dans son rapport au IX<sup>e</sup> congrès du parti communiste, de désigner officiellement les États-Unis comme le principal ennemi de la Chine. Lorsqu'il déclara que l'Union soviétique représentait une menace équivalente, la condition préalable et essentielle de la diplomatie triangulaire se trouva remplie. Lin Piao réaffirma aussi ce que Mao avait déclaré en 1965 à Edgar Snow : la Chine n'a pas de troupes hors de ses frontières ni l'intention de se battre contre qui que ce soit tant que son territoire ne sera pas attaqué.

Si l'on n'avait pas tenu compte des signaux adressés alors par Mao, c'était, entre autres raisons, parce que les Chinois avaient considérablement surestimé l'importance d'Edgar Snow en Amérique. Les dirigeants de Pékin prêtaient à ce journaliste américain, sympathisant de longue date des communistes chinois, une crédibilité spéciale aux États-Unis en matière d'affaires chinoises. Or Washington le considérait comme l'instrument des communistes et n'était guère disposé à lui confier des secrets. Lorsque Mao plaça Snow à ses côtés dans la tribune du défilé commémorant l'indépendance de la Chine, en octobre 1970, nous ne comprîmes pas la portée de son geste. Et pas davantage le fait qu'il ait accordé une nouvelle interview à Snow en décembre de cette même année, échange au cours duquel il invita Nixon à venir en Chine en qualité de touriste ou de président américain. Bien que Mao ait ordonné à son interprète de donner ses notes à Snow (comme gage de sa bonne foi), Washington n'eut vent de l'invitation qu'après de nombreux mois, alors que le problème de la visite de Nixon avait déjà été réglé par d'autres voies.

En attendant, les contacts diplomatiques entre les États-Unis et la Chine reprirent à Varsovie en décembre 1969. Ils ne se révélèrent pas plus satisfaisants qu'auparavant. Nixon demanda à Walter Stoessel, l'ambassadeur américain à Varsovie, diplomate extrêmement compétent et discret, d'approcher le chargé d'affaires chinois dès la première réception ou autre manifestation à laquelle ils assisteraient ensemble, et de l'inviter à reprendre les négociations entre ambassadeurs. L'occasion se présenta le 3 décembre 1969 dans un contexte inattendu : un défilé de mode yougoslave organisé au palais de la Culture de Varsovie. Le chargé d'affaires chinois, qui n'avait reçu aucune instruction au cas où un diplomate américain l'approcherait, commença par fuir. C'est

seulement après avoir réussi à coincer son interprète que Stoessel put transmettre son message. Le 11 décembre, toutefois, le chargé d'affaires reçut des instructions sur l'attitude à tenir face aux Américains, et il invita Stoessel à l'ambassade de Chine pour reprendre les vieilles négociations de Varsovie.

Ce fut presque aussitôt l'impasse. Les ordres du jour fixés par les deux parties ne se prêtaient pas à l'exploration des problèmes géopolitiques plus profonds qui, de l'avis de Nixon – et aussi, comme on le constata, de Mao et de Zhou – allaient déterminer l'avenir des relations sino-soviétiques. En outre, l'étude de ces questions devait, du côté américain, passer au filtre d'un pesant processus de consultation avec le Congrès et les principaux alliés, ce qui garantissait la lenteur de la marche, et les nombreux obstacles qu'il faudrait franchir pour faire avancer le dialogue.

Il s'ensuivit que les entretiens de Varsovie engendrèrent plus de controverses au sein du gouvernement américain qu'il ne s'en produisait lors des rencontres. Et nous fûmes finalement plutôt soulagés, Richard Nixon et moi-même, lorsque nous apprîmes que la Chine avait décidé d'interrompre les négociations entre ambassadeurs pour protester contre l'attaque américaine des sanctuaires cambodgiens en mai 1970. Après quoi les deux parties recherchèrent un mode de contact plus souple. Le gouvernement pakistanais s'entremet. Les échanges reprirent à un rythme accéléré et culminèrent avec mon voyage secret à Pékin en juillet 1971.

Je n'aurais pu rencontrer d'interlocuteurs plus réceptifs à la diplomatie nixonienne que les dirigeants chinois. Comme Nixon, ils jugeaient secondaire l'ordre du jour traditionnel et tenaient essentiellement à explorer les possibilités d'une coopération fondée sur des intérêts compatibles. C'est pourquoi, par la suite, l'une des premières remarques de Mao à Nixon fut la suivante : « Le petit problème est Taiwan, le grand problème est le monde. »

Les Chinois voulaient obtenir l'assurance que l'Amérique ne coopérerait pas avec le Kremlin à la mise en œuvre de la doctrine Brejnev; Nixon avait besoin de savoir si la Chine pourrait coopérer avec l'Amérique pour contrecarrer l'offensive géopolitique soviétique. L'objectif des deux camps était essentiellement d'ordre théorique, quand bien même il faudrait les traduire tôt ou tard en diplomatie concrète. Chacun devait s'efforcer d'être le plus convaincant possible en présentant sa vision du monde afin de faire naître chez l'autre le sens de leurs intérêts communs – tâche qui convenait on ne peut mieux à Nixon.

Aussi les premières phases du dialogue sino-américain furent-elles essentiellement consacrées à l'harmonisation des concepts et des approches fondamentales. Mao, Zhou et Deng étaient des personnalités hors du commun. Mao était le révolutionnaire visionnaire, implacable, impitoyable, parfois féroce; Zhou, l'administrateur élégant, charmeur, brillant; et Deng, le réformateur des convictions premières. Les trois hommes, qui incarnaient une même tradition ancestrale, savaient d'instinct faire la différence entre les invariants et les données tactiques.

Leur style de négociation était aux antipodes de celui de leurs homologues soviétiques. Les diplomates soviétiques ne discutaient presque jamais de

concepts. Leur tactique consistait à isoler un problème préoccupant directement Moscou et à progresser avec une obstination butée sans se soucier des dégâts, non pour convaincre leurs interlocuteurs, mais pour les avoir à l'usure. L'opiniâtreté et la véhémence avec lesquelles les négociateurs soviétiques exposaient le consensus du Politburo reflétaient la discipline brutale et les tensions internes de la politique soviétique et transformaient la haute politique en épuisantes discussions d'épiciers. Gromyko incarnait la quintessence de cette conception de la diplomatie.

Les dirigeants chinois étaient issus d'une société infiniment plus sûre d'elle-même. La précision stylistique d'un avant-projet les intéressait moins que la nécessité d'instaurer un climat de confiance. Lorsque Nixon rencontra Mao, le leader chinois assura sur-le-champ au président que la Chine n'emploierait pas la force contre Taiwan. « Nous pouvons nous passer d'eux [de Taiwan] pour le moment, nous verrons d'ici cent ans<sup>27</sup>. » En rédigeant le communiqué de Shanghai avec Zhou Enlai, j'avais proposé d'échanger une phrase gênante de l'avant-projet chinois contre une formulation de la version américaine qui déplaisait à Zhou. « Nous n'arriverons jamais à rien de cette façon, répliqua-t-il. Si vous parvenez à me convaincre que notre formulation est gênante, je vous en donnerai acte. »

L'attitude de Zhou ne résultait pas d'une bonne volonté abstraite, mais d'une compréhension des priorités à long terme. À ce moment précis, la Chine avait besoin d'inspirer confiance ; marquer des points dans la discussion serait allé contre ses intérêts. D'après Mao, l'Union soviétique représentait la principale menace à la sécurité : « À l'heure actuelle, la question d'une agression de la part des États-Unis ou d'une agression de la part de la Chine est relativement mineure [...]. Vous voulez ramener une partie de vos soldats sur votre sol. Les nôtres ne vont pas à l'étranger<sup>28</sup>. » En d'autres termes, la Chine ne craignait pas les États-Unis, même pas en Indochine ; mais elle n'envisageait pas de défier des intérêts vitaux américains (sans préjuger de ce que les États-Unis pourraient faire au Viêt-nam), elle s'inquiétait essentiellement du danger soviétique (et, comme on le comprit plus tard, japonais). Pour souligner l'importance qu'il attachait à l'équilibre mondial, Mao remisa ses slogans anti-impérialistes en les qualifiant de « coups de canon à vide ».

Cette approche facilita nos premières entrevues. En février 1972, Nixon signa le communiqué de Shanghai, qui allait définir les orientations des relations sino-américaines pendant les dix années suivantes. Le communiqué se distinguait par une innovation : plus de la moitié du texte était consacrée à l'exposé des divergences des deux parties en matière d'idéologie et d'affaires internationales, ainsi que sur le Viêt-nam et sur Taiwan. Curieusement, la liste des désaccords donnait d'autant plus d'importance aux points sur lesquels les deux parties se rejoignaient. Ces points étaient les suivants :

- Le progrès vers la normalisation des relations entre la Chine et les États-Unis est dans l'intérêt de tous les pays ;

- Toutes deux [les deux parties] désirent réduire le danger d'un conflit militaire international ;
- Aucune ne doit rechercher l'hégémonie dans la région Asie-Pacifique et chacune devra s'opposer aux efforts de tout autre pays ou groupe de pays pour imposer une telle hégémonie ;
- Aucune n'est disposée à négocier au nom d'un quelconque tiers ou à participer à un accord ou une entente avec l'autre dirigés contre d'autres États<sup>29</sup>.

Débarassés du jargon diplomatique, ces accords signifiaient, au minimum, que la Chine ne ferait rien pour exacerber la situation en Indochine ou en Corée, que ni la Chine ni les États-Unis ne coopéreraient avec le bloc soviétique, et que les deux nations s'opposeraient à toute tentative de la part d'un pays pour imposer sa prépondérance en Asie. Comme seule l'Union soviétique pouvait y prétendre, une alliance tacite destinée à faire barrage à l'expansionnisme soviétique en Asie voyait le jour (assez proche de l'Entente cordiale entre la Grande-Bretagne et la France en 1904, entre la Grande-Bretagne et la Russie en 1907).

Moins d'un an plus tard, cette entente entre les États-Unis et la Chine devint plus explicite et plus internationale : dans un communiqué rendu public en février 1973, la Chine et les États-Unis se déclaraient d'accord pour *résister* (révisant à la hausse le « s'opposer » du communiqué de Shanghai) *conjointement* (révisant également à la hausse ce qui était un « engagement séparé ») aux efforts de n'importe quel autre pays pour établir son hégémonie sur le *monde* (et non plus seulement l'« Asie-Pacifique »). En l'espace d'un an et demi à peine, les relations sino-américaines étaient passées d'une hostilité suraiguë et de l'isolement à une alliance *de facto* contre la menace principale.

Le communiqué de Shanghai et la diplomatie qui y avait conduit permirent à l'administration Nixon de mettre en place ce qu'elle appelait, peut-être avec quelque emphase, une nouvelle structure de paix. Dès que l'ouverture de l'Amérique à la Chine fut rendue publique, la configuration des relations internationales afficha un changement spectaculaire. Par la suite, les relations avec la Chine devinrent, dans le vocabulaire des Occidentaux, la « carte » chinoise, comme si la politique des leaders inflexibles qui la dirigeaient depuis la Cité interdite s'élaborait à Washington. En réalité, la « carte » chinoise fut jouée par les Chinois. Le rôle de la politique américaine consista à définir un cadre dans lequel pourrait s'exprimer la volonté de chaque nation d'appuyer l'autre, là où leurs intérêts nationaux concordaient.

Aux termes de l'analyse de Nixon et de ses conseillers, tant que la Chine aurait plus à craindre de l'Union soviétique que des États-Unis, le souci de son intérêt pousserait Pékin à coopérer avec les États-Unis. De même, la Chine ne s'opposait pas à l'expansionnisme soviétique pour faire une fleur aux États-Unis, même si cette politique servait à la fois les buts américains et chinois. Admirant la clarté de raisonnement des dirigeants chinois – en particulier du Premier ministre Zhou Enlai –, Nixon n'avait aucun intérêt à ranger nettement

les États-Unis dans un camp quelconque du conflit qui opposait la Chine et l'Union soviétique. Lorsque l'Amérique serait *plus proche* des deux géants communistes qu'eux-mêmes ne l'étaient entre eux, alors sa position de négociation se révélerait la plus forte.

L'ouverture de l'Amérique à la Chine permet d'étudier le rôle de la personnalité des acteurs dans la conduite de la politique étrangère. Ce que la postérité finit par considérer comme un nouveau départ résulte habituellement d'une série d'actes plus ou moins aléatoires, de sorte qu'on fait difficilement la part du choix conscient et de la pure dynamique. Les relations sino-américaines voyant le jour après vingt ans d'isolement quasi total, tout était entièrement nouveau, et donc d'importance pour la suite des événements. Pour les deux parties, le rapprochement naquit de la nécessité, et il aurait de toute façon fallu le tenter, indépendamment de l'identité de leurs gouvernants respectifs. Mais l'aisance et la rapidité avec lesquelles il se mit en place, et son ampleur, doivent beaucoup à la subtilité et à la détermination des dirigeants des deux camps, et, dans le camp américain, à la place sans précédent accordée à l'analyse de l'intérêt national dans la conduite de la diplomatie.

Il se dégageait de Mao, le communiste inconditionnel, l'assurance de celui qui se savait l'héritier d'une tradition de gouvernement personnel ininterrompue, couvrant trois millénaires. Après avoir imposé à son immense pays tant d'excès idéologiques et l'effarant bain de sang de la révolution culturelle, Mao avait entrepris, à ce moment précis, d'insuffler à la politique étrangère chinoise un certain sens des réalités. Pendant des siècles, l'empire du Milieu avait assuré sa sécurité en dressant des barbares éloignés contre des voisins immédiats. Vivement préoccupé par l'expansionnisme soviétique, Mao appliquait la même stratégie à son ouverture aux États-Unis.

Les motivations du dirigeant chinois n'intéressaient pas Nixon. Il voulait avant tout permettre à l'Amérique de reprendre l'initiative en politique étrangère. À la recherche de ce qu'il appelait une ère de négociations entre l'Union soviétique et les États-Unis pour surmonter le traumatisme du Viêt-nam, Nixon ne tabla ni sur des relations de personnes ni sur la conversion des Soviétiques, mais sur une mobilisation des éléments d'incitation qui rendrait le Kremlin plus malléable.

Après l'ouverture de l'Amérique à la Chine, l'Union soviétique dut se garder à droite comme à gauche – de l'OTAN à l'ouest, de la Chine à l'est. Dans une période où, à d'autres égards, la confiance en soi de l'Union soviétique était au plus haut et celle de l'Amérique au plus bas, l'administration Nixon réussit à redistribuer les cartes. Elle continua à faire en sorte qu'une guerre généralisée se révèle trop risquée pour les Soviétiques. Après l'ouverture à la Chine, les pressions soviétiques non suivies de la menace d'une guerre généralisée devinrent elles aussi trop hasardeuses, dans la mesure où elles risquaient de hâter le rapprochement sino-américain tant redouté. Une fois que l'Amérique se fut ouverte à la Chine, l'Union soviétique n'eut donc pas de meilleure solution que de rechercher la détente avec les États-Unis. Partant du principe qu'il avait plus à offrir aux États-Unis que la Chine, le Kremlin crut même

pouvoir attirer l'Amérique dans une quasi-alliance contre la Chine, que Brejnev proposa maladroitement à Nixon en 1973 et en 1974<sup>30</sup>.

Dans sa nouvelle façon d'aborder la politique étrangère, l'Amérique n'entendait pas appuyer le plus fort contre le plus faible. On inciterait l'Union soviétique, le pays détenant la plus grande capacité matérielle de perturber la paix, à atténuer les crises existantes et à éviter d'en déclencher de nouvelles, puisqu'elle devait résister sur deux fronts. Et on amènerait la Chine, qui avait, quant à elle, la capacité de perturber l'équilibre asiatique, à faire preuve de modération, puisqu'elle avait besoin de la bonne volonté américaine pour fixer des limites à l'aventurisme soviétique. Pendant ce temps, l'administration Nixon s'efforcerait de régler des problèmes d'ordre pratique avec l'Union soviétique, tout en entretenant un dialogue plus global avec les Chinois.

La plupart des soviétologues avaient mis Nixon en garde : l'amélioration des relations avec la Chine ne manquerait pas d'aigrir les relations soviéto-américaines; or c'est l'inverse qui se produisit. Avant mon voyage secret en Chine, Moscou retardait depuis plus d'un an l'organisation d'un sommet entre Brejnev et Nixon. En vertu d'une sorte de *linkage* à rebours, les Soviétiques essayaient de subordonner cette réunion de haut niveau à toute une série de conditions. Et puis, moins d'un mois avant ma visite à Pékin, le Kremlin revint sur sa position et invita Nixon à Moscou. Une fois que les dirigeants soviétiques eurent renoncé à leurs manœuvres pour arracher des concessions unilatérales, toutes les négociations soviéto-américaines commencèrent à s'accélérer.

Depuis Theodore Roosevelt, aucun président n'avait fondé la politique étrangère de l'Amérique essentiellement sur l'intérêt national. Et le principal obstacle que rencontra la stratégie de Nixon fut son manque de répondant affectif de la part du peuple américain. Nixon parlait souvent de la *structure* de la paix, mais les structures sont des concepts qui ne font jamais vibrer le cœur ni l'esprit d'une population – surtout lorsqu'elle a été nourrie au lait de l'exceptionnalisme américain. De même, l'intérêt national ne s'imposa pas avec autant d'évidence que le laissaient entendre les divers rapports présidentiels sur la politique étrangère. Souffrant d'un manque de tradition sur ce point, les groupes exerçant la direction des affaires, aux États-Unis, manient avec moins d'aisance la notion d'intérêt national que leurs homologues, disons, en Grande-Bretagne, en France ou en Chine. Même dans les circonstances les plus favorables, et les plus paisibles, la mise en place d'une tradition de politique étrangère fondée sur l'approche de Nixon aurait occupé presque tout un mandat présidentiel.

Pendant sa première présidence, Nixon n'eut guère le loisir de s'atteler à cette tâche éducative, car la population était déchirée par le mouvement contestataire et convaincue que la menace communiste retenait désormais toute l'attention du gouvernement des États-Unis. Quant à son second mandat, il fut d'entrée de jeu saccagé par l'affaire du Watergate. Un président menacé d'*impeachment* ne pouvait prétendre être accepté comme chef de file d'une refonte de la philosophie traditionnelle.

Par ailleurs, Nixon et les siens avaient présenté leur approche d'une manière qui bousculait par trop les traditions idéologiques américaines. Vingt ans plus tôt, John Foster Dulles avait enrobé ses analyses réalistes dans le discours de l'exceptionnalisme américain; dix ans plus tard, Ronald Reagan inviterait avec succès les Américains à soutenir une politique étrangère qui ne différait pas tellement de celle de Nixon en lui donnant une coloration idéaliste. S'il avait adopté le discours de Dulles – ou de Reagan –, Nixon, qui gouverna pendant l'ère du Viêt-nam, n'aurait fait que jeter de l'huile sur le feu. Et puis, de toute façon, Nixon était probablement trop cérébral pour adopter le style de Dulles ou de Reagan.

À mesure que les succès de la politique étrangère de Nixon s'accumulaient et que les périls qu'elle avait conjurés s'évanouissaient, sa stratégie (et la mienne) suscitèrent des polémiques grandissantes. Sans le Watergate, Nixon serait peut-être parvenu à rallier le pays à son style de diplomatie et aurait montré qu'en réalité elle n'était qu'une façon réaliste d'assumer l'héritage de l'idéalisme américain. Mais le Viêt-nam et Watergate combinés empêchèrent la formation d'un nouveau consensus. Et quand bien même Nixon aurait réussi, malgré la tragédie indochinoise, à assurer à son pays une position internationale prépondérante, son second mandat devait être traversé par un débat d'une extraordinaire intensité sur le rôle de l'Amérique dans le monde, et en particulier sur son attitude envers le communisme.



## La détente et ses déconvenues

En mettant fin à la saignée démoralisante du Viêt-nam et en recentrant l'attention de la nation sur des problèmes internationaux moins circonscrits, l'administration Nixon voulait forger ce qu'elle appelait avec quelque grandiloquence une « structure de paix ». La relation triangulaire entre les États-Unis, l'URSS et la Chine entraîna une série de percées décisives : la fin de la guerre du Viêt-nam, un accord garantissant la liberté d'accès à un Berlin fractionné, une réduction spectaculaire de l'influence soviétique au Moyen-Orient et l'amorce du processus de paix israélo-arabe, ainsi que la Conférence sur la sécurité en Europe (qui se clôtura sous l'administration Ford). Chacune de ces percées contribua à concrétiser les autres. Le *linkage* tournait à plein régime.

La détente donnait une fluidité nouvelle à la diplomatie européenne, théâtre qui s'était pour ainsi dire pétrifié depuis la consolidation définitive des sphères d'influence Est-Ouest en 1961. Jusqu'à l'élection de Willy Brandt à la chancellerie en septembre 1969, les gouvernements successifs de l'Allemagne de l'Ouest avaient maintenu que le seul et unique gouvernement légitime allemand siégeait à Bonn. Aux termes de la « doctrine Hallstein », la République fédérale refusait de reconnaître le régime est-allemand, et elle rompit les relations diplomatiques avec tout pays (autre que la Russie) qui reconnaissait celui-ci.

Après l'édification du mur de Berlin en 1961, le problème de l'unification allemande disparut peu à peu du programme des négociations Est-Ouest et la recherche de l'unité allemande fut temporairement ajournée. Pendant cette période, de Gaulle sonda les Soviétiques sur la possibilité de négocier directement avec eux en se passant des États-Unis, affirmant sa volonté de conduire une politique de « détente, d'entente et de coopération » avec l'Europe de l'Est. Si Moscou considérait l'Europe comme un acteur autonome et non un satellite américain, espérait-il, les dirigeants du Kremlin, occupés par leurs problèmes avec la Chine, seraient peut-être conduits à relâcher leur mainmise sur l'Europe de l'Est. De Gaulle voulait que l'Allemagne de l'Ouest prenne ses distances avec Washington et emboîte le pas à la France dans sa politique vis-à-vis des Soviétiques.

De Gaulle avait vu juste mais surestimé la capacité de la France à exploiter la nouvelle fluidité internationale. La République fédérale n'avait nullement l'intention de tourner le dos à une Amérique aussi puissante. Toutefois, l'idée de De Gaulle retint l'attention de certains dirigeants allemands, qui crurent que la République fédérale avait peut-être dans sa manche les atouts qui manquaient à Paris. Les implications du dessein de De Gaulle n'échappèrent pas à Brandt, ministre des Affaires étrangères au moment où le général jouait son gambit. Les Allemands qui soutenaient l'initiative du président français, rappelait-il,

ne comprenaient pas que le Général ne chercherait pas à réaliser leur rêve de dissuasion nucléaire européenne (il refusait avec vigueur toute participation allemande). Ils négligeaient aussi le fait qu'il tentait de mettre au point une politique de détente que l'aile droite de l'Union [le parti conservateur allemand] n'aurait jamais appuyée, et qui ouvrait en réalité, à bien des égards, la voie à notre future *Ostpolitik*<sup>1</sup>.

L'invasion soviétique de la Tchécoslovaquie en 1968 mit fin à l'initiative de De Gaulle mais, paradoxalement, ouvrit la porte à Brandt lorsque son heure sonna en 1969, cette fois en qualité de chancelier.

L'idée de Brandt, surprenante à l'époque, était la suivante : puisque l'Allemagne, en s'en remettant à l'Ouest, avait abouti à une impasse, elle devait rechercher son unification en se rapprochant du monde communiste. Il pressait son pays de reconnaître le satellite est-allemand, d'accepter la frontière avec la Pologne (la ligne Oder-Neisse) et d'améliorer ses relations avec l'Union soviétique. Compte tenu de la détente Est-Ouest, l'Union soviétique se montrerait peut-être plus souple sur la question de l'unification. La situation de la population est-allemande pourrait au moins s'en trouver améliorée.

L'administration Nixon commença par éprouver de sérieuses réserves à propos de l'*Ostpolitik*, comme l'appelait Brandt. Si chacun s'efforçait d'attirer l'autre, les deux États allemands risquaient de se mettre d'accord en définitive sur un programme nationaliste et neutraliste, comme Adenauer et de Gaulle l'avaient craint. La République fédérale avait le régime politique et

social le plus enviable ; pour les communistes, l'avantage était que la reconnaissance de leur État, une fois obtenue, serait irréversible et qu'elle résoudrait l'unification. Surtout, l'administration Nixon s'inquiétait du sort de l'unité occidentale. De Gaulle avait déjà rompu le front uni opposé par l'Ouest à Moscou en retirant la France de l'OTAN et en faisant cavalier seul dans sa politique de détente avec le Kremlin. Washington voyait avec une vive inquiétude se dessiner le spectre d'une Allemagne de l'Ouest faisant bande à part.

Or, plus l'initiative de Brandt se précisait, plus Nixon et son équipe se rendaient compte que, quelles que fussent les chausse-trapes de l'*Ostpolitik*, l'autre branche de l'alternative se révélait encore plus risquée. Il devenait déjà de plus en plus manifeste que la doctrine Hallstein n'était pas viable. Au milieu des années 1960, Bonn elle-même avait révisé sa position à l'égard des gouvernements communistes d'Europe de l'Est en se retranchant derrière l'argument bancal que ces derniers n'avaient aucun pouvoir réel de décision.

Le problème était cependant plus profond. Dans les années 1960, il était inconcevable que Moscou laisse son satellite est-allemand s'effondrer sans déclencher une énorme crise. Et toute crise suscitée par le prix que l'Allemagne attachait à ses aspirations nationales – ou du moins toute crise pouvant être présentée sous cet angle de manière crédible – comportait un sérieux danger de faire éclater l'Alliance atlantique. Or, aucun allié ne voulait risquer une guerre pour unifier un pays responsable de toutes les souffrances du dernier conflit mondial. On ne s'était d'ailleurs pas précipité aux barricades lorsque Nikita Khrouchtchev avait menacé de confier les voies d'accès à Berlin aux communistes est-allemands. Tous les alliés occidentaux, sans exception, avaient accepté la construction du mur qui coupait Berlin en deux et symbolisait le partage de l'Allemagne. Des années durant, les démocraties avaient approuvé l'idée de l'unité allemande pour la forme, sans bouger d'un pouce pour faire de ce vœu pieu une réalité. Mais cette stratégie avait épuisé tout son potentiel : la politique allemande de l'Alliance atlantique capotait.

Nixon et ses conseillers finirent donc pas accepter l'*Ostpolitik* comme un mal nécessaire, alors même qu'ils croyaient que Brandt – à la différence d'Adenauer – n'avait jamais tenu, affectivement, à l'Alliance atlantique. Ainsi trois puissances étaient en mesure de bouleverser le *statu quo* de l'après-guerre en Europe : les Deux Grands et l'Allemagne, si celle-ci décidait de tout subordonner à l'unification. Dans les années 1960, la France de De Gaulle avait essayé de casser le système des deux sphères d'influence et avait échoué. Mais si l'Allemagne, c'est-à-dire l'économie la plus puissante de l'Europe et celui qui avait les plus grands griefs territoriaux, essayait d'annuler l'ordre de l'après-guerre, les conséquences ne manqueraient pas d'être sérieuses. Lorsque Brandt se montra désireux de faire ses propres ouvertures à l'Est, l'administration Nixon parvint à la conclusion que les États-Unis devaient le soutenir, et non lui mettre des bâtons dans les roues et risquer de couper la République fédérale de ses liens avec l'OTAN et de la libérer des restrictions imposées par la Communauté européenne.

En outre, en appuyant l'*Ostpolitik*, l'Amérique acquérait le moyen d'action qu'elle cherchait pour mettre fin à vingt ans de crise à Berlin. L'administration Nixon tenait à lier strictement l'*Ostpolitik* et la liberté d'accès à Berlin, et ces deux questions à la modération globale de l'Union soviétique. Puisque l'*Ostpolitik* reposait sur des concessions allemandes concrètes, à savoir la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse et du régime de l'Allemagne de l'Est en échange de bénéfices intangibles tels que l'amélioration des relations, Brandt n'obtiendrait jamais l'accord du Parlement si de nouvelles garanties concrètes pour l'accès à Berlin et sa liberté n'y étaient pas liées. Car en leur absence, Berlin serait en butte au harcèlement des communistes à moins de deux cents kilomètres à l'intérieur du territoire d'un satellite est-allemand dont la communauté internationale reconnaîtrait désormais la souveraineté – exactement la situation que Staline et Khrouchtchev avaient tenté d'instaurer à coups de blocus et d'ultimatums. En même temps, Bonn manquait des leviers suffisants pour négocier le problème de Berlin. Seule l'Amérique se révélait assez puissante pour résister aux pressions éventuelles dues à l'isolement de Berlin et disposait des atouts nécessaires pour négocier une modification des procédures d'accès.

Le statut de Berlin, enclave profondément avancée en territoire sous contrôle soviétique, s'ancrait dans une fiction juridique, qui considérait la ville comme « occupée » par les quatre vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Des négociations sur Berlin devaient donc nécessairement être menées par les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique. Le moment venu, les dirigeants soviétiques et Brandt (par l'entremise de son confident fort compétent, Egon Bahr) approchèrent Washington afin qu'on les aide à sortir de l'impasse. Au terme de négociations compliquées, on parvint à un nouvel accord quadripartite à l'été 1971, qui garantissait la liberté de Berlin-Ouest et l'accès des Occidentaux à la ville. À partir de ce moment, Berlin disparut de la carte des crises internationales potentielles. La ville ne reviendrait sous les feux de la rampe qu'au moment de la chute du mur et de l'effondrement de la République démocratique allemande.

Outre l'accord sur Berlin, l'*Ostpolitik* de Brandt fut à l'origine de traités d'amitié entre l'Allemagne de l'Ouest et la Pologne, entre l'Allemagne de l'Ouest et de l'Allemagne de l'Est, et entre l'Allemagne de l'Ouest et l'Union soviétique. L'importance attachée par les Soviétiques à la reconnaissance, par l'Allemagne de l'Ouest, des frontières définies par Staline trahissait en réalité la faiblesse et l'insécurité. État croupion, la République fédérale ne semblait pas, à première vue, en position de défier une puissance nucléaire. En même temps, ces traités incitaient fortement les Soviétiques à faire preuve de modération au moins durant leur négociation et leur ratification. Tandis que le parlement allemand étudiait les traités, les Soviétiques veillèrent à ne rien faire qui pût compromettre leur approbation; ensuite, ils s'appliquèrent à ne pas ramener l'Allemagne vers la politique d'Adenauer. Ainsi, quand Nixon décida de miner les ports nord-vietnamiens et de reprendre les bombardements sur Hanoi, Moscou mit une sourdine à ses réactions. Tant que Nixon se trouva en position de force sur le plan intérieur, la détente lia avec succès

toutes les questions sur lesquelles l'Est et l'Ouest s'opposaient sur la scène mondiale : s'ils voulaient récolter les bénéfices d'une atténuation des tensions, les Soviétiques étaient donc obligés de contribuer, eux aussi, à la détente.

Alors qu'en Europe centrale l'administration Nixon fut en mesure de lier plusieurs négociations, au Moyen-Orient elle utilisa la politique de détente comme filet de sécurité tandis qu'elle réduisait l'influence politique de l'Union soviétique. Pendant les années 1960, l'Union soviétique était devenue le principal fournisseur d'armes de la Syrie et de l'Égypte, et elle apportait son appui logistique et technique aux groupes extrémistes arabes. Dans les instances internationales, elle se posait en porte-parole de la position arabe et souvent de ses tendances les plus radicales.

Tant que ce schéma perdura, on imputa les progrès diplomatiques au soutien soviétique, cependant que la situation bloquée risquait de déclencher des crises à répétition. On ne dénouerait l'impasse qu'en obligeant tous les protagonistes à regarder en face la réalité géopolitique fondamentale du Moyen-Orient : Israël était trop fort (ou pouvait l'être grâce à une aide extérieure) pour être vaincu même par les efforts conjugués de tous ses voisins, et les États-Unis empêcheraient toute intervention soviétique. L'administration Nixon engagea donc toutes les parties en cause, et pas simplement les alliés de l'Amérique, à démontrer leur capacité à accepter de faire des sacrifices avant d'engager les États-Unis dans le processus de paix. L'Union soviétique savait faire monter la tension avec un art consommé, mais elle ne disposait d'aucun moyen pour mettre un point final aux crises ou faire progresser la cause de ses amis sur l'échiquier diplomatique. Elle pouvait bien menacer d'intervenir, comme elle l'avait fait en 1956, mais l'expérience avait mille fois confirmé la tendance des Soviétiques à reculer devant l'opposition de l'Amérique.

La paix au Moyen-Orient ne passait donc pas par Moscou, mais par Washington. Si les États-Unis jouaient soigneusement leurs cartes, ou bien l'Union soviétique se verrait contrainte d'apporter sa quote-part à une véritable solution, ou bien l'un de ses clients arabes romprait les rangs pour amorcer un rapprochement avec les États-Unis. Dans un cas comme dans l'autre, on enregistrerait une réduction de l'influence soviétique dans les États arabes extrémistes. C'est pourquoi, au début du premier mandat de Nixon, je crus pouvoir dire à un journaliste que la nouvelle administration s'efforcerait de refouler l'influence soviétique au Moyen-Orient. Cette remarque imprudente suscita un tollé, mais elle décrivait très exactement la stratégie que l'administration Nixon s'appropriait à mettre en œuvre.

Ne comprenant pas que leur dilemme était stratégique, les dirigeants soviétiques tentèrent d'amener Washington à appuyer des résultats diplomatiques propres à renforcer la position de l'Union soviétique dans le monde arabe. Mais, tant que l'Union soviétique continuerait à fournir aux États extrémistes du Moyen-Orient la plus grande partie de leurs armements et qu'elle se fixerait le même programme diplomatique que ceux-ci, les États-Unis n'avaient aucun intérêt à coopérer avec Moscou – encore que ce point n'apparût pas toujours clairement à ceux qui faisaient d'une coopération

avec l'Union soviétique une fin en soi. De l'avis de Nixon et de ses conseillers, la meilleure stratégie consistait à prouver que l'Union soviétique ne montrait pas la même aptitude à résoudre les crises qu'à les fomenter. On encouragerait les dirigeants arabes responsables à la modération en leur octroyant le soutien américain lorsque leurs griefs se révéleraient légitimes. En vertu de quoi, l'Union soviétique participerait à la diplomatie du Moyen-Orient ou devrait se tenir en marge.

Les États-Unis adoptèrent deux lignes d'action complémentaires pour atteindre ce but : ils contrèrent toute manœuvre arabe résultant d'un soutien militaire soviétique ou comportant une menace militaire soviétique, et ils se chargèrent du processus de paix une fois que l'exaspération provoquée par cette situation bloquée eut permis aux dirigeants arabes de prendre leurs distances avec l'Union soviétique pour se tourner vers les États-Unis. Ces conditions se mirent en place après la guerre israélo-arabe de 1973.

Avant d'en arriver là, toutefois, les États-Unis durent franchir une passe difficile. En 1969, le secrétaire d'État Rogers présenta un plan, auquel on donna son nom par la suite, qui avalisait les frontières d'Israël de 1967, moyennant quelques rectifications « mineures », en échange d'un accord de paix général. Le plan pâtit du sort réservé aux initiatives lancées avant que la réalité profonde se soit modifiée : Israël le rejeta en refusant d'accepter le tracé des frontières, les pays arabes le rejetèrent parce qu'ils n'étaient pas disposés à s'engager dans la paix (quand bien même l'entreprise se révélait des plus floues).

De graves affrontements militaires se produisirent en 1970. Le premier se déroula le long du canal de Suez, lorsque l'Égypte entama une guerre d'usure contre Israël. Ce dernier riposta par d'importants raids aériens à l'intérieur du pays, et l'Union soviétique mit en place une défense antiaérienne tout aussi considérable en Égypte, forte d'environ 15000 techniciens et militaires soviétiques.

Les dangers ne restaient pas confinés au seul théâtre égyptien. Un peu plus tard cette même année, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), qui formait presque un État dans l'État jordanien, détourna quatre avions qui se posèrent en Jordanie. Le roi Hussein ordonna alors à son armée d'attaquer l'OLP et expulsa ses leaders ; la Syrie envahit la Jordanie, Israël mobilisa. Le Moyen-Orient semblait être au bord de la guerre. Les États-Unis renforcèrent massivement leurs forces navales en Méditerranée et firent clairement comprendre qu'ils ne toléreraient aucune intervention extérieure. Il apparut vite que l'Union soviétique ne voulait pas courir le risque d'une confrontation avec les États-Unis. La Syrie se retira et la crise retomba, mais le monde arabe savait à présent sur quelle superpuissance elle pouvait compter pour modeler son avenir.

On eut l'indication que la stratégie de Nixon commençait à porter ses fruits en 1972. Le président égyptien, Anouar el-Sadate, limogea tous ses conseillers militaires soviétiques et demanda aux techniciens de quitter le pays. Parallèlement, des contacts diplomatiques secrets s'établirent entre Sadate et la Maison-Blanche, même s'ils furent freinés d'abord par l'élection présidentielle, ensuite par le Watergate.

En 1973, l'Égypte et la Syrie déclenchèrent les hostilités contre Israël. Tel-Aviv et Washington furent complètement pris au dépourvu, démontrant que les idées préconçues biaisent souvent les estimations des services de renseignement<sup>2</sup>. Les appréciations américaines accordaient une telle place à la supériorité massive d'Israël qu'on n'avait tenu aucun compte des mises en garde arabes – on les considérait comme du bluff. Rien ne prouvait que l'Union soviétique encourageait activement l'Égypte et la Syrie à partir en guerre, et Sadate nous confia plus tard que Moscou fit pression dès le départ pour obtenir un cessez-le-feu. De même, les nouvelles livraisons d'armes de l'Union soviétique à ses amis arabes étaient loin d'égaliser l'ampleur et l'impact du pont aérien américain avec Israël.

Lorsque la guerre prit fin, les armées arabes s'étaient battues avec plus d'efficacité qu'au cours des conflits précédents. Mais l'armée israélienne avait franchi le canal de Suez et s'était arrêtée à une trentaine de kilomètres du Caire, et occupait par ailleurs le territoire syrien jusqu'aux abords directs de Damas. On aurait besoin de l'appui américain, d'abord pour revenir au *status quo ante*, ensuite pour faire progresser le processus de paix.

Le premier dirigeant arabe à en prendre conscience fut Sadate, qui renonça à son intransigeance et, abandonnant Moscou, se tourna vers Washington pour amorcer un processus de paix graduel. Même le président syrien Hafez el-Assad, considéré comme le plus extrémiste des deux dirigeants et le plus lié à l'Union soviétique, en appela à la diplomatie américaine pour régler le problème des hauteurs du Golan. En 1974, des accords provisoires avec l'Égypte et la Syrie amorcèrent le retrait d'Israël, en échange de garanties de sécurité de la part des Arabes. En 1975, Israël et l'Égypte conclurent un second accord de désengagement. En 1979, l'Égypte et Israël signèrent un traité de paix officiel sous l'égide du président Carter. Depuis lors, toutes les administrations américaines ont apporté une contribution majeure au processus de paix, avec, notamment, les premières négociations entre Arabes et Israéliens organisées par le secrétaire d'État James Baker en 1991, et l'accord israélo-palestinien conclu sous l'égide du président Clinton en septembre 1993. Le Kremlin ne joua de rôle significatif dans aucune de ces initiatives.

Nous n'aborderons pas ici les détails de la diplomatie au Moyen-Orient, puisque notre propos est l'examen de la manière dont les États-Unis mirent à profit leurs rapports avec Moscou pour réduire l'influence soviétique au Moyen-Orient sans créer de crise majeure. Dans les débats des années 1970, les adversaires de Nixon firent des gorges chaudes sur son prétendu désir d'engluier l'Union soviétique dans des accords n'ayant d'autre objet que de faire croire à une détente illusoire. Or la diplomatie de Nixon au Moyen-Orient illustrait très exactement l'idée que ses conseillers et lui se faisaient de cette structure de paix dont ils parlaient si souvent. Ce n'était pas la recherche idéaliste de la coopération pour la coopération, mais une méthode de gestion des rivalités géopolitiques. La stratégie américaine partait du principe qu'il fallait confronter l'Union soviétique à un choix : ou bien elle se coupait de ses clients arabes extrémistes, ou bien elle acceptait une réduction de son influence. En

définitive, cette stratégie réduisit l'influence soviétique et fit des États-Unis l'acteur essentiel de la diplomatie au Moyen-Orient.

L'administration Nixon adopta une double ligne d'action pour atteindre son objectif. Pendant la guerre israélo-arabe, elle garda ouverte, presque en permanence, une ligne de communication avec le Kremlin pour éviter des décisions prises sur un coup de tête ou en raison d'une information défailante. Cette mesure ne pouvait empêcher toutes les tensions inhérentes à des intérêts incompatibles, mais elle réduisit le risque d'une crise née d'un malentendu. En même temps, nous procédions à des négociations sur un large éventail de problèmes, afin de donner aux leaders soviétiques un avantage qu'ils hésiteraient à compromettre. Les négociations sur Berlin ne furent pas étrangères à la modération dont les Soviétiques firent preuve au Moyen-Orient jusque très avant dans l'année 1973. Par la suite, la Conférence sur la sécurité en Europe contribua à modérer les réactions soviétiques pendant le va-et-vient diplomatique qui plaça l'Union soviétique à la lisière de la diplomatie au Moyen-Orient. Il fallait maintenir un équilibre délicat entre définir des critères de progrès dignes de ce nom et faire des accords une fin en soi, ce qui obligerait peut-être à miser sur la bonne volonté soviétique. La détente ne se contentait pas de calmer le jeu international : elle créait des obstacles qui forçaient les dirigeants soviétiques à accepter ce qui équivalait à un recul géopolitique majeur.

Malgré ces succès, la politique étrangère de l'administration Nixon fut au cœur d'une polémique grandissante. En politique étrangère, tout changement se heurte aux résistances des partisans de la ligne antérieure, toute négociation fructueuse aux brimades de ceux qui refusent de reconnaître qu'un accord exprime en général non pas des satisfactions unilatérales, mais des concessions mutuelles. Le *linkage* allait à l'encontre des traditions legalistes du sérail diplomatique américain. L'ouverture à la Chine offusquait le lobby chinois. Le mélange d'hostilité et de coopération que sous-entendait la détente avec l'Union soviétique achoppait sur le principe qu'on est soit amis, soit adversaires, et non, comme dans la réalité, un peu les deux...

Ces désaccords ne différaient guère de ceux auxquels Wilson avait dû faire face en 1915-1919, lorsqu'il conduisait son pays isolationniste sur la scène mondiale ; auxquels Roosevelt s'était heurté en 1939-1941, lorsqu'il avait engagé l'Amérique aux côtés de la Grande-Bretagne ; avec lesquels Truman s'était bagarré en 1946-1949, lorsqu'il avait élaboré l'architecture de la guerre froide.

Mais on notait aussi une différence fondamentale : ces débats surgissaient à présent en pleine tourmente du Viêt-nam, suivie aussitôt de l'affaire du Watergate. Or, dans le système américain, le président est le seul responsable élu à l'échelon national ; c'est aussi vers lui que tous les regards convergent lorsqu'il s'agit de définir des objectifs nationaux. D'autres institutions peuvent, certes, prendre position en matière de politique étrangère, mais seul le président peut mettre en place une politique pour une période prolongée. Le Congrès, en qualité de corps législatif, a tendance à scinder les questions en une série de décisions ponctuelles, qu'il tente ensuite de rendre compatibles

par une série de compromis. De leur côté, les médias peuvent bien sûr recommander telle ou telle ligne d'action, mais ils ne sont pas en mesure de traiter les nuances de son suivi au jour le jour. Or l'essence d'une politique étrangère réside précisément dans la faculté d'accumuler les nuances pour atteindre des buts à long terme. Il incombe donc au président de définir le cap du navire de l'État. Et, bien qu'en position de modifier ce cap, les autres institutions sont dans l'incapacité de proposer une solution de rechange cohérente.

Tous les grands changements d'orientation de la politique étrangère américaine sont nés de l'interaction de présidents forts avec les autres institutions de l'Amérique. Le président fait office d'éducateur, et sa vision morale fournit le cadre du débat. Et, s'il n'y avait pas eu Watergate, Nixon aurait peut-être pu traduire les succès très concrets de sa politique étrangère pendant son premier mandat en principes de conduite permanents – comme Franklin Delano Roosevelt avait défini, puis affermi, une nouvelle approche de la politique intérieure américaine, comme Truman et Acheson avaient déterminé l'orientation de la politique d'endiguement.

Mais le Watergate empêcha Nixon d'exercer les responsabilités attachées à sa charge. Il n'y a pas lieu ici de nous attarder sur cette tragédie : nous nous bornerons à souligner, pour ce qui nous intéresse, que cette affaire déposséda Nixon de l'autorité morale nécessaire pour mener à bien le travail pédagogique exigé par sa politique. Pour ce qui concernait les affaires quotidiennes, il continua jusqu'au bout d'agir avec détermination et perspicacité. En matière de débats à long terme ou d'idées, toutefois, s'il restait en mesure de poser les problèmes fondamentaux, il n'était plus assez fort pour élaborer des solutions. Et, en l'absence du mécanisme d'équilibrage que constitue un président fort, agissant en modérateur et intégrateur, chaque groupe contestataire put avancer son point de vue jusqu'à l'extrême. Une grande partie des années 1970 vit donc se développer des conflits sur des thèmes absolument classiques de la politique américaine, mais ils ne purent jamais trouver d'expression dans la synthèse qui, en d'autres périodes, avait imprimé l'élan nécessaire aux changements de cap de l'Amérique.

La nouvelle approche de Nixon en politique étrangère remettait en question l'exceptionnalisme américain et la nécessité de fonder la politique sur l'affirmation de valeurs transcendantes. Le défi que devaient relever les États-Unis, tel que Nixon et ses conseillers le voyaient, consistait à adapter ces vérités traditionnelles au nouveau contexte international. Son expérience intérieure avait conduit le pays à croire l'ordre international foncièrement bienveillant, et à voir dans sa diplomatie une expression de bonne volonté et un désir de compromis. Selon ce modèle, l'hostilité apparaissait comme une aberration. La politique étrangère de Nixon, d'un autre côté, était fondée sur un monde fait de défis ambigus, de nations mues non par la bonne volonté mais par l'intérêt, et de changements non pas radicaux mais infinitésimaux – bref, un monde qu'on pouvait certes gérer, mais pas dominer ni rejeter. Dans un tel monde, aucun terminus ne s'annonçait clairement, et la solution à un problème ne faisait en réalité qu'amorcer le suivant.

Ce monde exigeait une politique étrangère résolue à ne pas céder au découragement et à rechercher le salut. Les valeurs américaines traditionnelles conservaient toute leur importance, mais elles ne pouvaient plus se traduire, comme à l'ère wilsonienne, par un programme axé sur des résultats immédiats et définitifs. Elles serviraient désormais à donner à l'Amérique la force intérieure nécessaire pour naviguer à travers les ambiguïtés d'un monde qui était, de l'espoir de tous, meilleur que le précédent, mais jamais pleinement satisfaisant.

Nixon et ses conseillers ne voyaient aucune contradiction à traiter le monde communiste à la fois en adversaire (en raison de son idéologie première et parce qu'il fallait ôter toute possibilité au communisme de perturber l'équilibre planétaire) et en collaborateur (avec qui on empêcherait le conflit idéologique de dégénérer en guerre nucléaire). Or, après avoir vécu toutes les douleurs du désenchantement au Viêt-nam, beaucoup d'Américains commençaient à chercher un réconfort du côté de la réaffirmation de l'engagement moral et non dans un calcul d'intérêt.

En l'absence d'une présidence moralement convaincante, beaucoup de ceux qui avaient été formés à l'approche traditionnelle en politique étrangère, tant dans le camp libéral que dans le camp conservateur, unirent leurs forces pour contrer la ligne d'action de Nixon. Les libéraux, parce qu'ils jugeaient amoral l'importance accordée désormais à l'intérêt national; les conservateurs, parce qu'ils attachaient plus de poids à la rivalité idéologique avec Moscou qu'à la concurrence géopolitique.

La réflexion américaine sur la politique étrangère ayant été coulée en permanence au moule des idées libérales depuis Woodrow Wilson, aucune fraction ne se montrait disposée à se rallier au style diplomatique de Nixon. Le président ne souscrivait pas à l'approche pragmatique au cas par cas, en faveur auprès des spécialistes et des juristes qui déterminaient une grande partie de l'opinion des Américains sur les relations internationales. Il ne reprenait pas non plus à son compte les concepts wilsoniens de sécurité collective et de règlement juridique des différends, ni l'idée que les armements constituaient la seule voie, la voie essentielle peut-être, vers l'ordre international. Les libéraux se trouvaient donc devant un dilemme inconfortable : des résultats diplomatiques qu'ils approuvaient sur le fond, comme l'atténuation des tensions avec l'Union soviétique et l'ouverture à la Chine, découlaient de principes qui représentaient une hérésie aux yeux de la tradition wilsonienne, comme l'accent mis sur l'intérêt national et l'équilibre des forces. Et même lorsque l'administration Nixon encourageait avec succès des actions inspirées par les idéaux wilsoniens, ainsi l'accélération de l'émigration depuis l'Union soviétique, sa tendance à user de la diplomatie secrète pour y parvenir l'éloignait des défenseurs des « rythmes historiques » de la politique étrangère américaine.

Les conservateurs jugeaient la stratégie de Nixon, consistant à traiter l'Union soviétique comme un phénomène géopolitique, déconcertante et inappropriée. Ils estimaient dans leur grande majorité que le conflit avec le communisme était presque exclusivement d'ordre idéologique. Convaincus de

l'étanchéité de l'Amérique aux défis de la géopolitique, ils traitaient les frictions qui surgissaient sur les lignes de front de l'endiguement comme des problèmes marginaux, dangereusement voisins des luttes traditionnelles des puissances européennes, qu'ils tenaient en piètre estime dans l'ensemble. Ils avaient déjà cédé sur le Viêt-nam pendant l'administration Johnson tout en considérant qu'il s'agissait d'une diversion par rapport à la lutte essentielle – et non, comme Nixon, d'une composante capitale de cette lutte. Absolutistes en matière de morale, ils n'accordaient aucune confiance à la négociation, quelle qu'elle fût, avec l'Union soviétique et considéraient tout compromis comme une reculade. L'aile conservatrice du parti républicain acceptait les dents serrées l'ouverture à la Chine, car elle contribuait à la déconfiture de Moscou et constituait une nécessité tactique pour extraire l'Amérique du Viêt-nam. Mais, s'étant toujours méfiés de négociations avec Moscou et plus à l'aise avec la politique première de Dulles-Acheson consistant à attendre l'effondrement du communisme bien retranchés derrière des positions de force, les conservateurs considéraient une négociation de grande envergure sur des problèmes politiques et militaires comme une démission morale.

Ces conservateurs traditionnels reçurent bientôt le renfort de recrues inattendues : des démocrates libéraux, fortement anticommunistes, que l'influence de l'extrême gauche éloignait de leur parti. La candidature McGovern en 1972 avait achevé d'ôter leurs illusions à ces néoconservateurs, et la guerre israélo-arabe de 1973 leur donna l'occasion de formuler leurs idées en matière de politique étrangère sous une forme cohérente et à l'échelle de la nation.

On aurait pu croire que les néoconservateurs, anticommunistes farouches, deviendraient le soutien moral d'une administration qui était restée au Viêt-nam surtout pour confirmer que l'Amérique tenait bien les barricades anti-communistes. Comme les conservateurs, cependant, les néoconservateurs s'inquiétaient plus d'idéologie que de géopolitique. Plusieurs de leurs représentants les plus influents s'étaient opposés avec véhémence à la guerre du Viêt-nam. Et ils changeaient de camp en conservant leurs réserves à l'égard de Nixon, ne lui accordant aucun crédit pour avoir continué une âpre lutte destinée à obtenir une paix dans l'honneur. Parce qu'ils n'aimaient pas Nixon et ne lui faisaient pas confiance, ils craignaient de le voir brader des intérêts vitaux pour sauver sa présidence.

Le traitement cavalier réservé par la Maison-Blanche au sérail bureaucratique de Washington compliquait encore les choses. Pendant son premier mandat, Nixon avait transféré une grande partie des activités diplomatiques à la Maison-Blanche, conformément à ce qu'il avait annoncé pendant sa campagne présidentielle. Une fois que les dirigeants soviétiques eurent compris que Nixon ne délèguerait jamais les grandes décisions de politique étrangère, une « filière » de contact se mit en place entre l'ambassadeur soviétique, Anatoly Dobrynine, et la Maison-Blanche. Le président américain et les plus hauts dignitaires du Kremlin pouvaient ainsi traiter directement des problèmes les plus importants.

Il n'y a pas plus enragé qu'un bureaucrate méprisé, et la Maison-Blanche de Nixon ajouta encore au problème en traitant par-dessus la jambe les procédures

en vigueur. Une négociation consiste, par définition, en un échange de compromis. Or les exclus des négociations sont toujours libres d'exprimer le fantasme d'une négociation où toutes les concessions seraient le fait de l'autre camp, et où l'Amérique pourrait en faire l'économie pour peu qu'on requît *leur* avis. Privée de l'habituel filet de sécurité bureaucratique et en butte au harcèlement conjugué des conservateurs enclins aux états d'âme, des libéraux déçus et des néoconservateurs hargneux, la Maison-Blanche se trouva dans la situation peu courante de devoir se tenir sur la défensive alors que sa politique donnait des résultats positifs.

Ses détracteurs pressaient en effet la Maison-Blanche d'adopter une ligne d'action agressive à un moment où l'Amérique chancelait sous les attaques du mouvement pour la paix, et tandis qu'une procédure d'*impeachment* se mettait en place contre son président (son successeur, Gerald R. Ford, fut plus nommé qu'élu), et que chaque session du Congrès empêchait un peu plus l'exécutif de menacer de recourir à la force et s'employait en même temps à réduire le budget de la défense. De l'avis de l'administration Nixon, une tâche immédiate s'imposait : passer au stade de l'après-Viêt-nam sans enregistrer de pertes géopolitiques, autrement dit définir une ligne d'action adaptée aux nouveaux champs de bataille. Pour Nixon, la détente permettait de déployer une lutte géopolitique de longue haleine ; mais ses censeurs libéraux la considéraient comme une fin en soi, cependant que les conservateurs et les néoconservateurs refusaient l'approche géopolitique en raison de son pessimisme historique excessif, lui préférant une politique axée sur la confrontation idéologique constante.

Paradoxalement, en 1973, la politique de Nixon avait à ce point calmé les relations Est-Ouest qu'on ne risquait rien à la contester en Amérique. La polémique s'articulait en réalité autour d'un problème plus profond : était-il possible ou désirable de détourner la politique américaine de sa foi dans les résultats définitifs et les engagements épisodiques ? D'après le raisonnement de Nixon, dans un monde multipolaire le changement passait par l'évolution. Ce qui exigeait de la patience – et non les lentes procédures traditionnelles de la diplomatie américaine. Ses détracteurs, dans la pure tradition de l'exceptionnalisme américain, voulaient que l'Amérique entreprenne sans attendre de remodeler la société soviétique – objectif qu'elle n'avait encore jamais recherché, même lorsqu'elle avait détenu le monopole atomique. Un grand débat national se révélait donc aussi inévitable que nécessaire, entre ceux qui voyaient la politique étrangère comme une stratégie et ceux qui la considéraient comme une croisade, entre ceux pour qui la ligne d'action la plus sage consistait à châtier une superpuissance concurrente et ceux qui tenaient à punir le mal. Mais on aurait vraiment pu faire l'économie de la chute de la présidence, qui empêcha d'apporter une véritable conclusion au débat.

En l'absence d'un ensemble de principes primant sur tous les autres, chaque camp se polarisait sur des menaces différentes. Le cauchemar de Nixon était la vulnérabilité géopolitique à l'expansionnisme sournois de l'Union soviétique.

Les conservateurs redoutaient le désarmement moral ou une épreuve de force nucléaire que rendrait possible un progrès technologique soviétique. Les libéraux s'inquiétaient de l'accent excessif mis par l'Amérique sur la sécurité militaire. Les conservateurs craignaient la prépondérance militaire des Soviétiques. Les libéraux voulaient éviter un surengagement. Nixon était à la recherche d'une stratégie à long terme.

Le résultat fut un chaos de pressions contradictoires. Les libéraux guettaient le moindre signe de relâchement à l'égard du contrôle des armements. Nixon résistait avec vigilance aux menaces géopolitiques, de Cuba jusqu'au Moyen-Orient. Les conservateurs critiquaient ce qu'ils considéraient comme une reculade de l'Amérique par rapport à la confrontation idéologique et à la stratégie nucléaire. Une situation bizarre s'instaura : les libéraux reprochaient au programme de défense de Nixon de placer la barre trop haut, et les conservateurs, à sa politique de contrôle des armements, d'être trop conciliante. Nixon recourait aux conservateurs pour venir à bout de l'opposition libérale et faire voter ses programmes de défense par le Congrès, et les mesures de contrôle des armements étaient approuvées – lorsqu'on ne pouvait contourner l'approbation du Congrès – grâce aux voix des libéraux contre l'opposition des conservateurs.

La plupart de ces critiques (que les libéraux eux-mêmes reprirent à leur compte sur la fin) réclamaient un retour aux principes originels de l'endiguement, en vertu desquels on attendrait derrière de solides redoutes la transformation du système soviétique. Nixon reconnaissait la nécessité de ces défenses, mais il ne croyait pas à l'efficacité d'une politique permettant à Moscou de fixer l'agenda de la diplomatie et de conduire la crise américaine jusqu'au point où elle deviendrait incontrôlable. De l'avis de ses adversaires, une diplomatie Est-Ouest mettrait en veilleuse la vigilance du peuple américain. Par ailleurs, Nixon était convaincu que seule une diplomatie flexible pouvait étayer la volonté américaine de résister au communisme. Il était résolu à s'opposer à toute initiative expansionniste soviétique – ce qui revenait, de l'avis de certains, à injecter de la géopolitique de style européen dans un conflit essentiellement idéologique.

En juin 1974, le sénateur Henry Jackson fit circuler, au sein de la sous-commission sur le contrôle des armements, une critique de la détente rédigée par un groupe d'intellectuels éminents qui affirmaient notamment :

[...] dans la terminologie soviétique actuelle, la *détente*, ou « coexistence pacifique », désigne une solution stratégique de remplacement à l'antagonisme ouvertement militant exercé contre ce qu'on appelle les « pays capitalistes ». Il ne sous-entend pas un renoncement, de la part de l'Union soviétique et de ses alliés, au conflit avec les pays libéraux de l'Ouest [...]. Un conflit direct est amené à céder par des méthodes de combat indirectes, utilisant des moyens non militaires, dits « idéologiques » : dans la façon de procéder des Soviétiques, ce terme recouvre la subversion, la propagande, le chantage politique et les opérations des services secrets<sup>3</sup>.

George Meany, président de l'AFL-CIO\*, formulait le même raisonnement, mais en langage profane, devant la commission des Relations étrangères du Sénat :

Voici comment l'Union soviétique voit la détente. La détente se fonde sur la faiblesse américaine. La détente signifie l'intensification de la guerre idéologique. La détente signifie un travail de sape contre l'OTAN. La détente signifie la supériorité militaire soviétique définitive sur l'Ouest. La détente signifie la reconnaissance par l'Ouest de la mainmise de l'Union soviétique sur l'Europe de l'Est. La détente signifie le retrait des forces américaines d'Europe<sup>4</sup>.

Les critiques de ce type exaspéraient l'administration Nixon, qui n'avait jamais douté, quant à elle, que le Kremlin attendait quelques bénéfices de la détente : si elle ne devait pas servir au moins quelques-uns des objectifs soviétiques, Moscou ne l'aurait pas recherchée. Restait à savoir, toutefois, si la détente servait aussi les objectifs de l'Amérique. De l'avis de Nixon et de ses conseillers, le temps jouait en faveur des démocraties, car une période de paix sans expansion renforcerait les forces centrifuges à l'intérieur du communisme.

Pour ma part, je formulai l'analyse sur laquelle se fondait la détente en mars 1976, sous l'administration Ford, qui poursuivait alors la même politique que l'administration Nixon et se heurtait aux mêmes adversaires :

La force soviétique est inégale ; les faiblesses et les frustrations du système soviétique sont aveuglantes et ont été clairement prouvées. Malgré l'accroissement inévitable de sa puissance, l'Union soviétique, si l'on procède à une évaluation générale de la force militaire, économique et technologique, reste loin derrière nous et nos alliés ; il serait extrêmement imprudent pour elle de défier les démocraties industrielles. Et la population soviétique n'est plus coupée des influences et des séductions du monde extérieur ni imperméable au besoin de contacts externes<sup>5</sup>.

Avec le temps, le débat essentiellement théorique sur la détente aurait pu être rattrapé par les événements. Mais le chef de file intellectuel des opposants, le redoutable sénateur Henry Jackson, n'entendait pas laisser le temps mettre la détente à l'épreuve, et il fit appel à des renforts pour couper celle-ci dans son élan. Démocrate de l'État de Washington et l'un des plus remarquables grands commis de l'Amérique, Jackson avait étudié de près les affaires internationales, en particulier soviétiques, et était un expert d'envergure internationale en matière de défense. Il alliait une érudition sans faille à une compréhension exceptionnelle de la façon de manipuler les diverses branches du gouvernement, réconciliant le Congrès avec les éléments de l'exécutif favorables

---

\* American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations : la plus puissante centrale syndicale américaine, issue de la fusion, en 1955, de l'AFL et du CIO (N. d. T.).

à ses positions. Son équipe de collaborateurs était dirigée par le subtil Richard Perle, qui affichait une érudition tout aussi impressionnante et déployait un talent de manipulateur encore supérieur au sien.

Bien qu'il eût été le premier candidat proposé par Nixon au poste de secrétaire à la Défense, Jackson allait devenir l'adversaire le plus implacable de la politique soviétique de l'administration. Pendant toute la durée du premier mandat de Nixon, Jackson avait raisonnablement soutenu la politique vietnamienne, épaulant même avec détermination les efforts déployés par Nixon afin de préserver le nerf de la défense américaine face aux incessantes pressions du Congrès pour amputer unilatéralement le budget. Par ailleurs, il avait joué un rôle indispensable en guidant le programme de missiles antibalistiques (ABM) proposé par Nixon devant les diverses instances du Sénat. Néanmoins, à la fin du premier mandat de Nixon, les deux hommes avaient pris leurs distances, quand bien même ils interprétaient de manière presque identique les objectifs soviétiques. Jackson n'approuvait pas le traité ABM, qui limitait le nombre d'aires de stockage de missiles à deux pour chacun des camps, et son opposition s'étendit bientôt à tout le champ des relations Est-Ouest. Le programme ABM de Nixon prévoyait au départ une douzaine d'emplacements autour du périmètre des États-Unis. Il aurait pu se révéler utile contre des forces nucléaires plus réduites, comme celles de la Chine, et contre des attaques soviétiques minimales, et fournir le noyau d'une éventuelle défense de grande envergure contre l'Union soviétique.

Mais en 1971, comme le Congrès diminuait tous les ans le nombre d'emplacements, le Pentagone n'en avait inscrit que deux dans son budget pour l'année suivante. On voyait mal quel objectif stratégique aurait pu servir un déploiement si modeste; sa seule utilité était d'ordre expérimental. En outre, traduisant le climat antimilitaire de cette période, la majorité avait amputé le budget de la défense à chaque session du Congrès (sans compter les programmes que l'administration Nixon ne présenta jamais, car elle savait qu'ils ne passeraient pas).

Ces pressions transformèrent le département de la Défense en champion, inopiné et déroutant, du contrôle des armements. Au début de 1970, le secrétaire adjoint à la Défense, David Packard, pressa Nixon d'entreprendre sans plus tarder de nouvelles négociations sur la limitation des armements stratégiques (SALT), « afin que nous puissions tenter de parvenir à un accord à Vienne vers la mi-octobre ou, au plus tard, en novembre ». Un accord rapide, même partiel, était essentiel d'après lui, car la prochaine « compression du budget national » risquait de provoquer de « fortes réductions des programmes de défense, notamment des forces stratégiques ». Sinon, les décisions unilatérales du Congrès « affaibliraient peu à peu notre capacité de négociation <sup>6</sup> ».

C'est dans ce contexte politique que Nixon, à l'été 1970, entama un échange de lettres avec le Premier ministre soviétique, Alekseï Kossyguine, qui fournit le cadre d'un accord sur la limitation des armements stratégiques deux ans plus tard. Jusque-là, les Soviétiques avaient exigé que les pourparlers sur le contrôle des armements s'en tiennent à la limitation des armes défensives, domaine dans lequel les États-Unis avaient une légère supériorité technique,

et qu'on reporte à plus tard la limitation des missiles offensifs, que l'Union soviétique produisait au rythme de deux cents par an – les États-Unis, eux, n'en produisaient aucun. Nixon signifia clairement qu'il n'accepterait jamais un marché aussi inégal. Le résultat de la correspondance Kossyguine-Nixon fut que les Soviétiques consentirent à une limitation simultanée des armes offensives et défensives.

Les négociations qui suivirent débouchèrent sur deux accords. Le traité ABM de 1972 limitait à deux le nombre des aires de stockage et à deux cents celui des lanceurs de missiles – ce qui n'était pas suffisant pour faire barrage à une attaque, même à petite échelle. Nixon accepta ces plafonds afin de préserver un noyau de défense et parce qu'il craignait que, dans le cas contraire, le Congrès supprime le programme expérimental. À l'époque, les limitations d'armes défensives étaient relativement à l'abri des polémiques.

La signature d'un accord « de principe » de cinq ans, qui obligeait les deux camps à geler leurs forces stratégiques offensives, terrestres ou embarquées à des niveaux convenus, ralluma les passions. Les États-Unis avaient fixé leurs propres niveaux cinq ans auparavant et, les jugeant suffisants, n'avaient jamais songé à les augmenter. L'Union soviétique produisait deux cents missiles par an, on l'a dit, et en tous genres. Pour respecter le plafond convenu, elle dut démanteler deux cent dix missiles à longue portée plus anciens. Les bombardiers (domaine où les États-Unis avaient l'avantage) n'étaient pas inclus dans les quotas. Les deux camps restaient libres d'améliorer la technologie de leurs forces.

Il était difficile de comparer les forces stratégiques de part et d'autre. Les missiles américains étaient plus petits et plus précis; la moitié étaient équipés d'ogives multiples (c'est-à-dire que chaque missile portait plusieurs charges nucléaires explosives). Les missiles soviétiques étaient plus grands, plus rudimentaires et moins flexibles. Moscou en avait aussi trois cents de plus. Tant que chaque camp restait maître de ses décisions, cette disparité ne semblait gêner personne, sans doute parce que l'Amérique avait une flotte aérienne nettement plus importante et, en raison des ogives multiples, une légère supériorité en matière de têtes nucléaires – qui s'accrut constamment pendant les cinq ans où l'accord demeura en vigueur.

Toutefois, dès que l'accord SALT fut signé, lors du sommet de Moscou de 1972, la disparité du nombre de lanceurs devint brusquement un sujet de controverse. On se trouvait devant une situation peu banale. Les États-Unis avaient fixé les plafonds existants avant même qu'on ait eu l'idée des négociations SALT. Le Pentagone n'avait rien fait pour les modifier pendant tout le premier mandat de Nixon; aucune demande de sa part visant à augmenter les forces stratégiques ne fut reçue et encore moins rejetée. Et, même après qu'il fut convenu de plafonds plus élevés et égaux dans l'accord de suivi signé à Vladivostok en 1974, le département de la Défense ne proposa jamais d'accroître le nombre de lanceurs fixé en 1967.

Mais un visiteur de la planète Mars qui aurait observé le débat intérieur américain aurait entendu conter une histoire ahurissante, selon laquelle le gouvernement des États-Unis avait « concédé » une inégalité dans l'accord sur les

missiles en acceptant de s'en tenir à son programme unilatéral, programme qu'il n'avait jamais songé à modifier en l'absence de négociations SALT et qu'il ne modifia jamais, même après la suppression du plafond en question deux ans plus tard – ni même sous l'administration Reagan. Un niveau de forces que les États-Unis avaient adopté de leur plein gré parce qu'il donnait la supériorité à l'Amérique en matière de têtes nucléaires, et qu'ils n'étaient pas en position de changer pendant la durée de l'accord, fut soudain déclaré « dangereux » lorsqu'il devint une clause de cet accord<sup>7</sup>.

Malheureusement pour Nixon et ses conseillers, l'« inégalité » appartenait à cette terminologie codée qui crée sa propre réalité. Au moment où l'administration avait réfuté cette accusation en comparant les nombres de lanceurs et d'ogives, et en définissant et en négociant des plafonds, ses adversaires n'avaient pas réagi, donnant la désagréable impression que l'administration défendait en réalité un « *missile gap* » désavantageux pour les États-Unis.

L'administration Nixon voyait dans l'accord SALT le moyen de protéger contre les assauts du Congrès des programmes de défense essentiels, et ce de deux façons : elle obligeait le Congrès à considérer les plafonds fixés par l'accord comme des repères de base, et elle assortissait cet accord d'une augmentation de 4,5 milliards de dollars du budget de la défense pour moderniser ses arsenaux. Aujourd'hui encore, après deux décennies, la plupart des programmes stratégiques décisifs de l'Amérique (le B-1, les bombardiers «furtifs» Stealth, les missiles stratégiques intercontinentaux MX, les missiles stratégiques de croisière, le missile et les sous-marins Trident) sont ceux qui furent conçus sous les administrations Nixon et Ford, pendant la période d'application de SALT I.

Ce qui apparaissait au premier abord comme un débat sur des arsenaux de missiles était en fait le révélateur d'une inquiétude plus profonde et fort justifiée. Selon Jackson et ses partisans, l'importance grandissante accordée au contrôle des armements – pour ne pas dire la quasi-obsession qu'en avaient les médias et la communauté universitaire – menaçait toute politique de défense digne de ce nom. On justifiait en effet de plus en plus la mise sur pied de nouveaux programmes militaires en faisant de ceux-ci un atout dans les futures négociations SALT. Et les partisans de Jackson craignaient de voir ce courant entamer toute logique stratégique de défense. Après tout, à quoi bon affecter des ressources déjà rares à des programmes coûteux ayant principalement pour objectif d'être démantelés ?

Dans ce contexte, le débat sur les clauses de l'accord revenait en définitive à savoir comment gérer la fin de la supériorité stratégique de l'Amérique. En théorie, il était entendu depuis une dizaine d'années que la capacité de destruction des armes nucléaires devait nécessairement déboucher sur une situation verrouillée, car elle excluait la notion de victoire à n'importe quel prix. Cette vérité avait conduit l'administration Kennedy à formuler la doctrine stratégique de la « destruction mutuelle assurée », qui fondait la dissuasion sur la capacité de *chaque* camp à dévaster l'autre.

Loin de résoudre le dilemme, cette doctrine stratégique l'avait simplement redéfini. Une stratégie nationale fondée sur une menace de suicide ne pouvait

qu'aboutir, tôt ou tard, à une impasse. Et SALT I fit comprendre à l'opinion ce que les experts savaient depuis dix ans au moins : soudain, on imputa à l'accord SALT une situation qui aurait existé, d'une manière encore plus explosive, en l'absence de limitation des armements. Le dilemme était bien réel, mais SALT n'en portait pas la responsabilité. Tant qu'on assimilerait la dissuasion à la destruction mutuelle, on ne parviendrait pas à résoudre les blocages psychologiques suscités par l'idée d'une guerre nucléaire. L'Amérique construisait des arsenaux afin de dissuader l'adversaire d'employer des armes nucléaires, et non pour faire face à une quelconque crise politique prévisible. Une fois qu'on s'était pénétré de cette vérité, la destruction mutuelle assurée ne pouvait que saper le moral et détruire les alliances en vigueur. C'est là que résidait le véritable dilemme nucléaire, et non dans SALT.

Le débat autour de SALT – et de la détente – exprimait donc essentiellement une rébellion contre un monde où sévissaient un conflit idéologique implacable en même temps qu'une situation stratégique nécessairement verrouillée. Le débat autour de SALT opposait deux évaluations différentes de l'impasse nucléaire. Selon Nixon et ses conseillers, le camp qui serait en mesure de lancer des défis autres que la guerre nucléaire bénéficierait d'un potentiel de chantage de plus en plus considérable au fil des ans et pourrait pratiquer une politique d'expansionnisme graduel. C'est pourquoi Nixon s'employait à contrer la menace géopolitique. En l'absence d'une capacité de « contreforces » – la capacité de désarmer l'adversaire à la première frappe –, la puissance stratégique américaine deviendrait de moins en moins adaptée à la défense des zones d'outre-mer, et même de l'Europe, au bout du compte (voir le chapitre 24).

Les groupes liés à Jackson en étaient bien conscients et désiraient le retour de la supériorité stratégique de l'Amérique. Mais ils cachaient leur inquiétude de peur non seulement que l'Amérique ne perde sa capacité de première frappe – en quoi ils voyaient juste –, mais aussi que l'Union soviétique ne finisse par acquérir une telle capacité – en quoi ils se trompaient, surtout dans la période où le débat avait un sens.

Jackson craignait plus que tout la vulnérabilité stratégique, Nixon la vulnérabilité géopolitique. Jackson s'inquiétait de l'équilibre des forces militaires; Nixon, principalement de la répartition mondiale de la puissance politique<sup>8</sup>. Jackson et ses partisans s'efforçaient d'utiliser SALT pour obliger l'Union soviétique à revoir toute sa force stratégique en fonction des priorités américaines. Nixon et ses conseillers ne croyaient pas que l'Amérique disposât des leviers nécessaires pour y parvenir à un moment où le Congrès amputait le budget de la défense – même si Reagan démontra plus tard l'utilité politique d'un accroissement résolu de l'arsenal militaire américain. Jackson et les siens reportaient toute leur attention sur l'équilibre stratégique, traitant la menace qui pesait sur lui comme un problème largement technologique. L'administration Nixon voulait préparer l'Amérique à assumer un rôle nouveau pour elle, mais pourtant aussi ancien que le système étatique : empêcher l'adversaire d'accumuler des gains géopolitiques à première vue marginaux, mais qui détruiraient

progressivement l'équilibre des forces. Les partisans de Jackson faisaient preuve d'une relative tolérance envers les changements géopolitiques (Jackson vota contre l'aide au camp non communiste en Angola, en 1975) mais se montraient intransigeants quant aux implications de la technologie des armements.

Cette impasse engagea le débat SALT dans des territoires de plus en plus obscurs, jusqu'au moment où la polémique se fixa sur les menus détails de systèmes d'armes complètement incompréhensibles pour le profane, et sur lesquels les spécialistes eux-mêmes étaient profondément divisés. Dix ans plus tard, les querelles sur les échanges entre missiles de croisière et bombardiers « Backfire » soviétiques, sur l'équivalence globale et l'inégalité des ogives multiples, font l'effet d'un débat complètement ésotérique fondé sur une comptabilité byzantine archivée par les copistes d'un monastère imaginaire...

Mais le débat révélait des problèmes fondamentaux et incontournables. L'impasse découlait en effet des angoisses de la présidence, qui empêchaient toute convergence de vues. L'idéalisme américain régnait en maître absolu, refusant de se laisser brider par des incitations au compromis politique. Or le président n'avait aucune sanction à imposer ni aucune récompense à offrir, préalables inhérents à sa fonction. Ses détracteurs ne disposaient d'aucun élément politique les incitant à ajuster leur opinion. Le débat se paraît de l'éclat d'une joute universitaire entre professeurs obstinés. Au moins les historiens auront-ils l'avantage de pouvoir étudier les diverses positions à partir de formulations plus claires. L'Amérique paya cette autoflagellation de près de dix ans d'incapacité à faire face aux nécessités géopolitiques.

En définitive, le communisme s'effondra en partie du fait de sa propre sclérose, en partie sous la pression d'un Occident qui retrouvait sa vigueur. Aussi le jugement final de l'histoire sera-t-il sûrement plus clémente envers les adversaires du débat intérieur en Amérique que ceux-ci ne le furent jamais entre eux. L'attitude de Nixon et celle de ses opposants conservateurs lui sembleront sûrement non pas concurrentes, mais complémentaires, un camp insistant sur la dimension géopolitique, l'autre sur la dimension technologique d'une lutte dont tous deux percevaient l'essence morale de manière identique.

Le contrôle des armements se révéla trop lourd du point de vue de la procédure pour supporter le poids de la controverse philosophique sur la nature de la politique étrangère américaine. Peu à peu, le débat s'orienta vers une question qui était mieux en phase avec l'idéalisme américain traditionnel et rencontrait plus d'écho dans le grand public : l'idée que l'application des droits de l'homme devait figurer parmi les principaux objectifs de la politique étrangère.

La question des droits de l'homme prit d'abord la forme d'un appel à l'influence américaine pour améliorer le sort des citoyens soviétiques, puis fut au cœur d'une stratégie plus ambitieuse visant à susciter des turbulences internes. Comme dans le cas de la limitation des armements, le problème ne tenait pas à l'objectif, que nul ne contestait, mais à une question de degré : dans quelle mesure la confrontation idéologique devait-elle être la priorité majeure de la politique étrangère américaine ?

En tant que thème diplomatique, la question de l'émigration juive d'Union soviétique fut une invention de l'administration Nixon. Avant 1969, cette émigration n'avait jamais figuré à l'ordre du jour du dialogue Est-Ouest; toutes les administrations antérieures, républicaines ou démocrates, avaient considéré qu'elles ne devaient absolument pas s'en mêler. Aucune n'avait voulu ajouter un litige de plus au contentieux Est-Ouest, déjà suffisamment lourd. En 1968, quatre cents juifs seulement avaient été autorisés à quitter l'Union soviétique, et aucun pays démocratique n'avait soulevé le problème.

Comme les relations américano-soviétiques s'amélioraient, l'administration Nixon entreprit d'aborder le sujet par la filière présidentielle, faisant valoir que les initiatives soviétiques ne passeraient pas inaperçues des plus hautes instances du gouvernement américain. Le Kremlin finit par réagir aux « suggestions » américaines, surtout grâce au réchauffement des relations entre les deux pays. Le nombre de juifs autorisés à émigrer augmenta chaque année, atteignant 35 000 en 1973. Par ailleurs, la Maison-Blanche soumit régulièrement aux dirigeants soviétiques une liste de cas particulièrement sensibles – des individus à qui l'on avait refusé un visa de sortie ou dont les familles étaient séparées, ou qui se trouvaient en prison. La plupart de ces citoyens soviétiques furent aussi autorisés à émigrer.

Tout cela se fit en vertu de ce que les étudiants en diplomatie appelleraient une « négociation tacite ». Aucune requête officielle n'était formulée, aucune réponse officielle n'était donnée. On prenait note des décisions soviétiques sans en faire état. Et le fait est que l'attitude de l'Union soviétique en matière d'émigration s'assouplissait à un rythme régulier, sans que Washington cherche à se prévaloir de ces progrès. L'administration Nixon s'imposa si strictement cette règle de conduite qu'elle ne s'attribua jamais le mérite d'avoir contribué à l'amélioration des choses dans ce domaine – même pendant les campagnes électorales –, jusqu'au jour où Henry Jackson transforma le problème de l'émigration juive en débat d'opinion.

Il y fut incité par une curieuse initiative du Kremlin, qui décida, à l'été 1972, d'imposer une « taxe de sortie » aux émigrants, destinée à rembourser à l'État soviétique les dépenses d'éducation de ses citoyens candidats au départ. Aucune explication ne fut jamais fournie; peut-être fallait-il y voir le désir de redonner un certain lustre à la position de l'Union soviétique dans le monde arabe, position dont le caractère précaire venait d'être mis en évidence lors de l'expulsion, par l'Égypte, de ses unités de combat? À moins qu'on n'ait inventé l'impôt sur le départ pour procurer des devises à un État qui en manquait cruellement, et espérait qu'il serait acquitté par les partisans américains d'une émigration accrue. Quoi qu'il en soit, craignant de voir le flux de l'émigration se tarir, les juifs en appelèrent à la fois à l'administration Nixon et à leur soutien de longue date, Henry Jackson.

Tandis que l'administration Nixon poursuivait son travail discret avec l'ambassadeur Dobrynine pour résoudre le problème, Jackson imagina un moyen ingénieux de faire publiquement pression sur l'Union soviétique. Dans le cadre du sommet de 1972, les États-Unis avaient signé un accord octroyant à l'Union

soviétique le statut de « nation la plus favorisée » (MFN) en contrepartie du règlement des dettes soviétiques contractées pendant la guerre au titre du « prêt-bail ». En octobre 1972, Jackson proposa un amendement excluant l'octroi du statut de nation la plus favorisée à tout pays restreignant l'émigration. Sur le plan tactique, c'était un coup brillant. L'obtention de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas aussi cruciale qu'on le dit souvent. Elle signifie en réalité un statut non discriminatoire ; elle n'octroie pas de faveurs spéciales, mais étend simplement au bénéficiaire les avantages, de quelque nature qu'ils soient, dont jouissent les nations avec lesquelles le pays qui l'accorde entretient des relations commerciales normales (plus d'une centaine à l'époque dans le cas des États-Unis). Au fond, la clause de la nation la plus favorisée facilite les échanges commerciaux *normaux* sur la base de la réciprocité. Compte tenu de l'état de l'économie soviétique, on ne s'attendait pas à ce que de ces échanges atteignent un niveau très élevé. Mais l'amendement Jackson réussit à faire des pratiques d'émigration soviétique non plus seulement une question diplomatique, mais un enjeu politique.

Il n'y avait aucun désaccord de fond entre l'administration et Jackson. La Maison-Blanche était d'ailleurs déjà intervenue à plusieurs reprises sur d'autres problèmes touchant aux droits de l'homme. J'avais ainsi lancé de nombreux appels pressants auprès de Dobrynine en faveur de l'écrivain dissident Aleksandr Soljenitsyne, qui contribuèrent à son départ d'Union soviétique. Jackson, toutefois, ne croyait pas aux vertus de la diplomatie discrète en matière de droits de l'homme et répétait que l'Amérique devait affirmer haut et clair son engagement à cette cause – en claironnant ses succès et en sanctionnant ses échecs.

Au début, les pressions du Congrès renforcèrent utilement les efforts que déployait l'administration en ce sens. Bientôt, cependant, les divergences excédèrent les questions de méthode. Nixon, de qui était venue l'idée d'encourager l'émigration juive, considérait celle-ci comme un geste humanitaire (et accessoirement politique, peut-être, bien qu'il ne l'eût jamais utilisée pour se gagner l'opinion). Mais il refusait de subordonner l'ensemble des relations Est-Ouest à cette question, car elle n'était pas inscrite, disait-il, dans le champ de l'intérêt national américain.

Pour Jackson et ses partisans, l'émigration juive offrait un substitut à la confrontation idéologique avec le communisme. Comme on pouvait s'y attendre, ils considéraient toutes les concessions soviétiques comme la preuve que leur tactique de pression était payante. Et il est exact que les dirigeants soviétiques annulèrent bel et bien la « taxe de sortie ». À la suite des protestations de la Maison-Blanche ? De l'amendement Jackson ? Ou, plus vraisemblablement, des deux ? Il faudra attendre l'ouverture des archives soviétiques pour en avoir le cœur net. Enhardis, les détracteurs de l'administration demandèrent le doublement des chiffres de l'émigration juive et la suppression des restrictions à l'émigration touchant les autres nationalités, le tout en vertu d'un calendrier soumis à l'approbation des États-Unis. Les amis de Jackson firent aussi voter une loi limitant les prêts consentis à l'Union soviétique par l'Export-

Import Bank (l'amendement Stevenson), de sorte que l'Union soviétique se retrouva, du point de vue des échanges commerciaux, en position plus précaire après la détente qu'avant.

En sa qualité de dirigeant d'un pays qui sortait tout juste d'une guerre accablante et se dirigeait vers une crise politique grave, Nixon n'acceptait de courir que les risques exigés par sa conception de l'intérêt national et que son pays était disposé à soutenir. Or ses opposants demandaient à la diplomatie américaine d'entraîner la chute du système soviétique en formulant des exigences unilatérales sur la limitation des armements, en restreignant les échanges commerciaux et en se posant en défenseur irréductible des droits de l'homme. On assista, ce faisant, à un extraordinaire revirement de la part de certains acteurs essentiels du débat national. Le *New York Times* avait écrit dans un éditorial de 1971 que « la tactique consistant à restreindre les échanges commerciaux américains pour disposer d'un levier lors de négociations ultérieures sur d'autres points a[vait] beaucoup moins de chances d'infléchir la politique soviétique dans un sens favorable que ces échanges [...] »<sup>9</sup>. Deux ans plus tard, l'auteur de l'éditorial avait retourné sa veste. Il condamnait un voyage effectué en Union soviétique par le secrétaire au Trésor George Schultz : « L'administration est si absorbée par le commerce et la détente qu'elle veut mettre de côté les préoccupations tout aussi importantes du peuple américain au sujet des droits de l'homme dans le monde »<sup>10</sup>.

Nixon avait voulu encourager la modération de l'attitude soviétique *internationale* en faisant de la retenue de Moscou, en politique étrangère, la condition d'une augmentation des échanges commerciaux avec les États-Unis. Ses adversaires se proposaient d'avancer d'un cran le *linkage* en cherchant à utiliser le commerce pour susciter des turbulences *intérieures* en Union soviétique, ceci à un moment où le pays était encore fort et sûr de lui. Stigmatisé comme combattant de la guerre froide quatre ans auparavant, Nixon se vit alors vilipender pour sa modération et sa confiance excessives envers l'Union soviétique – c'était sans nul doute la première fois qu'on portait cette accusation contre l'homme qui avait débuté sa carrière politique dans les investigations anticommunistes de la fin des années 1940.

Même le projet d'améliorer les relations sino-soviétiques se trouva bientôt remis en question, comme dans cet éditorial du *Washington Post* :

La question très épineuse de savoir en quoi consistera la détente soviéto-américaine passe actuellement d'une phase de débat à une phase politique. Un grand nombre d'Américains semblent croire aujourd'hui qu'il n'est ni souhaitable, ni envisageable, ni sûr d'améliorer les relations avec l'Union soviétique, sauf si le Kremlin libéralise certains aspects de sa politique intérieure<sup>11</sup>.

L'Amérique virait de bord pour en revenir au credo d'Acheson et de Dulles et du document 68 du Conseil national de sécurité : un changement fondamental des objectifs et des pratiques intérieures soviétiques devait précéder toute négociation sur le fond entre les États-Unis et l'Union soviétique. Mais, là où

les combattants de la guerre froide de la première heure s'en étaient remis à l'endiguement pour susciter ce changement le moment venu, leurs successeurs promettaient de grandes mutations du système communiste en vertu de la pression directe exercée par l'Amérique et de ses exigences hautement proclamées.

En plusieurs occasions pendant l'ère Brejnev, Nixon et son état-major affrontèrent les dirigeants soviétiques alors que Moscou n'avait rien perdu de sa volonté de pouvoir. Et ils s'étaient révélés des adversaires redoutables. Une offensive en bloc contre le système communiste dans un contexte de parité nucléaire promettait d'être long et âpre. Après le Viêt-nam et en plein Watergate, nous nous retrouvions dans la position du nageur qui, venant d'échapper de justesse à la noyade, se voit presser de traverser la Manche, pour être ensuite taxé de pessimisme lorsqu'il manifeste son manque d'enthousiasme à cette idée. Jackson s'était distingué sur les barricades de la lutte géopolitique anticommuniste, et il recommencerait ; on ne pouvait en dire autant de nombre de ses recrues, dont la sincérité nous paraissait infiniment plus limitée que leur aptitude au découragement.

Au cours d'une crise internationale, le gouvernement a absolument besoin de pouvoir s'arrimer au président. Vue sous cet angle, la période du Watergate était particulièrement mal choisie pour lancer une politique de confrontation avec l'Union soviétique. Une procédure d'*impeachment* se mettait alors en place contre le président, les plaies du Viêt-nam restaient à vif, et la méfiance à l'égard de l'administration atteignait un degré tel qu'un journaliste éminent crut pouvoir demander lors d'une conférence de presse en octobre 1973, après que les Soviétiques eurent menacé explicitement d'intervenir dans la guerre au Moyen-Orient, si les forces américaines avaient été mises en alerte pour détourner l'attention du Watergate.

On en était revenu à la fameuse controverse de l'époque de John Quincy Adams : les États-Unis devaient-ils se contenter d'affirmer leurs valeurs morales ou partir en croisade pour les défendre ? Nixon avait voulu lier les objectifs de l'Amérique à ses capacités. À l'intérieur de ces limites, il était prêt à mobiliser l'influence de l'Amérique pour promouvoir ses valeurs, comme l'avait montré sa position sur l'émigration juive. Ses censeurs réclamaient l'application immédiate de principes universels, et écartaient avec irritation les objections sur le réalisme de cet objectif en y voyant la démonstration d'une insuffisance morale ou d'une conception pessimiste de l'histoire. En pressant l'idéalisme américain de faire preuve de discernement, l'administration Nixon croyait accomplir une tâche pédagogique vitale. Or, par une ironie du sort, au moment précis où on lui imposait de reconnaître ses limites géopolitiques au Viêt-nam, l'Amérique se voyait enjoindre par des figures nationales – dont plusieurs avaient été à l'avant-garde de la critique à propos du Viêt-nam – d'entamer un programme illimité d'interventionnisme mondial à propos de questions humanitaires.

Comme les années Reagan allaient le prouver, une politique véritablement hardie envers l'Union soviétique serait bientôt possible. Mais, tandis que le débat sur la détente faisait rage, l'Amérique devait d'abord se remettre du

Viêt-nam et affronter bientôt le Watergate. La direction soviétique, de son côté, devait faire face au renouvellement des générations. Et l'orientation que prit le débat au début des années 1970 empêcha finalement de parvenir à un équilibre satisfaisant entre l'idéalisme qui avait inspiré toutes les grandes initiatives de l'Amérique et le réalisme exigé par un contexte mondial en mutation.

Les adversaires de la détente simplifiaient leur dossier à l'extrême ; l'administration Nixon contribua à l'impasse en leur répondant avec un excès de dogmatisme. Piqué au vif par l'attaque de ses anciens alliés et amis, Nixon balaya les critiques qui lui reprochaient d'avoir des mobiles politiques. Si fondée qu'ait pu être cette analyse, c'était montrer bien peu de qualités de jugement que de reprocher à des professionnels de la politique d'avoir des mobiles politiques. Et l'administration aurait dû se demander pourquoi tant d'hommes politiques, justement, jugeaient opportun de se joindre au chœur jacksonien.

Prise en étau entre un moralisme sans concession et un souci excessif de la géopolitique, la politique américaine se retrouva paralysée à la fin du mandat de Nixon. Les négociations SALT étaient au point mort ; l'émigration juive d'Union soviétique se ralentit à l'extrême, et l'offensive communiste reprit avec l'envoi d'une force expéditionnaire cubaine en Angola, qui mit en place un gouvernement communiste dans ce pays alors que les *conservateurs* américains s'opposaient à toute riposte ferme. J'attirai l'attention sur ces difficultés :

Si un groupe de détracteurs compromet les négociations sur la limitation des armements et annule la perspective de liens plus constructifs avec l'Union soviétique, tandis qu'un autre ampute nos budgets de défense et nos services de renseignement et entrave la résistance américaine à l'aventurisme soviétique, ces deux éléments combinés finiront – que cela ait été leur intention ou non – par détruire la capacité de la nation à conduire une politique étrangère forte, créatrice, modérée et prudente <sup>12</sup>.

Et c'est ainsi que même les réussites diplomatiques exceptionnelles de cette période prêtèrent le flanc à la controverse. La diplomatie américaine qui prévalait au Moyen-Orient depuis 1973, et qui avait considérablement réduit l'influence soviétique dans cette région stratégique, fut présentée pendant plusieurs années comme un revers, jusqu'au moment où l'élan du processus de paix finit par dissiper les réserves des plus sceptiques.

Un sort similaire advint à ce qui représenta, d'après le jugement de la postérité, un bel exploit de la diplomatie occidentale : la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui réunit trente-cinq pays et d'où sortirent les accords d'Helsinki. Ce gigantesque processus diplomatique fut le résultat de l'indéracinable sentiment d'insécurité de Moscou et de sa soif inextinguible de légitimité. Alors même qu'il mettait sur pied une énorme armée et tenait sous sa coupe une vingtaine de nations, le Kremlin se comportait comme s'il avait besoin d'être constamment rassuré. Malgré l'impressionnant arsenal nucléaire (en perpétuelle augmentation) dont elle disposait,

l'Union soviétique exigeait des pays mêmes qu'elle menaçait depuis des décennies et avait remisés aux poubelles de l'histoire une formule qui lui permît de consacrer ses acquisitions. À cet égard, la Conférence sur la sécurité en Europe remplaça pour Brejnev le traité de paix allemand que Khrouchtchev n'avait pas réussi à arracher avec son ultimatum sur Berlin – et une confirmation solennelle du *statu quo* de l'après-guerre.

On voyait mal quel bénéfice immédiat Moscou espérait en tirer. L'obstination avec laquelle le berceau de la révolution idéologique cherchait une confirmation de sa légitimité auprès des victimes annoncées du déterminisme historique trahissait un extraordinaire manque d'assurance. La direction soviétique espérait probablement que la Conférence laisserait derrière elle des institutions résiduelles susceptibles d'affaiblir l'OTAN, voire de la rendre caduque.

C'était se bercer d'illusions. Aucun pays de l'OTAN n'avait la moindre envie de troquer la réalité militaire de l'OTAN ou la présence de forces américaines sur le continent contre les déclarations d'intention et la bureaucratie d'une Conférence sur la sécurité en Europe. Moscou, comme on put le constater, avait bien plus à perdre que les démocraties d'une conférence qui donna en définitive à tous les participants, États-Unis compris, une voix au chapitre des arrangements politiques en Europe de l'Est.

Après une période d'indécision, l'administration Nixon se rallia à la proposition d'une conférence. Nous étions conscients que l'Union soviétique avait son ordre du jour à elle, complètement à l'opposé du nôtre, mais la rencontre nous paraissait offrir des possibilités à long terme. Les frontières des pays d'Europe de l'Ouest étaient déjà reconnues par les traités de paix conclus à la fin de la Seconde Guerre mondiale entre les Alliés et les pays d'Europe de l'Est qui avaient été les satellites de l'Allemagne pendant la guerre. Elles avaient été explicitement confirmées par la suite dans les accords bilatéraux de Willy Brandt entre la République fédérale et les pays d'Europe de l'Est, et dans ceux des autres démocraties de l'OTAN, en particulier la France, avec les pays d'Europe de l'Est (parmi lesquels la Pologne et l'Union soviétique). En outre, tous les alliés de l'OTAN réclamaient une Conférence sur la sécurité en Europe ; chaque fois qu'ils rencontraient leurs homologues soviétiques, les dirigeants d'Europe de l'Ouest se montraient plus disposés à approuver l'ordre du jour de Moscou.

C'est ainsi qu'en 1971 l'administration Nixon décida de considérer la Conférence comme l'un des éléments propres à encourager la modération soviétique. Nous recourûmes à notre stratégie du *linkage* que Helmut Sonnenfeldt, conseiller au département d'État, résumait ainsi, avec autant de satisfaction que d'exactitude : « Nous l'avons vendue contre le traité germano-soviétique, nous l'avons vendue contre l'accord de Berlin, nous la revendons contre l'ouverture des négociations MBFR [Mutual and Balanced Force Reductions\*]<sup>13</sup>. » Les administrations Nixon, puis Ford, donnèrent au projet de rencontre sa forme finale en liant la présence américaine à une attitude de modération de la part

---

\* Réduction des Forces et des armements en Europe centrale (N. d. T.).

des Soviétiques sur tous les autres problèmes. Elles réclamèrent l'aboutissement des négociations de Berlin et l'ouverture de pourparlers sur la réduction mutuelle des forces en Europe. Lorsqu'on eut réglé ces questions, les délégations de trente-cinq pays se retrouvèrent à Genève ; la presse occidentale resta très discrète sur les discussions fort difficiles qui s'ensuivirent. Puis, en 1975, la Conférence sortit de l'ombre lorsqu'on annonça qu'on était parvenu à des accords qui seraient signés dans le cadre d'une conférence au sommet à Helsinki. L'influence américaine avait contribué à limiter la reconnaissance des frontières à l'obligation de ne pas les modifier par la force ; autrement dit, on répétait les dispositions de la charte des Nations unies. Comme aucun pays européen n'avait la capacité de le faire ou de mener une politique à cette fin, cette renonciation officielle à la force pouvait difficilement être qualifiée d'avantage pour les Soviétiques. D'ailleurs, même cette reconnaissance limitée de légitimité était invalidée par la déclaration de principe qui la précédait – largement négociée par les États-Unis. Les États signataires, posait-elle, « considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques et par accord<sup>14</sup> ».

Ce qu'il y eut de plus important dans l'accord d'Helsinki fut, en définitive, ce qu'on appela la « troisième corbeille », consacrée aux droits de l'homme. (La première corbeille traitait des questions politiques, la deuxième des questions économiques.) Cette troisième corbeille allait jouer un rôle majeur dans la désintégration des satellites soviétiques, et tous les militants des droits de l'homme des pays de l'OTAN s'en réclamèrent bientôt. La délégation américaine contribua à l'élaboration finale des accords d'Helsinki. Mais c'est aux militants des droits de l'homme qu'il convient de rendre hommage, car, sans les pressions qu'ils exercèrent, les progrès auraient été plus lents, et sans doute moins nombreux.

La troisième corbeille obligeait tous les signataires à respecter et à encourager certains droits fondamentaux de l'homme, énoncés l'un après l'autre. Ses rédacteurs occidentaux espéraient que ses clauses empêcheraient l'Union soviétique de persécuter les dissidents et les révolutionnaires. Vaclav Havel en Tchécoslovaquie, Lech Walesa en Pologne, s'acquiescèrent une place au panthéon des combattants de la liberté en les utilisant tant sur le plan national qu'international pour déstabiliser non seulement l'emprise soviétique, mais aussi les régimes communistes de leurs pays.

La Conférence fut donc appelée à jouer un rôle décisif : dans sa phase initiale elle modéra la conduite des Soviétiques en Europe, plus tard elle accéléra la chute de l'empire soviétique.

Par bonheur, le souvenir des réactions des contemporains à l'égard de la conférence d'Helsinki s'est estompé. On accusa le président Ford de trahison historique parce qu'il avait assisté à la conférence et signé le document de base, l'« acte final », en 1975. L'éditorialiste du *New York Times* écrivait :

La Conférence des trente-cinq nations sur la sécurité et la coopération en Europe, qui est aujourd'hui sur le point d'aboutir après trente-deux mois

d'arguties sémantiques, n'aurait pas dû voir le jour. Jamais autant de participants ne bataillèrent aussi longtemps sur aussi peu de chose [...]. S'il est trop tard pour annuler le sommet d'Helsinki [...] tout doit y être mis en œuvre, officiellement et officieusement, pour empêcher l'Ouest de céder à l'euphorie<sup>15</sup>.

Je résumai l'attitude de l'administration Ford dans un discours prononcé trois semaines plus tard :

Les États-Unis conduisent le processus de détente depuis une position d'assurance et de force. Ce n'est pas l'Amérique qui était sur la défensive à Helsinki; ce n'est pas l'Amérique que toutes les délégations défiaient de se montrer à la hauteur des principes qu'on signait. À Helsinki, pour la première fois depuis la guerre, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ont été reconnus comme des thèmes du dialogue et des négociations Est-Ouest. La conférence a mis en évidence les critères *américains* réglant la conduite de l'homme, qui ont constitué et constituent toujours un signal d'espoir pour des millions d'individus<sup>16</sup>.

Ce fut une période de grisaille, pendant laquelle tout effort de persuasion semblait vain. Dans un discours de mars 1976, c'est quelque peu exaspéré que je défiais les censeurs :

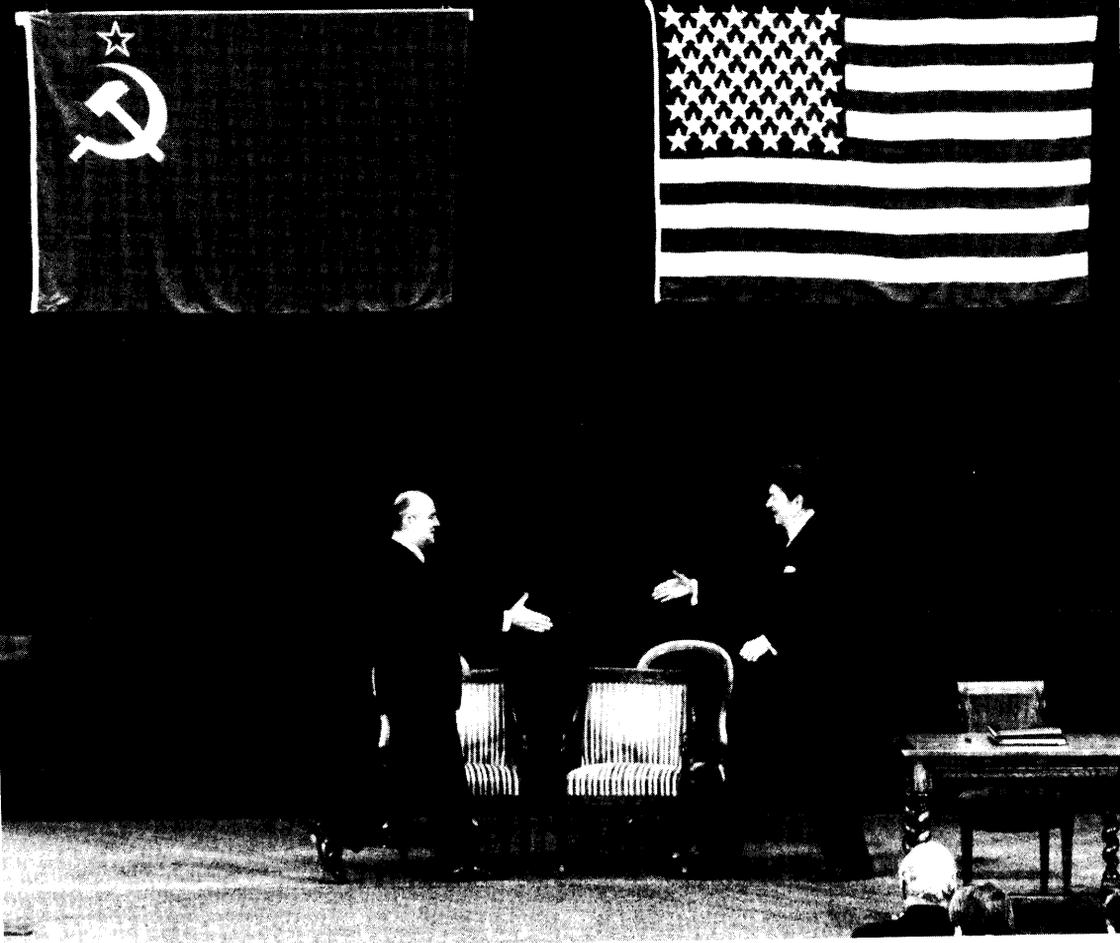
Aucune politique ne supprimera dans l'immédiat, à supposer qu'elle y parvienne jamais, la rivalité et les divergences idéologiques inconciliables qui opposent les États-Unis et l'Union soviétique. Pas davantage qu'elle ne rendra tous les intérêts compatibles. Nous sommes engagés dans un très long processus, avec ses aléas inévitables. Mais il n'existe pas d'autre politique possible que celle qui prévoit des sanctions à l'aventurisme et des incitations à la modération. Quelle ligne d'action concrète ceux qui parlent avec tant de désinvolture de «voies à sens unique» ou de «concessions préventives» proposent-ils aux États-Unis? Que faut-il exactement lâcher? Quel niveau de confrontation recherchent-ils? Quelles menaces énonceraient-ils? Quels risques courraient-ils? Quels changements précis dans notre position de défense, quel niveau de dépenses pendant combien de temps recommandent-ils? Quelles sont leurs suggestions concrètes pour gérer les rapports entre les États-Unis et l'Union soviétique au temps de l'égalité stratégique<sup>17</sup>?

La «structure de paix» de Nixon avait répondu aux aspirations de la nation, impatiente de mettre fin à des aventures lointaines. Or, pendant la plus grande partie de leur histoire, les Américains avaient pris la paix pour acquise; définir la paix en l'absence de guerre constituait un exercice à la fois trop passif et trop peu motivant pour devenir un thème permanent de la politique américaine. Le concept de relations internationales défini par l'administration Nixon faisait preuve d'infiniment plus de réalisme que celui dont elle avait hérité et annonçait, à longue échéance, l'adaptation nécessaire de la

politique étrangère américaine. Mais il ne s'ancrait pas dans des principes connus – une lacune que les administrations suivantes comblèrent. En Amérique, l'interprétation géopolitique des affaires internationales se révélait désormais aussi nécessaire qu'insuffisante en soi. Par ailleurs, les détracteurs de Nixon agissaient comme si le contexte international n'avait plus de raison d'être, et comme si les priorités américaines pouvaient être imposées de manière unilatérale et se contenter d'être énoncées par l'Amérique.

En quête d'une théorie acceptable des changements révolutionnaires auxquels elle présidait, l'administration Nixon s'aventura trop loin en cherchant à justifier ce qu'elle considérait comme les contraintes géopolitiques de l'Amérique. Ses adversaires et successeurs immédiats essayèrent de faire contrepoids à ses affirmations en se réclamant d'une application sans faille des principes américains. La controverse inévitable qui en jaillit fut rendue inutilement douloureuse par l'éclatement de l'unité intérieure sous le double impact du Viêt-nam et du Watergate.

Pourtant l'Amérique, qui avait maintenu la cohésion du monde pendant la guerre froide, retrouva ses repères et parvint à retourner la situation aux dépens de son adversaire soviétique. Et, lorsque la menace géopolitique disparut avec le défi idéologique, l'Amérique n'eut d'autre choix, dans les années 1990 – et c'est bien là le paradoxe –, que de procéder à une analyse entièrement nouvelle de ce qu'était désormais son intérêt national.



30

## La fin de la guerre froide : Reagan et Gorbatchev

La guerre froide avait débuté alors que l'Amérique escomptait une ère de paix. Et la guerre froide s'acheva au moment où l'Amérique rassemblait ses forces en vue d'une nouvelle ère de conflit prolongé. L'empire soviétique s'effondra encore plus soudainement qu'il n'avait explosé au-delà de ses frontières ; avec la même rapidité, l'Amérique changea complètement d'attitude à l'égard de la Russie, passant en quelques mois de l'hostilité à l'amitié.

Ce changement décisif se fit sous l'égide d'une collaboration difficilement imaginable. Ronald Reagan avait été élu en réaction au repli apparent de l'Amérique, afin de réaffirmer les vérités traditionnelles de l'exceptionnalisme américain. Mikhaïl Gorbatchev, porté au sommet par les luttes brutales qui divisaient la hiérarchie communiste, entendait revigorer une idéologie soviétique qu'il

jugeait supérieure. Reagan et Gorbatchev croyaient chacun à la victoire finale de leur camp. Il existait néanmoins une différence capitale entre ces deux collaborateurs pour le moins inattendus : Reagan comprenait les ressorts de sa société, Gorbatchev avait perdu tout contact avec la sienne. Les deux dirigeants en appelaient à ce qu'ils estimaient être les meilleures composantes de leurs systèmes. Mais, alors que Reagan libéra l'élan de son peuple et puisa dans ses réserves d'initiative et de confiance en soi, Gorbatchev précipita la dissolution du système qu'il représentait en exigeant une réforme dont celui-ci se révéla incapable.

La chute de l'Indochine en 1975 avait été suivie, en Amérique, par le retrait de l'Angola et une accentuation des divisions internes, et par une extraordinaire vague d'expansionnisme de la part de l'Union soviétique. Les forces militaires cubaines s'étaient déployées de l'Angola à l'Éthiopie en faisant équipe avec des milliers de conseillers militaires soviétiques. Au Cambodge, les troupes vietnamiennes, appuyées et ravitaillées par l'Union soviétique, assujettissaient un pays anéanti. Plus de 100 000 soldats soviétiques occupaient l'Afghanistan. Le gouvernement pro-occidental du shah d'Iran tomba et fut remplacé par un régime fondamentaliste radicalement opposé à l'Amérique, qui prit en otage cinquante-deux Américains, presque tous employés du gouvernement. Quelles qu'en fussent les causes, les dominos semblaient bel et bien tomber les uns après les autres.

Pourtant, alors que la position internationale des États-Unis paraissait au plus bas, le communisme commença à lâcher prise un peu partout. Il y avait eu un moment, au début des années 1980, où rien ne semblait devoir résister à son élan ; peu après, l'histoire mesurant le temps à son aune, le communisme s'acharnait à se détruire lui-même. En moins de dix ans, l'orbite de satellites éclata en Europe de l'Est et l'empire soviétique se décomposa, dégorgeant presque toutes les acquisitions que la Russie avait engrangées depuis la période de Pierre le Grand. Jamais aucune puissance mondiale ne s'était désintéressée si totalement ou si vite sans défaite militaire.

L'empire soviétique échoua en partie parce que son histoire l'avait inexorablement soumis à la tentation d'une extension excessive. L'État soviétique avait vu le jour alors que tout se dressait contre lui, et il avait réussi ensuite à survivre à la guerre civile, à l'isolement et à une succession de dirigeants infâmes. De 1934 à 1941, il détourna habilement la Seconde Guerre mondiale qui se profilait à l'horizon en présentant le conflit comme une guerre impérialiste et l'emporta sur les nazis avec l'aide des Alliés occidentaux. Après quoi, face au monopole atomique de l'Amérique, il parvint à mettre en place une orbite de satellites en Europe de l'Est et à devenir, pendant la période post-stalinienne, une superpuissance mondiale. Au début, les armées soviétiques menacèrent des zones limitrophes, mais elles étendirent par la suite leur emprise sur des continents lointains. Les missiles soviétiques se développaient alors à un rythme qui conduisit de nombreux experts américains à craindre que les Soviétiques n'obtiennent très vite la supériorité stratégique. Comme leurs homologues britanniques du XIX<sup>e</sup> siècle, Palmerston et Disraeli, les hommes d'État américains s'inquiétaient de voir la Russie progresser sur tous les fronts.

Le défaut fatal de cet impérialisme bouffi fut que ses dirigeants perdirent le sens des proportions en cours de route, surestimant la capacité de leur système à consolider ses gains sur le plan militaire et économique, et oubliant qu'ils défiaient *toutes* les autres puissances depuis une position très fragile. Ces mêmes dirigeants ne surent pas reconnaître non plus que leur régime souffrait d'un handicap mortel, incapable d'engendrer l'initiative et l'innovation ; que l'Union soviétique, malgré sa puissance militaire, restait un pays très arriéré. Ils échouèrent à l'impitoyable test de survie parce que les vertus qu'exaltait le Politburo étouffaient la créativité, et que la société était abandonnée à elle-même pour faire face au conflit qu'ils avaient provoqué.

C'est simple : l'Union soviétique n'avait ni la force ni le dynamisme nécessaires pour assumer le rôle que ses chefs lui avaient assigné. Staline avait peut-être pressenti ce que serait le véritable équilibre des forces lorsqu'il rédigea sa « note sur la paix » de 1952 (voir le chapitre 20) en réaction à l'accroissement de l'arsenal américain pendant la guerre de Corée. Dans la période de transition et de désarroi qui suivit sa mort, ses successeurs prirent – à tort – le fait qu'ils réussissaient à survivre sans être défiés par l'Occident pour une preuve de la faiblesse de leurs adversaires. Et ils se méprirent sur ce qu'ils croyaient être des percées soviétiques spectaculaires dans le monde en développement. Khrouchtchev et ses successeurs parvinrent à la conclusion qu'ils pouvaient faire mieux que le tyran. Au lieu de diviser le monde capitaliste, ce qui avait été la stratégie de base de Staline, ils l'amèneraient à la reddition à coups d'ultimatums sur Berlin, de missiles à Cuba, et d'aventures hasardeuses dans le monde en développement. L'entreprise, toutefois, outrepassait les capacités de l'Union soviétique, au point que la stagnation finit en débandade.

La désintégration communiste devint manifeste pendant le second mandat de Reagan, elle était irréversible lorsqu'il quitta ses fonctions. Le mérite en revenait pour une bonne part aux administrations qui avaient précédé, ainsi qu'à celle de son successeur immédiat, George Bush, qui en conduisit adroitement le dénouement. Ce fut néanmoins sous la présidence de Ronald Reagan que tout bascula.

Reagan accomplit un exploit stupéfiant – et, aux yeux des spécialistes, quasi incompréhensible. Il ne connaissait pratiquement rien à l'histoire et utilisait le peu qu'il savait pour étayer de solides préjugés. Pour lui, les références bibliques à l'Apocalypse avaient valeur de prévisions opérationnelles. Beaucoup des anecdotes historiques qu'il évoquait si volontiers ne reposaient sur aucun fait, dans le sens où l'on comprend ce terme en général. Dans un entretien privé, il compara un jour Gorbatchev à Bismarck et soutint que tous deux avaient surmonté des obstacles internes identiques en s'écartant d'une économie centralisée au profit du marché libre. Je conseillai à l'un de nos amis communs de mettre Reagan en garde, afin qu'il ne répète jamais une telle absurdité devant un interlocuteur allemand. L'ami en question, toutefois, jugea plus sage de ne pas transmettre l'avertissement, de crainte d'ancrer encore davantage cette comparaison dans l'esprit de Reagan.

Les subtilités de la politique étrangère ennuyaient profondément Reagan. Il avait assimilé quelques notions élémentaires sur les dangers de l'*appeasement*, les maux du communisme et la grandeur de l'Amérique, mais l'analyse des problèmes de fond n'était pas son fort. Ce qui m'amena à remarquer, lors de ce que je croyais être une conversation privée avant une conférence d'historiens à la bibliothèque du Congrès : « Quand on parle avec Reagan, on se demande parfois ce qui a pu pousser quelqu'un à le faire président, voire gouverneur. Mais ce que vous autres historiens devez expliquer, c'est comment un individu aussi peu intellectuel a réussi à s'imposer en Californie pendant huit ans, et à Washington durant près de sept ans déjà ! »

Les médias s'emparèrent avec avidité de la première partie de ma remarque. Or, pour l'historien, la seconde présente infiniment plus d'intérêt. Car, en définitive, un président doté d'un bagage universitaire des plus minces allait élaborer une politique étrangère d'une extraordinaire logique et pertinence. Peut-être Reagan n'avait-il que quelques idées de base, mais elles se trouvaient être aussi au cœur des problèmes de politique étrangère de sa présidence, ce qui prouve que le sens de l'objectif et la force des convictions constituent les qualités majeures d'un dirigeant. Quant à savoir qui écrivait les déclarations de Reagan en matière de politique étrangère – aucun président ne se charge de ce *pensum* –, la question n'a pratiquement aucun sens. La petite histoire veut que Reagan ait été un simple instrument aux mains de ses rédacteurs, mais c'est une illusion dont ceux-ci se bercent volontiers. Après tout, Reagan avait choisi lui-même ceux qui écrivaient ses discours, qu'il prononçait avec une extraordinaire force de conviction. Il suffit de connaître Reagan pour savoir qu'ils exprimaient le fond de sa pensée ; par ailleurs, sur des points comme l'initiative de défense stratégique, il devançait largement son entourage.

Dans le système de gouvernement américain, où le président est le seul responsable élu à l'échelon national, la politique étrangère se construit – lorsqu'elle se construit – à partir des déclarations présidentielles. Celles-ci sont autant de directives contraignantes imposées à une bureaucratie tentaculaire et entêtée, et sont autant d'occasions de débat pour l'opinion et le Congrès. Reagan exposa une doctrine de politique étrangère d'une cohérence peu commune et d'une puissance intellectuelle considérable. Avec une extraordinaire intuition, il était en prise directe avec les sources de la motivation américaine. En même temps, il comprenait la fragilité fondamentale du système soviétique, une perception qui allait à l'encontre de la plupart des jugements des spécialistes, même dans son propre camp conservateur.

Reagan possédait le don mystérieux d'unir le peuple américain. Et il était doté d'une personnalité agréable comme il en existe peu, et d'une authentique affabilité. Même les victimes de son discours avaient du mal à se sentir personnellement visées. Il m'éreinta copieusement pendant sa candidature avortée à l'élection présidentielle de 1976, mais je m'aperçus qu'il m'était impossible de lui en tenir durablement rigueur, bien qu'en ma qualité de conseiller pour la sécurité nationale je lui eusse entonné des années durant, sans aucune protestation de sa part, la politique même qu'il vilipendait à présent. Quand tout fut

dit, je gardai le souvenir non pas du discours de sa campagne, mais de ce mélange de bon sens et de bonne volonté railleuse dont il faisait preuve pendant les briefings. Au moment de la guerre israélo-arabe de 1973, je lui dis que nous allions remplacer les avions perdus par les Israéliens, mais que nous hésitions sur la politique à tenir pour limiter la réaction des Arabes. « Pourquoi ne pas dire que vous remplacerez tous les appareils que les Arabes se vanteront d'avoir abattus ? » suggéra Reagan – une proposition propre à retourner les excès de la propagande arabe contre leurs initiateurs.

L'aimable vernis de Reagan dissimulait un personnage d'une rare complexité. Il se montrait à la fois cordial et lointain, plein d'allant et de gaieté mais, finalement, réservé. La bonhomie était sa façon de tenir ses interlocuteurs à distance. S'il traitait tout le monde avec autant de cordialité – et régalaient tout le monde des mêmes anecdotes –, personne n'entretenait avec lui de relation privilégiée. Son stock de plaisanteries, recyclées à mesure qu'il les racontait, le protégeait lorsqu'il devait naviguer à vue. Comme beaucoup d'acteurs, Reagan était un vrai solitaire : aussi charmeur qu'égoïste. Une personne tenue pour avoir été de ses intimes me confia un jour que Reagan était l'homme le plus amical et le plus distant qu'elle eût connu.

En dépit du ton que Reagan avait adopté pendant sa campagne de 1976, on ne relevait aucune différence fondamentale dans l'évaluation du contexte international entre les administrations Nixon, Ford et Reagan. Toutes trois étaient déterminées à résister à l'offensive soviétique et estimaient que l'histoire travaillait pour la démocratie. Elles différaient néanmoins du tout au tout du point de vue de la tactique, et dans la manière d'exposer la politique au peuple américain.

Ébranlé par les divisions intérieures à propos du Viêt-nam, Nixon pensait que seule la démonstration préalable d'efforts sérieux pour instaurer la paix permettrait de soutenir les affrontements nécessaires pour arrêter l'expansionnisme soviétique. À la tête d'un pays lassé de sa position de repli, Reagan résolut de contrer l'expansionnisme soviétique sur un mode résolument agressif. Comme Woodrow Wilson, il comprit que le peuple américain, qui avait traversé l'histoire au rythme martial de l'exceptionnalisme américain, ne trouverait pas sa source ultime d'inspiration dans l'analyse géopolitique, mais dans des idéaux historiques. À cet égard, Nixon se posait par rapport à Reagan de la même façon que Theodore Roosevelt par rapport à Woodrow Wilson. Comme Roosevelt, Nixon avait une bien meilleure intuition des mécanismes présidant aux relations internationales ; comme Wilson, Reagan comprenait avec bien plus de justesse les mécanismes de l'âme américaine.

Le discours reaganien sur la responsabilité morale de l'Amérique synthétisait presque tout ce que les présidents avaient dit, à un moment ou à un autre, au cours du siècle. L'originalité de la variante reaganienne de l'exceptionnalisme américain tenait au fait qu'elle en faisait le principe directeur de la politique étrangère courante. Alors que ses prédécesseurs avaient invoqué les principes américains pour soutenir une initiative précise – par exemple la Société des Nations ou le plan Marshall –, Reagan mobilisait ces principes au

jour le jour pour lutter contre le communisme ; c'est ainsi que, dans le discours qu'il prononça devant l'American Legion le 22 février 1983, il déclara notamment :

En alliant les vérités et les valeurs intemporelles que les Américains ont toujours chéries aux réalités du monde d'aujourd'hui, nous avons forgé les débuts d'une orientation fondamentalement nouvelle dans la politique étrangère américaine : une politique fondée sur l'explication sans honte, sans regrets, de nos précieuses institutions libres [...]¹.

Reagan refusait le « complexe de culpabilité », qu'il associait à l'administration Carter, et défendait avec fierté l'Amérique, « la plus grande force de paix à ce jour² ». Dès sa première conférence de presse, il qualifia l'Union soviétique d'empire hors la loi, prêt « à commettre n'importe quel crime, à mentir, à tricher » pour atteindre ses buts³. Ces propos annonçaient l'« empire du mal » qu'il décrirait en 1983, lançant un défi moral direct devant lequel tous ses prédécesseurs auraient reculé. Reagan n'avait que faire des habituelles circonlocutions diplomatiques, et il simplifiait à l'excès les vertus de l'Amérique en exécutant la mission dont il s'était lui-même investi : convaincre le peuple américain de l'importance du conflit idéologique Est-Ouest et du fait que certaines luttes internationales sont une affaire de gagnants et de perdants, non de pouvoir durable ou de diplomatie.

Le discours du premier mandat de Reagan marqua officiellement la fin de la période de détente. L'Amérique n'avait plus pour but de relâcher la tension, mais de partir en croisade et de convertir. Reagan avait été élu sur la promesse d'un anticommunisme militant, et il tint parole. Ayant la chance d'avoir en face de lui une Union soviétique dont le déclin s'accélérait, il critiqua la place accordée par Nixon à l'intérêt national, trop relativiste à son sens, et traita par le mépris la prudence de Carter, trop défaitiste à ses yeux. Lui, plaça le conflit sous le signe de l'apocalypse : le caractère historiquement inéluctable du dénouement rendait cette perspective plus supportable. Au cours d'un discours prononcé à la Galerie royale de la Chambre des lords à Londres en juin 1982, il évoqua en ces termes l'idée qu'il se faisait de l'Union soviétique :

Paradoxalement, Karl Marx avait raison. Nous assistons aujourd'hui à une grande crise révolutionnaire, une crise où les exigences de l'ordre économique entrent directement en conflit avec celles de l'ordre politique. Mais la crise ne survient pas dans l'Occident non marxiste, mais dans la patrie du marxisme-léninisme, l'Union soviétique [...].

Centralisé à l'excès, avec peu ou pas d'éléments d'incitation, année après année, le système soviétique consacre ses meilleures ressources à la fabrication d'instruments de destruction. Le resserrement constant de la croissance économique, associé à la croissance de la production militaire, impose de lourdes contraintes au peuple soviétique.

Ce que nous avons sous les yeux, c'est une structure politique qui ne correspond plus à sa base économique, une société où les forces productives sont entravées par les forces politiques<sup>4</sup>.

Lorsque nous avons fait, Nixon et moi-même, à peu de chose près la même analyse dix ans auparavant, les critiques des conservateurs contre la détente avaient repris de plus belle. Le recours à l'évolution historique pour justifier la détente éveillait leur méfiance, car ils craignaient que des négociations avec les communistes ne conduisent au désarmement moral. En revanche, le concept de victoire inéluctable les séduisait comme instrument de confrontation.

Reagan croyait pouvoir améliorer les relations avec l'Union soviétique s'il parvenait à communiquer ses craintes d'une apocalypse nucléaire. Il entendait faire comprendre au Kremlin les risques que recelait la poursuite de l'expansionnisme. Dix ans plus tôt, ce discours aurait exacerbé la désobéissance civile au point qu'on ne l'aurait plus contenue, et conduit à l'affrontement avec une Union soviétique encore sûre d'elle; dix ans plus tard, il aurait paru dépassé. Dans le contexte des années 1980, il jeta les fondements d'une période de dialogue Est-Ouest sans précédent.

Bien entendu, le discours de Reagan subit le tir à boulets rouges des fidèles des orthodoxies en place. «TRB», dans la *New Republic* du 11 avril 1983, s'indigna que Reagan puisse qualifier l'Union soviétique d'«empire du mal», parlant de «prose primaire et de symbolisme apocalyptique<sup>5</sup>»; «primaire», s'exclama aussi Anthony Lewis dans le *New York Times* du 10 mars 1983<sup>6</sup>. En 1981, le très éminent professeur de Harvard Stanley Hoffmann avait stigmatisé le style militant de Reagan en y voyant du «machisme», du «néonationalisme» et une sorte de «réaction fondamentaliste» qui n'avait pas grand-chose à proposer à un monde complexe, où la faiblesse économique de l'Amérique n'aurait pas été moins grave que celle de l'Union soviétique<sup>7</sup>.

L'avenir prouva que le discours reaganien ne voulait pas faire table rase des grandes négociations, comme ses détracteurs l'avaient prédit. Il s'instaura au contraire, pendant le second mandat de Reagan, un dialogue Est-Ouest d'une ampleur et d'une intensité qu'on n'avait plus vues depuis Nixon. Mais cette fois, les négociations recueillirent le soutien de l'opinion et les applaudissements des conservateurs.

Si la manière dont Reagan abordait le conflit idéologique constituait une version simplifiée du wilsonisme, l'idée qu'il se faisait de sa résolution s'ancrait tout autant dans l'utopisme américain. Tout en concevant le problème comme une lutte entre le bien et le mal, Reagan ne soutenait nullement qu'il fallait se battre jusqu'au bout. Il était convaincu – d'une manière typiquement américaine – que l'intransigeance des communistes reposait davantage sur l'ignorance que sur une mauvaise volonté congénitale, plus sur un malentendu que sur une hostilité délibérée. C'est pourquoi le conflit, selon lui, s'éteindrait vraisemblablement avec la conversion de l'adversaire. En 1981, alors qu'il se remettait d'un attentat, Reagan adressa une lettre manuscrite à Leonid Brejnev, dans laquelle il tentait de dissiper la méfiance des Soviétiques envers les États-Unis

– comme si un appel personnel pouvait annuler trois quarts de siècle d'idéologie communiste. Cette lettre reprenait aussi, presque mot pour mot, les assurances que Truman avait données à Staline à la fin de la Seconde Guerre mondiale (voir le chapitre 17) :

On laisse entendre souvent [...] que nous entretenons des desseins impérialistes, et que nous constituons de ce fait une menace pour votre sécurité et celle des nations apparues depuis peu. Non seulement il n'existe aucune preuve à l'appui de cette accusation, mais il est amplement prouvé que les États-Unis, lorsqu'ils auraient pu dominer le monde sans risque pour eux-mêmes, n'ont jamais cherché à le faire [...]. Je dirai même qu'il n'existe absolument aucun fondement aux accusations selon lesquelles les États-Unis se sont rendus coupables d'impérialisme ou de tentatives visant à imposer leur volonté à d'autres pays, par l'emploi de la force [...].

Monsieur le Président, ne devrions-nous pas chercher à abattre les obstacles qui empêchent nos peuples, les individus que vous et moi représentons, de réaliser leurs objectifs les plus chers<sup>8</sup> ?

Comment concilier le ton apaisant de la lettre de Reagan, le fait que son auteur pensait jouir d'une crédibilité particulière aux yeux du destinataire, et ce que le même Reagan affirmait encore quelques semaines auparavant, à savoir que les dirigeants soviétiques étaient capables de n'importe quel crime ? Reagan ne croyait pas devoir expliquer cet illogisme apparent, peut-être parce qu'il ne doutait pas du bien-fondé des *deux* propositions : que le comportement soviétique représentait le mal, et que les dirigeants soviétiques étaient capables de conversion idéologique.

C'est ainsi qu'après la mort de Brejnev, en novembre 1982, Reagan adressa une note manuscrite – le 11 juillet 1983 – à son successeur, Iouri Andropov, démentant une fois encore tout dessein hostile<sup>9</sup>. Lorsque Andropov mourut peu après et que Konstantine Tchernenko, âgé et infirme, lui succéda (il avait *manifestement* été désigné à titre intérimaire), Reagan nota dans son journal personnel, *manifestement* destiné être publié :

Quelque chose me dit que j'aimerais lui parler de nos problèmes d'homme à homme pour voir si je pourrais le convaincre que les Soviétiques auraient des avantages matériels à rejoindre la famille des nations, etc.<sup>10</sup>.

Six mois plus tard, le 28 septembre 1984, Gromyko fit sa première visite à la Maison-Blanche sous l'administration Reagan. Le président devait préciser, de nouveau par le truchement de son journal, que son but premier était d'ôter aux dirigeants soviétiques leurs présomptions envers les États-Unis :

J'ai le sentiment que nous n'arriverons à rien en réduisant les armements tant qu'ils se méfieront autant de nos mobiles que nous des leurs. Je crois que nous avons besoin de nous rencontrer pour voir si nous pouvons leur faire

comprendre que nous n'avons aucune visée sur eux mais pensons qu'eux en ont sur nous<sup>11</sup>.

Si le comportement des Soviétiques s'expliquait par leur méfiance envers les États-Unis depuis deux générations, Reagan aurait été fondé à la considérer comme composante intime de leur régime et de leur histoire. L'espoir fervent – surtout chez quelqu'un qui exprimait si bruyamment son anticommunisme – qu'un seul entretien avec leur ministre des Affaires étrangères (qui représentait en outre la quintessence du régime) suffirait à faire baisser leur garde aux Soviétiques n'a qu'une explication : l'irrésistible conviction des Américains que la compréhension entre les peuples est normale, que les tensions constituent une aberration, et que la confiance peut résulter d'une bonne volonté inlassablement démontrée.

De sorte que Reagan, grand pourfendeur du communisme, ne trouvait rien de bizarre à décrire en ces termes la nuit qui précéda sa première entrevue avec Gorbatchev en 1985 et son attente fébrile, car il espérait que la rencontre allait régler les conflits de deux générations – plus proche en cela de Jimmy Carter que de Richard Nixon :

À commencer par Brejnev, j'avais rêvé de rencontrer d'homme à homme un leader soviétique, car je pensais que nous pourrions accomplir pour nos pays des choses dont les diplomates étaient incapables parce qu'ils n'étaient pas habilités à le faire. En d'autres termes, j'avais l'impression que si les deux personnes les plus haut placées négociaient et discutaient ensemble à un sommet et qu'elles en ressortaient ensuite bras dessus bras dessous en disant : « Nous avons convenu ceci », les bureaucrates ne seraient pas en mesure de torpiller l'accord. Jusqu'à Gorbatchev, je n'avais jamais eu l'occasion de mettre mon idée à l'épreuve. Cette fois, j'avais ma chance<sup>12</sup>.

Au-delà d'un discours qui insistait volontiers sur la confrontation idéologique et le fait que le conflit était profondément géopolitique, Reagan n'était pas foncièrement convaincu de l'existence de tensions d'ordre structurel ou géopolitique. Le thème de l'équilibre des forces lui paraissait, ainsi qu'à son équipe, trop réducteur et trop pessimiste. Ils ne cherchaient pas des résultats graduels, mais définitifs. Ce credo leur donnait une extraordinaire souplesse tactique.

Un biographe rapporte un « rêve » de Reagan, que je l'ai aussi entendu raconter :

Un des fantasmes de Ronald Reagan en sa qualité de président était d'emmener Mikhaïl Gorbatchev visiter les États-Unis, afin de montrer au leader soviétique comment vivait l'homme de la rue. Reagan en parlait souvent. Il s'imaginait en compagnie de Gorbatchev survolant en hélicoptère une petite ville ouvrière, observant une usine et son parking plein de voitures, puis décrivant des cercles au-dessus d'un quartier résidentiel plaisant, où les ouvriers de

l'usine habitaient des maisons « avec des pelouses et des jardins, peut-être une seconde voiture ou un bateau dans l'allée, pas les clapiers en béton que j'ai vus à Moscou ». L'hélicoptère se poserait, et Reagan inviterait Gorbatchev à frapper aux portes pour demander aux résidents « ce qu'ils pensent de notre système ». Les ouvriers lui diraient comme c'était merveilleux de vivre en Amérique<sup>13</sup>.

Reagan considérait manifestement comme de son devoir d'accélérer chez Gorbatchev, ou n'importe quel dirigeant soviétique, la prise de conscience inévitable des errements de la philosophie communiste, et croyait qu'il suffisait de dissiper les idées fausses des Soviétiques sur la vraie nature de l'Amérique pour qu'une ère de conciliation s'instaure aussitôt. À cet égard, et malgré toute sa ferveur idéologique, Reagan continuait de percevoir l'essence du conflit international en des termes qui se conformaient strictement à l'utopisme américain. Ne croyant pas à l'existence d'intérêts nationaux inconciliables, il ne distinguait aucun conflit insoluble entre les nations. Une fois que les dirigeants soviétiques auraient amendé leurs convictions idéologiques, le monde ferait l'économie des querelles en tous genres qui caractérisaient la diplomatie classique. Et il ne voyait pas d'étapes intermédiaires entre ce conflit permanent et la réconciliation durable.

Néanmoins, si optimistes, voire « libérales », que fussent ses vues sur le dénouement ultime, Reagan entendait atteindre son but à travers une confrontation inflexible. Selon lui, on pouvait mettre fin à la guerre froide sans nécessairement instaurer un climat « favorable » ni faire les gestes unilatéraux qu'affectionnaient tant les partisans de négociations permanentes. Suffisamment américain pour considérer la confrontation et la conciliation comme les étapes successives d'une même ligne d'action, Reagan fut le premier président de l'après-guerre à prendre l'offensive sur le plan idéologique et géostratégique.

L'Union soviétique n'avait pas eu à traiter avec un tel phénomène depuis John Foster Dulles – et Dulles n'était pas président, et n'avait pas non plus essayé sérieusement de mettre en œuvre sa politique de « libération ». En revanche, Reagan et son équipe appliquaient leurs professions de foi au pied de la lettre. Depuis l'entrée en fonctions du nouveau président, ils poursuivaient simultanément deux objectifs : combattre la pression géopolitique soviétique jusqu'au moment où le processus d'expansionnisme serait d'abord bloqué, puis inversé, et lancer un programme de réarmement qui arrêterait net les Soviétiques dans leur recherche de la supériorité stratégique et ferait de celle-ci un handicap.

Le mécanisme idéologique qui allait assurer cette inversion des rôles fut la question des droits de l'homme, que Reagan et ses conseillers utilisèrent pour essayer de déstabiliser le système soviétique. Certes, leurs prédécesseurs immédiats avaient eux aussi souligné l'importance de cette cause. Nixon l'avait invoquée à propos de l'émigration soviétique. Ford avait accompli un pas énorme avec la troisième corbeille d'Helsinki (voir le chapitre 29). Carter fit

des droits de l'homme la pièce maîtresse de sa politique étrangère, et il les défendit avec tant de véhémence auprès des alliés de l'Amérique que ses appels à la vertu faillirent parfois mettre à mal leur cohésion interne. Reagan et ses conseillers allèrent plus loin en s'en servant pour renverser le communisme et démocratiser l'Union soviétique, donc en les transformant en une composante décisive d'un monde en paix – comme Reagan le soulignait dans son message sur l'état de l'Union du 25 janvier 1984 : « Les gouvernements qui reposent sur le consentement de ceux qu'ils gouvernent ne font pas la guerre à leurs voisins<sup>14</sup>. » À Westminster, en 1982, Reagan, saluant la progression de la démocratie dans le monde, enjoignait aux nations libres

[...] d'encourager l'infrastructure de la démocratie, la liberté de la presse, des syndicats, des partis politiques et des universités, qui permet aux peuples de choisir leur propre voie, d'élaborer leur propre culture, de résoudre leurs propres divergences par des moyens pacifiques<sup>15</sup>.

L'appel à perfectionner la démocratie chez soi préluait à un thème wilsonien classique : « Si nous voulons que le reste de ce siècle soit témoin du développement progressif de la liberté et des idéaux démocratiques, nous devons prendre des mesures pour soutenir la campagne pour la démocratie<sup>16</sup>. »

En réalité, Reagan prenait le wilsonisme au mot. L'Amérique n'attendrait pas passivement que des institutions libres se mettent en place, pas plus qu'elle ne se contenterait de résister aux menaces directes contre sa sécurité. Au contraire, elle encouragerait activement la démocratie, récompensant les pays qui réalisaient ses idéaux et sanctionnant ceux qui ne répondaient pas à ses attentes – même s'ils ne représentaient pour elle aucun autre défi ni aucune menace. L'équipe de Reagan inversait donc les affirmations des bolcheviks de la première heure : les valeurs démocratiques, et non celles du Manifeste communiste, seraient l'élément moteur du futur. Et cette équipe agit en bonne logique : elle fit pression sur le régime conservateur de Pinochet au Chili comme sur le régime dictatorial de Marcos aux Philippines pour les inciter à des réformes ; elle amena le premier à accepter un référendum et des élections libres qui l'évincèrent, le second fut renversé avec l'appui des Américains.

En même temps, la croisade pour la démocratie fut l'occasion de poser des questions qui se révèlent particulièrement pertinentes aujourd'hui, dans l'après-guerre froide. Comment allait-on concilier cette croisade avec la séculaire doctrine américaine de non-ingérence dans les affaires intérieures des États ? Dans quelle mesure d'autres objectifs, comme la sécurité nationale, devaient-ils lui être subordonnés ? Quel prix l'Amérique accepterait-elle de payer pour faire prévaloir ses valeurs ? Comment éviter à la fois l'engagement excessif et la démission ? Le monde de l'après-guerre froide, à côté duquel les premières années Reagan semblent de l'histoire ancienne, devra répondre à ces questions.

Pourtant, lorsque Reagan prit ses fonctions, ces ambiguïtés le tracassaient moins que la nécessité d'élaborer une stratégie capable d'enrayer l'avancée

soviétique qui avait marqué les années précédentes. L'offensive stratégique de Reagan voulait faire comprendre aux Soviétiques qu'ils s'étaient montrés trop ambitieux. Rejetant la doctrine Brejnev sur le caractère irréversible des gains communistes, la stratégie de Reagan traduisait sa conviction qu'on pouvait non seulement endiguer le communisme, mais le vaincre. Reagan obtint l'annulation de l'amendement Clark qui avait empêché l'Amérique d'aider les forces anticommunistes en Angola, intensifia considérablement l'appui aux guérilleros afghans, élaborait un programme de grande envergure pour s'opposer aux guérillas communistes en Amérique centrale, et accorda même une aide humanitaire au Cambodge. Qu'un président déterminé se soit trouvé en position, un peu plus de cinq ans après la débâcle en Indochine, de combattre l'expansion soviétique dans le monde, cette fois avec succès, invite à rendre hommage à la cohésion du peuple américain.

La plupart des succès soviétiques dans les années 1970 passèrent ainsi au compte des profits et pertes – même si plusieurs de ces recules ne survinrent que sous l'administration Bush. L'occupation du Cambodge par le Viêt-nam prit fin en 1990, on procéda à des élections en 1993, et les réfugiés s'apprêtèrent à rentrer chez eux ; les troupes cubaines se retirèrent d'Angola en 1991 ; le gouvernement que les communistes soutenaient en Éthiopie s'effondra en 1991 ; en 1990, au Nicaragua, les sandinistes finirent par accepter des élections libres, un risque qu'aucun parti communiste au gouvernement n'avait jamais encore été disposé à courir ; et puis les armées soviétiques durent se retirer d'Afghanistan en 1989. Tous ces épisodes contribuèrent au déclin de l'élan idéologique et des convictions géopolitiques de l'Union soviétique. Devant l'effondrement de l'influence soviétique dans ce qu'on appelait désormais le tiers monde, les réformateurs soviétiques ne tardèrent pas à considérer les aventures coûteuses et vaines de Brejnev comme la preuve de la faillite du régime communiste ; ils estimaient urgent de réviser son style peu démocratique de prise de décision<sup>17</sup>.

L'administration Reagan obtint ces résultats en appliquant ce qu'on appela la doctrine Reagan : les États-Unis aideraient les rébellions anticommunistes à dégager leurs pays de la sphère d'influence du Kremlin. Autrement dit, on armait les moudjahidin dans leur combat contre les Russes, on appuyait les contras au Nicaragua et on aidait les forces anticommunistes en Éthiopie et en Angola. Tout au long des années 1960 et 1970, les Soviétiques avaient soutenu les insurrections communistes contre des gouvernements amis des États-Unis. À présent, dans les années 1980, l'Amérique faisait tâter aux Soviétiques de leur propres médicaments. Le secrétaire d'État George Schultz exposa cette idée dans un discours prononcé en février 1985 à San Francisco :

Pendant de nombreuses années nous avons vu nos adversaires agir sans retenue pour appuyer des rébellions dans le monde entier, afin de propager des dictatures communistes [...] toute victoire du communisme était tenue pour irréversible [...]. Aujourd'hui, cependant, l'empire soviétique s'affaiblit sous la tension de ses problèmes intérieurs et de ses interventions extérieures [...]. Les

forces de la démocratie dans le monde méritent que nous nous tenions à leurs côtés. Les abandonner serait une trahison honteuse – une trahison non seulement d'hommes et de femmes courageux, mais de nos plus nobles idéaux<sup>18</sup>.

La solennité du langage wilsonien, champion de la liberté et de la démocratie dans le monde entier, se teintait d'un réalisme presque machiavélique. L'Amérique n'allait pas « à l'étranger en quête de monstres à détruire », pour reprendre la phrase mémorable de John Quincy Adams, la doctrine Reagan proposait plutôt une stratégie consistant à aider l'ennemi de son propre ennemi – ce que Richelieu aurait chaudement approuvé. L'administration Reagan ne dispensait pas son aide seulement à d'authentiques démocrates (comme en Pologne), mais aussi à des fondamentalistes musulmans (de mèche avec les Iraniens) en Afghanistan, à des éléments de droite en Amérique centrale et à des chefs de guerre tribaux en Afrique. Les États-Unis n'avaient pas plus de points communs avec les moudjahidin que Richelieu avec le sultan de l'Empire ottoman. En revanche, ils avaient un ennemi commun, ce qui en faisait des alliés sur la planète de l'intérêt national. Les résultats de cette stratégie contribuèrent à accélérer la chute du communisme, mais ils laissèrent l'Amérique face à la question qu'elle s'était évertuée à éluder pendant presque toute son histoire et qui est au cœur du dilemme de l'homme d'État : quelle fin justifie quels moyens ?

Face à l'Union soviétique, Reagan se fixa un objectif fondamental : augmenter l'arsenal militaire américain. Lors de chacune de ses campagnes électorales, il avait déploré les insuffisances de l'effort de défense américain et mis en garde contre la supériorité prochaine de l'Union soviétique. Ces craintes, nous le savons, traduisaient une simplification excessive de ce qu'il fallait entendre par supériorité militaire à l'ère nucléaire. Mais, même inexacte, l'idée que se faisait Reagan de la supériorité soviétique lui attira l'électorat conservateur, bien plus que n'auraient pu le faire les périls géopolitiques dénoncés par Nixon.

Avant l'administration Reagan, la critique radicale contre la politique américaine de la guerre froide avait dénoncé l'inutilité de la constitution d'arsenaux, dans la mesure, disait-elle, où les Soviétiques réussiraient toujours, et à tous les niveaux, à égaler l'effort américain. Cet argument se révéla encore plus inexact que l'idée d'une supériorité soviétique imminente. L'ampleur et la cadence de l'effort militaire américain sous Reagan renforcèrent les doutes qu'entretenaient les dirigeants soviétiques depuis leur débâcle en Afghanistan et en Afrique : pouvaient-ils s'offrir le luxe d'une course aux armements sur le plan économique et, surtout, la soutenir sur le plan technologique ?

Reagan relança la fabrication de systèmes d'armes abandonnés par l'administration Carter, comme le B-1, et entreprit de déployer le MX, le premier missile intercontinental basé à terre, que les Américains développaient depuis dix ans. Mais les deux décisions stratégiques qui contribuèrent à mettre fin à la guerre froide furent le déploiement en Europe, par l'OTAN, de missiles américains à portée intermédiaire et le programme d'« initiative de défense stratégique » (IDS) dans lequel se lança l'Amérique.

La décision de l'OTAN de déployer des missiles à portée intermédiaire (1 900 kilomètres) en Europe remontait à l'administration Carter. Elle visait au départ à apaiser le chancelier ouest-allemand, Helmut Schmidt, ulcéré par le fait que les États-Unis avaient unilatéralement renoncé à la bombe à neutrons – destinée à rendre la guerre nucléaire moins destructrice –, qu'il avait soutenue malgré l'opposition de son propre parti social-démocrate. Les armes à portée intermédiaire (en partie des missiles balistiques, en partie des missiles de croisière lancés du sol) devaient en réalité répondre à un problème d'une autre nature : parer aux nouveaux missiles largement déployés par les Soviétiques (les SS-20), qui étaient capables d'atteindre toutes les cibles européennes depuis des aires de lancement situées très en profondeur sur le territoire soviétique.

Les arguments en faveur des armes à portée intermédiaire étaient d'ordre essentiellement politique et non stratégique, et traduisaient des craintes qui avaient déjà partagé les Alliés vingt ans auparavant en matière de stratégie ; cette fois, cependant, l'Amérique s'efforça de rassurer l'Europe. En résumé, et pour dire les choses crûment, on en revenait au même problème : l'Europe de l'Ouest pouvait-elle compter que les États-Unis utiliseraient leurs armes nucléaires pour repousser une attaque soviétique limitée à l'Europe ? Si ses alliés européens avaient vraiment cru l'Amérique prête à recourir à une riposte nucléaire depuis le continent américain ou par des armes embarquées en mer, la présence des nouveaux missiles sur le sol européen n'aurait pas été nécessaire. Mais les dirigeants européens continuaient de douter de la détermination, pourtant bien réelle, de l'Amérique. De leur côté, les dirigeants américains avaient leurs propres raisons de répondre aux craintes européennes. La riposte graduée prévoyait, entre autres, de fournir des options entre une guerre généralisée centrée sur l'Amérique et la capitulation devant le chantage nucléaire soviétique.

La méfiance réciproque subliminale entre les deux rives du partenariat atlantique n'expliquait pas tout, bien sûr. En l'occurrence, les armes nouvelles liaient organiquement la défense stratégique de l'Europe à celle des États-Unis. Le raisonnement était le suivant. L'Union soviétique n'attaquerait pas avec des forces conventionnelles sans essayer d'abord de détruire les missiles intermédiaires basés en Europe qui, par leur proximité et leur précision, pouvaient anéantir les centres de commandement soviétiques et ouvrir la voie à une première frappe dévastatrice de la part des forces stratégiques américaines. Par ailleurs, attaquer les missiles intermédiaires américains sans endommager la force de représailles américaine serait trop hasardeux. Il pouvait en subsister un nombre suffisant pour opérer de sérieux dégâts et permettre ainsi à la force de représailles américaine, intacte, d'arbitrer la situation. Les missiles à portée intermédiaire comblaient donc une lacune dans la panoplie de la dissuasion. Dans le jargon technique de l'époque, la défense de l'Europe et celle des États-Unis seraient ainsi « couplées » : l'Union soviétique ne pourrait attaquer l'une ou l'autre sans courir le risque inacceptable d'une guerre nucléaire généralisée.

Le « couplage » technique répondait aussi à la peur grandissante qu'une Allemagne neutre inspirait au reste de l'Europe, surtout à la France. Après la défaite de Helmut Schmidt en 1982, le parti social-démocrate allemand parut revenir au nationalisme et au neutralisme – au point qu'aux élections de 1986 l'un de ses leaders, Oskar Lafontaine, préconisa le retrait de l'Allemagne du commandement intégré de l'OTAN. Des manifestations massives contre le déploiement des missiles secouèrent alors la République fédérale.

Subodorant la possibilité d'affaiblir les liens de l'Allemagne avec l'OTAN, Brejnev et son successeur, Andropov, articulèrent la politique étrangère soviétique autour de l'opposition au déploiement de missiles intermédiaires. Au début de 1983, Gromyko se rendit à Bonn pour annoncer que les Soviétiques quitteraient les négociations sur la limitation des armements de Genève le jour où les Pershing II arriveraient en Allemagne de l'Est, une menace qui ne pouvait manquer d'enflammer les contestataires allemands. Lorsque Kohl se rendit au Kremlin en juillet 1983, Andropov prévint le chancelier allemand que, s'il acceptait les Pershing II,

la menace militaire sera[it] multipliée d'autant pour l'Allemagne de l'Ouest. Les relations entre [les] deux pays souffrir[ai]ent inévitablement aussi de certaines complications. Quant aux Allemands de la République fédérale d'Allemagne et de la République démocratique allemande, ils devr[ai]ent, comme on [la *Pravda*] l'a dit récemment, se regarder à travers d'épaisses palissades de missiles<sup>19</sup>.

L'appareil de propagande de Moscou déchaîna une vaste campagne dans tous les pays européens. Des manifestations massives organisées par divers groupes pacifistes réclamèrent que le désarmement passe avant le nouveau déploiement de missiles et que le gel nucléaire soit décrété séance tenante.

Chaque fois que l'Allemagne semblait tentée par le neutralisme – que la France traduisait par « nationalisme » –, les présidents français s'employaient à offrir à Bonn une solution de rechange européenne ou atlantique. Dans les années 1960, de Gaulle s'était fait le farouche défenseur du point de vue allemand sur Berlin. En 1983, François Mitterrand se posa, de manière inattendue, en principal partisan européen du projet américain de déploiement de missiles intermédiaires. Il fit campagne pour les missiles en Allemagne. « Quiconque ferait le pari sur le découpage entre le continent européen et le continent américain mettrait, selon nous, l'équilibre des forces et donc le maintien de la paix », déclara Mitterrand au Bundestag<sup>20</sup>. Pour lui, de toute évidence, la présence de missiles intermédiaires en Allemagne servait l'intérêt national de la France et transcendait les affinités idéologiques que les socialistes français pouvaient avoir avec leurs frères sociaux-démocrates allemands.

Reagan recourut à un tour de son invention pour amortir l'offensive diplomatique soviétique : il offrit d'échanger les missiles intermédiaires américains contre les SS-20 soviétiques<sup>21</sup>. Puisque les SS-20 servaient plus de prétexte au déploiement américain qu'ils n'en étaient la cause, la proposition suscita de

graves interrogations sur le « découplage » de la défense de l'Europe de celle des États-Unis. Toutefois, si les arguments en faveur du « couplage » demeuraient hermétiques, la proposition de supprimer toute une catégorie d'armes se comprenait sans peine. Et, puisque les Soviétiques surestimaient leur position de négociation et refusaient en bloc d'examiner l'offre de Reagan, ce qu'on appela l'« option zéro » permit aux gouvernements européens de procéder plus aisément au déploiement des missiles. C'était une victoire stupéfiante pour Reagan et pour le chancelier allemand Helmut Kohl, qui avait résolument soutenu le plan américain. Et elle démontrait que la direction soviétique, indécise, perdait sa capacité d'intimider l'Europe de l'Ouest.

Le déploiement de missiles intermédiaires perfectionnait la stratégie de dissuasion ; mais en annonçant, le 23 mars 1983, son intention de développer une défense stratégique contre les missiles soviétiques, Reagan menaçait d'opérer une formidable percée stratégique :

[...] j'invite la communauté scientifique de notre pays, ceux qui nous ont donné les armes nucléaires, à consacrer à présent leur immense talent à la cause de l'humanité et à la paix mondiale : à nous donner les moyens de rendre ces armes nucléaires impuissantes et obsolètes<sup>22</sup>.

Ces derniers mots, « impuissantes et obsolètes », résonnèrent sans doute de façon inquiétante à l'intérieur des murs du Kremlin. L'arsenal nucléaire soviétique constituait la clé de voûte du statut de grande puissance de l'Union soviétique. Pendant les vingt années où Brejnev avait été au pouvoir, l'Union soviétique s'était essentiellement fixé pour but de parvenir à la parité stratégique avec les États-Unis. À présent, d'un seul coup de pinceau technologique, Reagan proposait d'effacer tout ce que l'Union soviétique avait essayé d'accomplir au prix de sa propre faillite.

Même si la défense américaine ne faisait qu'approcher l'efficacité à cent pour cent dont se targuait Reagan, la supériorité stratégique des États-Unis deviendrait une réalité. Une première frappe pourrait alors être couronnée de succès, car le système défensif serait en mesure de contenir la riposte soviétique nécessairement réduite et désorganisée. Au minimum, l'IDS annoncée par Reagan notifiât aux dirigeants soviétiques que la course aux armements qu'ils avaient lancée avec tant d'imprudence dans les années 1960 ou bien consumerait toutes leurs ressources, ou bien entraînerait une percée stratégique américaine.

L'IDS que proposait Reagan touchait un point sensible du débat sur la politique de défense américaine. Avant l'ère nucléaire, on aurait jugé absurde de fonder la défense d'un pays sur la vulnérabilité de sa population. Par la suite, le débat stratégique prit un tour nouveau, en partie parce qu'il était conduit par un groupe d'interlocuteurs lui aussi entièrement nouveau. Avant l'ère nucléaire, on débattait de la stratégie militaire au sein des états-majors ou dans les écoles de guerre en prenant l'avis de quelques spécialistes extérieurs, en majorité des professeurs spécialisés en histoire militaire comme B. H. Liddell

Hart. Mais la capacité de destruction des armes nucléaires enleva de sa pertinence à l'art militaire traditionnel; quiconque comprenait la nouvelle technologie pouvait désormais entrer dans le jeu, et les joueurs furent alors principalement des scientifiques, auxquels se joignirent quelques universitaires.

Effarés par les capacités de destruction qu'ils avaient libérées, la plupart des spécialistes techniques se persuadèrent que les hommes politiques étaient suffisamment irresponsables pour être tentés de déclencher une guerre nucléaire s'ils percevaient la moindre chance de la rendre acceptable. Il était donc de leur devoir moral de se faire les champions de stratégies suffisamment catastrophiques pour terrifier même les dirigeants les plus téméraires. C'était une attitude paradoxale, car ceux qui s'estimaient, à juste titre, particulièrement soucieux de l'avenir de la civilisation finirent par défendre une stratégie militaire nihiliste fondée sur l'extermination civile.

Les spécialistes de la défense n'en étaient arrivés là que graduellement. Pendant la première décennie de l'ère nucléaire, beaucoup avaient continué à préconiser une défense principalement axée sur la menace aérienne soviétique encore largement inexistante. Il ne faisait aucun doute que les scientifiques, fermement déterminés à tout faire pour empêcher une guerre nucléaire, étaient encore convaincus de l'utilité de diminuer les ressources affectées à la fabrication des armes offensives et de réduire d'autant la tentation de procéder à une attaque préemptive. Avec l'affirmation d'une capacité nucléaire soviétique en perpétuelle croissance et assez puissante pour dévaster les États-Unis, l'attitude qui prédominait parmi les scientifiques, et c'est bien là le paradoxe, changea. Désormais, la majorité d'entre eux défendirent farouchement la « destruction mutuelle assurée », qui fondait la dissuasion sur l'hypothèse suivante : compte tenu de la proportion assez élevée de pertes civiles qu'on peut en attendre, aucun camp ne déclenchera la guerre nucléaire.

La théorie de la destruction mutuelle assurée initia une période caractérisée par le refus délibéré de toute rationalité en matière de stratégie, la défense étant fondée sur la menace de suicide. Dans la pratique, elle conférait un avantage considérable, psychologique en tout cas, au camp capable de lancer des défis dont l'adversaire ne parviendrait à se dégager qu'en recourant à une guerre nucléaire généralisée. Dans les années 1960 et 1970, ce camp avait été clairement l'Union soviétique, dont on estimait en général les forces militaires conventionnelles bien supérieures à celles de l'Ouest. En même temps, une telle stratégie garantissait que la guerre nucléaire détruirait la civilisation elle-même. C'est ainsi que l'IDS recruta ses adhérents surtout parmi ceux qui refusaient d'avoir à choisir entre la capitulation et l'apocalypse.

Les médias et les intellectuels qui réfléchissaient sur les problèmes de défense s'en tenaient toutefois, en majorité, à la philosophie communément admise et s'opposaient à l'IDS. Leurs positions sont remarquablement exposées dans un ouvrage publié sous la direction de Harold Brown, ancien secrétaire à la Défense sous l'administration Carter et secrétaire de l'Armée de l'air sous l'administration Johnson<sup>23</sup>. Brown encourageait la recherche mais soutenait que l'IDS n'en était pas encore au stade des applications<sup>24</sup>. D'après l'un

des collaborateurs à cet ouvrage, Richard Betts, les Soviétiques, quel que soit le niveau de déploiement, parviendraient à saturer le système de défense, et à un coût moindre que celui du déploiement américain<sup>25</sup>. Le professeur George Liska, de l'université Johns Hopkins, adoptait la position inverse. Selon lui, l'IDS pouvait fonctionner, mais plus rien n'inciterait l'Amérique, une fois sa protection garantie, à défendre ses alliés européens<sup>26</sup>. Robert Osgood combinait toutes ces critiques pour exprimer ses inquiétudes sur le sort du traité ABM de 1972 et les complications risquant d'entraver de nouvelles avancées dans le contrôle des armements<sup>27</sup>. Traduisant l'opinion de beaucoup d'alliés occidentaux, le secrétaire au Foreign Office, Geoffrey Howe, mettait en garde contre la création de ce qu'il appelait une « ligne Maginot dans l'espace » :

Il faudra peut-être des années pour effectuer le déploiement. Nous ne pouvons avoir des années d'insécurité et d'instabilité pour objectif. Tous les alliés doivent continuer, à tous les stades, de partager le sentiment que le territoire de l'OTAN est indivisible. Sinon les deux piliers de l'Alliance risquent de commencer à se désagréger<sup>28</sup>.

L'idée que la survie d'une alliance obligeait à maintenir la population civile de chacun des alliés dans un état de vulnérabilité totale constituait un concept inédit et, à terme, démoralisant. C'était faux aussi. Car la volonté de l'Amérique de risquer une guerre nucléaire au nom de ses alliés européens croîtrait inévitablement en proportion presque directe de sa capacité à protéger sa population civile.

Les arguments techniques appartenaient aux spécialistes, mais Reagan avait parfaitement assimilé une vérité politique élémentaire : dans un monde d'armes nucléaires, les dirigeants qui ne font rien pour protéger leur peuple contre les événements fortuits, les adversaires enrégés, la prolifération nucléaire et une kyrielle de périls prévisibles s'exposent à l'opprobre de la postérité si le désastre vient à frapper. La preuve ne pouvait être faite, au début d'un programme de recherche compliqué, que l'efficacité maximale de l'IDS tenait à la complexité même du problème ; on n'aurait jamais pu développer aucune arme s'il avait d'abord fallu la soumettre à un critère aussi exigeant.

L'argument à la mode, à savoir qu'on ne pouvait venir à bout d'aucune défense si elle était saturée, oubliait que la saturation ne fonctionne pas en ligne droite. Jusqu'à un certain niveau, l'IDS pouvait presque opérer comme Reagan l'avait décrit ; après quoi son efficacité déclinerait progressivement. Mais si le prix à payer pour déclencher une attaque nucléaire était suffisamment élevé, la dissuasion s'en trouverait rendue plus efficace, d'autant que l'agresseur potentiel ne pouvait savoir combien de têtes nucléaires parviendraient à passer ni quelles cibles elles frapperaient. En définitive, une défense capable d'intercepter un nombre substantiel de missiles soviétiques se révélerait encore plus efficace contre les attaques, beaucoup plus limitées, des nouveaux pays nucléaires.

Reagan restait imperméable à une grande partie des critiques d'ordre technique parce qu'il n'avait pas défendu l'IDS d'abord en termes stratégiques. Il

l'avait présentée au contraire en invoquant la cause « libérale » : l'IDS permettrait d'abolir la guerre nucléaire. Le président de l'après-guerre le plus soucieux d'accroître la force militaire de l'Amérique, y compris sa capacité nucléaire, se faisait en même temps l'apôtre d'un monde pacifié d'où toutes les armes nucléaires seraient bannies. Son slogan rebattu – « une guerre nucléaire ne pourra jamais être gagnée et ne devra jamais être livrée<sup>29</sup> » – ne différait en rien des objectifs avoués de ses censeurs radicaux. Pourtant, de la même façon que son attitude envers les Soviétiques était double, Reagan prenait autant à cœur l'accroissement des armements que le pacifisme. Il évoqua ainsi sa position à l'égard des armes nucléaires dans ses mémoires :

*Personne ne pouvait « gagner » une guerre nucléaire. Or, aussi longtemps qu'il existerait des armes nucléaires, il y avait toujours un risque qu'elles soient utilisées, et une fois la première arme nucléaire lancée, qui pouvait dire où cela s'arrêterait ?*

Je me mis alors à rêver d'un monde libéré des armes nucléaires [...] <sup>30</sup>.

L'horreur que la guerre nucléaire inspirait à Reagan était renforcée par une croyance très forte dans la lettre de la prophétie biblique sur le combat ultime entre les forces du bien et du mal. Je l'ai entendu exposer cette idée en des termes très voisins de ceux rapportés par son biographe :

*Parlant comme s'il décrivait une scène de cinéma, il raconta un épisode terrifiant du récit de l'Harmagedôn, où l'armée des envahisseurs venus d'Orient, forte de deux cents millions d'hommes, est détruite par un fléau. Reagan est convaincu que le « fléau » en question prophétisait la guerre nucléaire, où « les yeux fondent dans la tête et les cheveux tombent du corps et ainsi de suite ». D'après lui, ce passage annonçait avec précision Hiroshima <sup>31</sup>.*

Aucun membre du mouvement pacifiste n'aurait pu condamner le recours aux armes nucléaires avec plus d'éloquence que Ronald Reagan. Le 16 mai 1983, il accompagna l'annonce du déploiement des missiles intercontinentaux MX d'une déclaration dans laquelle il exprima son fervent espoir que le processus s'inverserait à un moment quelconque, et que toutes les armes nucléaires seraient supprimées :

*Je ne peux croire que ce monde puisse continuer au-delà de notre génération et des générations futures avec des armes de cette nature dans les deux camps, dirigées les unes contre les autres, sans qu'un jour un idiot, un fou ou un accident quelconque ne déclenche le genre de guerre qui signifiera notre fin à tous <sup>32</sup>.*

Quand Reagan exposait l'IDS, il le faisait en des termes aussi enflammés que peu orthodoxes, en dépit du « filtrage » bureaucratique auquel tous les présidents sont soumis. Au cas où les négociations sur le contrôle des armements

s'éterniseraient, l'Amérique, disait-il, mettrait fin unilatéralement au péril nucléaire en déployant l'IDS. La science américaine, Reagan n'en doutait pas, allait périmer les armes nucléaires<sup>33</sup>.

Les dirigeants soviétiques restaient insensibles aux appels moraux de Reagan, mais ils ne pouvaient traiter par le mépris le potentiel technologique de l'Amérique ni l'impact stratégique d'un tel système de défense, même encore imparfait. Comme lors des propositions faites par Nixon quatorze ans auparavant, leur réaction fut diamétralement opposée aux prévisions des partisans du contrôle des armements; l'IDS débloqua l'impasse. Les Soviétiques revinrent à la table de négociation qu'ils avaient quittée à propos des missiles à portée intermédiaire.

Ses opposants accusaient Reagan de cynisme, alléguant que sa vision radicale de la suppression de toutes les armes nucléaires servait en réalité d'écran aux efforts qu'il déployait pour accélérer la course aux armements. Mais Reagan était tout sauf cynique et incarnait tout simplement l'optimisme typique des Américains : ce qui est nécessaire est accessible aussi. Et toutes ses déclarations les plus véhémentes sur l'abolition des armes nucléaires lui étaient dictées par l'inspiration du moment.

Ainsi naquit le paradoxe selon lequel le président qui fit tant pour moderniser l'arsenal stratégique de l'Amérique contribua aussi très largement à le priver de sa légitimité. Les adversaires ou les alliés qui prenaient au pied de la lettre ce que Reagan disait en public sur les armes nucléaires, et en privé sur l'ultime combat des forces du bien et du mal, parvenaient toujours à la même conclusion : le président ne recourrait jamais aux armes autour desquelles s'articulait la défense de l'Amérique.

Combien de fois un président pouvait-il répéter qu'une guerre nucléaire ne devrait « jamais être livrée » avant d'entamer la crédibilité de la menace nucléaire ? À combien de réductions des armes nucléaires faudrait-il procéder avant que la stratégie de riposte graduelle devienne irréalisable sur le plan technique ? Par bonheur, les Soviétiques étaient déjà trop affaiblis pour tester cette vulnérabilité potentielle, et les alliés de l'Amérique oublièrent leurs inquiétudes à mesure que s'accéléra le déclin de l'Union soviétique.

L'absence de cynisme de Reagan s'imposait avec évidence chaque fois qu'il avait l'occasion de mettre en œuvre son rêve d'un monde non nucléaire. Convaincu que l'abolition de la guerre nucléaire lui rallierait tous les gens de bon sens, il se montra ainsi tout à fait favorable à l'ouverture des négociations bilatérales avec les Soviétiques sur les questions les plus fondamentales, sans consultation des alliés dont l'intérêt national risquait de perturber les choses. On en eut une preuve particulièrement spectaculaire lors de la rencontre au sommet de 1986 entre Reagan et Gorbatchev à Reykjavik. Dans ce qui s'apparenta à un tour de montagnes russes tumultueux et passionnel, Reagan et Gorbatchev tombèrent d'accord sur l'idée de réduire l'ensemble des forces stratégiques de 50 % tous les cinq ans, et de détruire tous les missiles balistiques avant dix ans. Reagan faillit même accepter une proposition soviétique visant à supprimer complètement les armes nucléaires.

Sous cet angle, Reykjavik pouvait être perçu comme l'expression du condominium soviéto-américain que les alliés et les pays neutres redoutaient depuis si longtemps. Mais si elles refusaient d'entériner l'accord soviéto-américain, les autres puissances nucléaires risquaient d'être montrées du doigt par l'opinion, puis de céder à la pression des superpuissances ou de se retrouver isolées; d'un autre côté, si elles l'approuvaient, la Grande-Bretagne, la France et la Chine pouvaient bel et bien être contraintes par les États-Unis et l'Union soviétique de renoncer à leur propre dissuasion nucléaire indépendante, éventualité que ni les gouvernements Thatcher et Mitterrand, ni les dirigeants chinois, ne voulaient même envisager.

L'accord de Reykjavik capota au dernier moment pour deux raisons. Gorbatchev, depuis peu au pouvoir, prit tout simplement trop de risques à ce stade. Il essaya de lier la destruction des missiles stratégiques à l'interdiction de procéder à des expérimentations sur l'IDS pendant une période de dix ans, mais ce faisant il se méprit sur son interlocuteur et sur sa position de négociation. Une tactique avisée aurait consisté à rendre publics les points sur lesquels on s'était mis d'accord – c'est-à-dire l'abolition des forces de missiles – et à porter le problème des expérimentations sur l'IDS devant les négociateurs du contrôle des armements à Genève. Cette façon de procéder aurait gelé les points dont on était déjà convenu, et certainement suscité une crise majeure au sein de l'Alliance atlantique comme dans les relations sino-américaines. En voulant pousser son avantage, Gorbatchev se heurta à une promesse que Reagan avait faite avant le sommet, à savoir qu'il n'utiliserait pas l'IDS comme monnaie d'échange. Lorsque Gorbatchev insista, Reagan réagit en contradiction avec tous les usages diplomatiques : il se leva et quitta la pièce. Longtemps après, lorsque je demandai à un conseiller de Gorbatchev présent à Reykjavik pourquoi les Soviétiques ne s'en étaient pas tenus à ce que les États-Unis avaient déjà accepté, celui-ci me répondit : « Nous avons tout envisagé, sauf que Reagan s'en aille. »

Peu après, George Schultz prononça un discours mesuré, dans lequel il expliquait pourquoi l'Ouest avait en réalité tout à gagner de la suppression des armes nucléaires dont rêvait Reagan<sup>34</sup>. Mais le langage du discours, présenté habilement comme une défense d'un « monde moins nucléaire », montrait que le département d'État – douloureusement conscient des inquiétudes des alliés – ne s'était pas encore rallié à la vision reaganienne de la suppression totale des armes nucléaires.

Après Reykjavik, l'administration Reagan mit à exécution la partie du programme qui était réalisable dans l'immédiat : la réduction de 50 % des forces stratégiques, conçue comme le premier stade d'un accord général interdisant tous les missiles. Des accords réglèrent la destruction des missiles balistiques à courte portée et intermédiaires en Europe. Les forces nucléaires de la Grande-Bretagne et de la France n'étant pas concernées par les accords, on ne vit pas resurgir les différends qui avaient opposé les alliés un quart de siècle auparavant. De même enclencha-t-on le processus de dénucléarisation de l'Allemagne et, de ce fait, son découplage en puissance de l'Alliance atlantique.

L'Allemagne ne tirerait pleinement avantage de ce début de dénucléarisation qu'en souscrivant à une politique qui excluait une première frappe – absolument incompatible avec la stratégie de l'OTAN et les déploiements américains. Si la guerre froide avait continué, la République fédérale aurait fort bien pu adopter une politique étrangère plus nationale, moins tournée vers les alliances, d'où les inquiétudes du Premier ministre britannique, Mme Thatcher, devant le courant qui se dessinait dans les négociations à propos du contrôle des armements.

Reagan avait transformé un marathon en sprint. Son style agressif, lié à une diplomatie prête à prendre des risques, aurait probablement enregistré d'heureux résultats au début de la guerre froide, avant la consolidation des deux sphères d'intérêt, et immédiatement après la mort de Staline. C'était essentiellement ce genre de diplomatie que Churchill proposait en reprenant la barre en 1951. Une fois que l'Europe se fut figée dans sa division, et tant que l'Union soviétique se sentit encore sûre d'elle-même, tenter d'imposer un règlement aurait certainement produit un accrochage violent et mis à rude épreuve une Alliance atlantique dont la plupart des membres ne souhaitaient pas de tensions inutiles. Reagan comprit-il à quel point la volonté soviétique s'était désintégréée, ou bien son entêtement coïncida-t-il avec les circonstances ?

En fin de compte, peu importe que Reagan ait agi d'instinct ou pour une autre raison. Ce qui compte c'est que la guerre froide prit fin, en partie à cause des pressions exercées par l'administration Reagan sur le système soviétique. À la fin de sa présidence, l'ordre du jour Est-Ouest avait retrouvé sa configuration de la période de détente. À nouveau, le contrôle des armements était au cœur des négociations ; on insistait simplement un peu plus qu'autrefois sur la réduction des armements et on affichait une volonté accrue d'éliminer des catégories entières d'armes. Dans les conflits régionaux, l'Union soviétique se trouvait à présent sur la défensive, et bien moins en mesure de créer des perturbations. D'un autre côté, comme la sécurité suscitait moins d'inquiétudes, le nationalisme reflorissait de part et d'autre de l'Atlantique, alors même que l'on continuait d'affirmer l'unité des alliés. L'Amérique s'appuya de plus en plus sur des armes stationnées sur son propre territoire ou embarquées, cependant que l'Europe regardait de plus en plus vers l'Est. Finalement, ces courants négatifs furent endigués par l'effondrement du communisme.

Une chose avait changé du tout au tout : la manière dont on présentait la politique Est-Ouest à l'opinion américaine. Reagan avait placé d'instinct la politique brutale de la guerre froide entre la croisade idéologique et l'utopie pacifiste, ce qui séduisit simultanément les deux grands courants de la pensée américaine en matière d'affaires internationales : le courant missionnaire et le courant isolationniste.

Dans la pratique, Reagan se rapprochait plus que Nixon des schémas classiques de la pensée américaine. Nixon n'aurait jamais parlé d'« empire du mal » pour évoquer l'Union soviétique, mais il n'aurait jamais proposé non plus de renoncer à toutes les armes nucléaires ni espéré voir la guerre froide s'achever sur une réconciliation personnelle avec les dirigeants soviétiques à l'occasion

d'un sommet unique. L'idéologie de Reagan le protégeait chaque fois qu'il affirmait une position semi-pacifiste qui aurait valu à un président libéral d'être voué aux gémonies. Et la sincérité avec laquelle il s'attela à l'amélioration des relations Est-Ouest, surtout pendant son second mandat, ainsi que ses succès émoûsèrent les accents belliqueux de son discours. Reagan n'aurait probablement pas pu poursuivre indéfiniment sa prestation d'équilibriste si l'Union soviétique était demeurée une puissante rivale. Mais son second mandat coïncida avec le début de la désintégration du système communiste – un processus qu'accéléra la politique de son administration.

Mikhaïl Gorbatchev, septième successeur direct de Lénine, avait grandi dans une Union soviétique qui jouissait d'une puissance et d'un prestige sans précédents. Or le destin l'amena à présider au trépas de l'empire bâti avec tant de sang et de richesses. Lorsqu'il prit ses fonctions en 1985, Gorbatchev se trouva à la tête d'une superpuissance nucléaire dont l'économie et la société se délabraient. Lorsqu'il fut renversé en 1991, l'armée soviétique avait mis tout son poids derrière son rival, Boris Eltsine, le parti communiste avait été déclaré illégal, et l'empire que chaque dirigeant russe avait conforté au prix de tant de sacrifices depuis Pierre le Grand s'était désintégré.

Cette fin aurait paru inimaginable en mars 1985, lorsque Gorbatchev fut nommé secrétaire général. Comme tous ses prédécesseurs, il inspirait la crainte et l'espoir. La crainte en sa qualité de dirigeant d'une superpuissance que son style de gouvernement énigmatique rendait d'autant plus menaçante; l'espoir que le nouveau secrétaire général inaugurerait le changement attendu depuis si longtemps. On analysait le moindre mot de Gorbatchev pour y déceler l'amorce d'une détente; et les démocraties ne demandaient qu'à voir en lui le pionnier d'une ère nouvelle, exactement comme elles l'avaient fait avec tous les dirigeants qui l'avaient précédé depuis Staline.

Pour une fois, leurs espoirs se révélèrent moins creux qu'à l'accoutumée. Gorbatchev appartenait à une autre génération que les dirigeants soviétiques dont Staline avait brisé l'élan. Il n'avait pas la lourdeur qui caractérisait tous les produits antérieurs de la *nomenklatura*. Très intelligent et affable, il ressemblait à ces personnages assez difficiles à cerner des romans russes du XIX<sup>e</sup> siècle : à la fois cosmopolite et provincial, intelligent mais un peu dispersé, intuitif mais ne comprenant pas bien sa situation.

Le monde poussa un soupir de soulagement presque audible. L'heure de la transformation idéologique des Soviétiques, tant attendue et si insaisissable, semblait avoir enfin sonné. Jusque très avant dans l'année 1991, Washington considéra Gorbatchev comme un partenaire indispensable à la construction d'un nouvel ordre mondial – à tel point que le président Bush choisit le parlement ukrainien comme tribune inattendue pour faire l'éloge des qualités du leader soviétique et insister sur l'importance de la cohésion de l'Union soviétique. Le maintien de Gorbatchev au pouvoir devint en tout cas l'un des principaux objectifs des gouvernements occidentaux, convaincus qu'ils auraient infiniment plus de mal à négocier avec n'importe qui d'autre. Pendant le

curieux coup d'État d'août 1991, apparemment dirigé contre Gorbatchev, tous les dirigeants démocratiques se rangèrent dans le camp de la «légalité» en soutenant la constitution communiste qui avait installé Gorbatchev au pouvoir.

Mais l'histoire n'est pas indulgente avec la faiblesse – même si la victime n'en est pas la principale responsable. Les qualités de Gorbatchev donnaient le meilleur d'elles-mêmes lorsqu'il se posait en dirigeant conciliant d'une Union soviétique à l'idéologie hostile et détentrice de l'arme nucléaire. Le jour où sa politique traduisit davantage les incertitudes que la détermination, son influence commença à décliner. Cinq mois après le coup d'État avorté, il fut amené à démissionner remplacé par Eltsine selon des procédures tout aussi «illégalles» que celles qui avaient suscité le courroux occidental cinq mois auparavant. Cette fois, les démocraties s'empressèrent de se rallier à Eltsine en alléguant beaucoup des raisons qu'elles avaient avancées un peu plus tôt pour soutenir Gorbatchev. Oublié d'un monde qui, il y avait si peu de temps encore, le portait aux nues, Gorbatchev erra dans les limbes réservés aux hommes d'État coulés pour s'être fixé des buts excédant leurs capacités.

Or Gorbatchev avait accompli l'une des plus grandes révolutions de son époque. Il détruisit le parti communiste, organisé à l'origine pour s'emparer du pouvoir et l'exercer et qui avait fini par régenter toute la société. Derrière lui, Gorbatchev laissa les vestiges en miettes d'un empire qui avait été laborieusement constitué au fil des siècles. Institués en États indépendants, mais redoutant la nostalgie de l'ancien empire que pourrait éprouver la Russie, ceux-ci représentent aujourd'hui un nouvel élément d'instabilité, et sont menacés simultanément par leurs anciens maîtres impériaux et par le résidu de groupes ethniques extérieurs – souvent russes – installés sur leur sol par des siècles de domination russe. Aucun de ces résultats ne s'apparentait, même de loin, aux intentions de Gorbatchev. Il avait voulu enclencher un processus de modernisation, non d'émancipation; il avait tenté d'amener le parti communiste aux réalités du monde extérieur, au lieu de quoi il provoqua l'effondrement du système qui l'avait formé et auquel il devait sa position.

Stigmatisé par son propre peuple pour l'ampleur du désastre survenu pendant son mandat, oublié des démocraties et troublé par son incapacité à se maintenir au pouvoir, Gorbatchev n'a mérité ni les éloges qu'on lui a décernés ni l'opprobre dont on l'a accablé, et qui furent tour à tour son lot. Car il avait hérité d'un ensemble de problèmes réellement ardu, voire insurmontables. Lorsqu'il vint au pouvoir, on commençait tout juste à deviner l'ampleur de la débâcle soviétique. Quarante années de guerre froide avaient forgé la coalition informelle de presque tous les pays industrialisés contre l'Union soviétique. Son alliée d'un temps, la Chine, avait de fait rallié le camp adverse. Le pays ne comptait plus comme alliés que les satellites d'Europe de l'Est, dont la cohésion reposait sur la menace implicite du recours à la force (doctrine Brejnev), et qui vivaient sur les ressources soviétiques plus qu'ils ne contribuaient à les accroître. Les entreprises hasardeuses de l'Union soviétique dans le tiers monde se révélaient coûteuses et peu concluantes. En Afghanistan, elle subissait bien des épreuves semblables à celles endurées par

l'Amérique au Viêt-nam, à cette différence près qu'elles survenaient aux frontières mêmes de son immense empire et non dans quelque lointain avant-poste. De l'Angola au Nicaragua, une Amérique renaissante infligeait à l'expansionnisme soviétique des échecs cuisants, cependant que le développement de l'arsenal stratégique américain, surtout de l'IDS, lançait un défi technologique auquel l'économie soviétique, stagnante et excessivement grevée, ne pouvait répondre pour l'instant. Au moment où l'Ouest lançait la révolution du super-ordinateur et des microprocesseurs, le nouveau dirigeant soviétique voyait son pays glisser dans le sous-développement technologique.

Malgré sa débâcle finale, il faut mettre au crédit de Gorbatchev qu'il n'essayait pas d'éluider les dilemmes de l'Union soviétique. Au début, il semble avoir cru pouvoir donner un nouveau souffle à sa société en épurant le parti communiste et en introduisant quelques éléments d'économie de marché dans la planification centralisée. Bien qu'inconscient de l'ampleur de la tâche qu'il entreprenait sur le plan intérieur, Gorbatchev comprit très clairement qu'il lui fallait obtenir une trêve sur la scène mondiale pour s'y consacrer. À cet égard, ses conclusions ne différaient pas tellement de celles de ses prédécesseurs post-staliniens. Mais, alors qu'un Khrouchtchev, dans les années 1950, restait convaincu de la victoire prochaine de l'économie soviétique sur le système capitaliste, Gorbatchev, dans les années 1980, avait appris que l'Union soviétique ne se hisserait pas avant longtemps à un niveau de production industrielle pouvant être considéré, même de loin, comme compétitif par rapport à celui du monde capitaliste.

Pour obtenir ce répit, Gorbatchev procéda à une réévaluation majeure de la politique étrangère soviétique. Au XVII<sup>e</sup> congrès du parti, en 1986, il se délesta presque complètement de l'idéologie marxiste-léniniste. On avait justifié certaines périodes de coexistence pacifique antérieures en les présentant comme des répits provisoires qui permettaient de redistribuer l'équilibre des forces tandis que la lutte des classes se poursuivait. Gorbatchev, lui, fut le premier dirigeant soviétique à rejeter la lutte des classes sans autre forme de procès et à faire de la coexistence une fin en soi. Bien qu'affirmant toujours l'existence de divergences idéologiques entre l'Est et l'Ouest, il souligna que celles-ci devaient céder le pas devant la nécessité de la coopération internationale. Par ailleurs, la coexistence ne fut plus considérée comme un interlude avant une nouvelle et inévitable confrontation, mais comme une composante permanente des rapports entre les mondes communiste et capitaliste. On ne la justifia plus en y voyant une étape nécessaire sur la route de la victoire finale du communisme – on y vit une contribution au bien-être de l'humanité.

Dans son ouvrage intitulé *Perestroïka* (Restructuration), Gorbatchev évoquait la nouvelle approche :

Certes, des distinctions subsisteront. Mais devons-nous nous battre en duel à cause d'elles ? Ne serait-il pas plus correct de passer outre aux choses qui nous divisent au nom des intérêts de toute l'humanité, au nom de la vie sur la Terre ? Nous avons fait notre choix, affirmant une nouvelle attitude politique

à la fois par des déclarations qui nous lient et par des actions et des réalisations précises. Les gens sont fatigués de la tension et de l'affrontement. Ils préfèrent rechercher un monde plus sûr et plus fiable, un monde dans lequel chacun préserverait ses opinions idéologiques, politiques et philosophiques et son style de vie<sup>35</sup>.

Il avait déjà évoqué ces idées deux ans auparavant, lors d'une conférence de presse tenue à la fin de son premier sommet avec Reagan. C'était en 1985 :

La situation internationale se distingue aujourd'hui par un trait particulièrement important dont les États-Unis d'Amérique et nous-mêmes devons tenir compte dans notre politique étrangère. Je m'explique. Dans la situation actuelle, nous ne parlons pas seulement d'un affrontement entre les deux systèmes sociaux, mais d'un choix entre la survie et l'anéantissement réciproque<sup>36</sup>.

Comme on pouvait s'y attendre, les anciens combattants de la guerre froide avaient du mal à comprendre que l'approche de Gorbatchev allait bien plus en profondeur que celle des responsables soviétiques qui avaient présidé aux périodes de détente précédentes. Au début de 1987, j'eus un entretien avec Anatoly Dobrynine, alors chef du département international du Comité central (plus ou moins l'équivalent du conseiller de la Maison-Blanche pour la sécurité nationale) dans le ténébreux bâtiment occupé par cet organisme à Moscou. Dobrynine émit tant de commentaires désobligeants sur le gouvernement afghan, soutenu par Moscou, que je lui demandai si la doctrine Brejnev avait encore cours. « Qu'est-ce qui vous fait croire que le gouvernement de Kaboul est communiste ? » répliqua Dobrynine du tac au tac.

Lorsque je rapportai cette remarque à Washington en y voyant l'indication que l'Union soviétique n'hésiterait pas à se délester des fantoches afghans du Kremlin, la réaction générale fut que Dobrynine s'était laissé emporter par son désir de faire plaisir à un vieil ami – un trait de son caractère qui m'avait échappé pendant les dix années ou presque que j'avais passées à cette extrémité de la « filière » soviétique. Néanmoins, le scepticisme était de mise dans la mesure où les changements doctrinaux de Gorbatchev en matière de politique étrangère ne se traduisirent pas aussitôt en changements politiques décelables. Mus par la force de l'habitude, les dirigeants soviétiques qualifiaient leur nouvelle doctrine de méthode pour « priver l'Ouest d'une image de l'ennemi » et affaiblir, ce faisant, la cohésion occidentale. La « nouvelle pensée » autoproclamée, déclarait Gorbatchev en novembre 1987, « avait commencé à se frayer une voie dans les affaires du monde, détruisant les stéréotypes de l'antisoviétisme et la méfiance à l'égard de nos initiatives et de nos actions<sup>37</sup> ». La tactique utilisée par les Soviétiques dans les négociations sur la limitation des armements semblait répéter le modèle des premières années de Nixon : une tentative généralisée pour déstabiliser les systèmes défensifs sans que rien soit changé concernant la menace sous-jacente.

Le gouvernement d'une grande puissance ressemble à ces pétroliers géants qui jaugent des centaines de milliers de tonnes et dont le rayon de braquage s'étend sur des dizaines de milles. Ses dirigeants doivent trouver l'équilibre entre l'effet qu'il veulent produire sur le monde extérieur et le moral de leurs bureaucraties. Il est de la responsabilité des chefs de gouvernement de fixer l'orientation de la politique, mais il incombe aux bureaucraties gouvernementales d'interpréter ce que leurs chefs ont dans l'idée. Et les chefs de gouvernement ne disposent presque jamais du temps ni du personnel requis pour surveiller la mise en œuvre quotidienne de leurs directives. L'ironie veut que ce soit d'autant plus vrai que la bureaucratie se révèle plus nombreuse et complexe. Ainsi, même dans des gouvernements moins rigides que le système soviétique d'autrefois, les changements politiques se font souvent à un rythme glaciaire.

Avec le temps, il devint impossible de méconnaître le changement de doctrine auquel procédait Gorbatchev, même aux bureaucrates formés par près de trente ans de présence de Gromyko au poste de ministre des Affaires étrangères. La « nouvelle pensée » de Gorbatchev, en effet, voyait beaucoup plus loin que la simple adaptation de la politique soviétique en vigueur aux nouvelles réalités ; elle détruisait complètement le fondement historique de la politique étrangère de l'Union soviétique. Lorsqu'il substitua au concept de lutte de classe le thème wilsonien d'interdépendance mondiale, Gorbatchev définit un monde d'intérêts compatibles et d'harmonie sous-jacente diamétralement opposé à l'orthodoxie léniniste établie et au marxisme historique.

L'effondrement de l'idéologie ne priva pas seulement la politique étrangère soviétique de ses racines et de son credo : elle aggrava les difficultés inhérentes à la situation de l'URSS. Au milieu des années 1980, les responsables soviétiques affrontaient en effet un ordre du jour dont il aurait été difficile de résoudre les divers points séparément ; combinés, ils se révélèrent insurmontables. Ces points étaient les suivants : les relations avec les démocraties occidentales, les relations avec la Chine, les tensions satellites, la course aux armements, la stagnation de l'économie intérieure et du système politique.

La première mesure que prit Gorbatchev fut conforme à la tradition soviétique depuis la mort de Staline : il chercha à faire tomber la tension en changeant de ton. Le 9 septembre 1985, le magazine *Time* publia ainsi une interview de Gorbatchev dans laquelle ce dernier exposait son idée de la coexistence pacifique :

Vous m'avez demandé quel était le trait principal qui définissait les relations américano-soviétiques. Je pense que c'est une réalité immuable : que nous nous aimions ou non, nous ne pouvons que survivre ou périr ensemble. La principale question à laquelle nous devons répondre est de savoir si nous sommes enfin prêts à reconnaître qu'il n'existe pas d'autre solution que de vivre en paix les uns avec les autres, et si nous sommes prêts à changer notre mentalité et notre façon d'agir et à passer du mode belliqueux au mode pacifique<sup>38</sup>.

Le dilemme de Gorbatchev se posait en ces termes : d'une part, ses déclarations étaient reçues comme celles qu'avaient faites Malenkov et Khrouchtchev trente ans auparavant, d'autre part, elles restaient trop vagues pour s'attirer une réponse précise. En l'absence de proposition en vue d'un règlement politique, il était clair que Gorbatchev resterait englué dans l'orthodoxie de deux décennies pendant lesquelles la diplomatie Est-Ouest s'était confondue avec le contrôle des armements.

Le contrôle des armements était devenu un sujet abscons, portant sur des subtilités confinant à l'ésotérisme qui exigeraient, même avec les meilleures intentions du monde, des années avant d'être résolues. Mais l'Union soviétique avait besoin d'un répit immédiat qui n'atténuerait pas simplement les tensions, mais les pressions économiques, en particulier celles imposées par la course aux armements. Ce répit, il ne fallait pas l'attendre des procédures laborieuses destinées à fixer les niveaux des forces, à comparer des systèmes incommensurables, à négocier des mécanismes de vérification impossibles à définir, et dont l'application ne pouvait être envisagée dans l'immédiat. D'autant que les négociations sur la limitation des armements se transformaient peu à peu en moyen de pression sur le système soviétique vacillant – une pression rendue d'autant plus efficace qu'elles n'avaient pas été conçues à cette fin.

La dernière chance de Gorbatchev d'en finir rapidement avec la course aux armements, ou au moins d'accentuer la pression sur l'Alliance, s'évanouit à Reykjavik en 1986. Gorbatchev semble alors avoir été pris entre ses faucons et ses colombes, comme Khrouchtchev à propos de Berlin un quart de siècle auparavant. Il avait peut-être compris la vulnérabilité de la position de négociation américaine, et il avait presque sûrement pris conscience à ce moment-là des impératifs de la sienne. Mais ses conseillers militaires lui dirent sans doute que, s'il acceptait de démanteler tous les missiles tandis que l'IDS se déployait librement, rien n'empêcherait une administration américaine ultérieure de rompre l'accord et d'obtenir un avantage décisif sur un arsenal de missiles soviétique considérablement réduit (voire démantelé). Le raisonnement se défendait sur la forme, mais il était également vrai que le Congrès aurait refusé presque à coup sûr de financer l'IDS si un accord sur le contrôle des armements fondé sur la formule de Reykjavik avait entraîné la suppression de tous les missiles. Et il oubliait les avantages que l'Union soviétique retirerait de la controverse immanquablement suscitée par le plan de Reykjavik entre les États-Unis et toutes les autres puissances nucléaires.

La postérité impute plus volontiers un échec aux individus qu'aux circonstances. À vrai dire, la politique étrangère de Gorbatchev – notamment en matière de contrôle des armements – consistait en une remise à jour subtile de la stratégie soviétique de l'après-guerre. Et elle était en passe d'obtenir la dénucléarisation de l'Allemagne et de poser les prémisses d'une politique allemande plus nationale à partir de deux hypothèses : l'Amérique serait moins disposée à risquer une guerre nucléaire pour un pays qui refusait d'assumer les risques d'une stratégie nucléaire destinée à assurer sa propre défense ; l'Allemagne allait être de plus en plus tentée par l'idée d'un statut spécial.

Gorbatchev proposa un système visant à affaiblir l'Alliance atlantique dans un discours qu'il prononça devant le Conseil de l'Europe en 1989, et au cours duquel il exposa son idée d'une « maison commune européenne » – une structure imprécise s'étendant de Vancouver à Vladivostok dans laquelle tout le monde serait allié avec tout le monde, diluant le sens d'une alliance au point de la rendre sans objet. Mais il manquait un ingrédient à Gorbatchev : le temps, la condition première pour que sa politique parvienne à maturité. Seul un changement radical lui aurait permis de redistribuer les priorités. Mais, après Reykjavik, il fut obligé d'en revenir au long processus diplomatique afin de parvenir aux 50 % de réduction des forces stratégiques et à l'option zéro des missiles intermédiaires, qu'il faudrait des années pour mener à bien et qui restaient étrangers à son problème fondamental : la course aux armements vidait l'Union soviétique de sa substance.

En décembre 1988, Gorbatchev renonça aux avantages qui paraissaient à terme à sa portée et s'engagea à réduire unilatéralement les forces armées soviétiques. Le 7 décembre, dans un discours capital prononcé aux Nations unies, il annonça ainsi une réduction de 500 000 hommes et de 10 000 chars, dont la moitié de ceux qui étaient tournés vers l'OTAN. Les forces restantes stationnées en Europe centrale seraient réorganisées en vue de missions purement défensives. Désireux de calmer les inquiétudes de la Chine, Gorbatchev annonça aussi le retrait du « gros morceau » des forces soviétiques en Mongolie. Le caractère « unilatéral » des réductions était explicitement précisé. « Nous espérons que les États-Unis et les Européens prendront aussi quelques mesures », ajouta-t-il néanmoins d'un ton un peu chagrin<sup>39</sup>.

Le porte-parole de Gorbatchev, Guennadi Guerassimov, fournit l'explication : « Nous en finissons enfin avec ce mythe ressassé de la menace soviétique, la menace du pacte de Varsovie, d'une attaque de l'Europe<sup>40</sup>. » Mais des réductions unilatérales d'une telle ampleur révélaient soit une extraordinaire assurance, soit une faiblesse exceptionnelle. À ce moment de l'histoire, toutefois, l'assurance était bien étrangère au comportement des responsables soviétiques. Ce geste, inconcevable tout au long du demi-siècle qui venait de s'écouler, constituait en fait l'ultime justification de la théorie de l'endiguement dans sa version originelle formulée par Kennan : l'Amérique avait construit des positions de force et l'Union soviétique implosait.

Les hommes d'État ont autant besoin de chance que de sûreté de jugement. Et la fortune refusa tout simplement de sourire à Mikhaïl Gorbatchev. Le jour même de son discours spectaculaire aux Nations unies, il dut écourter sa visite en Amérique et regagner l'Union soviétique : un tremblement de terre dévastateur venait de frapper l'Arménie, volant la vedette, dans la presse, à l'abandon spectaculaire de la course aux armements.

Sur le front chinois, le contrôle des armements ne figurait pas parmi les priorités de Pékin. Les Chinois menaient une diplomatie à l'ancienne et assimilaient un relâchement des tensions à une sorte de règlement politique. Gorbatchev amorça son ouverture en direction de la Chine en proposant des conversations pour améliorer les relations entre les deux pays. « Je tiens à

souligner, déclara-t-il dans un discours prononcé à Vladivostok en juin 1986, que l'Union soviétique est disposée, à n'importe quel moment, à n'importe quel niveau, à débattre avec la Chine de mesures supplémentaires visant à créer un climat de bon voisinage. Nous espérons que la frontière qui nous sépare – je préférerais dire, qui nous lie – deviendra bientôt la voie de la paix et de l'amitié<sup>41</sup>.»

Mais il n'existait aucune école «psychiatrique», dans la diplomatie de Pékin, qui fût prête à étudier un changement de ton. Les dirigeants chinois posaient trois préalables à une amélioration des relations : la fin de l'occupation vietnamienne au Cambodge, le retrait soviétique d'Afghanistan, le retrait des unités soviétiques de la frontière sino-soviétique. Ces exigences ne pouvaient être satisfaites du jour au lendemain : il fallait d'abord obtenir l'accord de la direction soviétique, puis s'engager dans une longue période de négociations. Et ce n'est qu'au terme de presque trois ans de patients efforts dans ces trois directions que les implacables négociateurs de Pékin invitèrent le secrétaire général à discuter d'une amélioration générale des relations.

Une fois encore, la malchance s'acharna sur le dirigeant soviétique. Lorsqu'il arriva à Pékin en mai 1989, les manifestations des étudiants sur la place Tiananmen battaient leur plein ; la cérémonie d'accueil fut interrompue par des démonstrations d'hostilité contre ses hôtes. Plus tard, les cris des manifestants retentirent jusque dans le palais du Peuple, où se déroulaient les négociations. L'attention du monde se portait non sur les relations de Pékin avec Moscou, mais sur les efforts de la direction chinoise pour se maintenir au pouvoir. Une fois de plus, le rythme des événements limitait la marge de manœuvre de Gorbatchev.

À quelque problème qu'il s'attaquât, Gorbatchev se heurtait au même dilemme. Il avait pris les commandes au moment où la Pologne renouait avec l'agitation politique, Solidarnosc ne cessant de gagner en puissance depuis 1981, date à laquelle le général Jaruzelski l'avait réprimé. Aujourd'hui, le mouvement resurgissait sous la forme d'une force politique que Jaruzelski ne pouvait plus ignorer. En Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Allemagne de l'Est, la prépondérance des partis communistes se voyait contestée par des groupes qui exigeaient plus de liberté et invoquaient la troisième corbeille d'Helsinki. Et les réunions périodiques de la CSCE ne laissaient aucune chance d'enterrer le problème.

Les dirigeants communistes d'Europe de l'Est se retrouvaient dans une situation qui se révéla sans issue. Pour contenir les pressions intérieures, ils devaient mener une politique plus nationale, qui les obligeait en retour à affirmer leur indépendance par rapport à Moscou. Mais, comme leurs concitoyens voyaient en eux l'émanation du Kremlin, une politique étrangère nationaliste ne suffisait pas à calmer leur opinion publique. Force leur était de compenser leur manque de crédibilité par une démocratisation de leurs structures internes. Mais il apparut vite que le parti communiste – même là où il contrôlait encore les médias – se prêtait mal au débat démocratique : c'était un instrument fait pour s'emparer du pouvoir et s'y accrocher au nom d'une minorité. Les communistes savaient gouverner en s'appuyant sur la police

secrète, non sur le bulletin de vote. Les leaders communistes d'Europe de l'Est se trouvaient ainsi pris dans un cercle vicieux : plus ils menaient une politique étrangère nationaliste, plus les exigences de démocratisation se faisaient insistantes ; plus ils démocratisaient, plus les pressions pour les remplacer s'accroissaient.

La situation de l'Union soviétique se révélait encore plus insoluble. Aux termes de la doctrine Brejnev, le Kremlin aurait dû étouffer dans l'œuf la révolution qui grignotait l'orbite de satellites. Or non seulement Gorbatchev n'en avait pas la moindre intention, mais s'il s'y était résolu, sa politique étrangère s'en serait trouvée compromise. Cette politique aurait, en effet, consolidé l'OTAN et la coalition *de facto* sino-américaine, et intensifié la course aux armements. Gorbatchev se vit ainsi de plus en plus contraint de choisir entre le suicide politique et l'érosion lente de son pouvoir.

La solution qu'il choisit consista à accentuer la libéralisation. Dix ans auparavant, il aurait pu redresser la barre ; à la fin des années 1980, il était impensable qu'il parvienne à reprendre les choses en main. Quoi qu'il en soit, il rompit progressivement avec la doctrine Brejnev. Les communistes libéraux prirent le pouvoir en Hongrie ; Jaruzelski fut autorisé à traiter avec Solidarnosc en Pologne. Et en juillet 1989, s'adressant au Conseil de l'Europe, Gorbatchev parut non seulement renoncer à la doctrine Brejnev, qui reconnaissait à l'Union soviétique le droit d'intervenir en Europe de l'Est, mais à l'orbite de satellites elle-même.

L'ordre politique et social de tel ou tel pays a changé par le passé et peut changer dans le futur. Mais ce changement est l'affaire exclusive du peuple de ce pays et c'est son choix [...]. Toute ingérence dans les affaires intérieures et toute tentative pour restreindre la souveraineté des États – amis, alliés ou autres – sont inadmissibles [...]. Il est temps de ranger aux archives les postulats de la période de la guerre froide, quand l'Europe était considérée comme une arène d'affrontement, divisée en « sphères d'influence »<sup>42</sup>.

Le coût du maintien de la sphère soviétique était devenu prohibitif. Pourtant, même ce discours fut jugé trop évasif – alors qu'il était des plus clairs, rapporté à la tradition soviétique. En octobre 1989, à l'occasion d'une visite en Finlande, Gorbatchev renonça donc *explicitement* à la doctrine Brejnev. Son porte-parole, Guerassimov, déclara d'un ton badin aux journalistes que Moscou avait adopté la « doctrine Sinatra ». « Vous connaissez cette chanson de Frank Sinatra, *I Did It My Way* ? La Hongrie et la Pologne le font à leur façon<sup>43</sup>. »

Il était trop tard pour sauver les communistes en Europe de l'Est et en Union soviétique. Et le pari qu'avait fait Gorbatchev en s'engageant sur la voie de la libéralisation ne pouvait qu'échouer. Dans la mesure où il avait perdu son caractère monolithique, la démoralisation gagna en effet le parti communiste. La libéralisation se révélait incompatible avec le régime soviétique : les communistes ne pouvaient pas se transformer en démocrates sans cesser d'être communistes, une équation que Gorbatchev ne comprit jamais, à la différence d'Eltsine.

En octobre 1989 également, Gorbatchev se rendit à Berlin pour commémorer le quarantième anniversaire de la création de la République démocratique allemande et enjoindre par la même occasion à son dirigeant stalinien, Erich Honecker, de mener une politique plus axée sur les réformes. Il ne se serait sûrement pas rendu à cette commémoration s'il avait un instant soupçonné qu'il n'y en aurait jamais d'autre, ainsi que le suggère le discours qu'il prononça à cette occasion :

« On nous demande constamment de liquider telle ou telle division. Nous devons régulièrement nous entendre dire : « Que l'URSS se débarrasse du mur de Berlin, après quoi nous croirons à ses intentions pacifiques. »

Nous n'idéalisons pas l'ordre qui s'est créé en Europe. Mais le fait est que, jusqu'à maintenant, l'attention portée aux réalités de l'après-guerre a assuré la paix sur le continent. Chaque fois que l'Ouest a tenté de redessiner la carte de l'Europe de l'après-guerre, cela s'est traduit par une détérioration de la situation internationale<sup>44</sup>. »

Or, quatre semaines plus tard seulement, le mur de Berlin tombait, et moins de dix mois après Gorbatchev acceptait l'unification de l'Allemagne et son appartenance à l'OTAN. À ce moment-là, tous les gouvernements communistes de l'ancienne orbite de satellites avaient été renversés et le pacte de Varsovie s'était effondré. On assistait à l'inversion de Yalta. L'histoire avait mis en évidence l'absurdité des forfanteries de Khrouchtchev, selon qui le communisme devait enterrer le capitalisme. L'Union soviétique, après s'être épuisée pendant quarante ans à vouloir déstabiliser la cohésion occidentale à force de menaces et de pressions, en était réduite à solliciter le bon vouloir des Occidentaux parce qu'elle avait davantage besoin de leur aide que de ses satellites. Le 14 juillet, Gorbatchev lança un appel au sommet du G7 qui réunissait les chefs de gouvernement des démocraties industrialisées :

Notre perestroïka est inséparable d'une politique visant à assurer notre pleine participation à l'économie mondiale. Le monde a tout à gagner de l'ouverture d'un marché aussi considérable que l'Union soviétique<sup>45</sup>.

Gorbatchev avait joué son va-tout sur deux hypothèses : la libéralisation allait moderniser l'Union soviétique, l'Union soviétique serait alors en mesure de maintenir son statut de grande puissance sur la scène internationale. Aucune ne se vérifia, et la base intérieure de Gorbatchev s'effondra aussi honteusement que l'orbite de satellites.

Archimède disait : « Donnez-moi un endroit où me tenir et je ferai bouger le monde. » Les révolutions consomment leurs enfants, car les révolutionnaires comprennent rarement que, passé un certain degré de désintégration sociale, il n'y a plus de points fixes à partir desquels faire levier. Gorbatchev posait qu'un parti communiste réformé pouvait propulser la société soviétique dans le monde moderne. Mais il ne put se résoudre à accepter que le communisme

soit le problème et non la solution. Pendant deux générations, le parti communiste avait réprimé la pensée libre et détruit l'initiative individuelle. En 1990, la planification centralisée s'était fossilisée, et les divers organismes conçus pour contrôler les moindres aspects de la vie de tous les jours devaient conclure à présent des traités de non-agression avec les groupes mêmes qu'ils étaient censés contrôler. La discipline s'était transformée en routine, et la tentative de Gorbatchev pour libérer l'initiative déclencha le chaos.

Les difficultés de Gorbatchev commencèrent à un niveau très élémentaire, lorsqu'il essaya d'améliorer la productivité et d'introduire des éléments d'économie de marché. Il apparut presque aussitôt que le système planifié était absolument dénué de responsabilité et qu'il y manquait par conséquent la condition la plus essentielle au bon fonctionnement de l'économie. La théorie stalinienne postulait la prédominance d'un plan centralisé, mais la réalité était tout autre. Ce qu'on appelait « le plan » n'était en fait que le fruit de la collusion généralisée d'énormes bureaucraties, autrement dit l'expression d'un abus de confiance massif, destiné à induire en erreur les autorités centrales. Les gestionnaires responsables de la production, les ministères chargés de la distribution et les planificateurs censés émettre des directives naviguaient tous au jugé, car ils n'avaient aucune idée de la demande prévisible ni aucun moyen d'adapter leurs programmes une fois ceux-ci fixés. En conséquence, chaque unité du système se fixait des cibles modestes, dissimulant ses insuffisances grâce à des tractations passées avec les autres unités, tout cela bien sûr dans le dos de l'appareil centralisé officiel. Tous les éléments d'incitation allaient à l'encontre de l'innovation, et il était impossible de rectifier quoi que ce soit tant la vérité avait peu de place dans ce système. L'Union soviétique était au fond revenue aux balbutiements de l'État russe; elle s'était transformée en un gigantesque village Potemkine.

Les tentatives de réforme croulèrent sous le poids du *statu quo*, comme elles l'avaient déjà fait à l'époque de Khrouchtchev, puis de Kossyguine. Étant donné que 25 % au moins du budget de la nation servaient à subventionner les prix, aucun étalon ne donnait la mesure objective du rendement ou de la demande économique. Et les biens n'étant pas achetés mais alloués, la corruption était devenue le seul mode d'expression du marché.

Conscient de la stagnation généralisée, Gorbatchev manquait néanmoins de l'imagination (ou de la compétence) nécessaire pour en briser la logique. D'autant que les divers services de contrôle étaient devenus, avec le temps, un élément du problème. Le parti communiste, jadis instrument de révolution, n'avait en fait d'autre fonction dans ce système que de superviser ce qu'il ne comprenait pas – problème qu'il avait résolu en agissant en collusion avec ce qu'il était censé contrôler. L'élite communiste formait désormais une classe mandarinale de privilégiés; théoriquement responsable de l'orthodoxie nationale, elle s'ingéniait à préserver ses avantages.

Gorbatchev avait fondé son programme de réforme sur deux éléments : la *perestroïka* (ou restructuration) pour se gagner l'appui des nouveaux technocrates, et la *glasnost* (la libéralisation politique), destinée à mobiliser l'intelligentsia, depuis si longtemps mise à mal. Mais, comme il n'existait pas

d'institutions capables de canaliser la liberté d'expression et d'instaurer un débat public authentique, la *glasnost* se retourna contre elle-même. Et comme on ne disposait pas de ressources autres que celles qui étaient réservées à l'armée, les conditions de vie ne s'améliorèrent pas. Gorbatchev se coupa ainsi peu à peu de tout soutien institutionnel, sans se gagner pour autant celui de l'opinion. La *glasnost* se révélait décidément incompatible avec la *perestroïka*. Même les critiques visant les dirigeants d'autrefois commencèrent à faiblir. En 1989, un jeune membre de l'équipe de Gorbatchev qui avait mission de m'accompagner au Kremlin me déclara : « autant dire, c'est que tous les citoyens soviétiques de plus de vingt-cinq ans ont gaspillé leur vie. »

Les seuls groupes qui comprenaient la nécessité d'entreprendre des réformes – sans, toutefois, être prêts à souscrire au remède – étaient les services de sécurité. Le KGB connaissait, par les rapports de ses services de renseignement, l'étendue du retard pris par l'Union soviétique dans la compétition technologique avec l'Ouest. Les forces armées avaient tout intérêt à évaluer correctement les capacités de leur principal adversaire. Cependant, le fait de comprendre le problème ne fournit pas la solution. Les services de sécurité montraient presque autant d'ambivalence que Gorbatchev. Le KGB appuierait la *glasnost* tant qu'elle ne saperait pas la discipline civile ; et l'armée ne trouva rien à redire à la *perestroïka* aussi longtemps que Gorbatchev ne chercha pas à se procurer les ressources nécessaires à son programme de modernisation par une réduction des forces armées.

La première initiative de Gorbatchev, faire du parti communiste un instrument de réforme, fut torpillée par les tenants des droits acquis ; la suivante – affaiblir la structure communiste, tout en la préservant – détruisit l'instrument fondamental du régime soviétique. On avait prévu deux étapes : extraire du parti le centre du pouvoir de Gorbatchev pour le relocaliser dans la structure parallèle du gouvernement, et favoriser un mouvement vers l'autonomie régionale et locale.

Gorbatchev commit une erreur de calcul sur ces deux points. Depuis Lénine, le parti communiste formait l'unique instance définissant la politique. Le gouvernement était l'organe exécutif qui mettait celle-ci en œuvre, mais il ne la concevait pas. Le secrétaire général du parti communiste occupait la position déterminante ; de Lénine à Brejnev, le dirigeant communiste exerça rarement des fonctions au gouvernement. De sorte que les individus ambitieux et entreprenants visaient la hiérarchie communiste, tandis que l'appareil gouvernemental attirait les administrateurs dépourvus de flair politique, voire peu intéressés par la détermination des grandes orientations. En organisant son quartier général, jusque-là installé au sein du parti communiste, au gouvernement, Gorbatchev confia sa révolution à une armée de bureaucrates.

Sa politique visant à favoriser l'autonomie régionale aboutit à la même impasse. Gorbatchev ne parvint jamais à concilier son désir de trouver une alternative populaire au communisme et la méfiance léniniste que lui inspirait la volonté du peuple. Il conçut donc un système d'élections essentiellement locales, où les partis nationaux – autres que le parti communiste – étaient proscrits. Mais

lorsque, pour la première fois dans l'histoire russe, les gouvernements locaux et régionaux purent être élus par le peuple, les fautes de l'histoire russe retombèrent sur leurs auteurs. Depuis trois siècles, la Russie absorbait des nationalités en Europe, en Asie et au Moyen-Orient, mais sans réussir à les rallier au pouvoir central. C'est donc en bonne logique que les nouveaux gouvernements non russes élus, qui représentaient près de la moitié de la population soviétique, commencèrent à contester leurs maîtres historiques.

Gorbatchev n'avait pas de base électorale solide. Il se mit à dos le vaste réseau des droits acquis qui caractérisait l'État léniniste, mais sans parvenir à rallier à sa cause de nouveaux partisans du fait qu'il ne se décidait pas à proposer de solution de remplacement viable au communisme. Ainsi, s'il avait correctement identifié les problèmes de sa société, il n'avait pas réussi à se départir des œillères produites par le système. Tel un homme enfermé dans une pièce aux vitres parfaitement transparentes et incassables, il pouvait observer le monde extérieur assez distinctement, mais les conditions régnant dans la pièce le condamnaient à ne pas tout à fait comprendre ce qu'il voyait.

Plus la *perestroïka* et la *glasnost* duraient, plus Gorbatchev s'isolait, et plus il perdait confiance. Lorsque je fis sa connaissance au début de 1987, c'était un homme enjoué qui ne doutait pas une seconde que le bricolage auquel il se livrait allait permettre à son pays de reprendre sa marche vers la suprématie. Un an plus tard, cette belle assurance avait déjà fondu. « N'importe comment, remarqua-t-il, l'Union soviétique ne sera plus jamais la même » – une réflexion curieusement ambiguë à propos de ses travaux d'Hercule. Lorsque nous nous rencontrâmes au début de 1989, il me confia que Chevardnadze et lui avaient fini par conclure, à un moment quelconque des années 1970, que le système communiste devait être changé de fond en comble. Je lui demandai comment lui, un communiste, était parvenu à cette conclusion. « C'était facile de savoir ce qui n'allait pas, déclara Gorbatchev. La difficulté, c'était de savoir ce qui allait. »

Gorbatchev ne trouva jamais la réponse. Pendant sa dernière année au pouvoir, il fut comme en proie à un cauchemar : il voyait la catastrophe s'abattre sur lui mais était incapable de la détourner ou de s'enfuir. Habituellement, les concessions ont pour but d'installer un coupe-feu pour préserver un point qu'on juge essentiel. Gorbatchev obtint l'inverse. Chaque nouvelle réforme s'apparentait à une demi-mesure et accélérait, de ce fait, le déclin soviétique. Chaque concession ouvrait la porte à la suivante. En 1990, les États baltes firent sécession et l'Union soviétique commença à se désintégrer. Pour comble d'ironie, le principal rival de Gorbatchev mit à profit le processus responsable de l'éclatement de l'empire russe – constitué pendant plus de trois siècles – pour le renverser lui-même. En sa qualité de président de la Russie, Eltsine proclama en effet la souveraineté de l'État (et, implicitement, des autres républiques soviétiques), abolissant de fait l'Union soviétique et, avec elle, la position de Gorbatchev qui en avait la présidence. Gorbatchev prit la juste mesure de la situation, mais il agit à la fois trop vite et trop lentement : trop vite par rapport à ce que pouvait supporter son système, trop lentement pour arrêter un effondrement en pleine accélération.

Dans les années 1980, les deux superpuissances avaient, l'une comme l'autre, besoin de temps pour se rétablir. La politique de Reagan libéra les énergies de sa société ; Gorbatchev mit en évidence les dysfonctionnements de la sienne. Les problèmes de l'Amérique réagirent aux nouvelles orientations politiques ; en Union soviétique, la réforme entraîna une crise accélérée du système.

En 1991, les démocraties avaient gagné la guerre froide. Mais, à peine venaient-elles de remporter une victoire dépassant leurs plus belles espérances que le débat originel sur la guerre froide repartit de plus belle. L'Union soviétique avait-elle vraiment constitué une menace ? Ne se serait-elle pas délitée même sans les pressions de la guerre froide ? La guerre froide n'avait-elle pas été une invention de responsables irascibles qui avaient perturbé l'harmonie naturelle de l'ordre international ?

En janvier 1990, le magazine *Time* fit de Gorbatchev son « Homme de la décennie », profitant de l'occasion pour publier un article exposant l'essence de cette thèse. « Les colombes du grand débat des quarante dernières années ont toujours été dans le vrai », affirmait son auteur<sup>46</sup>. L'empire soviétique n'avait jamais représenté une véritable menace. La politique américaine ne se justifiait en rien et avait même retardé les bouleversements soviétiques. La politique des démocraties pendant ces quarante années ne pouvait rien inscrire à son actif, pas même un changement de la politique *étrangère* soviétique. Et, si vraiment rien n'avait été accompli et si les événements étaient survenus d'eux-mêmes, il n'y avait aucune leçon à tirer de la chute de l'empire soviétique – aucune, en particulier, qui puisse engager l'Amérique dans la construction du nouvel ordre mondial rendue nécessaire par la fin de la guerre froide. Le débat américain se mordait la queue. On entendit à nouveau le vieux chant de sirène de l'isolationnisme américain : l'Amérique n'a pas vraiment gagné la guerre froide mais l'Union soviétique, elle, l'a bel et bien perdue, et on aurait donc pu faire l'économie de quarante ans d'efforts puisque tout se serait aussi bien passé – voire mieux – si l'Amérique ne s'en était pas mêlée.

Selon une autre version du même raisonnement, il y avait bien eu une guerre froide et elle avait bien été gagnée, mais par l'*idée* de démocratie, qui aurait triomphé indépendamment des décisions géostratégiques liées au conflit Est-Ouest. Cette théorie éludait elle aussi la réalité. La démocratie politique et la notion de liberté avaient indiscutablement fourni un point de ralliement aux mécontents – notamment en Europe centrale –, et la répression des croyants était devenue de plus en plus délicate à mesure que le moral des instances gouvernantes faiblissait. Mais la démoralisation avait résulté de la stagnation du système et du fait que les élites communistes – plus elles étaient placées haut, moins elles avaient de chance de connaître la réalité – avait pris de plus en plus conscience que leur système était en train de perdre la lutte dont il avait fait son but ultime tout au long de sa longue et brutale histoire. C'était, au mieux, l'histoire de la poule et de l'œuf. La théorie démocratique avait rallié les opposants au communisme, mais, seule, elle n'aurait pas pu gagner la partie si vite sans la débandade de la politique étrangère communiste et, en définitive, de la société communiste.

C'était certainement le point de vue des exégètes marxistes des affaires internationales, rompus à l'analyse du « rapport des forces », et qui eurent beaucoup moins de mal à découvrir les causes de l'effondrement soviétique que les observateurs américains. En 1989, Fred Halliday, professeur marxiste de la London School of Economics, parvint à la conclusion que l'équilibre de forces s'était modifié en faveur de l'Amérique<sup>47</sup>. Halliday y voyait une tragédie, mais, à la différence des Américains qui pratiquaient l'autoflagellation et rechignaient à en attribuer le mérite à leur propre pays ou à ses dirigeants, il reconnaissait qu'un changement décisif en politique internationale s'était produit pendant les années Reagan. L'Amérique avait réussi à faire monter le coût de l'engagement soviétique dans le tiers monde au point que, dans un chapitre fort justement intitulé « Le socialisme sur la défensive », Halliday interprétait la « nouvelle pensée » de Gorbatchev comme une tentative pour alléger les pressions américaines.

La preuve la plus solide à l'appui de cette thèse provenait de sources soviétiques. À partir de 1988, les spécialistes soviétiques avaient en effet commencé à reconnaître la responsabilité de l'Union soviétique dans la détérioration de la détente. Plus lucides sur les prémisses de la détente que beaucoup de censeurs américains, les commentateurs soviétiques soulignaient ainsi qu'elle avait été le moyen utilisé par Washington pour empêcher Moscou de remettre en question le *statu quo* militaire et politique. En violant cette entente tacite et en recherchant des gains unilatéraux, la direction Brejnev avait provoqué la réaction des années Reagan, qui avait excédé ce que les Soviétiques étaient capables de gérer.

Un des premiers et des plus intéressants commentaires « révisionnistes » émanait de Viatcheslav Dashitchev, professeur à l'Institut pour l'économie socialiste mondiale. Dans un article de la *Literatournaïa Gazeta* du 18 mai 1988<sup>48</sup>, Dashichev expliquait que les « erreurs de calcul et l'incompétence » historiques de la direction Brejnev avaient uni toutes les grandes puissances mondiales dans une coalition contre l'Union soviétique, et entraîné une course aux armements dont celle-ci n'avait pu soutenir le coût. La politique soviétique traditionnelle, consistant à se couper de la communauté mondiale tout en s'efforçant de la déstabiliser, devait donc être abandonnée. Dashichev écrivait :

[...] dans l'idée que s'en faisait l'Ouest, la direction soviétique exploitait activement la détente pour augmenter ses propres forces militaires, recherchant la parité avec les États-Unis et en général avec toutes les puissances adverses – un fait sans précédent historique. Les États-Unis, paralysés par la catastrophe du Viêt-nam, prirent ombre de l'expansion de l'influence soviétique en Afrique, au Proche-Orient et dans les autres régions.

[...] L'« effet en retour » plaçait l'Union soviétique dans une position extrêmement difficile en matière de politique étrangère et d'économie. Elle se heurtait aux grandes puissances mondiales : les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Japon, le Canada et la

Chine. Une opposition à leur potentiel considérablement supérieur dépassait de loin, et dangereusement, les capacités de l'URSS<sup>49</sup>.

Cette idée fut reprise aussi par le ministre soviétique des Affaires étrangères, Edouard Chevardnadze, le 25 juillet 1988, lors d'une réunion au ministère<sup>50</sup>. Il dressa la liste des erreurs soviétiques : la débâcle afghane, la querelle avec la Chine, la trop longue sous-estimation de la Communauté européenne, la course aux armements coûteuse, l'abandon en 1983-1984 des négociations sur le contrôle des armements de Genève, la décision soviétique de déployer les SS-20, et la doctrine de défense soviétique selon laquelle l'URSS devait être aussi forte que n'importe quelle coalition potentielle d'États dirigée contre elle. Autrement dit, Chevardnadze remettait en question presque tout ce que l'Union soviétique avait fait pendant un quart de siècle. Ce qui revenait à reconnaître implicitement que la politique occidentale avait eu des répercussions considérables sur l'Union soviétique : si les démocraties n'avaient pas sanctionné son aventurisme, la politique soviétique aurait pu être couronnée de succès et n'appeler aucune réévaluation.

La fin de la guerre froide, recherchée par la politique américaine pendant huit administrations successives, ressemblait beaucoup à ce qu'avait prévu George Kennan en 1947. Indépendamment de la politique accommodante qu'avait pu mener l'Ouest, le système soviétique avait dû brandir le spectre d'un ennemi extérieur permanent pour justifier les souffrances qu'il imposait à son peuple et maintenir en activité les forces armées et l'appareil de sécurité essentiels à son autorité. Lorsque, sous la pression des réactions cumulées de l'Ouest qui culminèrent pendant les années Reagan, le XXVII<sup>e</sup> congrès du parti infléchit la doctrine officielle et la fit passer de la coexistence à l'interdépendance, le fondement moral de la répression intérieure disparut. Il apparut alors clairement, comme Kennan l'avait prévu, que l'Union soviétique, dont les citoyens avaient été formés à la discipline et n'étaient pas prêts à passer brutalement au compromis et à l'accommodement, allait devenir du jour au lendemain « une des nations les plus faibles et les plus pitoyables<sup>51</sup> », alors qu'elle figurait parmi les plus fortes.

Comme on l'a noté plus haut, Kennan finit par croire que sa politique d'endiguement avait été militarisée à l'excès. Il serait plus exact de dire que, comme toujours, l'Amérique avait balancé entre une confiance excessive dans la stratégie militaire et une dépendance subjective tout aussi excessive par rapport à la conversion de l'adversaire. Moi-même, j'avais critiqué beaucoup de politiques menées sous le label de l'endiguement. Pourtant, la politique américaine se révélait d'une remarquable clairvoyance dans son orientation générale, et elle resta d'une remarquable logique pendant les diverses administrations, où se succédèrent pourtant des personnalités d'une diversité stupéfiante.

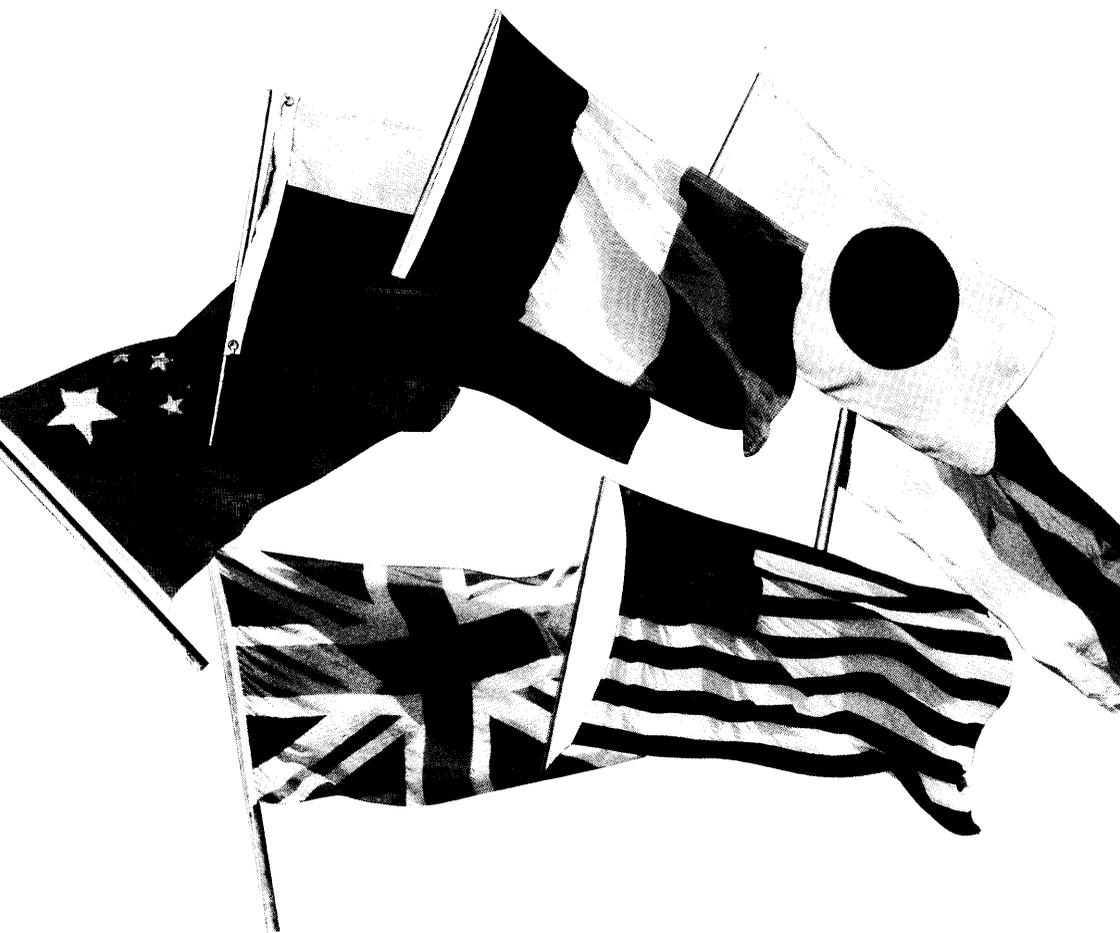
Si l'Amérique n'avait pas organisé la résistance lorsqu'un empire communiste sûr de lui agissait comme s'il représentait le monde du futur et invitait les peuples et les dirigeants de la planète à croire à cette éventualité, les partis

communistes, qui étaient déjà si puissants dans l'Europe de l'après-guerre, auraient peut-être triomphé. La série de crises sur Berlin auraient mis à mal la résistance, et elles se seraient multipliées. Exploitant le traumatisme de l'Amérique après le Viêt-nam, le Kremlin envoya des forces par procuration en Afrique et ses propres unités en Afghanistan. L'URSS serait devenue infiniment plus audacieuse si l'Amérique n'avait pas protégé l'équilibre des forces mondial ni aidé à la reconstruction des sociétés démocratiques. Le fait que l'Amérique ne concevait pas son rôle en termes d'équilibre des forces ajouta à son expérience déjà douloureuse et compliqua le processus, mais permit aussi de susciter un engagement et une inventivité sans précédent. Et une vérité demeura : c'est l'Amérique qui avait préservé l'équilibre planétaire, donc la paix mondiale.

La victoire dans la guerre froide ne saurait être inscrite au palmarès d'une seule administration. Elle résulta de la convergence de quarante années d'efforts entrepris par les deux partis américains et de soixante-dix ans de fossilisation communiste. Le phénomène Reagan jaillit de la rencontre fortuite d'une personnalité et de l'histoire : dix ans plus tôt, Reagan aurait paru trop militant, dix ans plus tard trop obsessionnel. La combinaison d'un militantisme idéologique propre à rallier le peuple américain et de la souplesse diplomatique, que les conservateurs n'auraient jamais pardonnée à un autre président, se révéla exactement ce qu'il fallait dans une période où l'Union soviétique, affaiblie, doutait d'elle-même.

Or la politique étrangère de Reagan s'apparentait davantage à un somptueux coucher de soleil qu'à l'aube d'une ère nouvelle. On aurait dit que la guerre froide avait été faite sur mesure pour répondre aux préjugés américains. Il y avait eu un défi idéologique à relever et c'est lui qui avait permis de mobiliser l'opinion autour des maximes de toujours. Et il avait bel et bien existé une menace militaire, dont la source était sans ambiguïté. Mais déjà, les affres que l'Amérique avait connues, de Suez au Viêt-nam, s'expliquaient par le fait qu'elle avait dû appliquer ses principes universels à des cas spécifiques qui s'y prêtaient peu.

Dans le monde de l'après-guerre froide, il n'existe pas de défi idéologique dominant ni, à l'heure où ces lignes sont écrites, d'affrontement géostratégique unique. Presque toutes les situations sont des cas particuliers. Et si la doctrine de l'exceptionnalisme a inspiré la politique étrangère de l'Amérique et donné aux États-Unis la force d'âme nécessaire pour triompher dans la guerre froide, le monde multipolaire du XXI<sup>e</sup> siècle exigera des applications infiniment plus subtiles. L'Amérique devra enfin relever le défi qu'elle a pu éluder pendant la plus grande partie de son histoire : elle devra déterminer si l'idée qu'elle se fait d'elle-même, un phare ou un croisé, peut encore régler ses choix – si, en bref, il est indispensable ou non qu'elle élabore une définition de son intérêt national.



## Le nouvel ordre mondial reconsidéré

À l'aube de la dernière décennie du xx<sup>e</sup> siècle, la doctrine Wilson semblait triompher. L'idéologie communiste et la géopolitique soviétique avaient été simultanément vaincues. L'opposition morale au communisme s'était fondue dans la résistance à l'expansionnisme soviétique. On ne pouvait donc s'étonner d'entendre le président Bush affirmer en des termes purement wilsoniens son espoir que se mette en place un nouvel ordre mondial :

Nous avons la vision d'un nouveau partenariat des nations qui transcendera la guerre froide. Un partenariat fondé sur la consultation, la coopération et l'action collective, s'exerçant en particulier par l'entremise des organisations internationales et régionales. Un partenariat fondé sur les principes et la suprématie du droit et soutenu par un partage équitable des coûts comme de l'engagement. Un partenariat qui aura pour but plus de démocratie, plus de prospérité, plus de paix, et moins d'armements <sup>1</sup>.

Le successeur démocrate de Bush, le président Bill Clinton, décrit les buts de l'Amérique en des termes très voisins, en insistant sur le thème de l'« élargissement de la démocratie » :

Dans une ère caractérisée par de nouveaux périls et de nouvelles possibilités, notre but premier doit être d'étendre et de renforcer la communauté mondiale des démocraties fondées sur le marché. Pendant la guerre froide, nous nous sommes efforcés de faire barrage au danger qui menaçait la survie des institutions libres. Nous voulons aujourd'hui élargir le cercle des nations qui vivent sous ces institutions libres, car nous rêvons du jour où les opinions et les énergies de chacun pourront s'exprimer pleinement dans un monde de démocraties florissantes, qui coopéreront les unes avec les autres et vivront en paix <sup>2</sup>.

Pour la troisième fois au cours du siècle, l'Amérique affirmait ainsi son intention de construire un nouvel ordre mondial en appliquant ses valeurs nationales à la planète. Et, pour la troisième fois, l'Amérique semble dominer la scène internationale. En 1918, Wilson avait projeté son ombre imposante sur une Conférence de la paix où les alliés de l'Amérique dépendaient trop de celle-ci pour faire entendre leurs inquiétudes. Vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, Franklin Delano Roosevelt et Truman parurent à leur tour en mesure de remodeler la planète sur le modèle américain.

La fin de la guerre froide a vu resurgir la tentation de façonner le contexte international à l'image de l'Amérique. Wilson en avait été empêché par l'isolationnisme de ses concitoyens, et Truman s'était heurté à l'expansionnisme communiste. Dans le monde de l'après-guerre froide, les États-Unis sont la seule superpuissance à avoir la capacité d'intervenir aux quatre coins du monde. Or la puissance est devenue plus diffuse, et les problèmes requérant l'intervention de forces militaires se sont raréfiés. Victorieuse de la guerre froide, l'Amérique s'est vue propulsée dans un monde qui présente de nombreuses ressemblances avec le système d'États européen des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, et avec des pratiques que les hommes d'État et les penseurs américains ont régulièrement contestées. L'absence de menace idéologique ou stratégique dominante donne aux nations la liberté de mener des politiques étrangères de plus en plus fondées sur leur intérêt national immédiat. Dans un système international où cinq ou six grandes puissances cohabitent avec une multiplicité d'États secondaires, l'ordre devra surgir, comme dans les siècles passés (à quelques différences près), de la conciliation et de l'équilibre d'intérêts nationaux concurrents.

Bush et Clinton ont parlé l'un comme l'autre du nouvel ordre mondial comme s'il se trouvait à portée de la main. Or il est encore en gestation, et le siècle prochain sera largement entamé lorsqu'il prendra sa forme définitive. Prolongement du passé pour une part, entièrement neuf pour une autre, le nouvel ordre mondial apportera, comme ceux auxquels il succède, la réponse à trois questions : quelles sont les unités fondamentales de l'ordre international ? Comment s'exerce leur interaction ? Quels sont les buts expliquant cette interaction ?

Les systèmes internationaux ont une vie précaire. Chaque « ordre international » exprime un désir de permanence ; une connotation d'éternité s'attache à ces termes. Or les éléments qui les composent sont perpétuellement en mouvement ; et l'on constate que de siècle en siècle la durée de ces systèmes se réduit. L'ordre né de la paix de Westphalie subsista cent cinquante ans ; le système créé par le congrès de Vienne, cent ans ; l'ordre international caractérisé par la guerre froide disparut au bout de quarante ans. (Le règlement de Versailles n'instaura pas un ordre respecté par les grandes puissances et ne fut guère plus qu'un armistice entre deux guerres mondiales.) Jamais encore les composantes de l'ordre mondial, leur capacité d'interaction et leurs objectifs ne s'étaient transformés si vite, si profondément ni à une échelle aussi mondiale.

Chaque fois que les entités formant un ordre international changent de caractère, il s'ensuit inévitablement une période de troubles. La guerre de Trente Ans résulta en grande partie du passage de sociétés féodales, fondées sur la tradition et prétendant à l'universalité, au système d'États moderne reposant sur la raison d'État. Les guerres de la Révolution française marquèrent la transition vers l'État-nation, défini par une communauté de langue et de culture. Celles du xx<sup>e</sup> siècle eurent pour cause la désintégration de l'empire des Habsbourg et de l'Empire ottoman, la contestation de l'hégémonie européenne et la fin du colonialisme. À chaque transition, ce qu'on prenait pour acquis – les États multinationaux au xix<sup>e</sup> siècle, le colonialisme au xx<sup>e</sup> – devint brusquement anachronique.

Depuis le congrès de Vienne, la politique étrangère s'occupe de relier les nations entre elles – d'où l'expression de « relations internationales ». Au xix<sup>e</sup> siècle, l'apparition d'une seule nouvelle nation – comme l'Allemagne unifiée – a suffi à produire des décennies d'effervescence. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, près d'une centaine de nouvelles nations ont vu le jour, très différentes, pour beaucoup d'entre elles, de l'État-nation classique d'origine européenne. La chute du communisme en Union soviétique et l'éclatement de la Yougoslavie ont donné naissance à vingt autres nations, dont beaucoup se sont appliquées à répéter des effusions de sang séculaires.

La nation européenne du xix<sup>e</sup> siècle se fondait sur la communauté de langue et de culture ; compte tenu de la technologie de l'époque, elle fournissait un cadre optimal à la sécurité et au développement économique, et à une action sur la scène internationale. Dans le monde de l'après-guerre froide, les États-nations européens traditionnels – les pays qui formaient le Concert européen jusqu'à la Première Guerre mondiale – manquent des ressources voulues pour jouer un rôle mondial. La réussite des efforts qu'ils déploient pour se regrouper en Union européenne déterminera leur influence future. Unie, l'Europe restera une grande puissance ; divisée en États nationaux, elle rétrogradera au second rang.

Les troubles liés à l'apparition d'un nouvel ordre mondial tiennent en partie au fait que trois types au moins d'États se qualifiant eux-mêmes de « nations » agissent en interaction, tout en ne présentant que quelques-uns des attributs historiques des États-nations. On trouve d'abord les éclats ethniques des

empires en voie de désintégration, ainsi les États succédant à la Yougoslavie ou à l'Union soviétique. Obsédés par des griefs historiques et une quête séculaire d'identité, ils s'efforcent essentiellement d'avoir le dernier mot dans des rivalités ethniques anciennes. L'ordre international dépasse de beaucoup leur champ d'intérêt et, souvent, leur imagination. Comme les États secondaires pris dans la guerre de Trente Ans, ils veulent préserver leur indépendance et accroître leur puissance, sans se soucier de considérations internationales.

Certaines nations postcoloniales constituent un phénomène distinct. Très souvent, leurs frontières actuelles ont été tracées par les puissances impériales pour simplifier leur administration. Ainsi l'Afrique française, dotée d'un littoral étendu, était fractionnée en dix-sept unités administratives, dont chacune forme aujourd'hui un État. L'Afrique belge (l'ancien Congo devenu Zaïre) ne jouissait que d'un très étroit débouché sur la mer et était, de ce fait, gouvernée comme une seule unité, alors qu'elle représentait une zone aussi vaste que l'Europe de l'Ouest. Ces conditions ont fait que l'État est trop souvent devenu synonyme d'armée, laquelle constituait habituellement la seule institution « nationale ». Lorsque ce titre de propriété a disparu, il en a souvent résulté une guerre civile. Si l'on appliquait à ces nations les critères définissant la nation du XIX<sup>e</sup> siècle ou le principe wilsonien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il s'ensuivrait inévitablement un réalignement des frontières radical dont les conséquences sont imprévisibles. Pour ces nations, l'alternative au *statu quo* territorial réside dans un conflit civil brutal et sans fin.

Enfin, il y a les États-continentaux – qui formeront probablement les unités fondamentales du nouvel ordre mondial. La nation indienne, qui s'est dégagée de l'autorité coloniale britannique, regroupe une multiplicité de langues, de religions et de nationalités. Comme elle se montre plus réceptive aux courants religieux et idéologiques des États limitrophes que les nations européennes du XIX<sup>e</sup> siècle, la ligne de démarcation entre sa politique étrangère et sa politique intérieure est à la fois différente et bien plus mince. De la même façon, la Chine est un conglomérat de langues différentes cimenté par une écriture commune, une culture commune et une histoire commune. Elle est ce que l'Europe aurait pu devenir s'il n'y avait pas eu les guerres de religion du XVII<sup>e</sup> siècle, et ce qu'elle pourrait devenir si l'Union européenne comblait les attentes de ses partisans. De même, les deux superpuissances de la période de la guerre froide n'ont jamais été des États-nations au sens européen du terme. L'Amérique est parvenue à former une culture distincte à partir d'un terreau national polyglotte; l'Union soviétique était un empire incorporant de nombreuses nationalités. Les États qui lui succèdent – en particulier la fédération de Russie – sont, au moment où ces lignes sont écrites, déchirés entre la désintégration et le retour au modèle impérialiste, comme l'ont été l'Empire ottoman et celui des Habsbourg au XIX<sup>e</sup> siècle.

Tous ces facteurs ont radicalement transformé la substance, la méthode et, surtout, le champ des relations internationales. Jusqu'aux temps modernes, les divers continents ont poursuivi leurs activités dans un relatif isolement. Il aurait été impossible de comparer la puissance de la France, par exemple, et

celle de la Chine, car les deux pays n'avaient aucun moyen d'interaction. Une fois que la portée de la technologie se fut élargie, le « concert » des puissances européennes détermina le futur des autres continents. Aucun ordre international antérieur n'avait disposé de grands centres de pouvoir répartis à l'échelle de la planète. Et les hommes d'État n'avaient pas eu à conduire leur action diplomatique dans un contexte où les événements se répercutaient de manière instantanée et simultanée sur les dirigeants et leur opinion publique.

À mesure que le nombre d'États se multiplie et qu'augmente leur capacité d'interaction, sur quels principes un nouvel ordre mondial peut-il s'organiser ? Compte tenu de la complexité du nouveau système international, les concepts wilsoniens comme l'« élargissement de la démocratie » peuvent-ils guider la politique étrangère américaine et se substituer à la stratégie d'endiguement appliquée pendant la guerre froide ? De toute évidence, ces concepts n'ont connu ni une formidable fortune ni l'échec total. Certaines des plus belles initiatives de la diplomatie du *xx<sup>e</sup>* siècle se sont ancrées dans l'idéalisme de Woodrow Wilson : le plan Marshall, l'engagement courageux pour faire barrage au communisme, la défense de la liberté de l'Europe de l'Ouest, et même l'infortunée Société des Nations et son avatar ultérieur, les Nations unies.

En même temps, l'idéalisme wilsonien a engendré une infinité de problèmes. L'adhésion inconditionnelle à l'autodétermination ethnique telle que le proposaient les « quatorze points » omit de prendre en compte les rapports de pouvoir et les effets déstabilisants de groupes ethniques perpétuant avec obstination leurs rivalités et leurs haines séculaires. L'absence de mécanisme d'application militaire des décisions de la Société des Nations mit par ailleurs en évidence les problèmes propres à la sécurité collective telle que la concevait Wilson. L'inefficacité du pacte Briand-Kellogg de 1928, par lequel les nations renonçaient à utiliser la guerre comme instrument politique, montra les limites des éléments de modération exclusivement juridiques. Comme Hitler allait le démontrer, dans le monde de la diplomatie, un canon chargé est souvent plus puissant qu'un document de droit. L'appel de Wilson engageant l'Amérique à poursuivre son action pour la démocratie suscita des initiatives particulièrement originales. Il entraîna aussi des croisades catastrophiques, comme au Viêt-nam.

La fin de la guerre froide a débouché sur ce que certains observateurs ont appelé un monde « unipolaire » ou « à une superpuissance ». Mais les États-Unis ne se trouvent pas en meilleure posture pour dicter unilatéralement l'ordre du jour mondial qu'au début de la guerre froide. L'Amérique, il est vrai, affirme une position dominante qu'elle n'avait pas il y a dix ans ; mais, paradoxalement, sa puissance est devenue plus diffuse. De sorte que sa capacité à modeler le reste de la planète a, en réalité, diminué.

L'issue victorieuse de la guerre froide rend infiniment plus difficile la mise en œuvre du rêve wilsonien de sécurité collective. En l'absence d'une puissance capable d'affirmer sa prépondérance, les grandes nations n'ont pas toutes la même perception des dangers menaçant la paix, et ne veulent pas davantage courir les mêmes risques en surmontant les menaces qu'elles

reconnaissent (voir les chapitres 10, 11, 15 et 16). La communauté mondiale accepte assez volontiers de coopérer au « maintien de la paix » – c'est-à-dire de veiller à l'application d'un accord existant qu'aucune des parties ne remet en cause – mais se fait nettement plus prier lorsqu'il s'agit de mener des opérations de pacification, autrement dit, de supprimer les vrais défis à l'ordre mondial. On ne peut s'en étonner, puisque les États-Unis eux-mêmes n'ont pas encore défini clairement ce à quoi ils s'opposent unilatéralement dans le monde de l'après-guerre froide.

Dans sa façon d'aborder la politique étrangère, la doctrine Wilson pose que l'Amérique est dotée d'une nature exceptionnelle qui s'exprime dans une vertu sans égale et une puissance tout aussi inégalée. Les États-Unis étaient alors si sûrs de leur force et de la vertu de leurs objectifs qu'ils pouvaient envisager de se battre pour leurs valeurs à l'échelle mondiale. L'exceptionnalisme américain sera toujours au cœur de toute politique étrangère de type wilsonien.

Mais, à mesure que le XXI<sup>e</sup> siècle approche, de vastes forces mondiales entrent dans la danse et ce sont elles qui, au fil du temps, relativiseront l'exception américaine. La puissance militaire de l'Amérique restera, certes, inégalée dans un futur proche. D'ailleurs la volonté de l'Amérique de projeter ou non cette puissance dans les multiples conflits à petite échelle auquel le monde assistera vraisemblablement au cours des prochaines décennies – la Bosnie, la Somalie et Haïti – sera déterminant pour sa politique étrangère. Les États-Unis jouiront vraisemblablement aussi de l'économie la plus puissante du monde pendant assez longtemps. Mais la richesse sera plus largement distribuée, de même que la technologie qui la génère, et les États-Unis devront en définitive affronter une concurrence économique qu'ils n'ont jamais connue pendant la guerre froide.

L'Amérique restera la plus grande nation, la plus puissante aussi, mais une nation parmi d'autres; *primus inter pares*, mais néanmoins une nation comme les autres. L'exceptionnalisme américain, fondement indispensable à une politique étrangère wilsonienne, risque donc de perdre de sa pertinence dans le prochain siècle.

Les Américains ne doivent pas y voir un abaissement de leur pays ou un symptôme de son déclin. Pendant la plus grande partie de leur histoire, les États-Unis furent en réalité une nation parmi d'autres et non une puissance prépondérante. La montée d'autres centres de pouvoir – en Europe de l'Ouest, au Japon et en Chine – ne doit pas alarmer les Américains. Après tout, le partage des ressources du monde et le développement des autres sociétés ont toujours constitué un objectif américain depuis le plan Marshall.

Or, si la prémisse de la doctrine de Wilson perd peu à peu de sa réalité, et si les préceptes de la politique étrangère wilsonienne – la sécurité collective, la conversion du rival à l'*American way of life*, un système international qui arbitre juridiquement les querelles, et le soutien inconditionnel à l'auto-détermination des peuples – se révèlent de moins en moins applicables, sur quels principes l'Amérique devra-t-elle fonder sa politique étrangère au siècle prochain ? L'histoire n'offre pas de guide, ni même d'analogies entièrement

satisfaisantes. Pourtant l'histoire enseigne par l'exemple, et l'Amérique, en s'avancant dans des terres inexplorées, ferait bien de réfléchir à l'ère préwilsonienne et au « siècle américain » si elle veut les clés des futures décennies.

Les Américains ont toujours été réfractaires à la raison d'État de Richelieu, à savoir que les intérêts de l'État justifient les moyens utilisés pour les atteindre. Non qu'ils ne l'aient jamais pratiquée : on en relève de nombreux exemples, depuis l'époque des habiles tractations des pères fondateurs avec les puissances européennes au cours des premières décennies de la république jusqu'à la poursuite résolue de l'expansion à l'ouest, placée sous l'égide de la « destinée manifeste ». Mais les Américains n'ont jamais aimé reconnaître ouvertement qu'ils poursuivaient des intérêts égoïstes. Au cours des guerres mondiales comme dans les conflits locaux, leurs dirigeants ont toujours affirmé qu'ils se battraient pour défendre non pas des intérêts, mais des principes.

Pour qui étudie l'histoire de l'Europe, le concept d'équilibre des forces semble particulièrement présent. Or, comme la raison d'État, il remonte aux deux derniers siècles, propagé à l'origine par Guillaume III d'Angleterre, qui voulait tenir en lisières les visées expansionnistes de la France. L'idée qu'il fallait former une coalition d'États faibles pour faire contrepoids à un État fort n'avait rien d'extraordinaire en soi. Pourtant l'équilibre des forces exige des soins constants. Au siècle prochain, les dirigeants américains devront expliciter à l'intention de leur opinion publique ce qu'il faut entendre par intérêt national, et ils devront expliquer comment le maintien de l'équilibre des forces sert cet intérêt – en Europe et en Asie. L'Amérique aura besoin de partenaires pour préserver cet équilibre dans plusieurs régions du monde, et ces partenaires ne pourront pas toujours être choisis en fonction de considérations morales. Une définition claire de l'intérêt national devra donc guider aussi la politique étrangère.

L'ordre international qui resta le plus longtemps en place sans connaître de grand conflit fut celui qui suivit le congrès de Vienne. Il alliait la légitimité et l'équilibre, des valeurs communes et la diplomatie d'équilibre des forces. Les valeurs communes restreignaient le champ des exigences des nations, cependant que l'équilibre limitait la capacité de les faire valoir. Au <sup>xx</sup>e siècle, l'Amérique a tenté à deux reprises d'instaurer un ordre mondial fondé presque exclusivement sur ses valeurs. Ces tentatives ont été héroïques, et on leur doit une grande partie de ce qui est bon dans le monde contemporain. Mais la doctrine Wilson ne peut constituer le seul et unique fondement de l'ère de l'après-guerre froide.

L'essor de la démocratie continuera d'être la principale aspiration de l'Amérique, mais elle doit identifier les obstacles qui se dressent devant elle à l'heure où sa philosophie paraît triompher. Ces derniers temps, les politologues occidentaux ont eu à cœur de réduire le pouvoir du centre, alors que, dans la plupart des autres sociétés, la théorie politique s'efforce d'étayer l'autorité de l'État. Aucune autre région du monde n'a montré un désir aussi obstiné d'élargir la liberté de l'individu. La démocratie occidentale s'est

développée dans des sociétés de culture homogène, ayant une longue histoire commune (même l'Amérique, avec sa population polyglotte, mit en place une forte identité culturelle). La société et, dans un sens, la nation précèdent l'État sans avoir à être créées par lui. Dans un tel contexte, les partis politiques représentent des variantes d'un consensus profond; la minorité d'aujourd'hui est la majorité en puissance de demain.

Dans la plus grande partie du reste du monde, l'État a précédé la nation; il fut et demeure souvent le principal facteur de sa formation. Les partis politiques, là où il en existe, expriment des identités fixes, habituellement communautaires; les minorités et les majorités tendent ainsi à être permanentes. Dans ces sociétés, le processus politique vise la prédominance et non l'alternance, qui, lorsqu'elle se produit, est le résultat d'un coup d'État et non d'une procédure constitutionnelle. La notion d'opposition loyale – l'essence de la démocratie moderne – a rarement le dernier mot. Bien plus souvent, l'opposition est perçue comme une menace à la cohésion nationale, mise sur le même pied que la trahison, et impitoyablement réprimée.

La démocratie à l'occidentale présuppose l'existence d'un consensus sur les valeurs, qui impose des limites à l'esprit de parti. L'Amérique ne serait pas fidèle à elle-même si elle ne soulignait pas le caractère universellement applicable de l'idée de liberté. Qu'elle doive donner la préférence aux gouvernements démocratiques sur ceux qui pratiquent la répression, et être prête à payer un prix quelconque pour ses convictions morales, c'est incontestable. Qu'elle définisse l'aire où s'exercera cette préférence en privilégiant les gouvernements et les institutions qui encouragent les valeurs démocratiques et les droits de l'homme, c'est clair aussi. La difficulté naît lorsqu'il lui faut déterminer le prix exact à payer pour ce faire et l'incidence qu'il aura sur ses autres priorités fondamentales, parmi lesquelles la sécurité nationale et l'équilibre géopolitique général. Si les exhortations de l'Amérique sont appelées à être suivies d'effets, elles doivent s'appliquer à des objectifs réalistes. L'Amérique doit ainsi veiller à ne pas multiplier les engagements moraux alors qu'on rogne les ressources financières et militaires affectées à la conduite d'une politique étrangère planétaire. Les prises de position radicales qui ne s'accompagneraient pas de la capacité ou du désir de soutenir leur mise en œuvre réduiraient son influence dans tous les autres domaines aussi.

Le dosage auquel il faut procéder entre les données stratégiques et les considérations morales ne saurait être prescrit dans l'abstrait. Mais le début de la sagesse consiste à comprendre la nécessité de ce dosage. Si puissante que soit l'Amérique, aucun pays n'a la capacité d'imposer toutes ses préférences au reste de l'humanité; elle doit donc définir ses priorités. Même si elle disposait des ressources nécessaires, un wilsonisme indifférencié ne trouverait aucun appui auprès du public américain une fois que celui-ci aurait compris clairement les engagements et les ingérences qui en sont le corollaire. Il risquerait alors de se réduire à une formule permettant d'éluder les choix géopolitiques difficiles par des prises de position apparemment sans conséquences. Une faille menace aujourd'hui de s'ouvrir entre les prétentions de l'Amérique et sa

détermination à les mettre en œuvre; les déceptions presque inévitables deviennent trop souvent un prétexte pour se retirer complètement des affaires du monde.

Dans le monde de l'après-guerre froide, l'idéalisme américain a besoin de la boussole géopolitique pour se diriger dans le labyrinthe des complexités nouvelles. Ce ne sera pas facile. L'Amérique a refusé d'affirmer sa prépondérance même lorsqu'elle jouissait du monopole nucléaire, et elle a dédaigné l'équilibre des forces même lorsqu'elle menait, comme pendant la guerre froide, ce qui constituait indiscutablement une diplomatie de sphères d'intérêt. Au XXI<sup>e</sup> siècle, l'Amérique, comme les autres nations, devra apprendre à naviguer entre la nécessité et le choix, entre les constantes immuables des relations internationales et ce qui peut être laissé à l'appréciation des hommes d'État.

Chaque fois qu'un équilibre s'instaure entre les valeurs et la nécessité, la politique étrangère doit commencer par définir ce qui constitue un intérêt vital; autrement dit, quel changement du contexte international est susceptible de compromettre la sécurité nationale au point qu'il soit nécessaire de s'y opposer, quelle que soit la forme revêtue par la menace ou si légitime que paraisse ce changement. Pendant son âge d'or, la Grande-Bretagne aurait fait la guerre pour empêcher l'occupation des ports de la mer du Nord aux Pays-Bas, même s'ils avaient été investis par une grande puissance gouvernée par des saints. Pendant la plus grande partie de l'histoire américaine, la doctrine de Monroe offrit une définition praticable de l'intérêt national américain. Depuis l'entrée de Woodrow Wilson dans la Première Guerre mondiale, l'Amérique a évité de définir ce qu'elle entend par intérêt national, alléguant qu'elle ne s'oppose pas au changement en soi, mais à l'emploi de la force pour le susciter. Ces définitions ne conviennent plus; la doctrine de Monroe est trop restrictive, le wilsonisme trop vague et trop légaliste. La polémique qui s'est attachée à presque toutes les actions militaires américaines pendant la période de l'après-guerre froide montre qu'il n'existe pas encore de large consensus sur la limite que l'Amérique ne doit pas dépasser. La réalisation d'un tel consensus est donc l'une des tâches majeures auxquelles ses dirigeants devront s'atteler.

Du point de vue géopolitique, l'Amérique forme une île au large du vaste continent eurasien, dont les ressources et la population excèdent de loin celles des États-Unis. La prépondérance d'une seule puissance sur l'une des deux grandes sphères eurasiennes – l'Europe ou l'Asie – continue d'offrir une bonne définition du danger stratégique couru par l'Amérique, avec ou sans guerre froide. Un bloc de cette nature aurait en effet la capacité de la distancer sur le plan économique et, finalement, militaire. C'est un danger auquel il faudrait parer même si la puissance dominante n'affichait pas de mauvaises intentions; si celles-ci venaient à se modifier, en effet, l'Amérique se retrouverait avec une capacité de résistance énormément diminuée et perdrait de plus en plus le contrôle des événements.

Projetée dans la guerre froide par la menace de l'hégémonisme soviétique, l'Amérique a fondé une grande partie de ses attentes de l'après-guerre froide sur la conjuration de la menace communiste. De la même façon que les

réactions à l'Union soviétique ont déterminé l'attitude de l'Amérique à l'égard de l'ordre mondial – du point de vue de l'endiguement –, les efforts de réforme de la Russie ont dominé la réflexion américaine sur l'ordre mondial de l'après-guerre froide. L'Amérique a défini sa ligne d'action en partant du principe qu'une Russie tempérée par la démocratie et consacrant son énergie à mettre en place une économie de marché pouvait assurer la paix. Vue sous cet angle, sa principale tâche consiste à consolider la réforme russe par des mesures inspirées du plan Marshall et non par les modèles traditionnels de politique étrangère.

Il n'existe pas d'autre pays dont l'Amérique ait cherché, avec autant d'obstination, à évaluer non pas le potentiel ni même la politique, mais les intentions. Dans ses espoirs d'un monde d'après guerre vivant en paix, Franklin Roosevelt avait considérablement misé sur la modération de Staline. Pendant la guerre froide, la stratégie appliquée par l'Amérique – l'endiguement – avait pour but avoué d'amener les Soviétiques à modifier leurs objectifs, et le débat portait en général sur la question de savoir si le changement espéré s'était déjà produit. Parmi les présidents d'après guerre, seul Nixon traita de façon suivie avec l'Union soviétique en y voyant un enjeu géopolitique. Même Reagan fit grand cas de ce qui était imputable à la conversion des dirigeants soviétiques. Aussi n'est-il pas étonnant qu'on ait conclu, au lendemain de l'effondrement communiste, à la disparition des intentions hostiles et, puisque la tradition wilsonienne refuse les intérêts conflictuels, qu'on ait conduit la politique américaine de l'après-guerre froide comme si les analyses traditionnelles de la politique étrangère avaient perdu leur raison d'être.

Ceux qui se penchent sur la géopolitique et l'histoire s'inquiètent de ce qu'une telle attitude a d'univoque. Ils craignent que l'Amérique, en surestimant sa capacité à modeler l'évolution interne de la Russie, ne s'engage inutilement dans ses controverses, ne déclenche en réaction une poussée de nationalisme et ne délaisse les tâches de politique étrangère habituelles. Ils appuieraient volontiers une ligne d'action visant à infléchir l'agressivité traditionnelle de la Russie et encourageraient, pour cette raison, les projets d'aide économique et de coopération touchant à des problèmes mondiaux. Ils n'en affirment pas moins que la Russie, sans préjuger de qui la gouverne, est installée sur ce territoire que Halford Mackinder appelait la « terre centrale » géopolitique, et l'héritière d'une des traditions impériales les plus puissantes<sup>3</sup>. Même si les transformations morales attendues devaient survenir, ce ne serait pas dans l'immédiat et l'Amérique devrait couvrir sa mise entre-temps.

L'Amérique ne doit pas escompter non plus que l'aide économique obtiendra en Russie des résultats comparables à ceux du plan Marshall. L'Europe de l'Ouest de l'immédiat après-guerre avait un système de marché en état de fonctionner, des bureaucraties solidement en place et, dans la plupart des pays, une tradition démocratique. La menace militaire et idéologique que faisait peser l'Union soviétique la liait à l'Amérique. Derrière le bouclier de l'Alliance atlantique, la restructuration économique ramena à la surface une

réalité géopolitique profonde ; le plan Marshall permit à l'Europe de rétablir son modèle traditionnel de gouvernement intérieur.

Il n'existe pas de conditions comparables dans la Russie de l'après-guerre froide. L'allègement des souffrances et l'encouragement à la restructuration économique constituent des outils importants de la politique étrangère américaine ; ils ne sauraient cependant se substituer au déploiement d'efforts réels pour maintenir l'équilibre des forces face à un pays traditionnellement expansionniste.

Au moment où ces lignes sont écrites, l'immense empire russe est en phase de désintégration – comme il a pu l'être de 1917 à 1923, période après laquelle il a repris son expansion. Gérer le déclin d'un empire en ruine représente l'une des plus formidables gageures de la diplomatie. Celle du XIX<sup>e</sup> siècle put ralentir la dislocation de l'Empire ottoman et l'empêcha de déboucher sur une guerre généralisée ; celle du XX<sup>e</sup> siècle se révéla incapable de contenir les conséquences de la désintégration de l'Empire austro-hongrois. L'effondrement des empires engendre deux causes de tension : les efforts mis en œuvre par leurs voisins pour profiter de la faiblesse du centre impérial, et ceux déployés par l'empire en déclin pour rétablir son autorité à la périphérie.

Les deux processus sont simultanément à l'œuvre dans les États qui succèdent à l'ex-Union soviétique. L'Iran et la Turquie cherchent actuellement à accroître leur rôle dans les républiques d'Asie centrale, à population largement musulmane. Mais la poussée géopolitique dominante a été la tentative de la Russie pour rétablir sa prépondérance dans tous les territoires anciennement contrôlés depuis Moscou. Au nom du maintien de la paix, la Russie tente de rétablir une forme quelconque de tutelle russe, et les États-Unis, polarisés sur la bonne volonté d'un gouvernement « réformiste » et hésitant à se rallier aux nécessités de la géopolitique, ne s'y sont pas opposés jusqu'ici. Ils ont peu fait pour donner aux républiques – autres que les États baltes – les moyens d'être admises sur la scène internationale. Les visites des hauts responsables américains y sont rares et espacées ; l'aide se réduit au minimum. Les activités des troupes russes sur leur territoire, voire leur présence, sont rarement remises en question. Moscou est traité *de facto* comme le centre impérial, et lui-même se voit ainsi.

Cette situation tient en partie au fait que l'Amérique a traité la révolution anticommuniste et la révolution anti-impérialiste surgissant sur le sol de l'ex-empire soviétique comme s'il s'agissait d'un seul et même phénomène. En réalité, leur action s'exerce dans deux directions opposées. La révolution anti-impérialiste, dirigée contre la domination russe, est largement le fait du peuple dans les nouvelles républiques non russes, et extrêmement peu dans la république fédérative. Sur le plan historique, les groupes au pouvoir se sentaient investis d'une mission « civilisatrice » (voir les chapitres 7 et 8) ; une majorité écrasante des principales figures de la Russie – quelle que soit leur appartenance politique – refuse d'accepter l'effondrement de l'empire soviétique ou la légitimité des États qui lui ont succédé, en particulier l'Ukraine, berceau de l'orthodoxie russe. Même Aleksandr Soljenitsyne, en évoquant la

nécessité de débarrasser la Russie du cauchemar représenté par des sujets étrangers non consentants, préconisait que Moscou conserve un noyau de l'Ukraine, de la Biélorussie et presque la moitié du Kazakhstan <sup>4</sup>, soit près de 90 % de l'ex-empire. Sur le territoire de l'ex-Union soviétique, tous les anti-communistes ne sont pas forcément démocrates, et tous les démocrates ne s'opposent pas à l'impérialisme russe.

Une politique réaliste consisterait à reconnaître que même le gouvernement réformiste de Boris Eltsine a maintenu des armées russes sur le territoire de la plupart des anciennes républiques soviétiques – toutes membres des Nations unies –, souvent contre le désir exprès du gouvernement hôte. Ces forces militaires sont intervenues dans les guerres civiles de plusieurs républiques. Le ministre russe des Affaires étrangères a exposé à maintes reprises que la Russie devait avoir le monopole du maintien de la paix à l'« étranger proche », et rien ne distingue franchement cette conception des choses d'une prétention à rétablir la domination de Moscou. Les perspectives de paix à long terme seront influencées par la restructuration russe, mais les perspectives à court terme dépendront de la possibilité de convaincre les armées russes de rester chez elles. Si elles se déploient à nouveau le long des frontières de l'ancien empire en Europe et au Moyen-Orient, la tension historique – aggravée par la crainte et la méfiance réciproques – ne manquera pas de resurgir entre la Russie et ses voisins (voir les chapitres 6 et 7).

La Russie est légitimement préoccupée par la sécurité dans ce qu'elle appelle l'« étranger proche » – les républiques de l'ex-Union soviétique –, qu'elle distingue des territoires situés au-delà de l'ancien empire. Mais la paix mondiale exige que cette préoccupation soit satisfaite sans pression militaire ni intervention armée. Le problème capital est donc de savoir s'il faut considérer les rapports de la Russie avec les nouvelles républiques comme un problème international, soumis aux règles reconnues de la politique étrangère, ou comme un prolongement de la prise de décision unilatérale de la Russie, que l'Amérique cherchera à influencer, si tant est qu'elle le fasse, par des appels à la bonne volonté de ses dirigeants. Dans certaines régions – par exemple les républiques d'Asie centrale menacées par le fondamentalisme islamique –, l'intérêt national des États-Unis est probablement parallèle à celui de la Russie, au moins pour ce qui concerne la résistance au fondamentalisme iranien. Une coopération serait tout à fait envisageable, à partir du moment où elle ne prépare pas un retour à l'impérialisme russe traditionnel.

Au moment où ces lignes sont écrites, les perspectives de démocratie en Russie demeurent floues, de même qu'on ne voit pas clairement si la Russie démocratique, si elle s'affirme vraiment, contribuera par sa politique à la stabilité internationale. Tout au long de sa tragique histoire, la Russie a marché d'un pas tout à fait différent de celui du reste du monde occidental. Elle n'a jamais eu d'Église autonome ; elle a raté le coche de la Réforme, des Lumières, de l'ère des découvertes et de l'économie de marché. Elle manque de leaders ayant fait l'expérience de la démocratie. Presque tous ses dirigeants – comme ceux des nouvelles républiques – ont détenu des postes importants sous le

communisme; le pluralisme ne fut jamais leur souci premier et rien ne prouve qu'il le soit durablement devenu.

Par ailleurs, le passage d'une économie planifiée à l'économie de marché s'est révélé douloureux partout où il a été tenté. Les gestionnaires n'ont pas l'expérience des marchés ni de leurs incitations; les travailleurs ne sont plus motivés; les ministres n'ont jamais eu à s'inquiéter de politique budgétaire. La stagnation, voire le déclin, s'annonce presque inévitable. Aucune économie planifiée n'a réussi jusqu'à ce jour à éviter les douleurs de l'austérité sur la route conduisant à l'économie de marché, et l'attitude frileuse préconisée par tant de compétents conseillers américains a encore aggravé le problème. De plus, le mécontentement provoqué par les coûts socio-économiques de la transition a permis aux communistes d'opérer des percées importantes en Pologne, en Slovaquie et en Hongrie postcommunistes. À l'élection du parlement russe de décembre 1993, les communistes et les partis nationalistes ont remporté conjointement près de 50 % des voix.

Même les réformateurs sincères risquent de s'appuyer sur le nationalisme russe traditionnel (parce qu'il est une force d'unification) pour atteindre leurs objectifs. Or, tout au long de l'histoire russe, le nationalisme a été missionnaire et impérial. Faut-il y voir l'effet d'un sentiment d'insécurité profonde ou d'une agressivité congénitale – aux psychologues d'en débattre. Pour les victimes de l'expansion russe, ces distinguos restent purement théoriques. En Russie, la démocratisation et une politique étrangère modérée ne vont pas forcément de pair. C'est pourquoi l'argument selon lequel la paix sera essentiellement garantie par des réformes intérieures russes a peu d'adeptes en Europe de l'Est, en Scandinavie ou en Chine, et pourquoi la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie se montrent aussi impatientes d'entrer dans l'Alliance atlantique.

Une ligne d'action axée sur des considérations de politique étrangère chercherait à créer des contrepoids aux tendances prévisibles et à ne pas tout miser sur la réforme intérieure. Tout en soutenant les marchés libres et la démocratie, elle s'efforcerait d'étayer les barrières à l'expansion. On pourrait alléguer, d'ailleurs, que la réforme russe serait renforcée si l'on encourageait la Russie à centrer ses efforts – ce serait une première dans son histoire – sur son territoire national : sur onze fuseaux horaires, de Saint-Pétersbourg à Vladivostok, on ne souffre pas vraiment de claustrophobie...

Depuis la fin de la guerre froide, la politique américaine à l'égard de la Russie postcommuniste a consisté en une sorte de traitement individuel adapté à la personnalité de chaque dirigeant. En raison de l'attachement personnel à la démocratie qu'on leur imputait, Mikhaïl Gorbatchev, sous l'administration Bush, et Boris Eltsine, sous Bill Clinton, ont été traités comme les garants personnels d'une politique étrangère russe pacifique et de l'intégration de la Russie dans la communauté internationale. Bush déplorait l'implosion de l'URSS de Gorbatchev, et Clinton a vu d'un œil favorable les efforts déployés pour rétablir l'ancienne sphère d'influence de la Russie. Les dirigeants de l'Amérique ont hésité à appliquer les freins traditionnels de la

diplomatie à la politique russe, de crainte d'exciter les opposants nationalistes présumés d'Eltsine (et de Gorbatchev avant lui).

Les relations russo-américaines ont un besoin urgent d'un vrai dialogue sur les problèmes de politique étrangère. On ne rend pas service à la Russie en la traitant comme si elle se trouvait à l'abri des considérations normales de politique étrangère ; cette attitude aura en effet pour résultat concret de l'obliger à payer un prix plus élevé par la suite, si elle est attirée dans une politique dont il est impossible de se retirer. Les dirigeants américains ne doivent pas craindre d'avoir des discussions franches sur les points de convergence et de divergence des intérêts américains et russes. Les vieux briscards des luttes internes de la Russie n'ont rien de débutants effarouchés dont l'équilibre interne risquerait d'être perturbé par un dialogue réaliste. Ils sont tout à fait capables de comprendre une politique fondée sur le respect de l'intérêt national de chacun. Ils ont même toutes les chances de mieux comprendre ce genre de calculs que les appels répétés à la pacification du monde.

Il est capital que l'ordre international naissant intègre la Russie. Il s'agit d'une tâche dont les deux composantes, influencer sur le comportement de la Russie et affecter ses calculs, doivent être savamment dosées. Une assistance économique généreuse et des conseils techniques sont nécessaires pour atténuer les douleurs de la transition, et la Russie devrait être accueillie à bras ouverts dans les institutions qui encouragent la coopération économique, culturelle et politique – telle la Conférence sur la sécurité en Europe. Toutefois, le refus de voir la résurgence des prétentions impériales historiques de la Russie n'aidera pas à sa restructuration, mais bien au contraire l'entravera. L'indépendance des nouvelles républiques, reconnue par les Nations unies, après tout, ne doit pas être remise en question par une acceptation tacite des mouvements de troupes russes sur leur sol.

La politique américaine vis-à-vis de la Russie doit être adaptée aux intérêts permanents, non aux fluctuations de la politique intérieure russe. Si elle fait de celle-ci sa priorité, la politique étrangère américaine deviendra la victime de forces échappant pour l'essentiel à son contrôle et perdra tous ses repères. La politique étrangère doit-elle être calibrée en fonction du moindre frémissement d'un processus foncièrement révolutionnaire ? L'Amérique doit-elle se désengager de la Russie chaque fois que se produit un changement intérieur qu'elle n'approuve pas ? Les États-Unis peuvent-ils s'offrir le luxe d'essayer d'isoler simultanément la Russie et la Chine et de ressusciter l'alliance sino-soviétique au nom de leurs priorités intérieures ? Au stade où en sont les choses, une politique russe moins envahissante permettrait de poursuivre par la suite une ligne d'action à long terme sur un rythme plus régulier.

Les tenants de l'école « psychiatrique » de politique étrangère, telle que je l'ai définie au chapitre 28, rejettent habituellement ces arguments, qu'ils jugent trop « pessimistes ». Après tout, disent-ils, l'Allemagne et le Japon ont changé de mentalité ; pourquoi pas la Russie ? Mais il est également vrai que l'Allemagne démocratique renversa complètement la vapeur dans les années 1930,

et que ceux qui se fiaient à ses intentions se sont soudain retrouvés confrontés à son potentiel militaire.

L'homme d'État a toujours la possibilité de fuir ses dilemmes en envisageant l'avenir sous son jour le plus favorable ; mais on le jugera, entre autres, à l'art avec lequel il se protégera des surprises désagréables, voire imprévisibles. La nouvelle direction russe a, certes, droit à de la compréhension dans la tâche angoissante qu'elle a entreprise, et qui consiste à essayer de surmonter les effets de deux générations de mauvaise gestion communiste. Mais elle n'est pas habilitée pour autant à s'attacher la sphère d'influence que les tsars et les commissaires ont convoitée pendant trois cents ans sur toute la périphérie russe. Et pour devenir un partenaire digne de ce nom dans la construction d'un nouvel ordre mondial, la Russie doit être prête à accepter les exigences de la stabilité tout autant que ses avantages.

La politique la plus voisine de la définition couramment acceptée de l'intérêt vital est celle que l'Amérique a menée à l'égard de ses alliés de la zone atlantique. Bien qu'habituellement justifiée en termes wilsoniens de sécurité collective et non d'alliance, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord a été l'institution qui a le mieux concilié les objectifs moraux et géopolitiques de l'Amérique (voir le chapitre 16). Visant à faire barrage à l'hégémonie soviétique sur l'Europe, elle a servi un objectif géopolitique en empêchant les centres de pouvoir d'Europe et d'Asie de tomber sous l'autorité d'un pays hostile, quelle que soit la justification invoquée.

Les architectes de l'Alliance atlantique auraient eu un mouvement d'incrédulité si on leur avait dit que la victoire dans la guerre froide susciterait des doutes sur l'avenir de leur création. Pour eux, il allait de soi que cette victoire garantirait un partenariat atlantique durable. Quelques-unes des batailles décisives de la guerre froide furent livrées et gagnées au nom de cet objectif. Tant qu'elle se prolongea, l'Amérique resta liée à l'Europe par des institutions consultatives permanentes et un système de commandement militaire intégré – une structure d'une ampleur et d'une durée sans précédent dans l'histoire des coalitions.

Ce qu'on finit par appeler la Communauté atlantique – expression teintée de nostalgie beaucoup moins en vogue depuis la fin de la guerre froide – a marqué le pas depuis la chute du communisme. Il est de mise aujourd'hui de dévaloriser les rapports avec l'Europe. Tout en insistant sur l'élargissement de la démocratie, l'Amérique semble accorder moins d'attention aux sociétés possédant les mêmes institutions qu'elle, et avec qui elle partage la même attitude à l'égard des droits de l'homme et d'autres valeurs fondamentales, qu'aux autres régions de la planète. Les fondateurs des liens atlantiques – Truman, Acheson, Marshall et Eisenhower – épousaient la plupart des réserves de leurs compatriotes à l'égard de la diplomatie à l'européenne. Mais ils comprirent que l'Amérique, privée de ses liens atlantiques, se retrouverait confrontée à un monde de nations avec lesquelles, hormis sur le continent américain, elle avait peu de liens moraux ou de traditions communes. Dans ce contexte, l'Amérique aurait été obligée de mener une *Realpolitik* inflexible, essentiellement incompatible avec sa tradition.

Le déclin de ce qui fut naguère considéré comme l'expression la plus vitale de la politique étrangère américaine s'explique en partie par le fait que l'OTAN a fini par aller de soi, par être considérée comme un élément du paysage n'exigeant plus de soins attentifs. Mais, surtout, la génération de dirigeants américains qui a occupé le devant de la scène ces quinze dernières années provient du sud ou de l'ouest des États-Unis, où il existe moins de liens affectifs et personnels avec l'Europe que dans le vieil *establishment* du Nord-Est. En outre, les libéraux américains – les porte-drapeaux des idées de Wilson – se sont souvent sentis lâchés par des alliés démocratiques qui pratiquaient une politique axée sur l'intérêt national et non sur la sécurité collective et l'application du droit international; ils citent souvent la Bosnie et le Moyen-Orient comme exemples de leur incapacité à se mettre d'accord malgré l'existence de valeurs communes. En même temps, l'aile isolationniste du conservatisme américain – l'autre forme de l'exceptionnalisme – a été tentée de tourner le dos avec mépris à ce qu'elle considère comme le relativisme machiavélique de l'Europe et son égoïsme.

Les désaccords de l'Amérique avec l'Europe ont le caractère exaspérant des querelles familiales. Or, sur presque tous les problèmes majeurs, l'Europe a fait preuve d'infiniment plus d'esprit de coopération que n'importe quelle autre région du monde. Il convient de rappeler qu'en Bosnie les troupes françaises et britanniques se trouvaient sur le terrain, à la différence des effectifs américains, et bien que le discours public ait donné le sentiment contraire. Et, lors de la guerre du Golfe, les contingents non américains les plus importants étaient, une fois de plus, ceux des Français et des Britanniques. À deux reprises en une même génération, des valeurs et des intérêts communs ont conduit les troupes américaines en Europe. Dans le monde de l'après-guerre froide, l'Europe ne sera peut-être pas en mesure de se rallier à une nouvelle politique atlantique, mais l'Amérique se doit de ne pas renoncer à la politique menée par trois générations à l'heure de la victoire. L'Alliance doit maintenant adapter les deux institutions qui modèlent les rapports atlantiques, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Union européenne (ex-Communauté économique européenne), aux réalités du monde de l'après-guerre froide.

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord reste le principal lien institutionnel entre l'Amérique et l'Europe. Au moment de la création de l'OTAN, les troupes soviétiques étaient stationnées sur l'Elbe dans une Allemagne divisée. L'armée soviétique, qu'on estimait en général capable de se rendre maîtresse de l'Europe de l'Ouest par ses seules forces conventionnelles, acquit bientôt une panoplie nucléaire de plus en plus fournie. Pendant toute la guerre froide, l'Europe de l'Ouest a dépendu des États-Unis pour sa sécurité, ce dont les institutions de l'OTAN témoignent toujours aujourd'hui : les États-Unis contrôlent le commandement intégré, qui a un général américain à sa tête, et ils se sont opposés à la France lorsqu'elle a tenté de créer une entité européenne de défense distincte.

À l'origine du mouvement pour l'intégration européenne, il y avait deux

postulats : l'Europe se marginaliserait peu à peu si elle n'apprenait pas à parler d'une seule voix, et une Allemagne divisée ne devait pas être placée dans une position où elle risquait d'être tentée de flotter entre les deux blocs et de dresser les deux camps de la guerre froide l'un contre l'autre.

La chute de l'Union soviétique et l'unification de l'Allemagne ont ébranlé les prémisses sur lesquelles reposaient ces institutions. L'armée soviétique n'existe plus, et l'armée russe est stationnée à des centaines de kilomètres à l'est. Dans un futur immédiat, les bouleversements intérieurs de la Russie rendent improbable une attaque contre l'Europe de l'Ouest. En même temps, les velléités russes de rétablir l'ex-empire ont réveillé les craintes historiques de l'expansionnisme russe, en particulier dans les anciens États satellites d'Europe de l'Est. Aucun dirigeant des voisins immédiats de la Russie ne partage le credo américain selon lequel la conversion russe garantit leur sécurité. Ils préfèrent tous le président Boris Eltsine à ses opposants, mais voient en lui un moindre danger, et non une figure susceptible de leur assurer la sécurité.

La réunification de l'Allemagne aggrave ces craintes. Les pays pris en sandwich entre les deux géants continentaux, conscients que ceux-ci ont par le passé démembré leurs voisins ou livré bataille sur leur territoire, redoutent le vide de sécurité qui s'annonce ; d'où leur désir intense du parapluie américain – tel que le garantit l'appartenance à l'OTAN.

Si l'OTAN doit s'adapter à la chute de la puissance soviétique, l'Union européenne a devant elle la nouvelle réalité d'une Allemagne réunifiée, qui fait peser une menace sur le marché tacite autour duquel l'intégration européenne s'est articulée : l'acceptation par la République fédérale du leadership politique français dans la Communauté européenne, en échange d'une voix prépondérante sur les questions économiques. La République fédérale s'est ainsi trouvée liée à l'Ouest par le leadership américain sur les affaires stratégiques au sein de l'OTAN, et au leadership français sur les problèmes politiques au sein de l'Union européenne.

Dans les prochaines années, tous les rapports atlantiques traditionnels vont se modifier. L'Europe ressentira moins vivement le besoin de la protection américaine et recherchera son intérêt économique avec beaucoup plus d'agressivité ; l'Amérique ne souhaitera pas faire autant de sacrifices pour la sécurité européenne et sera tentée par l'isolationnisme sous diverses formes ; le moment venu, l'Allemagne insistera sur l'influence politique à laquelle sa puissance militaire et économique lui permet de prétendre et dépendra moins, psychologiquement, du soutien militaire américain et politique français.

Ces tendances ne se manifesteront pas pleinement tant que Helmut Kohl, héritier de la tradition d'Adenauer (voir le chapitre 20), sera aux commandes. Mais il est le dernier dirigeant inscrit dans cette tradition. La nouvelle génération n'a pas vécu la guerre, ni été témoin du rôle qu'a assumé l'Amérique dans le redressement de l'Allemagne dévastée de l'après-guerre. Elle n'a donc aucune raison affective de s'en remettre à des institutions supranationales ou de subordonner ses opinions à celles de l'Amérique ou de la France.

La grande réussite des dirigeants américains et européens de l'après-guerre fut de reconnaître que l'Amérique, si elle n'était pas organiquement engagée en l'Europe, ne pourrait éviter de l'être plus tard, et dans des circonstances bien moins favorables aux deux rives de l'Atlantique. C'est encore plus vrai aujourd'hui. L'Allemagne est si forte à présent que les institutions européennes existantes ne peuvent pas, à elles seules, établir un équilibre entre elle et ses partenaires européens. Pas davantage que l'Europe ne peut, même avec l'Allemagne, gérer seule la résurgence ou la désintégration de la Russie, les deux conséquences les plus menaçantes des bouleversements postsoviétiques.

Aucun pays n'a intérêt à voir l'Allemagne et la Russie se considérer l'une l'autre comme le partenaire ou l'adversaire principal. Si elles se rapprochent trop, elles éveilleront la crainte du condominium; si elles se querellent, elles entraîneront l'Europe dans une escalade de crises. L'Amérique et l'Europe ont un intérêt commun à éviter que les politiques nationales allemande et russe ne se fassent librement concurrence au centre du continent européen. Sans l'Amérique, la Grande-Bretagne et la France ne peuvent maintenir l'équilibre politique en Europe de l'Ouest, l'Allemagne serait tentée par le nationalisme, la Russie manquerait d'interlocuteur mondial. Et, sans l'Europe, l'Amérique risquerait de devenir, sur le plan tant psychologique que géographique, une île au large des rivages de l'Eurasie.

L'ordre de l'après-guerre froide pose trois catégories de problèmes à l'Alliance atlantique : les relations internes au sein de la structure traditionnelle de l'alliance, les relations des nations atlantiques avec les anciens États satellites de l'Union soviétique en Europe de l'Est, et les rapports des États ayant succédé à l'Union soviétique, en particulier la fédération de Russie, avec les nations de l'Atlantique Nord et avec l'Europe de l'Est.

L'ajustement des rapports internes au sein de l'Alliance atlantique a été dominé par l'éternelle épreuve de force entre l'idée que se fait l'Amérique des rapports atlantiques et celle que s'en fait la France. L'Amérique a dominé l'OTAN sous l'étendard de l'intégration. La France, prônant l'indépendance de l'Europe, a donné sa forme à l'Union européenne. Du fait de leur désaccord, l'Amérique exerce un rôle trop prédominant, tandis que l'action de la France privilégie trop l'autonomie politique européenne pour favoriser la cohésion de l'OTAN.

Sur le plan intellectuel, la querelle répète le conflit entre les concepts définis par Richelieu et les idées de Wilson : entre la politique étrangère considérée comme la mise en équilibre des intérêts, et la diplomatie vue comme une affirmation de l'harmonie naturelle. Pour l'Amérique, le commandement intégré de l'OTAN constituait l'expression de l'unité alliée; pour la France, il fut une provocation. Les dirigeants américains comprennent mal pourquoi un pays réclamerait le droit à une action indépendante s'il ne souhaite pas conserver la liberté de pouvoir faire faux bond à ses alliés. Quant à la France, elle a interprété les réticences de l'Amérique sur l'indépendance militaire de l'Europe comme l'expression de ses velléités d'hégémonie.

Chaque partenaire s'est conformé, en réalité, à une conception des relations

internationales dont il avait hérité. La France est la dépositaire d'un style de diplomatie qui s'est imposé il y a trois siècles en Europe. Mais, alors que la Grande-Bretagne a dû renoncer à son rôle de gardienne de l'équilibre des forces, la France continue d'incarner, pour le meilleur et pour le pire, la politique de la raison d'État. Avec la même persévérance, bien que depuis moins longtemps, l'Amérique a fait du wilsonisme son credo. Convaincue de l'existence d'une harmonie sous-jacente, elle a souligné l'inutilité, voire le danger, de l'autonomie européenne, puisque les objectifs européens et américains sont identiques.

On ne traitera pas les deux enjeux majeurs de l'Europe contemporaine – l'intégration d'une Allemagne unie à l'Ouest et les rapports de l'Alliance atlantique avec la nouvelle Russie – en confrontant à leur propos les principes de Richelieu et de Wilson. Disons que l'approche fidèle aux principes de Richelieu encourage le nationalisme des pays européens pris séparément et conduit à une Europe fragmentée, tandis que le wilsonisme pur affaiblirait l'identité de l'Europe. En outre, construire des institutions européennes fondées sur l'opposition aux États-Unis finirait par saborder l'unité européenne et la cohésion atlantique. Par ailleurs, les États-Unis n'ont pas à craindre un renforcement de l'identité européenne au sein de l'OTAN, car on imagine mal une action militaire européenne autonome à quelque échelle que ce soit, où que ce soit, capable de se passer de l'appui politique et logistique de l'Amérique. Ce n'est pas le commandement intégré qui engendre l'unité, en définitive, mais le sentiment d'intérêts politiques et de sécurité communs.

La controverse entre les États-Unis et la France, entre l'idéal de Wilson et celui de Richelieu, a été rattrapée par les événements. L'Alliance atlantique et l'Union européenne se révèlent en effet l'une comme l'autre indispensables à la construction d'un ordre mondial nouveau et stable. L'OTAN offre la meilleure protection contre le chantage militaire, d'où qu'il émane ; l'Union européenne constitue un mécanisme essentiel pour la stabilité en Europe centrale et de l'Est. Ces deux institutions sont nécessaires pour rattacher les anciens satellites et les États ayant succédé à l'Union soviétique à un ordre international où régnera la paix.

L'avenir de l'Europe de l'Est et des États ayant succédé à l'Union soviétique pose un problème différent. L'Europe de l'Est était occupée par l'Armée rouge. Elle s'est identifiée, sur le plan culturel et politique, aux traditions de l'Europe de l'Ouest. C'est particulièrement vrai des pays du groupe de Visegrad, à savoir la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie. En l'absence de liens avec les institutions ouest-européennes et atlantiques, ces pays formeront un glacis entre l'Allemagne et la Russie. Or, pour que ces liens soient significatifs, les pays de Visegrad devront appartenir à la fois à l'Union européenne et à l'Alliance atlantique. L'Union européenne garantira leur viabilité économique et politique, l'Alliance atlantique leur sécurité. En réalité, l'adhésion à l'une des deux institutions sous-entend l'appartenance à l'autre. Comme la plupart des membres de l'Union européenne font partie aussi de l'OTAN, et qu'on ne peut imaginer qu'ils ne réagissent pas à l'attaque de l'un

d'entre eux lorsqu'on sera parvenu à un certain stade d'intégration européenne, l'appartenance à l'Union européenne entraînera au moins, par un mécanisme ou un autre, l'extension *de facto* de la garantie de l'OTAN.

Le problème a été éludé jusqu'ici parce que l'entrée des pays de l'Europe de l'Est dans les deux institutions a été bloquée. Cependant, les raisonnements qui ont présidé à ces deux exclusions ont été aussi différents que ceux qui opposent les traditions politiques européenne et américaine. L'Europe fonde sa décision d'étendre l'Union européenne à l'Est sur la *Realpolitik* : elle approuve donc le principe d'un partenariat et propose de le mettre en œuvre en attendant la restructuration des économies de l'Europe de l'Est (et pour protéger un peu plus longtemps, ce faisant, les économies de l'Europe de l'Ouest contre la concurrence). L'adhésion finale est donc un problème technique qui se résoudra avec le temps.

L'opposition américaine à l'entrée du groupe de Visegrad dans l'OTAN repose sur une question de principe. Revenant à l'hostilité historique de Wilson aux alliances – parce qu'elles sont fondées sur l'idée d'un affrontement à venir –, le président Clinton a profité d'un sommet de l'OTAN en janvier 1994 pour proposer une autre vision des choses. Expliquant pourquoi les États-Unis n'étaient pas favorables à l'admission de la Pologne, de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie à l'OTAN, il a déclaré que l'Alliance atlantique ne pouvait se permettre de « tracer une nouvelle démarcation entre l'Est et l'Ouest risquant de créer un affrontement futur parce qu'on s'y attendrait [...]. Je dis à tous ceux qui, en Europe et aux États-Unis, voudraient simplement nous voir tracer une nouvelle démarcation en Europe plus à l'est, que nous ne devons pas hypothéquer la possibilité du meilleur futur possible pour l'Europe, à savoir la démocratie partout, l'économie de marché partout, des gens coopérant partout à leur sécurité mutuelle <sup>5</sup> ».

Dans cet esprit, le président Clinton a exposé ce qu'il a appelé un « partenariat pour la paix ». Ce projet convie *tous* les États ayant succédé à l'Union soviétique et *tous* les anciens satellites est-européens de Moscou à adhérer à ce qui constitue en fait un vague système de sécurité collective. Dans un amalgame des idées de Wilson et de la critique de l'endiguement formulée par Wallace (et décrite au chapitre 16), le projet applique les principes de la sécurité collective ; mettant sur le même pied les victimes de l'impérialisme soviétique et russe et ses exécutants, il octroie un statut identique aux républiques d'Asie centrale situées aux frontières de l'Afghanistan et à la Pologne, victime de quatre partages auxquels la Russie a participé. Le « partenariat pour la paix » n'est pas une petite gare sur la voie conduisant à l'OTAN, comme on l'a souvent dit de manière trompeuse, mais une solution de rechange au traité de l'Atlantique Nord, exactement comme les accords de Locarno (voir le chapitre 11) se substituaient à l'alliance avec la Grande-Bretagne que la France recherchait dans les années 1920.

Or Locarno montra qu'il n'existait pas de moyen terme entre une alliance fondée sur un objectif commun et une institution multilatérale qui repose non pas sur la perception commune d'une menace, mais sur le fait que des

conditions précises de gouvernement intérieur se trouvent remplies. Le « partenariat pour la paix » risque de créer deux ensembles de frontières en Europe : celles qui sont protégées par des garanties de sécurité, et celles auxquelles ces garanties ont été refusées – un état de choses fait pour tenter des agresseurs en puissance et démoraliser des victimes tout aussi potentielles. C'est un risque auquel il faut songer si l'on ne veut pas créer, sous prétexte d'éviter un affrontement, un glacis stratégique en Europe centrale et de l'Est – source de tant de conflits européens.

Les problèmes jumeaux de la sécurité en Europe de l'Est et de l'intégration de la Russie dans la communauté internationale ne pourront être résolus en un seul et même programme. Si l'on en fait un volet de l'OTAN, le « partenariat pour la paix » risque de déstabiliser l'Alliance atlantique en l'orientant vers des activités sans aucun lien avec sa mission en termes de sécurité, et d'amplifier le sentiment d'insécurité de l'Europe de l'Est, sans pour autant calmer la Russie du fait de son ambiguïté. En fait, le « partenariat pour la paix » risque d'être jugé inutile, sinon dangereux, par les potentielles victimes de l'agression, tout en étant considéré en Asie comme un club ethnique, essentiellement dirigé contre la Chine et le Japon.

En même temps, il est important de rattacher la Russie aux nations atlantiques. Et une institution comme le « partenariat pour la paix » aurait à cet égard vraiment sa place à partir du moment où elle traiterait de missions dont tout le monde se fait la même idée. N'est-ce pas déjà le cas en matière de développement économique, d'éducation et de culture ? La CSCE pourrait se voir attribuer des fonctions élargies afin de remplir ces objectifs et être rebaptisée « partenariat pour la paix ».

Selon ce modèle, l'Alliance atlantique définirait un cadre politique commun et garantirait la sécurité générale ; l'Union européenne accélérerait l'adhésion des anciens satellites d'Europe de l'Est ; et le Conseil de coopération de l'Atlantique Nord (NACC) ainsi que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, peut-être rebaptisée « partenariat pour la paix », relierait les républiques de l'ex-Union soviétique – en particulier la fédération de Russie – à l'architecture atlantique. Un parapluie de sécurité s'ouvrirait ainsi au-dessus des nouvelles démocraties en Europe de l'Est. Et pour peu que la Russie reste à l'intérieur de ses frontières, la sécurité se recentrerait, avec le temps, sur le partenariat. Les projets politiques et économiques communs affirmeraient de plus en plus leur primauté dans les rapports Est-Ouest.

L'avenir des rapports atlantiques ne réside pas dans les relations Est-Ouest, mais dans le rôle décisif qu'ils joueront en aidant l'Amérique à faire face à l'évolution prévisible du XXI<sup>e</sup> siècle. Au moment où ces lignes sont écrites, il est impossible de dire, dans le puissant mouvement qui s'amorce, quelle force — Russie, Chine ou Islam fondamentaliste ? — prédominera ou se révélera la plus menaçante. Mais, en tout état de cause, la coopération des nations de l'Atlantique Nord renforcera la capacité de l'Amérique à affronter toutes les situations. Ainsi, ce qu'on a appelé les problèmes « hors zone » deviendront le noyau des rapports de l'Atlantique Nord, qu'il faudra réorganiser en conséquence.

Il s'est produit en Amérique une flambée d'intérêt pour l'Asie, comme l'a symbolisé la proposition de « communauté du Pacifique » formulée par Clinton lors d'une rencontre avec les chefs de gouvernement asiatiques en 1993. Mais le terme de « communauté » ne s'applique à l'Asie que dans son sens le plus étroit, car les relations dans la zone Pacifique diffèrent fondamentalement de ceux de la zone Atlantique. Alors que les nations de l'Europe sont regroupées dans des institutions communes, celles de l'Asie se considèrent avant tout comme séparées et concurrentes. Les relations entre les nations asiatiques présentent la plupart des caractéristiques de l'équilibre des forces européen du XIX<sup>e</sup> siècle. Toute augmentation de force importante chez l'une déclenche presque à coup sûr une manœuvre de rééquilibrage de la part des autres.

Le joker reste l'attitude des États-Unis : ils ont en effet la capacité – mais pas nécessairement le dessein philosophique – d'exercer un rôle très voisin de celui de la Grande-Bretagne qui maintint l'équilibre des forces en Europe jusqu'aux deux guerres mondiales du XX<sup>e</sup> siècle. La stabilité de la région Asie-Pacifique, sur laquelle se fonde sa prospérité tant vantée, n'est pas une loi de la nature, mais la conséquence d'un équilibre qui réclamera de plus en plus de soins attentifs et calculés dans le monde de l'après-guerre froide.

Les idées de Wilson comptent peu d'adeptes en Asie. Personne ne semble croire à la sécurité collective ; personne ne croit que la coopération doit reposer sur des valeurs intérieures communes, même pas les quelques démocraties existantes. On y met l'accent sur l'équilibre des forces et l'intérêt national. Les dépenses militaires augmentent déjà dans tous les grands pays asiatiques. La Chine est en passe de devenir une superpuissance. Avec un taux de croissance de 8 %, inférieur donc à celui qui fut enregistré tout au long des années 1980, son produit national brut avoisinera celui des États-Unis à la fin de la deuxième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Bien avant cette date, l'ombre portée de la Chine, politique et militaire, s'étendra sur l'Asie et affectera les calculs des autres puissances, si modérée que soit sa ligne de conduite. Les autres nations asiatiques chercheront vraisemblablement des contrepoids à cette présence, comme elles l'ont déjà fait à propos du Japon. Bien qu'elles s'en défendent, si les nations de l'Asie du Sud-Est intègrent actuellement dans leur bloc (l'ASEAN) un Viêt-nam qu'elles redoutaient tant jusqu'ici, c'est principalement pour contrebalancer la Chine et le Japon. Et c'est aussi pour cette raison que l'ASEAN demande aux États-Unis de rester engagés dans la région.

Le Japon s'adaptera inévitablement à la nouvelle donne, même si les dirigeants japonais, fidèles à leur manière de faire, procèdent à cet ajustement par touches successives. Pendant la guerre froide, le Japon, renonçant à son auto-suffisance historique, a joué de la protection des États-Unis. Concurrent économique déterminé, il a payé sa liberté de manœuvre économique en subordonnant sa politique étrangère et de sécurité à celle de Washington. Tant que ces deux pays considéraient l'Union soviétique comme la principale menace à la sécurité, il était logique d'affirmer que les intérêts nationaux de l'Amérique et du Japon étaient identiques.

Mais les choses vont vraisemblablement changer. La Corée et la Chine

augmentant leur potentiel militaire, et la fraction la moins atteinte de la puissance militaire soviétique étant stationnée en Sibérie, les responsables de la politique à long terme du Japon ne tiendront pas indéfiniment pour acquise l'absolue concordance des intérêts américain et japonais. En outre, quand toute nouvelle administration américaine entame son mandat en annonçant une réévaluation des politiques existantes (ou au moins en laissant entendre qu'elles vont se modifier), et lorsque l'affrontement sur les questions économiques devient la règle et non plus l'exception, il est difficile d'affirmer que les intérêts de politique étrangère américain et japonais concordent absolument. Et puis, en tout état de cause, le Japon regarde le continent asiatique dans une perspective différente de celle de l'Amérique pour des raisons autant géographiques qu'historiques. Aussi son budget de défense a-t-il suivi une courbe ascendante jusqu'à aujourd'hui, où il est devenu le troisième du monde, peut-être le second quant à la qualité des investissements réalisés, compte tenu des difficultés internes de la Russie.

Lorsqu'en 1992 on demanda au Premier ministre japonais de l'époque, Kiichi Miyazawa, si le Japon accepterait que la Corée du Nord détienne l'arme nucléaire, ce dernier répondit avec une spontanéité très peu japonaise : « Non. » Cela revenait-il à dire que le Japon entendait développer sa propre capacité nucléaire ? Ou tout simplement qu'il chercherait à supprimer celle de la Corée du Nord ? Du seul fait qu'elles puissent être posées, ces questions laissent entendre que le Japon peut s'affranchir, jusqu'à un certain point, de la sécurité américaine et de ses ancrages en politique étrangère.

Qu'on puisse procéder à des analyses encore plus fines dans le cas des autres grandes puissances montre combien l'équilibre asiatique pourrait devenir fluctuant, voire précaire. Dans la mesure où ils s'efforcent de préserver l'équilibre en Asie, les États-Unis ne sauraient attendre que cet équilibre soit compromis. Leur politique doit donc être suffisamment souple pour pouvoir influencer sur toutes les instances constituées en Asie. Dans une certaine mesure, ils s'y emploient déjà. C'est ainsi qu'on leur a attribué un rôle auxiliaire au sein de l'ASEAN (pour l'Asie du Sud-Est) et réservé une place importante à la Coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC).

Mais les limites de l'influence de l'Amérique sur les institutions multilatérales de cette nature apparaissent clairement aussi. Si la proposition de Clinton envisageant une Communauté Pacifique institutionnalisée sur le modèle européen a rencontré un accueil poli mais réservé, c'est en grande partie parce que les nations de l'Asie ne se considèrent pas comme une communauté. Elles ne veulent pas d'un cadre institutionnel qui pourrait donner aux superpuissances asiatiques potentielles – voire aux États-Unis – une voix prépondérante dans leurs affaires. Ces nations sont tout à fait favorables aux échanges d'idées avec l'Amérique et elles tiennent absolument à entretenir des contacts suffisamment étroits avec l'Amérique pour que celle-ci les aide, en cas d'urgence, à tenir à distance les ambitieux. Mais elles se méfient trop de leurs puissantes voisines, et dans une certaine mesure des États-Unis, pour encourager la création d'institutions officielles à l'échelle du Pacifique.

La capacité de l'Amérique à infléchir les événements reposera donc essentiellement, en définitive, sur ses relations bilatérales avec les grands pays asiatiques. C'est pourquoi la politique américaine envers le Japon et la Chine – très attaquée au moment où ces lignes sont écrites – se révèle décisive, ne serait-ce que parce que le rôle de l'Amérique constitue le moteur de la coexistence entre le Japon et la Chine, par ailleurs animés d'une méfiance réciproque. Dans un proche avenir, le Japon, confronté au vieillissement de sa population et à la stagnation de son économie, pourrait vouloir garantir sa supériorité technologique et stratégique avant que la Chine ne s'affirme comme superpuissance et que la Russie ne recouvre ses forces. Après quoi rien ne l'empêcherait de se tourner vers ce grand facteur d'égalisation qu'est la technologie nucléaire.

Dans un cas comme dans l'autre, des relations nippo-américaines étroites apporteront une contribution décisive à la modération japonaise et rassureront les nations asiatiques. Une force militaire japonaise liée à l'Amérique inquiète moins la Chine et les autres nations asiatiques que des capacités militaires japonaises purement nationales. Et le Japon décidera d'autant plus facilement de réduire sa force militaire que le filet de sécurité américain le protégera – même si ce filet est moins hermétique qu'autrefois. L'Amérique devra en outre maintenir une présence militaire substantielle en Asie du Nord-Est (au Japon et en Corée). Sinon, sa volonté de jouer un rôle permanent en Asie manquerait de crédibilité, et le Japon et la Chine se verraient de plus en plus tentés de poursuivre des politiques nationales qui risqueraient, en définitive, de se retourner l'une contre l'autre et contre tous les États tampons.

La relance et la clarification des relations nippo-américaines reposant sur des intérêts géopolitiques parallèles se heurteront à des obstacles importants. On connaît les dissensions économiques, mais les barrières culturelles peuvent se révéler encore plus insidieuses. Elles se manifestent avec une évidence particulièrement éprouvante – et parfois exaspérante – dans l'attitude des deux pays en matière de prise de décision. L'Amérique fonde ses décisions sur le statut; un membre du gouvernement, habituellement le président, parfois le secrétaire d'État, choisit parmi les options disponibles la ligne d'action qu'il souhaite adopter, parce que tel est son choix. Le Japon, quant à lui, opère par consensus. Personne – même pas le Premier ministre – n'est habilité à prendre individuellement une décision. Tous ceux qui doivent mettre la décision à exécution participent à la formation du consensus, qu'on n'estime atteint que lorsque tout le monde est d'accord.

Cette différence d'approche explique que, dans la pratique, lorsqu'un président américain et un Premier ministre japonais se rencontrent, les divergences importantes sont encore aggravées par le malentendu. Le président américain, quand il exprime son accord, annonce implicitement une action; le Premier ministre japonais, lorsqu'il acquiesce, indique moins son accord avec la position américaine que le fait qu'il l'a comprise et qu'il la soumettra à son groupe consensuel. Son interlocuteur doit savoir que son autorité s'arrête là. Pour que les négociations sur l'avenir de l'Asie progressent, l'Amérique doit donc faire preuve de

plus de patience, et le Japon se mettre en position de véritablement débattre de politiques à long terme, celles dont la coopération future dépend en définitive.

Curieusement, la solidité des relations nippo-américaines formera le revers des rapports sino-américains. Malgré de grandes affinités avec la culture chinoise, le Japon a été partagé entre l'admiration et la crainte, entre le désir d'amitié et le besoin de dominer. La tension sino-américaine inspire au Japon la tentation de se dissocier des États-Unis dans l'idée, sinon de renforcer son influence sur la Chine, du moins de ne pas la réduire en collant de trop près à l'exemple américain. En même temps, une approche purement nationale risquerait d'être interprétée par Pékin comme l'expression des visées hégémoniques du Japon. De bonnes relations entre l'Amérique et la Chine constituent donc la condition préalable et nécessaire à de bonnes relations à long terme avec le Japon, ainsi qu'à de bonnes relations sino-japonaises. C'est un triangle qu'aucune des parties ne peut quitter sans courir un risque considérable. C'est aussi une source d'ambiguïté qui incommode les États-Unis, car elle va à l'encontre de la tendance américaine à classer clairement les nations en amies ou ennemies.

Dans le peloton des grandes ou potentiellement grandes puissances, la Chine est celle qui se développe le plus vite. Les États-Unis s'affirment comme la nation la plus puissante, l'Europe doit forger son unité, la Russie donne l'image d'un géant qui titube, et le Japon est riche mais, jusqu'ici, timoré. C'est la Chine qui, avec son taux de croissance annuel de 8 % à 10 %, un solide sens de la cohésion nationale et une armée de plus en plus musclée, aura le plus renforcé sa position parmi les principales puissances. En 1943, Roosevelt en avait fait l'un des « quatre policiers », mais le pays sombra peu après dans le tourbillon de la guerre civile. La Chine maoïste qui émergea aspirait à être une grande puissance indépendante, mais ses œillères idéologiques l'en empêchèrent. Laissant derrière eux les convulsions de l'idéologie, les dirigeants réformateurs de la Chine ont poursuivi l'intérêt national avec une habile obstination. Une politique de confrontation avec la Chine risquerait d'isoler l'Amérique en Asie. Aucun pays asiatique ne voudrait – ou ne pourrait – appuyer l'Amérique dans un conflit politique avec la Chine qu'il jugerait comme le résultat d'une politique américaine malencontreuse. Le cas échéant, la majorité des nations asiatiques se dissocieraient plus ou moins de l'Amérique, quand bien même elles répugneraient intérieurement à le faire. Presque tous les pays comptent en effet sur l'Amérique pour créer un cadre stable et durable, qui intègre à la fois la Chine et le Japon – une option que la confrontation sino-américaine rendrait impraticable pour les deux pays.

Habilité à revendiquer la plus longue histoire de politique étrangère indépendante fondée sur la défense de l'intérêt national, la Chine accueille favorablement l'engagement de l'Amérique en Asie : elle y voit un contrepoids à ses voisins tant redoutés, le Japon, la Russie et, à moindre degré, l'Inde. Or une politique américaine qui recherche simultanément l'amitié de Pékin et celle des pays perçus par Pékin comme une menace pour la sécurité de la Chine – ce qui est, précisément, la bonne politique à mener – passe par un dialogue attentif et régulier entre Washington et Pékin.

Pendant les quatre années qui ont suivi les événements de la place Tienanmen en 1989, le refus américain d'engager des contacts à un haut niveau – une mesure qui ne fut jamais appliquée contre l'Union soviétique, même au plus fort de la guerre froide – a empêché ce dialogue. Les droits de l'homme sont aujourd'hui au cœur des rapports sino-américains.

L'administration Clinton a eu la sagesse de renouer le contact ; l'avenir des relations sino-américaines dépend donc désormais essentiellement de la substance de ces échanges. Il est clair que les États-Unis ne peuvent se désintéresser des droits de l'homme ni des valeurs de la démocratie auxquels ils ont toujours été attachés. Le problème n'est pas que l'Amérique défende ses valeurs, mais de savoir jusqu'à quel point elle y assujettit tous les domaines de ses relations avec la Chine. Cette dernière voit une marque de condescendance dans l'idée implicite que les relations sino-américaines ne se fondent pas sur des intérêts réciproques, mais sur les bonnes grâces de l'Amérique, que Washington peut à volonté dispenser ou retirer. En adoptant cette attitude, les États-Unis apparaissent à la fois peu fiables et coupables d'ingérence ; or l'absence de fiabilité est le péché capital aux yeux de la Chine.

Pays historiquement prédominant dans la région – et dans le monde connu d'elle –, la Chine s'irriterait en effet profondément de toute tentative visant à lui dicter ce qu'elle doit faire chez elle. Le regard qu'elle porte sur l'ingérence de l'Occident dans son histoire vient encore accentuer cette susceptibilité générale. Depuis que les guerres de l'opium du XIX<sup>e</sup> siècle ont contraint le pays à s'ouvrir, les Chinois ont considéré l'Occident comme l'agent d'une interminable succession d'humiliations. Pour leurs dirigeants, l'égalité de statut, le refus farouche de s'incliner devant les prescriptions de l'étranger, sont un impératif moral.

La Chine attend des États-Unis une relation stratégique qui fasse contrepoids à des voisins qu'elle juge puissants et avides. Pour parvenir à ce niveau de coordination des politiques étrangères, elle pourrait faire des concessions sur les droits de l'homme, à condition qu'elle en décide elle-même. Mais l'obstination avec laquelle l'Amérique prescrit publiquement ses conditions est ressentie en Chine comme l'expression d'une prétention à convertir la société chinoise aux valeurs américaines – autrement dit comme un désir d'humilier et comme un manque de sincérité. L'Amérique laisse en effet entendre, par son attitude, qu'elle n'a pas d'intérêt national à l'équilibre asiatique en soi. Mais, si elle ne peut compter sur l'Amérique pour réaliser cet objectif, la Chine n'aura aucun intérêt à faire des concessions à cet égard. L'élément déterminant des relations sino-américaines – paradoxalement, même sur la question des droits de l'homme – consiste donc en une coopération tacite en matière de stratégie mondiale, et en particulier asiatique.

Ainsi, l'Amérique partage avec l'Europe certaines valeurs, mais elles n'ont pas encore été en mesure d'élaborer une politique commune ou des institutions adéquates pour l'après-guerre froide. En Asie, les États-Unis ont la possibilité de définir une stratégie globale bien qu'il n'existe pas de valeurs communes. Une convergence inattendue d'objectifs moraux et géopolitiques,

de wilsonisme et de *Realpolitik*, se dessine actuellement sur le continent américain. La politique étrangère des États-Unis à l'égard du continent américain consista, au début, en un interventionnisme de grande puissance. La politique de « bon voisinage » de Franklin Roosevelt, annoncée en 1933, marqua un tournant vers la coopération. Le traité de Rio de 1947 et le pacte de Bogota de 1948 constituèrent un volet de sécurité que l'Organisation des États américains institutionnalisa. L'Alliance pour le progrès du président Kennedy y introduisit en 1961 l'aide étrangère et la coopération économique, bien que l'orientation étatiste de ses bénéficiaires ait rendue impossible toute politique prévisionnelle.

Pendant la guerre froide, la plupart des nations d'Amérique latine étaient sous la coupe de gouvernements autoritaires, à dominante militaire, attachés au contrôle étatique de l'économie. À partir du milieu des années 1980, l'Amérique latine sortit de sa paralysie économique et se dirigea, avec une unanimité remarquable, vers la démocratie et l'économie de marché. Le Brésil, l'Argentine et le Chili rompirent avec le gouvernement des militaires au profit d'un régime démocratique. L'Amérique centrale mit fin à ses guerres civiles. Insolvable à force d'avoir emprunté à tort et à travers, l'Amérique latine s'obligea à la discipline financière. Presque partout, les économies dominées par l'État s'ouvrirent progressivement aux lois du marché.

L'« initiative pour les Amériques » annoncée par Bush en 1990 et la bataille pour un accord de libre-échange nord-américain (ALENA) avec le Mexique et le Canada, bataille remportée par Clinton en 1993, ont marqué la politique américaine la plus novatrice de l'histoire à l'égard de l'Amérique latine. Après une succession de hauts et de bas, le continent américain semble en passe de devenir une composante déterminante d'un ordre mondial nouveau et humain. Un groupe de nations démocratiques s'est engagé à institutionnaliser un régime fondé sur le suffrage populaire, une économie de marché et un système de libre-échange à l'échelle du continent. La seule et unique dictature marxiste encore en vigueur est Cuba ; partout ailleurs, des méthodes de gestion économique nationalistes et protectionnistes font place à des économies libres, qui accueillent les investissements étrangers et soutiennent des systèmes d'échanges commerciaux ouverts. Soulignant la nécessité de la réciprocité et de la coopération, cette action doit culminer avec la création spectaculaire d'une zone de libre-échange allant de l'Alaska au cap Horn – un projet qu'on aurait jugé, il y a peu de temps encore, complètement utopique.

Un système de libre-échange à l'échelle du continent américain – amorcé par l'ALENA – donnerait aux Amériques un rôle prépondérant sur la scène mondiale, quoi qu'il arrive. Car si les principes de l'Uruguay Round négocié en 1993 dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) l'emportent, le continent américain deviendra un acteur important de la croissance économique mondiale. Et si les blocs régionaux discriminatoires ont le dernier mot, le continent américain, avec son vaste marché, sera en mesure de leur faire concurrence ; et le fait est que l'ALENA constitue le moyen le plus efficace de prévenir une telle compétition ou de triompher si

elle s'installe. En proposant le partenariat aux nations situées hors du continent américain mais prêtes à en observer les principes, un ALENA élargi pourrait créer des éléments d'incitation à accepter les lois du libre-échange et pénaliser les nations réclamant des règles plus restrictives. Dans un monde où il lui faut souvent tenir compte autant de ses valeurs que des nécessités, l'Amérique a ainsi découvert que ses idéaux et ses objectifs géopolitiques concordaient largement sur le continent où ses aspirations naquirent, et où elle conduisit ses premières grandes initiatives de politique étrangère.

En s'attellant, pour la troisième fois en un siècle, à la création d'un nouvel ordre mondial, l'Amérique doit s'efforcer avant tout de trouver un équilibre entre les tentations jumelles inhérentes à son exceptionnalisme : croire qu'elle doit remédier à tous les maux et stabiliser toutes les turbulences, et céder à son instinct profond de repli sur elle-même. L'engagement sans discrimination dans tous les bouleversements ethniques et les guerres civiles de l'après-guerre froide l'épuiserait. Mais une Amérique retranchée dans le perfectionnement de ses vertus intérieures s'en remettrait en fait, pour sa sécurité et sa prospérité, à des décisions prises par d'autres sociétés en des lieux éloignés, et qui finiraient peu à peu par lui échapper.

En 1821, lorsqu'il mettait en garde les Américains contre leur penchant à pourchasser les « monstres lointains », John Quincy Adams n'imaginait pas la quantité ni le calibre des monstres qui surgiraient dans le monde de l'après-guerre froide. L'Amérique ne peut pas combattre tous les maux, et encore moins le faire seule. Mais certains monstres exigent sinon qu'on les tue, du moins qu'on leur oppose une résistance. Ce qu'il faut impérativement, ce sont des critères de choix.

Les dirigeants américains ont fait passer, en général, la motivation avant la structure. Ils ont surtout cherché à influencer non pas sur les calculs de leurs homologues, mais sur leur comportement. Tant et si bien que la société américaine fait preuve d'une ambivalence très particulière à l'égard des leçons de l'histoire. Les films américains montrent souvent comment des événements dramatiques transforment le méchant en paragon de vertu (à un point parfois indigeste) – exprimant ainsi le credo national, à savoir que le passé ne scelle rien de manière définitive et un nouveau départ est toujours possible. Dans la réalité, on observe rarement des transformations aussi catégoriques chez les individus, encore moins parmi les nations, qui amalgament de nombreux choix individuels.

Le rejet de l'histoire exalte l'image d'un homme universel vivant de maximes universelles, sans se soucier du passé, de la géographie ni d'autres facteurs immuables. Comme la tradition américaine met l'accent sur des vérités universelles et non sur les caractéristiques nationales, les responsables de la politique américaine ont habituellement donné la préférence aux approches multilatérales, et non pas nationales : au calendrier du désarmement, de la non-prolifération et des droits de l'homme, et non pas aux problèmes essentiellement nationaux, géopolitiques ou stratégiques.

Ce refus de l'Amérique d'être liée par l'histoire et l'importance qu'elle

accorde à la possibilité de renouveau donne une grande dignité, voire de la beauté, à l'*American way of life*. Certes, la crainte que ceux qui ne jurent que par l'histoire produisent des prophéties appelées à se réaliser témoigne d'une grande sagesse. Pourtant des exemples encore plus nombreux viennent étayer la maxime de Santayana : ceux qui ne tiennent pas compte de l'histoire sont condamnés à la répéter.

Un pays aussi traditionnellement idéaliste que l'Amérique ne saurait considérer l'équilibre des forces comme le seul principe du nouvel ordre mondial. Mais il doit apprendre que l'équilibre constitue un préalable fondamental à la poursuite de ses buts historiques. Et il n'atteindra pas ces buts plus exigeants par la rhétorique ou les poses. Le système international en voie de formation se révèle infiniment plus complexe que tous ceux auxquels la diplomatie américaine a dû se mesurer. La politique étrangère est définie dans un système politique qui fait une large place au moment présent et n'incite pas à privilégier le long terme. Ses dirigeants sont sans cesse obligés de négocier avec des opinions publiques qui reçoivent très souvent leur information par l'entremise de l'image. Tous ces éléments donnent beaucoup de poids à l'émotion et à l'humeur du moment, à une époque où il est indispensable de repenser les priorités et d'analyser les capacités des uns et des autres.

Certes, la *Realpolitik* n'est pas la panacée. Le système fondé sur l'équilibre des forces fut à son zénith dans les quarante années qui suivirent les guerres napoléoniennes. Il fonctionna sans à-coups pendant cette période parce qu'il était le fruit d'un projet concerté et – facteur tout aussi important – parce que des valeurs communes l'étaient, d'une cour conservatrice à l'autre. Après la guerre de Crimée, ce sentiment de partager les mêmes valeurs s'effrita progressivement, et l'on en revint à la situation du XVIII<sup>e</sup> siècle, que la technologie moderne et le rôle grandissant de l'opinion publique rendaient d'autant plus dangereuse. Même les États despotiques pouvaient en appeler à leur opinion en invoquant le danger représenté par l'étranger – et en substituant les menaces extérieures au consensus démocratique. La formation des États européens sur l'idée nationale réduisit le nombre des acteurs et limita la possibilité de substituer l'action diplomatique à la force, tandis que les contraintes morales s'effondraient sous le coup de l'éclatement de l'ancienne légitimité.

Malgré l'aversion historique de l'Amérique pour l'équilibre des forces, ces enseignements ont un sens pour la politique étrangère américaine de l'après-guerre froide. Pour la première fois de son histoire, l'Amérique est le plus fort des pays qui composent le système international. Mais, bien que superpuissance militaire, elle ne peut plus imposer sa volonté, car ni sa puissance ni son idéologie ne se prêtent à des ambitions impériales. Et les arsenaux nucléaires, domaine dans lequel l'Amérique a la prépondérance, travaillent finalement à l'égalisation des forces utilisables.

Les États-Unis se retrouvent donc de plus en plus confrontés à un monde proche de l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, mais à l'échelle planétaire. Et l'on peut espérer voir se mettre en place un système voisin de l'ordre de Metternich, où

l'équilibre des forces sera renforcé par le partage des mêmes valeurs. À l'ère moderne, ces valeurs devraient être celles de la démocratie.

Mais Metternich n'eut pas à fonder le nouvel ordre ; il existait déjà pour l'essentiel. Dans le monde contemporain, la démocratie est loin d'être universelle et, là où elle s'affirme, elle n'est pas toujours définie en termes comparables. La raison veut que les États-Unis s'efforcent d'étayer l'équilibre par le consensus moral autour de la démocratie. Mais ils ne doivent pas négliger pour autant d'analyser l'équilibre des forces. La recherche d'un consensus moral a un effet contraire à celui recherché lorsqu'il détruit l'équilibre.

L'Amérique devra apprendre à manœuvrer dans un système d'équilibre des forces, malgré son peu de sympathie pour cette façon de faire. Au XIX<sup>e</sup> siècle, il existait deux modèles d'équilibre des forces : le modèle britannique incarné par l'approche Palmerston-Disraeli, et le modèle de Bismarck. L'approche britannique consistait à attendre que l'équilibre soit directement menacé avant de s'engager — presque toujours, alors, dans le camp le plus faible. Celle de Bismarck cherchait à empêcher la remise en question de cet équilibre en établissant des relations étroites avec le plus grand nombre de parties possible, en construisant des systèmes d'alliance qui se chevauchaient, et en mettant à profit l'influence ainsi obtenue pour modérer les prétentions des contestataires.

Si étrange que cela puisse paraître au vu de l'expérience que l'Amérique a eue de l'Allemagne au cours des deux guerres mondiales, le style de Bismarck s'accorde probablement mieux à la tradition américaine en matière de relations internationales. Celui de Palmerston-Disraeli contraindrait l'Amérique à se tenir rigoureusement à l'écart des querelles et à défendre l'équilibre en cas de menace par un engagement inflexible. Les différends et les menaces exigeraient d'être évalués presque exclusivement en termes d'équilibre des forces, et l'Amérique aurait autant de mal à tenir ses distances qu'à faire preuve d'inflexibilité, sans parler du désir d'interpréter les affaires internationales en termes de rapports de forces.

La politique ultérieure de Bismarck s'efforça de réduire d'avance la force par un consensus passé avec différents blocs de pays sur des objectifs communs. Dans un monde interdépendant, il sera difficile à l'Amérique de pratiquer le « splendide isolement » de la Grande-Bretagne. Mais il est très improbable aussi qu'elle réussisse à mettre en place un système de sécurité général, également applicable à toutes les parties du monde. Les solutions les plus inventives consisteront à construire des structures mixtes « en chevauchement », certaines fondées sur des principes politiques et économiques communs, comme sur le continent américain, d'autres associant des principes et des préoccupations de sécurité communs, comme dans la zone de l'Atlantique Nord et en Asie du Nord-Est, d'autres enfin reposant largement sur des liens économiques, comme les relations avec l'Asie du Sud-Est.

Quoi qu'il en soit, l'histoire ne pardonnera pas un échec qui serait imputable à l'ampleur de la tâche. L'Amérique doit maîtriser le passage d'une ère où tous les choix semblaient ouverts à la période actuelle, où elle conserve la possibilité d'obtenir plus de résultats que n'importe quel autre pays pour peu

qu'elle soit consciente de ses limites. Pendant la plus grande partie de son histoire, aucune menace étrangère n'a jamais menacé sa survie. Lorsqu'une menace de cette nature a finalement surgi pendant la guerre froide, elle a été anéantie. Ce qui a fortifié l'idée que l'Amérique, seule parmi toutes les nations du monde, était à l'abri du danger et qu'elle pouvait triompher par l'exemple de ses vertus et de ses actes.

Dans le monde de l'après-guerre froide, cette conviction transformerait l'innocence en complaisance. En un temps où elle n'est capable ni de dominer le monde ni de s'en écarter, où elle se révèle à la fois toute-puissante et entièrement vulnérable, l'Amérique ne doit pas renoncer aux idéaux qui ont fait sa grandeur. Mais elle ne doit pas non plus compromettre cette grandeur en se berçant d'illusions sur ce qu'elle peut réaliser. Le leadership mondial est une donnée inhérente à la puissance et aux valeurs de l'Amérique, mais il ne lui confère nullement le droit de se comporter comme si elle rendait service aux nations en se joignant à elles, ou comme si elle avait la capacité illimitée d'imposer sa volonté en limitant ses faveurs. Bien entendu, l'Amérique ne saurait s'engager sur la voie de la *Realpolitik* sans tenir compte des valeurs fondamentales qui ont présidé à sa fondation. Mais sa survie et ses progrès dépendront aussi de leur capacité à faire des choix qui exprimeront la réalité contemporaine. Sinon, leur politique étrangère sera perçue comme une pose entachée de pharisaïsme. Le poids relatif devant être accordé à chacune de ces composantes et le prix attaché à toutes les priorités définissent à la fois la stature des dirigeants politiques et le défi qu'ils doivent relever. Un dirigeant ne doit jamais laisser entendre que le choix n'a pas de prix, ni qu'aucun équilibre ne vaut la peine d'être recherché.

Engagé sur la route de l'ordre mondial pour la troisième fois à l'ère moderne, l'idéalisme américain reste aussi nécessaire que jamais, peut-être plus encore. Mais, dans le nouvel ordre mondial, son rôle consistera à insuffler à l'Amérique la foi qui la soutiendra au fil des choix ambigus qu'il lui faudra faire dans un monde imparfait. L'idéalisme traditionnel de l'Amérique doit s'allier à une évaluation attentive des réalités contemporaines pour élaborer une définition exploitable des intérêts américains.

Dans le passé, la politique étrangère américaine était animée par la recherche de l'harmonie du monde. Cette utopie n'est plus de mise aujourd'hui. Et c'est dans la patiente accumulation de succès partiels qu'il faudra chercher l'accomplissement des idéaux américains. Une menace clairement identifiée et une idéologie hostile, ces caractéristiques de la guerre froide, ne sont plus d'actualité. Les qualités nécessaires pour maîtriser le monde à naître ont partie liée avec l'abstraction : l'avenir est impossible à fixer de façon concrète et l'analyse des rapports entre l'espoir et la réalité envisageable relève, par essence, de la conjecture. Les objectifs wilsoniens appartenant au passé de l'Amérique – la paix, la stabilité, le progrès et la liberté pour l'humanité – sont devenus l'objet de la quête d'un périple qui n'a pas de fin. « Voyageur, dit un proverbe espagnol, il n'y a pas de routes. C'est en marchant qu'on les trace. »

# Notes

## 2. La charnière : Theodore Roosevelt ou Woodrow Wilson

1. Robert W. Tucker et David C. Hendrickson, «Thomas Jefferson and American Foreign Policy», *Foreign Affairs*, vol. LXIX, n° 2, printemps 1990, p. 148.
2. Thomas G. Paterson, J. Garry Clifford et Kenneth J. Hagan, *American Foreign Policy : A History*, Lexington (Mass.), D.C. Heath, 1977, p. 60.
3. Tucker et Hendrickson, «Thomas Jefferson», p. 140, citant *Letters and Other Writings of James Madison*, Philadelphie, J. B. Lippincott, 1865, vol. IV, p. 491-492.
4. James Monroe, cité in William A. Williams, éd., *The Shaping of American Diplomacy*, Chicago, Rand McNally, 1956, vol. I, p. 122.
5. George Washington's Farewell Address, 17 septembre 1796, repris comme Senate Document n° 3, 102nd Cong., 1st sess., Washington, U. S. Government Printing Office, 1991, p. 24.
6. Lettre de Jefferson à Mme la duchesse d'Auville, 2 avril 1790, in Paul Leicester Ford, éd., *The Writings of Jefferson*, New York, G. P. Putnam's Son, 1892-1899, vol. V, p. 153, cité in Tucker et Hendrickson, «Thomas Jefferson», p. 139.
7. Thomas Paine, *Rights of Man* (1791), Secaucus (N.J.), Citadel Press, 1974, p. 147 [*Les Droits de l'homme*, édition et présentation de Claude Mouchard, Paris, Belin, 1987].
8. Alexander Hamilton, «The Federalist n° 6», in Edward Mead Earle, éd., *The Federalist*, New York, Modern Library, 1941, p. 30-31 [*Le Fédéraliste*, version française du professeur Gaston Jèze, Paris, Économica, 1988].
9. Lettre de Jefferson à John Dickinson, 6 mars 1801, in Adrienne Koch et William Peden, éd., *The Life and Selected Writings of Thomas Jefferson*, New York, Modern Library, 1944, p. 561.
10. Lettre de Jefferson à Joseph Priestsley, 19 juin 1802, in Ford, éd., *Writings of Thomas Jefferson*, vol. VIII, p. 158-159, cité in Robert W. Tucker et David C. Hendrickson, *Empire of Liberty : The Statecraft of Thomas Jefferson*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 11.
11. Tucker et Hendrickson, «Thomas Jefferson», p. 141.
12. John Quincy Adams, Address of July 4, 1821, in Walter LaFeber, éd., *John Quincy Adams and American Continental Empire*, Chicago, Times Books, 1965, p. 45.
13. Message of President Monroe to Congress, 2 décembre 1823, in Ruhl J. Bartlett, éd., *The Record of American Diplomacy*, New York, Alfred A. Knopf, 1956, p. 182.
14. *Ibid.*
15. President James Polk, Inaugural Address, 4 mars 1845, in *The Presidents Speak*, annoté par David Newton Lott, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969, p. 95.
16. Cité in Williams, *Shaping of American Diplomacy*, vol. I, p. 315.
17. Voir Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987, p. 201 et p. 242 sq. [*Naissance et déclin des grandes puissances : transformations économiques et conflits militaires entre 1500 et 2000*, trad. de l'anglais par Marie-Claude Cochez et J.-L. Lebrave, Paris, Payot, 1989]; aussi, Fareed Zakaria, «The Rise of a Great Power, National Strength, State Structure, and American Foreign Policy 1865-1908», thèse de doctorat non publiée, Harvard University, 1992, chap. 3, p. 4 sq.
18. Zakaria, *ibid.*, p. 7-8.
19. *Ibid.*, p. 71.
20. Paterson, Clifford et Hagan, éd., *American Foreign Policy*, p. 189.
21. President Roosevelt's Annual Message to Congress, 6 décembre 1904, in Bartlett, éd., *Record of American Diplomacy*, p. 539.
22. Roosevelt's Statement to Congress, 1902, cité in John Morton Blum, *The Republican Roosevelt*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1967, p. 127.
23. *Ibid.*, p. 137.
24. Lettre de Roosevelt à Hugo Munsterberg, 3 octobre 1914, in Elting E. Morison, éd., *The Letters of Theodore Roosevelt*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1954, vol. VIII, p. 824-825.

25. Blum, *Republican Roosevelt*, p. 131.
26. *Selections from the Correspondence of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge 1884-1918*, Henry Cabot Lodge et Charles F. Redmond, éd., New York/Londres, Charles Scribner's Sons, 1925, vol. II, p. 162.
27. Blum, *Republican Roosevelt*, p. 135.
28. *Ibid.*, p. 134.
29. Cité in John Milton Cooper, Jr., *Pivotal Decades : The United-States, 1900-1920*, New York/Londres, W. W. Norton, 1990, p. 103.
30. Blum, *Republican Roosevelt*, p. 134.
31. Roosevelt, in *Outlook*, vol. CVII, 22 août 1914, p. 1012.
32. Roosevelt à Munsterberg, 3 octobre 1914, in Morison, éd., *Letters of Theodore Roosevelt*, p. 823.
33. Roosevelt à Cecil Arthur Spring Rice, 3 octobre 1914, in *ibid.*, p. 821.
34. Roosevelt à Rudyard Kipling, 4 novembre 1914, in Robert Endicott Osgood, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, Chicago, University of Chicago Press, 1953, p. 137.
35. Woodrow Wilson, Annual Message to Congress on the State of the Union, 2 décembre 1913, in Arthur Link, éd., *The Papers of Woodrow Wilson*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1966-, vol. XXIX, p. 4.
36. Lettre de Roosevelt à un ami, décembre 1914, in Osgood, *Ideals and Self-Interest*, p. 144.
37. Woodrow Wilson, Annual Message to Congress, 8 décembre 1914, in Link, éd., *Papers of Woodrow Wilson*, vol. XXXI, p. 423.
38. *Ibid.*, p. 422.
39. Woodrow Wilson, *Commencement Address at the U.S. Military Academy at West Point*, 13 juin 1916, in *ibid.*, vol. XXXVII, p. 212 sq.
40. Woodrow Wilson, *Remarks to Confederate Veterans in Washington*, 5 juin 1917, in *ibid.*, vol. XLII, p. 453.
41. Woodrow Wilson, Annual Message to Congress on the State of the Union, 7 décembre 1915, in *ibid.*, vol. XXXV, p. 297.
42. Woodrow Wilson, An Address in the Princess Theater, Cheyenne (Wyoming), 24 septembre 1919, in *ibid.*, vol. LXIII, p. 474.
43. Woodrow Wilson, An Address to a Joint Session of Congress, 2 avril 1917, in *ibid.*, vol. XLI, p. 526-527.
44. *Ibid.*, p. 523.
45. Woodrow Wilson, An Address to the Senate, 22 janvier 1917, in *ibid.*, vol. XL, p. 536.
46. Selig Adler, *The Isolationist Impulse : Its Twentieth-Century Reaction*, Londres/New York, Abelard Schumann, 1957, p. 36.
47. *Ibid.*
48. Woodrow Wilson, Address, 2 avril 1917, in Link, éd., *Papers of Woodrow Wilson*, vol. XLI, p. 519 sq.
49. Woodrow Wilson, An Address in Boston, 24 février 1919, in *ibid.*, vol. LV, p. 242-243.
50. Woodrow Wilson, Address, 22 janvier 1917, in *ibid.*, vol. XL, p. 536-537.
51. Voir chapitre 6.
52. Woodrow Wilson, Remarks at Suresnes Cemetery on Memorial Day, 30 mai 1919, in *ibid.*, vol. LIX, p. 608-609.
53. Woodrow Wilson, An Address Before the League to Enforce Peace, 27 mai 1916, in *ibid.*, vol. XXXVII, p. 113 sq.
54. Woodrow Wilson, An Address at Mt. Vernon, 4 juillet 1918, in *ibid.*, vol. XLVIII, p. 516.
55. Woodrow Wilson, An Address to the Third Plenary Session of the Peace Conference, 14 février 1919, in *ibid.*, vol. LV, p. 175.
56. Lettre de Roosevelt à James Bryce, 19 novembre 1918, in Morison, éd., *Letters of Theodore Roosevelt*, vol. VIII, p. 1400.
57. Roosevelt au sénateur Philander Chase Knox (Rép.; Pennsylvanie), 6 décembre 1918, in *ibid.*, p. 1413-1414.

### 3. De l'universalité à l'équilibre : Richelieu, Guillaume d'Orange et Pitt

1. Louis Auchincloss, *Richelieu*, New York, Viking Press, 1972, p. 256.
2. In *Quellenbuch zur Österreichische Geschichte*, vol. II, éd. par Otto Frass, Vienne, Birken Verlag, 1959, p. 100.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. Joseph Strayer, Hans Gatzke et E. Harris Harbison, *The Mainstream of Civilization Since 1500*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1971, p. 420.
7. Cité in Carl J. Burckhardt, *Richelieu and His Age*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1970, vol. III : « Power Politics and the Cardinal Death », p. 61.
8. *Ibid.*, p. 122.
9. Jansénius, *Mars Gallicus*, in William F., *Church, Richelieu and Reason of State*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1972, p. 388.
10. Daniel de Priezac, *Défence des Droits et Prérrogatives des Roys de France*, in *ibid.*, p. 398.
11. Mathieu de Morgues, *Catholicon françois*, traité de 1636, in *ibid.*, p. 376.
12. Albert Sorel, Paris, E. Plon, Nourrit et C<sup>ie</sup>, 1911, p. 15.
13. In F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963, p. 162-163.
14. *Ibid.*, p. 162.
15. *Ibid.*, p. 166.
16. Cité in Gordon A. Craig et Alexander L. George, *Force and Statecraft*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1983, p. 20.
17. G. C. Gibbs, « The Revolution in Foreign Policy », in Geoffrey Holmes, éd., *Britain After the Glorious Revolution, 1789-1914*, Londres, Macmillan, 1969, p. 61.
18. Winston Churchill, *The Second World War*, vol. I : *The Gathering Storm*, Boston, Houghton Mifflin, 1948, p. 208 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol. ; vol. I : *L'orage approche*].
19. Cité in Gibbs, « Revolution », in Holmes, éd., *Britain After the Glorious Revolution*, p. 62.
20. Speech by Secretary of State, Lord John Carteret, Earl of Granville, in the House of Lords, 27 janvier 1744, in Joel H. Wiener, éd., *Great Britain : Foreign Policy and the Span of Empire, 1689-1971*, vol. I, New York/Londres, Chelsea House, en association avec McGraw-Hill, 1972, p. 84-86.
21. Churchill, *Gathering Storm*, p. 208.
22. Pitt Plan in Sir Charles Webster, éd., *British Diplomacy 1813-1815*, Londres, G. Bell and Sons, 1921, p. 389 sq.

### 4. Le Concert européen : la Grande-Bretagne, l'Autriche et la Russie

1. Sir Thomas Overbury, « Observations on His Travels », in *Stuart Tracts 1603-1693*, C. H. Firth, éd., Londres, Constable, 1903, p. 227, cité in Martin Wight, *Power Politics*, New York, Holmes and Meier, 1978, p. 173.
2. Memorandum of Lord Castlereagh, August 12, 1815, in C. K. Webster, éd., *British Diplomacy, 1813-1815*, Londres, G. Bell and Sons, 1921, p. 361-362.
3. Talleyrand, in Harold Nicholson, *The Congress of Vienna*, New York/San Diego/Londres, Harcourt Brace Jovanovich, éd. de poche, 1974, p. 155.
4. Wilhelm Schwarz, *Die Heilige Alliance*, Stuttgart, 1935, p. 52 sq.
5. Cité in Asa Briggs, *The Age of Improvement 1783-1867*, Londres, Longmans, 1959, p. 345.
6. Klemens Meternich, *Aus Metternich's Nachgelassenen Papieren*, 8 vol., éd. par Alfons von Klinkowstroem, Vienne, 1880, vol. VIII, p. 557 sq. [*Mémoires, documents et écrits divers laissés par le prince de Metternich (...) publiés par son fils le prince Richard de Metternich (...)*, Paris, 1880-1884, 8 vol.].
7. La documentation de ces pages provient de l'ouvrage de l'auteur *A World Restored : Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, Sentry Edition [*Le Chemin de la paix*, trad. de l'anglais par Élisabeth Gilles, Paris, Denoël, 1972].

8. Cité *in ibid.*, p. 321.
9. Cité *in* Wilhelm Oncken, *Österreich und Preussen im Befreiungskriege*, 2 vol., Berlin, 1880, vol. II, p. 630 sq.
10. Metternich, *Nachgelassenen Papieren*, vol. VIII, p. 365.
11. Cité *in* Oncken, *Österreich und Preussen*, vol. I, p. 439 sq.
12. Metternich, *Nachgelassenen Papieren*, vol. I, p. 316 sq.
13. Cité *in* Nikolai Mikhaïlovitch, *Les Rapports diplomatiques du Lebzelttern*, Saint-Pétersbourg, 1915, p. 37 sq.
14. Cité *in* Schwarz, *Die Heilige Alliance*, p. 234.
15. Cité *in* Alfred Stern, *Geschichte Europas seit den Verträgen von 1815 bis zum Frankfurter Frieden von 1871*, 10 vol., Munich/Berlin, 1913-1924, vol. I, p. 298.
16. Cité *in* Hans Schmalz, *Versuche einer Gesamteuropäischen Organisation, 1815-20*, Berne, 1940, p. 66.
17. Lord Castlereagh's Confidential State Paper of May 5, 1820, *in* Sir A. W. Ward et G. P. Gooch, éd., *The Cambridge History of British Foreign Policy, 1783-1919*, New York, Macmillan, 1923, vol. II (1815-1866), p. 632.
18. Viscount Castlereagh, *Correspondence, Dispatches and Other Papers*, 12 vol., ed. by his brother, the Marquess of Londonderry, Londres, 1848-1852, vol. XII, p. 394.
19. Cité *in* Sir Charles Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh*, 2 vol., Londres, 1925 et 1931, vol. II, p. 366.
20. Cité *in* Briggs, *Age of Improvement*, p. 346.
21. Cité *in* Webster, *Foreign Policy of Castlereagh*, vol. II, p. 303 sq.
22. Lord Castlereagh's Confidential State Paper of May 5, 1820, *in* Sir A. W. Ward et G. P. Gooch, éd., *The Cambridge History*, vol. II, p. 626-627.
23. Cité *in* Kissinger, *A World Restored*, p. 311.
24. Cité *in* A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1955, p. 74.
25. Canning cité *in* R. W. Seton-Watson, *Britain in Europe, 1789-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1955, p. 74.
26. *Ibid.*
27. Discours de Canning à Plymouth du 28 octobre 1823, *in ibid.*, p. 119.
28. Palmerston à Clarendon, 20 juillet 1856, cité *in* Harold Temperley et Lillian M. Penson, *Foundations of British Foreign Policy from Pitt (1792) to Salisbury (1902)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1938, p. 88.
29. Sir Edward Grey, *in* Seton-Watson, *Britain in Europe*, p. 1.
30. Palmerston, *in* Briggs, *Age of Improvement*, p. 352.
31. Dépêche n° 6 de Palmerston au marquis de Clanricarde (ambassadeur à Saint-Pétersbourg), 11 janvier 1841, *in* Temperley et Penson, *Foundations of Foreign Policy*, p. 136.
32. *Ibid.*, p. 137.
33. Lettre de Gladstone à la reine Victoria, 17 avril 1869, *in* Harold Nicolson, *Diplomacy*, Londres, Oxford University Press, 1963, p. 137.
34. Palmerston, *in* Briggs, *Age of Improvement*, p. 357.
35. Disraeli à la Chambre des communes, 1<sup>er</sup> août 1870, *in* *Parliamentary Debates* (Hansard), 3<sup>e</sup> sér., vol. CCIH, Londres, Cornelius Buck, 1870, col. 1289.
36. Palmerston à la Chambre des communes, 21 juillet 1849, *in* Temperley et Penson, *Foundations of Foreign Policy*, p. 173.
37. Palmerston *in* Briggs, *Age of Improvement*, p. 353.
38. Clarendon à la Chambre des lords, 31 mars 1854, cité *in* Seton-Watson, *Britain in Europe*, p. 327.
39. Palmerston à la Chambre des communes, 21 juillet 1849, *in* Temperley et Penson, *Foundations of Foreign Policy*, p. 176.
40. Cité *in* Joel H. Wiener, éd., *Great Britain : Foreign Policy and the Span of Empire 1689-1971*, New York/Londres, Chelsea House en association avec McGraw-Hill, 1972, p. 404.
41. Metternich, 30 juin 1841, *in* Seton-Watson, *Britain in Europe*, p. 221.

## 5. Deux révolutionnaires : Napoléon III et Bismarck

1. Joseph Alexander, Graf von Hübner, *Neun Jahre der Erinnerungen eines österreichischen Botschafters in Paris unter dem zweiten Kaiserreich, 1851-1859*, Berlin, 1904, vol. I, p. 109.
2. *Ibid.*, p. 93.
3. Hübner à François-Joseph, 23 septembre 1857, in Hübner, *Neun Jahre*, vol. II, p. 31.
4. William E. Echard, *Napoleon III and the Concert of Europe*, Baton Rouge (La.), Louisiana State University Press, 1983, p. 72.
5. *Ibid.*, p. 2.
6. Napoléon III à François-Joseph, 17 juin 1866, in Hermann Oncken, éd., *Die Rheinpolitik Napoleons III*, Berlin, 1926, vol. I, p. 280.
7. François-Joseph à Napoléon III, 24 juin 1866, in *ibid.*, p. 284.
8. Cité in A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954, p. 102.
9. Hübner à Ferdinand Buol, 9 avril 1858, in Hübner, *Neun Jahre*, vol. II, p. 82.
10. *Ibid.*, p. 93.
11. Drouyn de Lhuys à La Tour d'Auvergne, 10 juin 1864, in *Origines diplomatiques de la Guerre de 1870-1871*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 1910-1930, vol. III, p. 203.
12. Cité in Wilfried Radewahn, «Französische Aussenpolitik vor dem Krieg von 1870», in Eberhard Kolb, éd., *Europa vor dem Krieg von 1870*, Munich, 1983, p. 38.
13. Cité in Wilfried Radewahn, *Die Pariser Presse und die Deutsche Frage*, Francfort, 1977, p. 104.
14. Goltz à Bismarck, 17 février 1866, sur une conversation avec Napoléon III, in Oncken, éd., *Rheinpolitik*, vol. I, p. 90.
15. Cité in Redewahn, *Pariser Presse*, p. 110.
16. Goltz à Bismarck, 25 avril 1866, in Oncken, éd., *Rheinpolitik*, vol. I, p. 140.
17. Cité par Talleyrand à Drouyn, 7 mai 1866, in *Origines diplomatiques*, vol. IX, p. 47.
18. Discours de Thiers du 3 mai 1866, in *Discours de M. Thiers, député de la Seine, sur la politique extérieure, prononcé au corps législatif de la séance du 3 mai 1866*, Paris, Lheureux et C<sup>ie</sup> Éditeurs, 1866, p. 45-46.
19. *Ibid.*, p. 47-48.
20. Cité in Taylor, *Struggle for Mastery*, p. 163.
21. *Ibid.*, p. 205-206.
22. L'analyse de la pensée politique de Bismarck est tirée de l'article de l'auteur, «The White Revolutionary : Reflections on Bismarck», in *Daedalus*, vol. XCVII, n° 3, été 1968, p. 888-924.
23. Horst Kohl, éd., *Die politischen Reden des Fursten Bismarck, Historische-Kritische Gesamtausgabe*, Stuttgart, 1892, vol. I, p. 267-268.
24. Otto von Bismarck, *Die gesammelten Werke*, Berlin, 1924, vol. II, p. 139 sq.
25. *Briefwechsel des Generals von Gerlach mit dem Bundestags-Gesandten Otto von Bismarck*, 28 avril 1856, Berlin, 1893, p. 315.
26. Otto Kohl, éd., *Briefe des Generals Leopold von Gerlach an Otto von Bismarck*, Stuttgart/Berlin, 1912, p. 192-193.
27. *Briefwechsel*, p. 315.
28. Kohl, éd., *Briefe*, p. 206.
29. *Ibid.*, p. 211, 6 mai 1857.
30. *Briefwechsel*, p. 333-334.
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*, p. 353.
33. *Ibid.*
34. Bismarck, *Werke*, vol. I, p. 375, septembre 1853.
35. *Ibid.*, vol. II, p. 320, mars 1858.
36. *Briefwechsel*, p. 334.
37. *Ibid.*, p. 130, 20 février 1854.
38. Bismarck, *Werke*, vol. I, p. 62, 29 septembre 1851.

39. *Briefwechsel*, p. 334, 2 mai 1857.
40. *Ibid.*, p. 128, 19 décembre 1853.
41. *Ibid.*, p. 194, 13 octobre 1854.
42. Bismarck, *Werke*, vol. XIV, 3<sup>e</sup> éd., Berlin, 1924, n° 1, p. 517.
43. *Briefwechsel*, p. 199, 19 octobre 1854.
44. Bismarck, *Werke*, vol. II, p. 516, 8-9 décembre 1859.
45. *Ibid.*, p. 139, 26 avril 1856.
46. *Ibid.*, p. 139 sq.
47. *Ibid.*
48. *Ibid.*
49. Otto Pflanze, *Bismarck and the Development of Germany : The Period of Unification, 1815-1871*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1990, p. 85.
50. Cité in J. A. S. Grenville, *Europe Reshaped, 1848-1878*, Sussex, Harvester Press, 1976, p. 358.
51. Bismarck, *Werke*, vol. XIV, n° 1, p. 61.
52. Emil Ludwig, *Bismarck : Geschichte eines Kämpfers*, Berlin, 1926, p. 494.

## 6. La *Realpolitik* se retourne contre elle-même

1. Rapport de Laurent Béranger de Saint-Pétersbourg, 3 septembre 1762, in George Vernadsky, éd., *A Source Book for Russian History : From Early Times to 1917*, 3 vol., New Haven (Conn.), Yale University Press, vol. II, p. 397.
2. Friedrich von Gentz, « Considerations on the Political System in Europe », 1818, in Mack Walker, éd., *Metternich's Europe*, New York, Walker and Co, 1968, p. 80.
3. V. O. Klioutchevski, *A Course in Russian History : The Seventeenth Century*, Chicago, Quadrangle Books, 1968, p. 97.
4. Mémoire de Potemkine, in Verdnasky, éd., *Source Book*, vol. II, p. 411.
5. Mémoire de Gortchakov, in *ibid.*, vol. III, p. 610.
6. Gentz, « Considerations », in Walker, éd., *Metternich's Europe*, p. 80.
7. M. N. Katkov, éditorial du 10 mai 1883, in Verdnasky, éd., *Source Book*, vol. III, p. 676.
8. F. M. Dostoïevski, in *ibid.*, vol. III, p. 681.
9. Katkov, éditorial du 7 septembre 1882, in *ibid.*, vol. 3, p. 676.
10. Cité in B. H. Sumner, *Russia and the Balkans, 1870-1880*, Oxford, Clarendon Press, 1957, p. 72.
11. George F. Kennan, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. XXV, n° 4, juillet 1947.
12. Otto von Bismarck, cité in Gordon, *Germany 1866-1945*, New York, Oxford University Press, 1978, p. 117.
13. Cité in Robert Blake, *Disraeli*, New York, St. Martin's Press, 1966, p. 574.
14. George F. Kennan, *Decline of Bismarck's European Order*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 11 sq.
15. *Ibid.*
16. Bismarck, 19 février 1878, in Horst Kohl, éd., *Politische Reden*, vol. VII, Aalen (Allemagne de l'Ouest), Scientia Verlag, 1970, p. 94.
17. A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954, p. 236.
18. Cité in Blake, *Disraeli*, p. 580.
19. Cité in Taylor, *Struggle for Mastery*, p. 237.
20. Discours de Disraeli du 24 juin 1872, in Joel H. Wiener, éd., *Great Britain : Foreign Policy and the Span of Empire, 1689-1971*, vol. III, New York/Londres, Chelsea House en association avec McGraw-Hill, 1972, p. 2500.
21. Lord Augustus Loftus, *Diplomatic Reminiscences*, 2<sup>e</sup> sér., Londres, 1892, vol. II, p. 46.
22. Cité in Firuz Kazemzadeh, « Russia and the Middle East », in Ivo J. Lederer, éd., *Russian Foreign Policy*, New Haven/Londres, Yale University Press, 1962, p. 498.
23. *Ibid.*, p. 499.

24. *Ibid.*, p. 500.
25. Cité in Alan Palmer, *The Chancelleries of Europe*, Londres, George, Allen and Unwin, 1983, p. 155.
26. *Ibid.*, p. 157.
27. Cité in Blake, *Disraeli*, p. 646.
28. W. N. Medlicott, *The Congress of Berlin and After*, Hamden (Conn.), Archon Books, 1963, p. 37.
29. Bismarck, in Kohl, éd., *Politische Reden*, vol. VII, p. 102.
30. Voir Medlicott, *The Congress of Berlin*.
31. Cité in Kennan, *Decline of European Order*, p. 70.
32. Cité in *ibid.*, p. 141.
33. Discours de Gladstone, « Denouncing the Bulgarian Atrocities Committed by Turkey », 9 septembre 1876, in Wiener, éd., *Great Britain*, vol. III, p. 2448.
34. Cité in A. N. Wilson, *Eminent Victorians*, New York, W. W. Norton, 1989, p. 122.
35. Gladstone, cité in Carsten Holbraad, *The Concert of Europe : A Study in German and British International Theory, 1815-1914*, Londres, Longmans, 1970, p. 166.
36. *Ibid.*, p. 145.
37. Bismarck au Kaiser Guillaume, 22 octobre 1883, in Otto von Bismarck, *Die gesammelten Werke*, vol. VI-C, Berlin, 1935, p. 282-283.
38. Gladstone à Lord Granville, 22 août 1873, in Agatha Ramm, éd., *The Political Correspondence of Mr. Gladstone and Lord Granville, 1868-1876*, vol. II, Oxford, Clarendon Press, 1952, p. 401.
39. Cité in Kennan, *Decline of European Order*, p. 39.
40. Cité in *ibid.*, p. 258.

## 7. Une machine de destruction politique : la diplomatie européenne avant la Première Guerre mondiale

1. Franz Schnabel, « Das Problem Bismarck », in *Hochland*, vol. XLII, 1949-1950, p. 1-27.
2. Winston S. Churchill, *Great Contemporaries*, Chicago/Londres, University of Chicago Press, 1973, p. 37 sq.
3. Frédéric le Grand, cité in *Memoirs of Prince von Bülow : from Secretary of State to Imperial Chancellor*, Boston, Little, Brown and Co., 1931, p. 52.
4. Cité in Maurice Bompard, *Mon ambassade en Russie, 1903-1908*, Paris, 1937, p. 40.
5. B. H. Sumner, *Russia and the Balkans 1870-1880*, Hamden (Conn.), Shoe String Press, 1962, p. 23 sq.
6. Sergueï Witte, cité in Hugh Seton-Watson, *The Russian Empire, 1801-1917*, Oxford, Clarendon Press, 1967, p. 581-582.
7. Cité in Lord Augustus Loftis, *Diplomatic Reminiscences*, 2<sup>e</sup> sér., vol. II, Londres, 1892, p. 38.
8. Cité in Raymond Sontag, *European Diplomatic History, 1871-1932*, New York, The Century Co., 1933, p. 59.
9. Nikolai de Giers, cité in Ludwig Reinert, *In Europa gehen die Lichter aus : Der Untergang des Wilhelminischen Reiches*, Munich, 1981, p. 30.
10. Baron Staal, cité in William L. Langer, *The Diplomacy of Imperialism*, 1<sup>re</sup> éd., New York, Alfred A. Knopf, 1935, p. 7.
11. Cité in George F. Kennan, *The Fateful Alliance : France, Russia and the Coming of the First World War*, New York, Pantheon, 1984, p. 147.
12. Kaiser Wilhelm, cité in Norman Rich, *Friedrich von Holstein : Politics and Diplomacy in the Era of Bismarck and Wilhelm II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1965, p. 465.
13. Lord Salisbury, cité in Gordon A. Craig, *Germany : 1866-1945*, New York, Oxford University Press, 1978, p. 236.
14. Cité in Fritz Stern, *The Failure of Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1992, p. 93.
15. Cité in Malcolm Carroll, *Germany and the Great Powers 1866-1914*, New York, Prentice-Hall, Inc., 1938, p. 372.

16. Discours de Chamberlain du 30 novembre 1899, in Joel H. Wiener, éd., *Great Britain : Foreign Policy and the Span of Empire, 1689-1971*, vol. I, New York/Londres, Chelsea House en association avec McGraw-Hill, 1972, p. 510.
17. Cité in Sontag, *European Diplomatic History*, p. 60.
18. Cité in Valentin Chirol, *Fifty Years in a Changing World*, Londres, 1927, p. 284.
19. Mémoire du marquis de Salisbury du 29 mai 1901, in G. P. Gooch et Harold Temperley, éd., *British Documents on the Origins of War*, vol. II, Londres, 1927, p. 68.
20. Cité in Sontag, *European Diplomatic History*, p. 169.
21. *Ibid.*, p. 170.
22. Kaiser Guillaume, cité in Reiners, *In Europa*, p. 106.
23. Kaiser Guillaume, cité in Craig, *Germany*, p. 331.
24. Marquis de Lansdowne à Sir E. Monson, 2 juillet 1903, in Sontag, *European Diplomatic History*, p. 293.
25. Sir Edward Grey à Sir F. Bertie, 31 janvier 1906, in Viscount Grey, *Twenty-Five Years 1892-1916*, New York, Frederick A. Stokes Co., 1925, p. 76.
26. Sir Edward Grey à M. Cambon, ambassadeur de France à Londres, 22 novembre 1912, in *ibid.*, p. 94-95.
27. Cité in A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954, p. 443.
28. Voir, par exemple, Paul Schroeder, « World War I as Galloping Gertie : A Reply to Joachim Remak », *Journal of Modern History*, vol. XLIV, 1972, p. 328.
29. Mémoire de Crowe du 1<sup>er</sup> janvier 1907, in Kenneth Bourne et D. Cameron Watt, éd., *British Documents on Foreign Affairs*, Frederick (Md.), University Publications of America, 1983, part I, vol. XIX, p. 367 sq.
30. *Ibid.*, p. 384.
31. *Ibid.*
32. Cité in Sontag, *European Diplomatic History*, p. 140.
33. Cité in Caroll, *Germany and the Great Powers*, p. 657.
34. Cité in Klaus Wernecke, *Der Wille zur Weltgeltung : Aussenpolitik und Öffentlichkeit am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Düsseldorf, 1970, p. 33.
35. Discours du chancelier de l'Échiquier, David Lloyd George, du 12 juillet 1911, in Wiener, *Great Britain*, vol. I, p. 577.
36. Cité in Carroll, *Germany and the Great Powers*, p. 643.
37. Cité in D. C. B. Lieven, *Russia and the Origins of the First World War*, New York, St. Martin's Press, 1983, p. 46.
38. Cité in Taylor, *Struggle for Mastery*, p. 507.
39. Cité in Lieven, *Russia*, p. 69.
40. Cité in Taylor, *Struggle for Mastery*, p. 510.
41. *Ibid.*, p. 492-493.
42. Cité in Lieven, *Russia*, p. 48.
43. Cité in Sontag, *European Diplomatic History*, p. 185.
44. Cité in Craig, *Germany*, p. 335.

## 8. Dans le tourbillon : la machine de destruction militaire

1. Mémoire d'Obrouchev à Giers, 7-19 mai 1892, in George F. Kennan, *The Fateful Alliance : France, Russia and the Coming of the First World War*, New York, Pantheon, 1984, App. II, p. 264.
2. *Ibid.*, p. 265.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*, p. 268.
5. Cité in *ibid.*, p. 153.
6. Voir Gerhart Ritter, *The Schlieffen Plan*, New York, Frederick A. Praeger, 1958.
7. Cité in Frank A. Golder, éd., *Documents of Russian History 1914-1917*, New York, Century, 1927, p. 9-10.

8. *Ibid.*, p. 13.
9. *Ibid.*, p. 18.
10. *Ibid.*, p. 19.
11. Bethmann-Hollweg, cité in Fritz Stern, *The Failure of Illiberalism*, New York, Columbia University Press, 1992, p. 93.
12. Bethmann-Hollweg à Eischender, 13 mars 1913, cité in Konrad Jarausch, « The Illusion of Limited War : Chancellor Bethmann-Hollweg's Calculated Risk, July 1914 », in *Central European History*, mars 1969, p. 48-77.
13. Cité in A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954, p. 521-522.
14. Serge Sazonov, *The Fateful Years, 1909-1916 : The Reminiscences of Serge Sazonov*, New York, Frederick A. Stokes, 1928, p. 31.
15. *Ibid.*, p. 153.
16. N. V. Tcharykow, *Glimpses of High Politics*, Londres, 1931, p. 271.
17. Sazonov, *Fateful Years*, p. 40.
18. Statement by Sir Edward Grey in the House of Commons on Secret Military Negotiations with Other Powers, 11 juin 1914, in Joel H. Wiener, éd., *Great Britain : Foreign Policy and the Span of Empire, 1689-1971*, vol. I, New York/Londres, Chelsea House en association avec McGraw-Hill, 1972, p. 607.
19. Telegram from Sir Edward Grey to the British Ambassador at Berlin, Sir E. Goschen, Rejecting a Policy of Neutrality, 30 juillet 1914, in *ibid.*, p. 607.
20. Cité in D. C. B. Lieven, *Russia and the Origins of the First World War*, New York, St. Martin's Press, 1983, p. 66.
21. Cité in *ibid.*, p. 143.
22. Cité in *ibid.*, p. 147.
23. Sazonov, *Fateful Years*, p. 188.
24. Cité in L. C. F. Turner, « The Russian Mobilization in 1914 », in *Journal of Contemporary History*, vol. III, 1968, p. 70.

## 9. Le nouveau visage de la diplomatie : Wilson et le traité de Versailles

1. Cité in A. J. P. Taylor, *British History 1914-1945*, Oxford, Clarendon Press, 1965, p. 114.
2. Cité in A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery 1848-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1954, p. 535.
3. Cité in *ibid.*, p. 553.
4. Werner Maser, Hindenburg, *Eine politische Biographie*, Francfort/M-Berlin, Verlag Ullstein GbH, 1992, p. 138.
5. Sir Edward Grey au colonel E. M. House, 22 septembre 1915, cité in Arthur S. Link, *Woodrow Wilson, Revolution, War, and Peace*, Arlington Heights (Illinois), Harlan Davidson, 1979, p. 74.
6. Woodrow Wilson, Remarks in Washington to the League to Enforce Peace, 27 mai 1916, in Arthur Link, éd., *The Papers of Woodrow Wilson*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1966-, vol. XXXVII, p. 113.
7. Woodrow Wilson, An Address to a Joint Session of Congress, 8 janvier 1918, in *ibid.*, vol. XL, p. 539.
8. Arthur S. Link, *Wilson the Diplomatist*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1957, p. 100.
9. *Ibid.*, p. 100 sq.
10. Woodrow Wilson, An Address to a Joint Session of Congress, 8 janvier 1918, in Link, éd., *Papers of Woodrow Wilson*, vol. XLV, p. 538.
11. Woodrow Wilson, An Address at Guildhall, 28 décembre 1918, in *ibid.*, vol. LIII, p. 532.
12. Wilson, Address to Senate, 22 janvier 1917, in *ibid.*, vol. XL, p. 536.
13. Anthony Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War, 1936-1939*, Londres, Frank Cass, 1977, p. 4.
14. André Tardieu, *La Paix*, Paris, Payot, 1921, p. 182-183.
15. David Hunter Miller, conseiller de Wilson, 19 mars 1919, in David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, New York/Londres, G. P. Putnam's Sons, 1928, vol. I, p. 300.

16. Cité in Tardieu, *La Paix*, p. 192.
17. Tardieu, in *ibid.*, p. 192-193.
18. Mémoire de Bowman du 10 décembre 1918, in Charles Seymour, éd., *The Intimate Papers of Colonel House*, Boston/New York, Houghton Mifflin, 1926-1928, vol. IV, p. 280-281.
19. Cité in Seth P. Tillmann, *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1961, p. 133.
20. Woodrow Wilson, An Address to the Third Plenary Session of the Peace Conference, 14 février 1919, in Link, éd., *Papers of Woodrow Wilson*, vol. LV, p. 175.
21. Mémoire de Bowman, in Seymour, éd., *Intimate Papers*, p. 281.
22. Cité in Tillmann, *Anglo-American Relations*, p. 126.
23. David Hunter Miller, conseiller de Wilson, in Miller, *Drafting of the Covenant*, vol. I, p. 49.
24. Cité in Paul Birdsall, *Versailles Treaty Twenty Years After*, New York, Reynal & Hitchcock, 1941, p. 128.
25. Cité in Miller, *Drafting the Covenant*, vol. I, p. 216.
26. *Ibid.*, vol. II, p. 727.
27. Cité in Tardieu, *La Paix*, p. 177.
28. *Ibid.*, p. 225.
29. *Ibid.*, p. 228.
30. Journal personnel de House, 27 mars 1919, in Seymour, éd. *Intimate Papers*, vol. IV, p. 395.
31. Sir Charles Webster, *The Congress of Vienna*, Londres, Bell, 1937.
32. Mémoire de Lloyd George à Woodrow Wilson, 25 mars 1919, in Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, New York, Doubleday, Page & Co., 1922, vol. III, p. 450.
33. Cité in Louis L. Gerson, *Woodrow Wilson and the Rebirth of Poland, 1914-1920*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1953, p. 27-28.
34. Harold Nicolson, *Peacemaking 1919*, Londres, Constable & Co., 1933, p. 187.

## 10. Le dilemme des vainqueurs

1. Woodrow Wilson, An Address in the Metropolitan Opera House, 27 septembre 1918, in Arthur Link, éd., *The Papers of Woodrow Wilson*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1966-, vol. LI, p. 131-132.
2. Cité in Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, 2<sup>e</sup> éd., 1946, New York, Harper & Row, réimpression, 1964, p. 34.
3. Cité in *ibid.*, p. 35.
4. Cité in Anthony Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War, 1936-1939*, Londres, Frank Cass, 1977, p. 17.
5. Cité in Stephen A. Schuker, *The End of France Predominance in Europe*, Chapel Hill (N. C.), University of North Carolina Press, 1976, p. 254.
6. Cité in *ibid.*, p. 251.
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*, p. 254.
9. Cité in F. L. Carsten, *Britain and the Weimar Republic*, New York, Schocken Books, 1984, p. 128.
10. *Papers Respecting Negotiations for an Anglo-French Pact*, Londres, His Majesty's Stationery Office, 1924, paper n° 33, p. 112-113.
11. Minutes of Cabinet Meetings; Conference of Ministers, Cabinet Conclusions : 1 (22), 10 janvier 1922, Official Archives, Public Record Office, Cabinet Office, CAB 23/29.
12. Carr, *Twenty Years' Crisis*, p. 200 sq.
13. Cité in Carsten, *Britain and the Weimar Republic*, p. 81.
14. Lettre de Tardieu à House du 22 mars 1919, in André Tardieu, *La Paix*, Paris, Payot, 1921, p. 151-152.
15. John Maynard Keynes, *Treatise on the Economic Consequences of the Peace*, Londres, Macmillan, 1919 [*Les Conséquences économiques de la paix*, trad. de l'anglais, Paris, NRF, 1920].

16. Edward Hallett Carr, *The Bolshevik Revolution, 1917-1923*, vol. III., New York/Londres, W. W. Norton, éd. de poche, 1985, p. 16 [*La Révolution bolchevique, 1917-1923*, 3 vol. ; vol. I : *La Formation de l'URSS*, trad. de l'anglais par Andrée Broué, Paris, Éditions de Minuit, 1974; vol. II : *La Révolution bolchevique : L'ordre économique*, trad. de l'anglais par Andrée Jacquement et Micheline Pouteau, Paris, Éditions de Minuit, 1974; vol. III : *La Révolution bolchevique : La Russie et le monde*, trad. de l'anglais par Micheline Pouteau, Paris, Éditions de Minuit, 1974].
17. *Ibid.*, p. 9.
18. V. I. Lénine, *Collected Works*, Moscou, Progress Press, 1964, vol. XXVI, p. 448.
19. Cité in Carr, *Bolshevik Revolution*, p. 44.
20. Cité in *ibid.*, p. 42.
21. Cité in *ibid.*, p. 70.
22. Cité in *ibid.*, p. 161.
23. Cité in Edward Hallett Carr, *German-Soviet Relations Between the Two World Wars, 1919-1939*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1951, p. 40.
24. Cité in F. L. Carsten, *The Reichswehr and Politics, 1918-1933*, Oxford, Oxford University Press, 1966, p. 69.
25. Cité in George F. Kennan, *Russia and the West Under Lenin and Stalin*, Boston/Toronto, Little, Brown, 1960, p. 206.
26. Cité in *ibid.*, p. 210.
27. *Ibid.*, p. 212.

## 11. Stresemann et la réémergence des vaincus

1. Cité in Hermann Graml, *Europa in der Zwischen der Kriegen*, Munich, 1969, p. 154.
2. Vicomte d'Abernon, *The Ambassador of Peace : Lord d'Abernon Diary*, vol. II, Londres, Hodder & Stoughton, 1929, p. 225.
3. Cité in Graml, *Europa*, p. 130.
4. Cité in Stephen A. Schuker, *The End of French Predominance in Europe*, Chapel Hill (N. C.), University of North Carolina Press, 1976, p. 255.
5. Cité in Henry L. Bretton, *Stresemann and the Revision of Versailles*, Stanford (Cal.), Stanford University Press, 1953, p. 38.
6. Cité in Marc Trachtenberg, *Reparations in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1980, p. 48.
7. Cité in *ibid.*
8. Cité in Bretton, *Stresemann*, p. 21.
9. Cité in F. L. Carsten, *Britain and the Weimar Republic*, New York, Schocken Books, 1984, p. 37.
10. Cité in Hans W. Gatzke, *Stresemann and the Rearmament of Germany*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1954, p. 12.
11. *Gustav Stresemann, His Diaries, Letters and Papers*, version établie par Eric Sutton, Londres, 1935, vol. I, p. 225 [*Six années de politique allemande. Les papiers de Stresemann*, trad. de l'allemand, Paris, Plon, 1932-1933, 3 vol.].
12. Cité in David Dutton, *Austen Chamberlain, Gentleman in Politics*, Bolton, Ross Anderson, 1985, p. 250.
13. Cité in *ibid.*, p. 5.
14. Cité in Jon Jacobson, *Locarno Diplomacy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, p. 90.
15. Cité in Raymond J. Sontag, *A Broken World, 1919-1939*, New York, Harper & Row, 1971, p. 133.
16. Selig Adler, *The Isolationist Impulse : Its Twentieth-Century Reaction*, New York, Free Press, 1957, p. 217.
17. D. W. Brogan, *The French Nation, 1814-1940*, Londres, Hamilton, 1957, p. 267.
18. Cité in Dutton, *Austen Chamberlain*, p. 251.
19. F. L. Carsten, *The Reichswehr and Politics, 1918-1933*, Berkeley, University of California Press, 1973, p. 139.

20. Cité in Bretton, *Stresemann*, p. 22.
21. Cité in Anthony Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War, 1936-1939*, Londres, Frank Cass, 1977, p. 29.
22. Winston Churchill, *The Second World War*, vol. I : *The Gathering Storm*, Boston, Houghton Mifflin, 1948, p. 74 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol. ; vol. I : *L'orage approche*].
23. Cité in *ibid.*, p. 73.
24. Cité in A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War*, New York, Atheneum, édition de poche, 1983, p. 66.

## 12. La fin de l'illusion : Hitler et la destruction de Versailles

1. Allan Bullock, *Hitler and Stalin : Parallel Lives*, New York, Alfred A. Knopf, 1992, p. 380 [*Hitler et Staline : vies parallèles*, trad. de l'anglais par Serge Quadrupani, Paris, Albin Michel/Robert Laffont, 1994, 2 vol.].
2. Henry Picker, *Hitlers Tischgesprache in Führerhauptquartier 1941-1942*, Stuttgart, Percy Ernst Schramm, 1963.
3. Phipps à Simon, 21 novembre 1933, cité in A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War*, New York, Atheneum, 1983, p. 73-74.
4. Entretien de MacDonald avec Daladier, 16 mars 1933, in *ibid.*, p. 74.
5. *Ibid.*, p. 75.
6. Réunion franco-anglaise, 22 septembre 1933, in *ibid.*, p. 75-76.
7. Cité in Martin Gilbert, *Churchill : A Life*, New York, Henry Holt, 1991, p. 523.
8. Cité in *ibid.*, p. 524.
9. Cité in *ibid.*, p. 523.
10. Cité in Robert J. Young, *In Command of France : French Foreign Policy and Military Planning 1933-1940*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1978, p. 37.
11. Cité in Anthony Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War, 1936-1939*, Londres, Frank Cass, 1977, p. 30.
12. Cité in Paul Johnson, *Modern Times : The World from the Twenties to the Eighties*, New York, Harper & Row, 1983, p. 341.
13. Cité in Gilbert, *Churchill*, p. 531.
14. Cité in *ibid.*, p. 531-532.
15. Cité in *ibid.*, p. 537.
16. Cité in Winston Churchill, *The Second World War*, vol. I, *The Gathering Storm*, Boston, Houghton Mifflin, 1948, p. 74 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol. ; vol. I : *L'orage approche*].
17. Cité in Gilbert, *Churchill*, p. 538.
18. Cité in Adamthwaite, *France, 1936-1939*, p. 75.
19. Hailé Sélassié, 30 juin 1936, cité in David Clay Large, *Between Two Fires : Europe's Path in the 1930s*, New York/Londres, W. W. Norton, 1990, p. 177-178.
20. Cité in Josef Henke, *England in Hitlers Politischem Kalkul*, German Bundesarchiv, Schriften, n° 20, 1973, p. 41.
21. Gerhard Weinberg, *The Foreign Policy of Hitler's Germany : Diplomatic Revolution in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1970, p. 241.
22. Anthony Eden, Earl of Avon, *The Eden Memoirs*, vol. I : *Facing the Dictators*, Boston, Houghton Mifflin, 1962, p. 375-376 [*Mémoires*, vol. I : *Face au dictateur*, trad. de l'anglais par Jean R. Weilland, Paris, Plon, 1962].
23. Cité in Weinberg, *Foreign Policy of Hitler's Germany*, p. 259.
24. Cité in *ibid.*, 254.
25. Churchill, *Gathering Storm*, p. 196.
26. Cité in Gilbert, *Churchill*, p. 553.
27. *Parliamentary Debates*, 5<sup>e</sup> sér., vol. CCCIX, Londres, His Majesty's Stationery Office, 1936, 10 mars 1936, col. 1976.
28. Cité in Adamthwaite, *France, 1936-1939*, p. 41.

29. *Ibid.*, p. 53 sq.
30. *Ibid.*
31. Memorandum, Foreign Ministry Circular, cité in Taylor, *Origins of Second World War*, p. 137.
32. Cité in Adamthwaite, *France, 1936-1939*, p. 68.
33. Cité in *ibid.*, p. 69.
34. Cité in Gordon A. Craig, *Germany 1866-1945*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1978, p. 698.
35. Adolf Hitler, *Mein Kampf*, New York, Reynal & Hitchcock, 1940, p. 175 [*Mon combat*, trad. intégrale par J. Gaudefroy-Demonbynes et A. Calmettes, Paris, F. Sorlot, 1934; réimpression : Paris, Nouvelles Éditions latines, 1982].
36. Halifax à Phipps, 22 mars 1938, cité in Taylor, *Origins of Second World War*, p. 155.
37. *Ibid.*, p. 191.
38. *Ibid.*
39. Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 582 sq.
40. Cité in *ibid.*, p. 589.
41. Cité in Taylor, *Origins of Second World War*, p. 191.
42. Premier ministre W. L. Mackenzie King, 29 septembre 1938, in John A. Munro, éd., *Documents on Canadian External Relations*, vol. VI, Ottawa, Department of External Affairs, 1972, p. 1099.
43. Premier ministre J. A. Lyons, 30 septembre 1938, in R. G. Neale, éd., *Documents on Australian Foreign Policy 1937-49*, vol. I, Canberra, Australian Government Publishing Service, p. 476.
44. Chamberlain à la Chambre des communes, 3 octobre 1938, *Parliamentary Debates*, 5<sup>e</sup> sér., vol. CCCXXXIX (1938), col. 48.

### 13. Staline pousse les enchères

1. Cité in T. A. Taracouzio, *War and Peace in Soviet Diplomacy*, New York, Macmillan, 1940, p. 139-140.
2. Discours de Staline au XV<sup>e</sup> congrès du parti, 3 décembre 1927, cité in Nathan Leites, *A Study of Bolchevism*, Glencoe (Ill.), Free Press of Glencoe, 1953, p. 501.
3. Rapport de Staline au XVII<sup>e</sup> congrès du parti, 26 janvier 1934, in Alvin Rubinstein, éd., *The Foreign Policy of the Soviet Union*, New York, Random House, 1960, p. 108.
4. Rapport au VII<sup>e</sup> congrès de l'Internationale communiste, août 1935, in *ibid.*, p. 133-136.
5. Robert Legvold, *After the Soviet Union : From Empire to Nations*, New York, W. W. Norton, 1992, p. 7.
6. Cité in Anthony Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War, 1936-1939*, Londres, Frank Cass, 1977, p. 264.
7. Cité in Anthony Read et David Fisher, *The Deadly Embrace : Hitler, Stalin, and the Nazi-Soviet Pact 1939-1941*, New York/Londres, W. W. Norton, 1988, p. 57.
8. Donald Cameron Watt, *How War Came : The Immediate Origins of the Second World War, 1938-1939*, Londres, William Heinemann, 1989, p. 109.
9. Cité in Read et Fisher, *Deadly Embrace*, p. 59.
10. *Ibid.*
11. Cité in Keith Feiling, *The Life of Neville Chamberlain*, Londres, Macmillan, 1946, p. 403.
12. Cité in Watt, *How War Came*, p. 221-222.
13. Cité in Read et Fisher, *Deadly Embrace*, p. 69.
14. Cité in *ibid.*, p. 72.
15. Allan Bullock, *Hitler and Stalin : Parallel Lives*, New York, Alfred A. Knopf, 1992, p. 614 [*Hitler et Staline : vies parallèles*, trad. de l'anglais par Serge Quadrupani, Paris, Albin Michel/Robert Laffont, 1994, 2 vol.].
16. Cité in Gordon A. Craig, *Germany 1866-1945*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1978, p. 711-712.
17. Cité in Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 616.

18. Cité *in ibid.*, p. 617.
19. Cité *in ibid.*, p. 620.
20. A. J. P. Taylor, *The Origins of the Second World War*, New York, Atheneum, 1961, p. 231.

#### 14. Le pacte germano-soviétique

1. Allan Bullock, *Hitler and Stalin : Parallel Lives*, New York, Alfred A. Knopf, 1992, p. 679-680 [*Hitler et Staline : vies parallèles*, trad. de l'anglais par Serge Quadrupani, Paris, Albin Michel/Robert Laffont, 1994, 2 vol.].
2. Cité *in ibid.*, p. 682.
3. Voir Anthony Read et David Fisher, *The Deadly Embrace : Hitler, Stalin, and the Nazi-Soviet Pact 1939-1941*, New York/Londres, W. W. Norton, 1988, p. 508; et Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 687.
4. Read et Fisher, *Deadly Embrace*, p. 509.
5. Cité *in* Martin Wright, *Power Politics*, New York, Holmes and Meier, 1978, p. 176.
6. *Documents on German Foreign Policy, 1918-1945*, series D, 1937-1945, vol. XI, « The War Years », Washington, U. S. Government Printing Office, 1960, p. 537.
7. *Ibid.*
8. *Ibid.*, p. 537-538.
9. *Ibid.*, p. 539.
10. Read et Fisher, *Deadly Embrace*, p. 519.
11. Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 688.
12. Cité *in ibid.*, p. 689.
13. Cité *in* Read et Fisher, *Deadly Embrace*, p. 530.
14. *Ibid.*, p. 532.
15. On a soutenu à notre époque – à tort, il me semble – qu'il ne s'agissait pas vraiment d'une « proposition » soviétique. Voir les arguments en faveur de cette interprétation (contre ceux de Zbigniew Brzezinski) *in* Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation : American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, Brookings Institution, 1985, p. 941-942.
16. Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 688.
17. Cité *in* Read et Fisher, *Deadly Embrace*, p. 576.
18. Cité *in ibid.*
19. Cité *in ibid.*, p. 640.
20. Cité *in ibid.*, p. 647-648.
21. Cité *in ibid.*, p. 629.

#### 15. L'Amérique à nouveau dans l'arène : Franklin Delano Roosevelt

1. Isaiah Berlin, *Personal Impressions*, Henry Hardy, éd., New York, Viking Press, 1981, p. 26.
2. Voir *ibid.*, p. 23-31.
3. *Ibid.*
4. U. S. Senate, *Conference on the Limitation of Armament*, Senate Documents, vol. X, 67th Cong., 2nd sess., 1921-1922, Washington, U. S. Government Printing Office, 1922, p. 11.
5. Selig Adler, *The Isolationist Impulse, Its Twentieth-Century Reaction*, New York, Free Press; Londres, Collier-Macmillan, 1957, p. 142.
6. U. S. Senate, *Conference on Limitation of Armament*, p. 867-868.
7. Cité *in* Adler, *Isolationist Impulse*, p. 214.
8. Cité *in ibid.*, p. 216.
9. *Ibid.*, p. 214.
10. Frank B. Kellogg, « The Settlement of International Controversies by Pacific Means », allocution prononcée devant la World Alliance for International Friendship, 11 novembre 1928, Washington, U. S. Government Printing Office, 1928.
11. *Ibid.*
12. Henry L. Stimson et McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War*, New York, Harper & Brothers, 1948, p. 259.

13. Roosevelt, Address before the Woodrow Wilson Foundation, 28 décembre 1933, in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, New York, Random House, 1938, vol. II, 1933, p. 548-549.
14. Adler, *Isolationist Impulse*, p. 235-236.
15. Ruhl J. Bartlett, éd., *The Record of American Diplomacy*, New York, Alfred A. Knopf, 1956, p. 572-577. Première loi de neutralité, signée par FDR le 31 août 1935 : embargo sur les armes et les munitions, interdiction aux Américains de voyager sur des navires de belligérants. Deuxième loi de neutralité, signée par FDR le 29 février 1936 (une semaine avant la réoccupation de la Rhénanie, le 7 mars) : prorogation de la première loi jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1936, plus interdiction de tout prêt ou crédit aux belligérants. Troisième loi de neutralité, signée par FDR le 1<sup>er</sup> mai 1937 : prorogation des lois précédentes devant expirer à minuit, plus dispositions « cash and carry » pour certaines matières premières non militaires.
16. Traité entre les États-Unis d'Amérique et l'Allemagne, pour rétablir des relations cordiales et mettre fin à l'état de guerre entre ces deux pays, signé à Berlin le 25 août 1921.
17. Note de Hull à FDR du 9 mars 1936, cité in William Appleman Williams, éd., *The Shaping of American Diplomacy*, vol. II, 1914-1968, 2<sup>e</sup> éd., Chicago, Rand McNally, 1973, p. 199.
18. Address in Chicago, 5 octobre 1937, in Roosevelt, *Public Papers*, New York, Macmillan Co., 1941, vol. 1937, p. 410.
19. *Ibid.*, vol. 1939, introduction de FDR, p. xxviii.
20. Charles A. Beard, *American Foreign Policy in the Making, 1932-1940 : A Study in Responsibilities*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1946, p. 188 sq.
21. Cité in *ibid.*, p. 190.
22. *Ibid.* (Italiques ajoutées.)
23. *Ibid.*, p. 193.
24. *Ibid.*
25. Cité in Adler, *Isolationist Impulse*, p. 244-245.
26. Cité in Anthony Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War, 1936-1939*, Londres, Frank Cass, 1977, p. 209.
27. Conférence de presse de Roosevelt du 9 septembre 1938, in *Complete Presidential Press Conference of Franklin Delano Roosevelt*, vol. XII, 1938, New York, Da Capo Press, 1972, par dates.
28. Allocution radiophonique au Forum du *Herald Tribune* du 26 octobre 1938, in Roosevelt, *Public Papers*, vol. 1938, p. 564.
29. *Ibid.*, p. 565.
30. Donald Cameron Watt, *How War Came : The Immediate Origins of the Second World War, 1938-1939*, Londres, William Heinemann, 1989, p. 130.
31. Annual Message to the Congress, 4 janvier 1939, in Roosevelt, *Public Papers*, vol. 1939, p. 3.
32. Franklin D. Roosevelt, *Complete Presidential Press Conferences of Franklin Delano Roosevelt*, vol. XIII, 1939, p. 262.
33. Roosevelt, *Public Papers*, vol. 1939, p. 198-199.
34. Watt, *How War Came*, p. 261.
35. « The President Again Seeks a Way to Peace. A Message to Chancellor Adolf Hitler and Premier Benito Mussolini, April 14, 1939 », in Roosevelt, *Public Papers*, 1939, p. 201-205.
36. Discours de Vandenberg au Sénat, « It Is Not Cowardice to Think of America First », 27 février 1939, in *Vital Speeches of the Day*, vol. V, n° 12, 1<sup>er</sup> avril 1939, p. 356-357.
37. Cité in Adler, *Isolationist Impulse*, p. 248.
38. Ted Morgan, *FDR : A Biography*, New York, Simon & Schuster, 1985, p. 520.
39. Address at the University of Virginia, 10 juin 1940, in Roosevelt, *Public Papers*, vol. 1940, p. 263-264.
40. Discours de Churchill à la Chambre des communes, 4 juin 1940, in Martin Gilbert, *Churchill : A Life*, New York, Henry Holt, 1991, p. 656.
41. Allocution de Roosevelt sur l'état de l'Union, 6 janvier 1941, *Vital Speeches*, vol. VII, n° 7, 15 janvier 1941, p. 198.
42. Cité in Adler, *Isolationist Impulse*, p. 282.
43. *Ibid.*

44. Cité *in ibid.*, p. 284.
45. Winston Churchill, *The Second World War*, vol. III : *The Grand Alliance*, Boston, Houghton Mifflin, 1948, p. 74 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol. ; vol. III : *La Grande Alliance*].
46. Radio Address Announcing the Proclamation of an Unlimited National Emergency, 27 mai 1941, *in* Roosevelt, *Public Papers*, New York, Harper & Brothers, 1950, vol. 1941, p. 192.
47. The Atlantic Charter : Official Statement on Meeting Between the President and Prime Minister Churchill, 14 août 1941, *in ibid.*, p. 314 [Charte de l'Atlantique, Annuaire des Nations unies, éd. 1948].
48. *Ibid.*, p. 315.
49. Fireside Chat to the Nation, 11 septembre 1941, *in ibid.*, p. 384-392.
50. Adler, *Isolationist Impulse*, p. 257.

## 16. Trois approches de la paix : Roosevelt, Staline et Churchill dans la Seconde Guerre mondiale

1. Churchill & Roosevelt, *The Complete Correspondence*, 3 vol., éd. par Warren F. Kimball, vol. II : *Alliance Forged, November 1942-February 1944*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1984, p. 767.
2. Cité *in* Herbert Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin : The War They Waged and the Peace They Sought*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1957, p. 340.
3. James MacGregor Burns, *Roosevelt : The Soldier of Freedom*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1970, p. 566.
4. Message à Churchill, 1<sup>er</sup> juin 1942, *in* Kimball, éd., Churchill & Roosevelt, vol. I : *Alliance Emerging, October 1933-November 1942*, p. 502.
5. Cité *in* Elliott Roosevelt, *As He Saw It*, New York, Duell, Sloan and Pearce, 1946, p. 115-116 [*Mon père m'a dit*, trad. de l'anglais, Paris, Flammarion, 1947].
6. Cité *in* Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York, Oxford University Press, 1979, p. 324.
7. Cordell Hull, allocution devant le Congrès sur la conférence de Moscou, 18 novembre 1943, *in* U. S. Department of State Bulletin, vol. IX, n° 230, 20 novembre 1943, p. 343.
8. Winston Churchill, *The Second World War*, vol. IV : *The Hinge of Fate*, Boston, Houghton Mifflin, 1950, p. 214 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol. ; vol. IV : *Le Tournant du destin*].
9. Cité *in* William Roger Louis, *Imperialism at Bay : The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941-1945*, New York, Oxford University Press, 1978, p. 121.
10. Cité *in ibid.*, p. 129.
11. Cité *in ibid.*, p. 154-155.
12. Je dois beaucoup pour cette analyse à l'ouvrage de Peter Rodman sur les approches américaine et soviétique dans le tiers monde, à paraître prochainement chez Charles Scribner's Sons.
13. Mémoire de Charles Taussig, 15 mars 1944, cité *in* Louis, *Imperialism at Bay*, p. 486.
14. Cité *in* Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins : An Intimate History*, New York, Harper & Brothers, 1948, p. 605 [*Le Mémorial de Roosevelt d'après les papiers de Harry Hopkins*, trad. de l'anglais par Renée Villoteau, Paris, Plon, 1950].
15. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 11-13.
16. Voir Eric Larrabee, *Commander in Chief : Franklin Delano Roosevelt, His Lieutenants, and Their War*, New York, Harper & Row, 1987, p. 503.
17. Burns, *Roosevelt*, p. 374.
18. Je suis redevable à un discours non publié d'Arthur Schlesinger, Jr., « Franklin D. Roosevelt and U. S. Foreign Policy », prononcé devant la Society for Historians of American Foreign Relations, Vassar College, 18 juin 1992.
19. Sir John Wheeler-Bennett et Anthony Nicholls, *The Semblance of Peace*, Londres, Macmillan, 1972, p. 46 sq.
20. Cité *in* *The Memoirs of Cordell Hull*, vol. II, New York, Macmillan, 1948, p. 1452.

21. Wheeler-Bennett et Nicholls, *Semblance of Peace*, p. 49.
22. Hull, *Memoirs*, vol. II, p. 1168-1170.
23. Cité in Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 59.
24. Cité in William G. Hyland, *The Cold War Is Over*, New York, Random House, 1990, p. 32.
25. Cité in Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, *op. cit.*, p. 572-573
26. Cité in *ibid.*, p. 572.
27. Discours de Schlesinger, « Roosevelt and U. S. Foreign Policy », p. 18.
28. *Ibid.*, p. 17.
29. John Colville, *The Fringe of Power : 10 Downing Street Diaries, 1939-1955*, New York/Londres, W. W. Norton, 1985, p. 404.
30. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 131-132.
31. Allan Bullock, *Hitler and Stalin : Parallel Lives*, New York, Alfred A. Knopf, 1992, p. 821 [*Hitler et Staline : vies parallèles*, trad. de l'anglais par Serge Quadruppani, Paris, Albin Michel/Robert Laffont, 1994, 2 vol.].
32. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 285. (Italiques ajoutées.)
33. Cité in Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*, New York, Viking, 1946, p. 84-85 [*Roosevelt*, trad. de l'anglais, Paris, Le Livre du jour, 1947].
34. Cité in Bertram D. Hulen, « Washington Hails Reds' Step as Great Gain for the Allies », *The New York Times*, 23 mai 1943, p. 30.
35. « The United States in a New World », *Fortune*, suppl. avril 1943.
36. Roosevelt's Christmas Eve Fireside Chat on Teheran and Cairo Conferences, 23 décembre 1943, in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, vol. 1943, New York, Harper & Brothers, p. 558.
37. Winston Churchill, *The Second World War*, vol. VI : *Triumph and Tragedy*, Boston, Houghton Mifflin, 1953, p. 198 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol.; vol. VI : *Triomphe et Tragédie*]. Voir aussi Kimball, éd., *Churchill & Roosevelt*, vol. III : *Alliance Declining, February 1944-April 1945*, p. 351; et Hyland, *Cold War*, p. 35-36.
38. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 522-523.
39. Cité in Dallek, *Franklin D. Roosevelt*, p. 520.
40. Cité in Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, p. 870.
41. Franklin Roosevelt's Inaugural Address, 20 janvier 1945, in *The Presidents Speak*, annoté par David Newton Lott, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969, p. 248.
42. Cité in Dallek, *Franklin D. Roosevelt*, p. 521.
43. Cité in Milovan Djilas, *Conversations with Stalin*, New York, Harcourt, Brace & World, 1962, p. 114 [*Conversations avec Staline*, traduit par Yves Massip, Paris, Gallimard, 1962].
44. Cité in Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 607-608.
45. Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 883-884.
46. Winston Churchill, *Triumph and Tragedy*, éd. de poche avec introduction de John Keegan, Boston, Houghton Mifflin, 1986, p. 436.
47. Dmitri Volkogonov, *Stalin : Triumph and Tragedy*, version établie par Harold Shukman, Rocklin (Cal.), Prima Publishing, 1991-1992; éd. originale New York, Grove Weidenfeld, 1991, p. 412 sq.
48. Voir Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 697 sq.
49. Cité in Joachim C. Fest, *Hitler*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1974, p. 694 [*Hitler*, trad. de l'allemand par Guy Fritsch-Estrangin avec la collaboration de Marie-Louise Audiberti, Michel Dermet et Lily Jumel; vol. I : *Jeunesse et conquête du pouvoir, 1889-1933*; vol. II : *Le Führer, 1933-1945*, Paris, Gallimard, 1973].
50. Churchill, *Triumph and Tragedy*, p. 308.
51. Cité in Dallek, *Franklin D. Roosevelt*, p. 505.
52. Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin*, p. 270.

## 17. Le début de la guerre froide

1. James Mac Gregor Burns, *Roosevelt : The Soldier of Freedom*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1970, p. 448-449.

2. Cité in Selig Adler, *The Isolationist Impulse : Its Twentieth-Century Reaction*, New York, Free Press ; Londres, Collier-Macmillan, 1957, p. 285.
3. Truman, paraphrasé à une réunion, fin mai 1945, des dirigeants du National Citizens Political Action Committee, cité in Richard J. Walton, *Henry Wallace, Harry Truman, and the Cold War*, New York, Viking Press, 1976, p. 119.
4. Address Before a Joint Session of the Congress, 16 avril 1945, *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman*, vol. 1945, Washington, U. S. Government Printing Office, 1961, p. 5 (ci-après *Truman Papers*), repris p. 22, in Truman Address of April 25, 1945.
5. Cité in Averell Harriman et Elie Abel, *Special Envoy to Churchill and Stalin, 1941-1946*, New York, Random House, 1975, p. 474.
6. Winston Churchill, *The Second World War*, vol. VI : *Triumph and Tragedy*, Boston, Houghton Mifflin, 1953, p. 503 [*Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1948-1954, 6 vol. ; vol. 6 : *Triomphe et Tragédie*].
7. Harry S. Truman, *Year of Decisions, Memoirs*, New York, Doubleday, 1955, vol. I, p. 260 [*Mémoires*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1955-1956, 2 vol. ; vol. II : *L'Année des décisions : l'Amérique continue*].
8. Herbert Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin : The War They Waged and the Peace They Sought*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1957, p. 133.
9. Cité in *ibid.*, p. 652.
10. Fleet Admiral William D. Leahy, *I Was There : The Personal History of the Chief of Staff to Presidents Roosevelt and Truman based on His Notes and Diaries Made at the Time*, New York/Toronto, Whittlesey House/McGraw-Hill Book Company, 1950, p. 379-380 [J'étais là, Paris, Plon, 1950].
11. *Ibid.*, p. 380.
12. Cité in Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins : An Intimate History*, New York, Harper & Brothers, 1948, p. 890 [*Le Mémorial de Roosevelt d'après les papiers de Harry Hopkins*, trad. de l'anglais par Renée Villoteau, Paris, Plon, 1950].
13. *Ibid.*, p. 908.
14. Exposé du département d'État, «British Plans for a Western European Bloc», 4 juillet 1945, in U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States : The Conference of Berlin (The Potsdam Conference) 1945*, Washington, U. S. Government Printing Office, vol. I, p. 262-263.
15. Cité in Terry Anderson, *The United States, Great Britain, and the Cold War, 1944-1947*, Columbia (Mo.), University of Missouri Press, 1981, p. 69.
16. Cité in Robert J. Donovan, *Conflict and Crisis : The Presidency of Harry S. Truman 1945-1948*, New York, W. W. Norton, 1977, p. 81.
17. Cité in *ibid.*, p. 84.
18. Truman, *Year of Decisions*, p. 416.
19. Churchill, *Triumph and Tragedy*, p. 582.
20. Cité in John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1972, p. 266.
21. Truman, Address of Foreign Policy at the Navy Day Celebration, New York City, 27 octobre 1945, in *Truman Papers*, vol. 1945, p. 431-438.
22. Cité in Gaddis, *Origins of Cold War*, p. 280.
23. Milovan Djilas, *Conversations with Stalin*, New York, Harcourt, Brace & World, 1962, p. 114 [*Conversations avec Staline*, traduit par Yves Massip, Paris, Gallimard, 1962].
24. Robert Conquest, «The Evil of This Time», *New York Review of Books*, vol. XI, n° 15, 23 septembre 1993, p. 27.
25. Cité in Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper & Brothers, published for the Council on Foreign Relations, 1957, p. 367.
26. *Ibid.*, p. 371.
27. Cité in Allan Bullock, *Hitler and Stalin : Parallel Lives*, New York, Alfred A. Knopf, 1992, p. 907 [*Hitler et Staline : vies parallèles*, trad. de l'anglais par Serge Quadrupani, Paris, Albin Michel/Robert Laffont, 1994, 2 vol.].
28. Discours inaugural de Staline diffusé sur Radio Moscou le 9 février 1946, «New Five-Year Plan for Russia», *The New York Times*, 10 février 1946.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. Voir P. M. S. Blackett, *Atomic Weapons and East-West Relations*, New York, Cambridge University Press, 1956.

32. Discours de Winston Churchill, «The Sinews of Peace», du 5 mars 1946 à Westminster College, Fulton (Mo.), in Robert Rhodes James, éd., *Winston S. Churchill : His Complete Speeches, 1897-1963*, New York/Londres : Chelsea House en association avec E. R. Bowker, 1974, vol. VII : 1943-1949, p. 7285 sq.

33. *Ibid.*, p. 7292.

34. George F. Kennan, «Long Telegram» de Moscou, 22 février 1946, in *Foreign Relations of the United States, 1946*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1969, vol. VI, p. 697.

35. Andreï Jdanov, rapport sur «la situation internationale» présenté le 22 septembre 1947 devant la Conférence d'information des partis communistes (réunion constitutive du Kominform), in U. S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *The Strategy and Tactics of World Communism*, suppl. I : «One Hundred Years of Communism, 1848-1948», 80th Cong., 2nd sess., doc. n° 619, Washington, U. S. Government Printing Office, 1948, p. 211 sq. [trad. française de larges extraits in Charles Zorgibe, *Textes de politique internationale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985].

36. Bullock, *Hitler and Stalin*, p. 922.

37. *Ibid.*, p. 923.

38. Radio Address, 28 avril 1947, *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XVI, n° 410, p. 924.

## 18. Les succès et les revers de l'endiguement

1. George F. Kennan, «Long Telegram» de Moscou du 22 février 1946, in *Foreign Relations of the United States, 1946*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1969, vol. VI, p. 666-709.

2. *Ibid.*, p. 700.

3. *Ibid.*, p. 699.

4. H. Freeman Matthews, Memorandum by the Acting Department of State Member (Matthews) to the State-War-Navy Coordinating Committee, «Political Estimate of Soviet Policy for Use in Connection with Military Studies», 1<sup>er</sup> avril 1946, in *Foreign Relations, United States, 1946*, vol. I, p. 1169.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*, p. 1170.

7. *Ibid.*, p. 1168.

8. *Ibid.*, 1170.

9. Clark Clifford, «American Relations with the Soviet Union : A Report to the President by the Special Counsel to the President», 24 septembre 1946, in Thomas H. Etzold et John Lewis Gaddis, éd., *Containment : Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*, New York, Columbia University Press, 1978, p. 66.

10. *Ibid.*, p. 67. (Italiques ajoutées.)

11. *Ibid.*, p. 68.

12. *Ibid.*, p. 71.

13. Cité in Joseph M. Jones, *The Fifteen Weeks (February 21-June 5, 1947)*, New York, Viking Press, 1955, p. 141.

14. *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman*, vol. 1947, Washington, U. S. Government Printing Office, 1963, p. 178.

15. *Ibid.*, p. 179.

16. *Ibid.*, p. 178.

17. George Marshall, «European Initiative Essential to Economic Recovery», Address at Commencement Exercises at Harvard University, 5 juin 1947, in *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XVI, n° 415, 5 juin 1947, p. 1160 (italiques ajoutées) [trad. française : *USA*, organe des services américains d'information, juin 1947, in Charles Zorgibe, *Textes de politique internationale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985].

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*
20. « X » (George F. Kennan), « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. XXV, n° 4, juillet 1947, p. 575 [in G. Kennan, *La Diplomatie américaine - 1900-1950*, trad. de l'anglais, Paris, Calmann-Lévy, 1952].
21. *Ibid.*, p. 581.
22. *Ibid.*, p. 579-580.
23. *Ibid.*, p. 582.
24. Témoignage de l'ambassadeur Warren Austen, 28 avril 1949, in U. S. Senate, Committee on Foreign Relations, *The North Atlantic Treaty*, Hearings, 81st Cong., 1st sess., Washington, U. S. Government Printing Office, 1949, part. I, p. 97.
25. *Ibid.*, part. I, app., p. 334-337.
26. *Ibid.*, p. 337.
27. *Ibid.*, part. I, p. 17.
28. *Ibid.*, p. 150.
29. U. S. Senate, Committee on Foreign Relations, *Report on the North Atlantic Treaty*, 81st Cong., 1st sess., 6 juin 1949, Washington, U. S. Government Printing Office, 1949, p. 23.
30. Voir, p. ex., le témoignage d'Acheson devant les commissions des Affaires étrangères et des Services armés du Sénat du 8 août 1949, in *State Bulletin*, vol. XXI, n° 529, 22 août 1949, p. 265 sq., et son allocution à l'U. S. Chamber of Commerce du 30 avril 1951, in *State Bulletin*, vol. XXIV, n° 619, 14 mai 1951, p. 766-770.
31. Allocution d'Acheson, « Achieving a Community Sense Among Free Nations - A Step Toward World Order », devant la Harvard Alumni Association, Cambridge (Mass.), 22 juin 1950, in *State Bulletin*, vol. XXIII, n° 574, 3 juillet 1950, p. 17.
32. Winston Churchill, *Triumph and Tragedy*, éd. de poche avec introduction de John Keegan, Boston, Houghton Mifflin, 1986, p. 266.
33. NSC-68, « United States Objectives and Programs for National Security », 4 avril 1950, in *Foreign Relations, United States, 1950*, vol. I, p. 240.
34. *Ibid.*, p. 241.
35. *Ibid.*
36. *Ibid.*, p. 241-242.
37. *Ibid.*, p. 279.
38. Walter Lippmann, *The Cold War : A Study in U. S. Foreign Policy*, New York/Londres, Harper & Brothers, 1947, p. 13.
39. *Ibid.*, p. 23.
40. *Ibid.*, p. 61-62.
41. Winston S. Churchill, *His Complete Speeches, 1897-1963*, Robert Rhodes James, éd., vol. VII : 1943-1949, New York/Londres, Chelsea House en association avec R. R. Bowker, 1974, p. 7710.
42. *Ibid.*, vol. VIII : 1950-1963, p. 8132.
43. Henry A. Wallace, *Toward World Peace*, New York, Reynal & Hitschock, 1948, p. 118.
44. Henry A. Wallace, Address at Madison Square Garden, 12 septembre 1946, in Walter LaFeber, éd., *The Dynamics of World Power : A Documentary History of United States Foreign Policy, 1945-1973*, vol. II : *Eastern Europe and the Soviet Union*, New York, Chelsea House Publishers, 1973, p. 260.
45. Cité in J. Samuel Walker, *Henry A. Wallace and American Foreign Policy*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1976, p. 129.
46. Cité in *ibid.*, p. 121.
47. Wallace, memorandum à l'attention de Truman, 14 mars 1946, in Harry S. Truman, *Year of Decisions. Memoirs*, vol. I, New York, Doubleday, 1955, p. 555.
48. Wallace, Address at Madison Square Garden, 12 septembre 1946, in LaFeber, éd., *Dynamics of World Power*, p. 258-259.
49. Discours de Wallace annonçant sa candidature à la présidence du 29 décembre 1947, in Thomas G. Paterson, éd., *Cold War Critics : Alternatives to American Foreign Policy in the Truman Years*, Chicago, Quadrangle Books, 1971, p. 98-103.
50. Wallace, cité in Alonzo Hanby, « Henry A. Wallace, the Liberals, and Soviet-American

Relations», *Review of Politics*, vol. XXX, avril 1968, p. 164.

51. George F. Kennan, *Russia, the Atom and the West*, New York, Harper & Brothers, 1957, p. 13 [*La Russie soviétique et l'Occident*, traduit de l'anglais par Claude-Edmond Romain, Paris, Calmann-Lévy, 1962].

## 19. Le dilemme de l'endiguement : la guerre de Corée

1. U.S. House of Representatives, Subcommittee of the Committee on Appropriations, *Military Functions : National Military Establishment Appropriation Bill for 1949*, Hearings, 80th Cong., 2nd sess., Washington, U. S. Government Printing Office, 1948, part. III p. 3.

2. Le général Mac Arthur, interviewé par G. Ward Price, *The New York Times*, 2 mars 1949, p. 22.

3. Secrétaire d'État Dean Acheson, «Crisis in Asia : An Examination of U. S. Policy», remarques devant le National Press Club, Washington, 12 janvier 1950, in *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XXII, n° 551, 23 janvier 1950, p. 116.

4. Nikita S. Khrouchtchev, *Krushchev Remembers*, Introduction, commentaire et notes par Edward Crankshaw, version établie par Strobe Talbott, Boston, Little, Brown, 1970, p. 368-369 [*Khrouchtchev, Souvenirs*, Paris, Robert Laffont, 1971]. Des documents récemment divulgués indiquent que le rôle soviétique fut beaucoup plus important. Voir Kathryn Weathersby, «New Findings on the Korean War», *Cold War International History Project Bulletin*, automne 1993, Woodrow Wilson Center, Washington.

5. Déclaration du président Truman du 27 juin 1950, in Harry Truman, *Years of Trial and Hope 1946-1952*, vol. II, New York, Doubleday, 1956, p. 338-339 [*Les Années d'épreuve et d'espérance*, trad. de l'anglais, Paris, Plon, 1956].

6. *Ibid.*, p. 339.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. Cité in Max Hastings, *The Korean War*, New York, Simon & Schuster, 1987, p. 133.

10. *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman*, vol. 1950, Washington, U. S. Government Printing Office, 1965, p. 674-675 (ci-après *Truman Papers*).

11. Déclaration de Truman du 30 novembre 1950, in *ibid.*, p. 724.

12. *Truman Papers*, vol. 1951, p. 227.

13. U. S. Senate, Committee on Armed Services and Committee on Foreign Relations, *Military Situation in the Far East*, Hearings, 82nd Cong., 1st sess., Washington, U. S. Government Printing Office, 1951, part. I, p. 75 (ci-après *MacArthur Hearings*).

14. *Ibid.*, p. 30.

15. *Ibid.*

16. *Truman Papers*, vol. 1951, p. 226-227.

17. *Ibid.*, p. 227.

18. *MacArthur Hearings*, part. I, p. 45.

19. *Ibid.*, part. II, p. 938.

20. *Ibid.*, part. III, p. 1717.

21. *Ibid.*, p. 1718-1719.

22. Truman, *Trial and Hope*, p. 345.

23. *MacArthur Hearings*, part. I, p. 593.

24. *Ibid.*, part. II, 896.

25. *Ibid.* p. 732.

26. *Ibid.*, part. III, p. 1720.

27. General Matthew B. Ridgway, U. S. A., Ret., Soldier : *The Memoirs of Matthew B. Ridgway*, Westport (Conn.), Greenwood Press, réimpression 1974, p. 219-220.

28. *MacArthur Hearings*, part. I, p. 68.

29. Hastings, *Korean War*, p. 186 sq.

30. Cité in *ibid.*, p. 197.

31. *MacArthur Hearings*, part. III, p. 1717.

## 20. Négociier avec les communistes : Adenauer, Churchill et Eisenhower

1. Ievgeni S. Varga, *Changes in the Economy of Capitalism as a Result of the Second World War*, Moscou, Politicheskaya Literatura, 1946, cité in Allen Lynch, *The Soviet Study of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, p. 20-28.
2. William G. Hyland, *The Cold War Is Over*, New York, Random House, 1990, p. 63.
3. Joseph Stalin, «Economic Problems of Socialism in the U.R.S.S.», in Bruce Franklin, éd., *The Essential Stalin : Major Theoretical Writings 1905-1952*, New York, Anchor Books, 1972, p. 471.
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*
6. «Note from the Soviet Union to the United States Transmitting a Soviet Draft of a Peace Treaty with Germany, March 10, 1952», in U. S. Department of State, *Documents on Germany 1944-1985*, Washington, U. S. Government Printing Office, sans date, Department of State Publication n° 9446, p. 361-364.
7. *Ibid.*
8. «Note from the United States to the Soviet Union Proposing Creation of a Freely-Elected All-German Government Prior to Negotiation of a Peace Treaty, March 25, 1952», in *ibid.*, p. 364-365.
9. «Note from the Soviet Union to the United States Proposing Four-Power Rather Than United Nations Investigation of Conditions for Free All-German Elections, April 9, 1952», in *ibid.*, p. 365-367; «Note from the United States to the Soviet Union Reasserting the Authority of the United Nations to Investigate Conditions for Free All-German Elections, May 13, 1952», in *ibid.*, p. 368-371; «Note from the Soviet Union to the United States Proposing Simultaneously Four-Power Discussion of a German Peace Treaty, German Reunification, and Formation of an All-German Government, May 24, 1952», in *ibid.*, p. 374-378; «Note from the United States to the Soviet Union Reasserting the Need to Investigate Conditions for Holding Free All-German Elections as a First Step Toward German Reunification, July 10, 1952», in *ibid.*, p. 385-388; «Note from the Soviet Union to the United States Proposing a Four-Power Meeting to Discuss a German Peace Treaty, Formation of an All-German Government, and the Holding of All-German Elections, August 23, 1952», in *ibid.*, p. 388-393; «Note from the United States to the Soviet Union Urging "a Single-Minded Effort... to Come to Grips with the Problem of Free Elections in Germany", September 23, 1952», in *ibid.*, p. 395-397.
10. Stalin's Remarks at the Closing Session of the Nineteenth Congress of the Communist Party of the Soviet Union, 14 octobre 1952, *Current Digest of the Soviet Press*, vol. IV, n° 38, 1<sup>er</sup> novembre 1952, p. 9-10.
11. Allan Bullock, *Hitler and Stalin : Parallel Lives*, New York, Alfred A. Knopf, 1992, p. 968 [*Hitler et Staline : vies parallèles*, trad. de l'anglais par Serge Quadrupani, Paris, Albin Michel/Robert Laffont, 1994, 2 vol.].
12. Nikita S. Khrouchtchev, *Krushchev Remembers*, Introduction, commentaire et notes par Edward Crankshaw, version établie par Strobe Talbott, Boston, Little, Brown, 1970, p. 392-394 [*Khrouchtchev, Souvenirs*, trad. de l'anglais par Paul Chwat, Pierre Girard et Raymond Olcina, Paris, Robert Laffont, 1971].
13. Council on Foreign Relations, *The United States and World Affairs*, 1953, p. 116.
14. John Colville, *The Fringes of Power : 10 Downing Street Diaries, 1939-1955*, New York/Londres, W. W. Norton, 1985, p. 654.
15. Cité in Martin Gilbert, *Winston S. Churchill : Never Despair, 1945-1965*, Boston, Houghton Mifflin, 1988, p. 510.
16. Remarques à la Maison-Blanche, 16 février 1950, in U. S. Department of State Bulletin, vol. XXII, n° 559, 20 mars 1950, p. 427-429.
17. Colville, *Fringes of Power*, p. 650.
18. Peter G. Boyle, éd., *The Churchill-Eisenhower Correspondence, 1953-1955*, Chapel Hill (N. C.)/Londres, University of North Carolina Press, 1990, p. 36.
19. Address «The Chance for Peace», prononcée devant l'American Society of Newspaper Editors, Washington, 16 avril 1953, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower*, vol. 1953, Washington, U. S. Government Printing Office, p. 179-188 (ci-après *Eisenhower Papers*). L'anecdote sur la rédaction du discours d'Eisenhower figure in

W. W. Rostow, *Europe After Stalin : Eisenhower's Three Decisions of March 11, 1953*, Austin (Tex.), University of Texas Press, 1982.

20. Lettre à Eisenhower, 4 mai 1953, in Boyle, éd., *Churchill-Eisenhower Correspondence*, p. 48.

21. Lettre à Churchill, 5 mai 1953, in *ibid.*, p. 49.

22. Discours à la Chambre des communes, 11 mai 1953, in Robert Rhodes James, éd., *Winston S. Churchill : His Complete Speeches, 1897-1963*, New York/Londres, Chelsea House en association avec R. R. Bowker, 1974, p. 8483.

23. *Ibid.*, p. 8484.

24. Boyle, éd., *Churchill-Eisenhower Correspondence*, p. 83.

25. *Ibid.*

26. George F. Kennan, « Disengagement Revisited », *Foreign Affairs*, vol. XXXVII, n° 2, janvier 1959, p. 187-210. Voir aussi l'opinion d'Acheson in Dean Acheson, « The Illusion of Disengagement », *Foreign Affairs*, vol. XXXVI, n° 3, avril 1958, p. 371-382.

27. *Ibid.*

28. Henry A. Kissinger, « Missiles and the Western Alliance », in *ibid.*, p. 383-400.

29. Cité in Emmet John Hughes, *The Ordeal of Power : A Political Memoir of the Eisenhower Years*, New York, Atheneum, 1963, p. 109.

30. Radio and Television Address to the American People Prior to Departure for the Big Four Conference at Geneva, 15 juillet 1955, in *Eisenhower Papers*, vol. 1955, p. 703.

31. Éditorial, *The New York Times*, 25 juillet 1955.

32. Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, 3 octobre 1955, 10 h 01, « Call of the British Foreign Secretary : Soviet-Egyptian Arms Agreement », in « Arab-Israeli Dispute, 1955 », *Foreign Relations of the United States*, vol. XIV, p. 545.

33. Déclaration de clôture à la conférence des ministres des Affaires étrangères de Genève, 16 novembre 1955, in *Documents on International Affairs*, Noble Frankland, éd., vol. 1955, Londres, Oxford University Press, 1958, p. 73-77.

34. Khrouchtchev, *Khrushchev Remembers*, p. 400.

35. Rapport de Khrouchtchev au XX<sup>e</sup> congrès du parti, *Pravda*, 15 février 1956, in *Current Digest of the Soviet Press*, vol. VIII, n° 4, 7 mars 1956, p. 4, 6, 7.

36. Andreï Gromyko, *Memories*, Londres, Hutchinson, 1989 [*Mémoires*, trad. de l'anglais par Françoise du Sorbier, Gérard Gefen, Ansal Naccache et Sabine Montagne, Paris, Belfond, 1989].

## 21. L'endiguement contourné : la crise de Suez

1. Andreï Jdanov, rapport sur « la situation internationale » présenté le 22 septembre 1947 devant la Conférence d'information des partis communistes (réunion constitutive du Kominform), in U. S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *The Strategy and Tactics of World Communism*, suppl. I, « One Hundred Years of Communism, 1848-1948 », 80th Cong., 2nd sess., doc. n° 619, Washington, U. S. Government Printing Office, 1948, p. 213-214 [trad. française de larges extraits in Charles Zorgibe, *Textes de politique internationale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985].

2. Remarques de Churchill à la Chambre des communes, 19 avril 1951, in Robert Rhodes James, éd., *Winston S. Churchill : His Complete Speeches, 1897-1963*, vol. VIII : 1950-1963, New York/Londres, Chelsea House en association avec R. R. Bowker, 1974, p. 8193.

3. Voir Keith Kyle, *Suez*, New York, St. Martin's Press, 1991, p. 70 sq.

4. *Ibid.*, p. 85.

5. Voir *ibid.*, p. 89 sq.

6. Cité in *ibid.*, p. 130.

7. Cité in *ibid.*

8. Discours de Nasser, Alexandrie, 26 juillet 1956, in Noble Frankland, éd., *Documents on International Affairs, 1956*, Londres/New York/Toronto, Oxford University Press, 1959, publié sous les auspices du Royal Institute of International Affairs, p. 80.

9. *Ibid.*, p. 113 ; voir aussi Kyle, *Suez*, p. 134.

10. Cité in Kyle, *Suez*, p. 115.

11. Anthony Eden, *Full Circle : The Memoirs of the Rt. Hon. Sir Anthony Eden*, Londres, Cassel,

- 1960, p. 427 [*L'Épreuve de force*, trad. de l'anglais par J.-F. Gravand, Paris, Plon, 1965].
12. *Parliamentary Debates* (Hansard), 5<sup>e</sup> sér., vol. DLVII, House of Commons, Session 1955-56, Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1956, col. 919.
13. Kyle, *Suez*, p. 145.
14. Eden, *Full Circle*, p. 437.
15. Cité in Alistair Horne, *Harold Macmillan*, vol. I : 1894-1956, New York, Penguin Books, 1991, p. 405.
16. Lettre d'Eisenhower à Eden, 1<sup>er</sup> juillet 1956, in Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace : The White House Years 1956-1961*, Garden City (N. Y.), Doubleday, 1965, p. 664-665 ; voir aussi Kyle, *Suez*, p. 160.
17. Cité in Louis L. Gerson, *John Foster Dulles*, The American Secretaries of State and Their Diplomacy, vol. XVII, New York, Cooper Square Publishers, 1967, p. xi.
18. Cité in *ibid.*, p. 28.
19. Stephen E. Ambrose, *Eisenhower*, vol. II : *The President*, New York, Simon & Schuster, 1984, p. 21.
20. Gerson, *Dulles*, p. xii.
21. Déclaration de Dulles du 3 août 1956, in U. S. Department of State, *The Suez Canal Problem, July 26-September 22, 1956 : A Documentary Publication*, Washington, Department of State, 1956, p. 37 (ci-après *Suez Canal Problem*).
22. Remarques de Dulles lors d'une allocution radiodiffusée et télévisée, 3 août 1956, in *ibid.*, p. 42.
23. Remarques de Dulles rapportées par le *New York Times*, 3 octobre 1956, p. 8.
24. Eden, *Full Circle*, p. 498.
25. Eisenhower, *Waging Peace*, p. 667.
26. Cité in *Suez Canal Problem*, p. 344.
27. Cité in Kyle, *Suez*, p. 185.
28. « The People Ask the President », entretien télévisé du 12 octobre 1956, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower*, vol. 1956, Washington, U. S. Government Printing Office, p. 903 (ci-après *Eisenhower Papers*).
29. Voir, p. ex. : Eisenhower, *Waging Peace*, p. 676-677.
30. *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XXXV, n° 907, 12 novembre 1956, p. 750.
31. Dwight D. Eisenhower, « Radio and Television Report to American People on the Developments in Eastern Europe and the Middle East », in *Eisenhower Papers*, vol. 1956, p. 1064.
32. Frankland, éd., *Documents on International Affairs*, p. 289.
33. *Ibid.*
34. *Ibid.*, p. 292.
35. *Ibid.*, p. 293.
36. *Eisenhower Papers*, vol. 1956, p. 1066.
37. Conférence de presse de Dulles, 18 décembre 1956, in *State Bulletin*, vol. XXXVI, n° 915, 7 janvier 1956, p. 5.
38. Cité in Kyle, *Suez*, p. 477.
39. Cité in *ibid.*
40. Cité in Herman Finer, *Dulles over Suez : The Theory and Practise of His Diplomacy*, Chicago, Quadrangle Books, 1964, p. 397.
41. Cité in Kyle, *Suez*.
42. Cité in *ibid.*, p. 495.
43. Cité in *ibid.*, p. 467.
44. « U. S. Support for Baghdad Pact », communiqué de presse du département d'État 604, 29 novembre 1956, in *State Bulletin*, vol. XXXV, n° 911, 10 décembre 1956, p. 918.
45. Special Message to the Congress on the Situation in the Middle East, 5 janvier 1957, in *Eisenhower Papers*, vol. 1957, p. 6-16.
46. Annual Message to the Congress on the State of the Union, 10 janvier 1957, in *ibid.*, p. 29.

## 22. La Hongrie : un soulèvement dans l'empire

1. Cité in John Lewis Gaddis, *The Long Peace*, New York/Londres, Oxford University Press, 1987, p. 157.
2. *Life*, 19 mai 1952.
3. Tibor Meray, *Thirteen Days That Shook the Kremlin*, New York, Frederick A. Praeger, 1959.
4. Cité in Melvin J. Lasky, éd., *The Hungarian Revolution*, New York, Frederick A. Praeger, 1957, p. 126.
5. Appel à the President of the Security Council, 27 octobre 1956, in *U. S. Department of State Bulletin*, 12 novembre 1956, p. 757.
6. Cité in Meray, *Thirteen Days*, p.140.
7. *Ibid.*, p. 169.
8. John Foster Dulles, « The Task of Waging Peace », allocution prononcée devant le Dallas Council of World Affairs, 27 octobre 1956, in *State Bulletin*, vol. XXXV, n° 906, 5 novembre 1956, p. 697.
9. Dwight D. Eisenhower, « Radio and Television Report to the American People on the Developments in Eastern Europe and the Middle East », 31 octobre 1956, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower*, vol. 1956, Washington, U. S. Government Printing Office, 1958, p. 1061 (ci-après *Eisenhower Papers*). (Italiques ajoutées.)
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*, p. 1062.
12. Déclaration du gouvernement soviétique, octobre 1956, « On the Principles of Development and Further Strengthening of Friendship and Cooperation Between the Soviet Union and Other Socialist States », parue dans la *Pravda* et les *Izvestia*, 31 octobre 1956, in *Current Digest of the Soviet Press*, vol. VIII, n° 40, 14 novembre 1956, p. 11.
13. *Eisenhower Papers*, vol. 1956, p. 1062.
14. Gouvernement soviétique, « On the Principles », p. 11.
15. Cité in Paul E. Zinner, éd., *National Communism and Popular Revolt in Eastern Europe*, New York, Columbia University Press, 1956, p. 463.
16. Discours intégral de Nehru in *Lok Sabha Debates*, part. II, vol. IX, n° 3, col. 260-267, in *Royal Institute of International Affairs*, vol. IV, n° 7, p. 328-330.
17. Secretary Dulles'News Conference of December 18, 1956, in *State Bulletin*, vol. XXXVI, n° 915, 7 janvier 1957, p. 3-4.
18. Secretary Dulles'News Conference, Canberra, 13 mars 1957, in *State Bulletin*, vol. XXXVI, n° 927, 1<sup>er</sup> avril 1957, p. 533.

## 23. L'ultimatum de Khrouchtchev : la crise de Berlin, 1958-1963

1. Nikita S. Khrouchtchev, *Khrushchev Remembers, The Last Testament*, Introduction par Edward Crankshaw et Jerrold Shecter, version établie par Strobe Talbott, Boston, Little, Brown, 1974, p. 501 [*Khrouchtchev, souvenirs*, trad. de l'anglais par Paul Chevat, Pierre Girard et Raymond Olcina, Paris, Robert Laffont, 1971].
2. John Foster Dulles, « Freedom's New Task », allocution au Philadelphia *Bulletin* Forum, 26 février 1956, in *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XXXIV, n° 871, 5 mars 1956, p. 363-364.
3. Cité in William G. Hyland, *The Cold War Is Over*, New York, Random House, 1990, p. 97.
4. U. S. Senate, *Khrushchev on the Shifting Balance of World Forces, A Special Study Presented by Senator Hubert H. Humphrey*, 86th Cong., 1st sess., Senate Doc. n° 57, Washington, U. S. Government Printing Office, 1959, extraits d'une interview de Khrouchtchev par W. Sinnbeck, rédacteur en chef de *Dansk Folkstyre*, janvier 1958, p. 8.
5. *Ibid.* (remarques de Khrouchtchev au VII<sup>e</sup> congrès du parti communiste bulgare, 4 juin 1958), p. 7.
6. Nikita S. Khrouchtchev, « Notre force réside dans l'unité fraternelle », allocution à la Conférence de l'amitié des peuples de l'Union soviétique et de la république populaire de Pologne, 10 novembre 1958, reproduite dans la *Pravda* du 11 novembre 1958, in *Current Digest of the Soviet Press*, vol. X, n° 45, 17 décembre 1958, p. 9.

7. Soviet Note of November 27, 1958, in *Documents on American Foreign Relations*, Paul E. Zinner, éd., New York, publié pour le Council on Foreign Relations by Harper & Brothers, 1959, p. 220-231.
8. Khrouchtchev, discours au XXI<sup>e</sup> congrès du parti publié dans la *Pravda* du 28 janvier 1959, in *Current Digest*, vol. XI, n° 4, 4 mars 1959, p. 19.
9. Rapporté par de Gaulle, in Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir, suivi d'un choix d'Allocutions et Messages sur la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques (1946-1969)*, avant-propos et choix des textes par Philippe de Gaulle, Paris, Grand Livre du mois, 1994, p. 236.
10. Konrad Adenauer, *Erinnerungen, 1955-1959*, Stuttgart, 1967, p. 473-474 [*Mémoires*, trad. de l'allemand par D. Meunier, G. Tessedre et G. Chatenet, J. Peltier et P. Fréderix, Paris, Hachette, 1965-1969, 3 vol.].
11. Harold Macmillan, *Pointing the Way, 1959-1961*, New York, Harper & Row, 1972, p. 101.
12. Eisenhower, News Conference of March 11, 1959, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower*, vol. 1959, Washington, U. S. Government Printing Office, 1960, p. 244.
13. Eisenhower, News Conference of February 18, 1959, in *ibid.*, p. 196.
14. Eisenhower, News Conference of March 11, 1959, in *ibid.*, p. 245.
15. *The Berlin Crises 1958-1961, Documentary Collection for Oral History Session*, Harvard University, 1990, 2 part., réunie par William Burr, David Rosenberg, and Georg Schild; Burr, «Select Chronology», part. I, 9 mars 1959, entrée (ci-après projet *Berlin Crises*).
16. Conférence de presse de De Gaulle, 5 septembre 1961, in *Allocutions et Messages*, p. 750.
17. Conférence de presse, 5 septembre 1960, in *ibid.*, p. 689.
18. De Gaulle, *Mémoires d'espoir*, p. 223.
19. Projet *Berlin Crises*, part. II, entrée de Burr pour le 24 novembre 1958, Dulles à Adenauer.
20. Dulles' News Conference, 26 novembre 1958, in *State Bulletin*, vol. XXXIX, n° 1016, 15 décembre 1958, p. 947 sq.
21. Dulles' New Conference, 13 janvier 1959, in *State Bulletin*, vol. XL, n° 1023, 2 février 1959, p. 161.
22. *Ibid.*
23. Projet *Berlin Crises*, part. I, entrée de Burr pour le 27 novembre 1958, rapportant la réaction tardive de Brandt du 26 novembre à la conférence de presse de Dulles du 26 novembre 1958.
24. Marc Trachtenberg, «The Berlin Crisis», in *ibid.*, p. 39, relatant la réaction de Bruce au message de Dulles du 14 janvier 1959.
25. Entrée in *ibid.*, Burr, 13 janvier 1959, relatant la conversation de Herbert Dittmann avec Livingston Merchant.
26. Discours de Khrouchtchev à Leipzig, 7 mars 1959, in *Current Digest*, vol. XI, n° 13, 29 avril 1959, p. 5.
27. Projet *Berlin Crises*, essai de Trachtenberg, p. 46.
28. *Ibid.*, p. 47.
29. *Ibid.*
30. Cité in Jean Edward Smith, *The Defense of Berlin*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1963, p. 212-213.
31. *Newsweek*, 5 octobre 1959, p. 19.
32. Discours de Khrouchtchev devant 10 000 ouvriers hongrois, in «Khrushchev Cites '56 Kremlin Split on Hungary Move», *The New York Times*, 3 décembre 1959, p. 1.
33. Gordon Gray, «Memorandum of Meeting with the President», in projet *Berlin Crises*, essai de Trachtenberg, p. 47.
34. Hyland, *Cold War Is Over*, p. 120-121.
35. *Ibid.*, p. 120.
36. Cité in Michael R. Beschloss, *The Crisis Years : Kennedy and Khrushchev 1960-1963*, New York, HarperCollins, 1991, p. 225.
37. Note de Kennedy à Bundy, 21 août 1961, cité in projet *Berlin Crises*, essai de Trachtenberg, p. 78.
38. Note de Bundy à Kennedy, 28 août 1961, cité in *ibid.*

39. «U. S. Source Advises Bonn to Talk to East Germany», *The New York Times*, 23 septembre 1961, p. 1.
40. McGeorge Bundy, «Policy for the Western Alliance – Berlin and After», allocution à l'Economic Club of Chicago, 6 décembre 1961, in *State Bulletin*, vol. XLVI, n° 1185, 12 mars 1962, p. 424.
41. Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper & Brothers, publié pour le Council on Foreign Relations, 1957.
42. Extraits de la conférence de presse d'Adenauer du 7 mai 1962, reproduits in *The New York Times*, 13 mai 1962, sect. IV, p. 5.
43. *Ibid.*, 8 mai 1962, p. 4.
44. Cité in Beschloss, *Crisis Years*, p. 400.
45. Lettre d'Acheson à Truman, 21 septembre 1961, in projet *Berlin Crises*, essai de Trachtenberg, p. 82.
46. Lettre d'Acheson au général Lucius Clay, in *ibid.*, p. 82-83.
47. Projet *Berlin Crises*, part. II, entrée de Burr pour le 26 août 1959, sur le rapport des services de renseignement du département d'État, «Germany and the Western Alliance».

## 24. L'unité occidentale : Macmillan, de Gaulle, Eisenhower et Kennedy

1. Cité in George Kennan, *Memoirs, 1950-1963*, vol. II, Boston/Toronto, Little, Brown, 1972, p. 253.
2. Allocution du Premier ministre Stanley Baldwin à l'Albert Hall, 27 mai 1935, rapportée in *London Times*, 28 mai 1935, p. 18.
3. Sur le discours d'Acheson à West Point du 5 décembre 1962, voir Douglas Brinkley, *Dean Acheson : The Cold War Years, 1953-71*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1992, p. 175-182.
4. Harold Macmillan, *Riding the Storm, 1956-1959*, New York, Harper & Row, 1971, p. 586.
5. Harold Macmillan, *Pointing the Way, 1959-1961*, New York, Harper & Row, 1972, p. 101.
6. Macmillan, *Riding the Storm*, p. 577. C'est aussi plus au moins la réaction d'Eisenhower en substance.
7. Macmillan, *Pointing the Way*, p. 82.
8. Harold Macmillan, *At the End of the Day, 1961-1963*, New York, Harper & Row, 1974, p. 357.
9. Text, Joint Communiqué, and Attached Statement on Nuclear Defense Systems issued on December 21, 1962, by President Kennedy and Prime Minister Macmillan, *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XLVIII, n° 1229, 14 janvier 1963, p. 44.
10. Une partie du matériau sur la France et de Gaulle est adaptée des ouvrages de l'auteur : *The Troubled Partnership : A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*, New York, publié pour le Council on Foreign Relations par McGraw-Hill, 1965, p. 41 sq. [*Les Malentendus transatlantiques*, trad. de l'anglais par É. Gilles, Paris, Denoël, 1965], et *White House Years*, Boston, Little, Brown, 1979, p. 104 sq. [*À la Maison-Blanche, 1968-1973*, trad. de l'anglais par l'Agence française de traduction, Paris, Fayard, 1979, 2 vol.].
11. «Allocution radiodiffusée et télévisée prononcée au palais de l'Élysée», 31 mai 1960, in Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir, suivi d'un choix d'Allocutions et Messages sur la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques (1946-1969)*, avant-propos et choix des textes par Philippe de Gaulle, Paris, Grand Livre du mois, 1994, p. 682.
12. Conférence de presse de De Gaulle, 11 avril 1961, in *ibid.*, p. 731.
13. Conférence de presse, 29 juillet 1963, in Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, Paris, Plon, 1970, p. 121.
14. Conférence de presse, 25 mars 1959, in de Gaulle, *Allocutions et Messages*, p. 635.
15. Cité in Brian Crozier, *De Gaulle*, New York, Charles Scribner's Sons, 1973, p. 533 sq. Voir aussi Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace : The White House Years, 1956-1961*, Garden City, Doubleday, 1965, p. 424-431.
16. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, p. 242.
17. Cité in Crozier, *De Gaulle*, p. 525 [Charles de Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets*, Paris, Plon, 1985, p. 84].

18. George Ball, «NATO and World Responsibility», *The Atlantic Community Quarterly*, vol. II, n° 2, été 1964, p. 211.
19. Pour une analyse détaillée de cette idée, voir *Kissinger, Troubled Partnership*, p. 127 sq.
20. Kennedy's Address at Independence Hall, Philadelphie, 4 juillet 1962, in *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy*, vol. 1962, Washington, U. S. Government Printing Office, 1963, p. 537-539.
21. Kennedy's Address in the Assembly Hall at the Paulskirche in Frankfurt, 25 juin 1963, in *ibid.*, vol. 1963, p. 520.
22. De Gaulle, Conférence de presse, 14 janvier 1963, in *Allocutions et Messages*, p. 841-842.
23. Conférence de presse du 14 janvier 1963, in *ibid.*, p. 844.
24. Conférence de presse du 19 avril 1963, cité in Harold van B. Cleveland, *The Atlantic Idea and Its European Rivals*, New York, publié pour le Council on Foreign Relations par McGraw-Hill, 1966, p. 143.
25. «The Common Declaration and the Treaty Between the French Republic and the Federal Republic of Germany», 22 janvier 1963, cité in Roy Macridis, *De Gaulle, Implacable Ally*, New York, Harper & Row, 1966, p. 188 [Déclaration commune du président de la République française et du chancelier de la République fédérale allemande et Traité entre la République française et la République fédérale allemande sur la coopération franco-allemande].

## 25. Le Viêt-nam : l'entrée dans le borbier. Truman et Eisenhower

1. Inaugural Address, 20 janvier 1949, in *Public Papers of the Presidents of the United States : Harry S. Truman*, vol. 1949, Washington, U. S. Government Printing Office, 1964, p. 112-114.
2. Inaugural Address, 20 janvier 1953, in *Public Papers of the Presidents of the United States : Dwight D. Eisenhower*, vol. 1953, Washington, U. S. Government Printing Office, 1960, p. 6 (ci-après *Eisenhower Papers*).
3. *Ibid.*, p. 7.
4. Inaugural Address, 20 janvier 1961, in *Public Papers of the Presidents of the United States : John F. Kennedy*, vol. 1961, Washington, U. S. Government Printing Office, 1962, p. 1.
5. Inaugural Address, 20 janvier 1965, in *Public Papers of the Presidents of the United States : Lyndon B. Johnson*, vol. 1965, Washington, U. S. Government Printing Office, 1966, p. 72.
6. Voir Dean Acheson, «The Peace the World Wants», allocution à l'Assemblée générale des Nations unies, 20 septembre 1950, *U. S. Department of State Bulletin*, vol. XXIII, n° 587, 2 octobre 1950, p. 524 ; et Dulles, cité in Jeffrey P. Kimball, éd., *To Reason Why : The Debate About the Causes of U. S. Involvement in the Vietnam War*, New York, McGraw-Hill, 1990, p. 54.
7. Cité in Kimball, *To Reason Why*, p. 73.
8. *Ibid.*
9. Cité in Thomas J. Schoenbaum, *Waging Peace and War : Dean Rusk in the Truman, Kennedy and Johnson Years*, New York, Simon and Schuster, 1988, p. 234.
10. NSC 68, «United States Objectives and Programs for National Security», 7 avril 1950, in U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1950, vol. I, Washington, U. S. Government Printing Office, 1977, p. 237-238.
11. Voir William Roger Louis, *Imperialism at Bay : The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941-1945*, New York, Oxford University Press, 1978, chap. 1 et 2.
12. George C. Herring, *America's Longest War, The United States and Vietnam 1950-1975*, New York, Alfred A. Knopf, 2<sup>e</sup> éd., 1986, p. 18.
13. *Ibid.*
14. Schoenbaum, *Waging Peace and War*, p. 230.
15. Herring, *America's Longest War*, p. 18-19.
16. *Ibid.*, p. 19.
17. «United States Objectives and Courses of Action with Respect to Southeast Asia», Statement of Policy by the National Security Council, 1952, in Neil Sheehan, Hedrick Smith, W. W. Kenworthy, Fox Butterfield, *The Pentagon Papers, as Published by the New York Times*, New York, Quadrangle Books, 1971, p. 29 [Lucien Bodard présente, *Les Dossiers secrets du Pentagone*, trad. de l'anglais, Paris, Albin Michel, 1985].

18. *Ibid.*, p. 28.
19. *Ibid.*, p. 29.
20. Cité in Herring, *America's Longest War*, p. 22.
21. Cité in *ibid.*, p. 26.
22. *Ibid.*, p. 27.
23. Cité in Sir Robert Thompson, *Revolutionary War in World Strategy 1945-1969*, New York, Taplinger, 1970, p. 120.
24. Cité in Stanley Karnow, *Vietnam : A History*, New York, Penguin Books, 1984, p. 197-198.
25. Cité in William Bragg Ewald, Jr., *Eisenhower the President : Crucial Days, 1951-1960*, Englewood Cliffs (N. J.), Prentice-Hall, 1981, p. 119-120.
26. Eisenhower à Churchill, 4 avril 1954, in Peter G. Boyle, éd., *The Churchill-Eisenhower Correspondence, 1953-1955*, Chapel-Hill/Londres, University of North Carolina Press, 1990, p. 137-140.
27. Anthony Eden, *Full Circle : The Memoirs of the Rt. Hon. Sir Anthony Eden*, Boston, Houghton Mifflin, 1960, p. 124 [L'Épreuve de force, trad. de l'anglais par J.-F. Gravand, Paris, Plon, 1965].
28. Cité in Martin Gilbert, *Winston S. Churchill*, vol. VIII : « Never Despair », 1945-1965, Boston, Houghton-Mifflin, 1988, p. 973-974.
29. Cité in *ibid.*, p. 973.
30. Cité in *ibid.*
31. Townsend Hoopes, *The Devil and John Foster Dulles*, Boston, Little, Brown, 1973, p. 239.
32. Richard M. Nixon, *No More Vietnams*, New York, Arbor House, 1985, p. 41 [Plus jamais de Vietnams, trad. de l'anglais par France-Marie Watkins, Paris, Albin Michel, 1985].
33. Dulles à la conférence de presse à Londres, 13 avril 1954, cité in Hoopes, *Devil and John Foster Dulles*, p. 209.
34. *Ibid.*, p. 222.
35. Cité in Herring, *America's Longest War*, p. 39.
36. Instructions de Dulles au sous-secrétaire d'État Walter Bedell Smith, 12 mai 1954, en liaison avec la conférence de Genève, in *The Pentagon Papers*, p. 44.
37. U. S. Declaration on Indochina, 21 juillet 1954, in *State Bulletin*, vol. XXXI, n° 788, 2 août 1954, p. 162.
38. Herring, *America's Longest War*, p. 56.
39. Lettre d'Eisenhower à Diêm, 23 octobre 1954, in Marvin E. Gettleman, éd., *Viet Nam : History, Documents, and Opinions on a Major World Crisis*, Greenwich (Conn.), Fawcett Publications, 1965, p. 204-205.
40. Herring, *America's Longest War*, p. 56.
41. Sénateur Mike Mansfield, « Reprieve in Vietnam », *Harper's*, janvier 1956, p. 50.
42. Sénateur John F. Kennedy, « America's Stake in Vietnam, the Cornerstone of the Free World in Southeast Asia », allocution prononcée devant les American Friends of Vietnam, Washington, 1<sup>er</sup> juin 1956, in *Vital Speeches of the Day*, 1<sup>er</sup> août 1956, p. 617 sq.
43. Herring, *America's Longest War*, p. 68.
44. Dwight D. Eisenhower, *Waging Peace : The White House Years, 1956-1961*, Garden City (N. Y.), Doubleday, 1965, p. 607.
45. *Ibid.*, p. 610.
46. « Address at the Gettysburg College Convocation : The Importance of Understanding », 4 avril 1959, in *Eisenhower Papers*, vol. 1959, 1960, p. 313.
26. Le Viêt-nam : en désespoir de cause. Kennedy et Johnson
1. *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy*, vol. 1961, Washington, U. S. Government Printing Office, 1962, p. 23 (ci-après *Kennedy Papers*).
2. Lin Piao, « Long Live the Victory of People's War ! », *Peking Review*, vol. VIII, n° 36, 3 septembre 1965, p. 9-30.
3. Cité in David Halberstam, *The Best and the Brightest*, New York, Random House, 1972, p. 76 [On les disait les meilleurs et les plus intelligents, trad. de l'anglais par Jean Rosenthal, Paris, Robert Laffont, 1974].

4. Tiré de la déclaration liminaire de Kennedy lors d'une conférence de presse du 23 mars 1961, in *Kennedy Papers*, vol. 1961, 1962, p. 214.
5. Special Message to Congress on the Defense Budget, 28 mars 1961, in *ibid.*, p. 230.
6. « *Let the Word Go Forth* » : *The Speeches, Statements, and Writings of John F. Kennedy, 1947-1963*, choix de documents et introduction par Theodore C. Sorensen, New York, Dell Publishing, 1988, p. 371.
7. *Ibid.*, p. 370 sq.
8. Sénateur John F. Kennedy, « America's Stake in Vietnam, the Cornerstone of the Free World in Southeast Asia », allocution prononcée devant les American Friends of Vietnam, Washington, 1<sup>er</sup> juin 1956, in *Vital Speeches of the Day*, 1<sup>er</sup> août 1956, p. 617-619.
9. Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point : Perspectives of the Presidency 1963-1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, p. 55.
10. National Security Memorandum 52, signé par McGeorge Bundy, Presidential Adviser on National Security, 11 mai 1961. in Neil Sheehan, Hedrick Smith, W. W. Kenworthy, Fox Butterfield, *The Pentagon Papers as Published by the New York Times*, New York, Quadrangle Books, 1971, p. 131.
11. Note de Johnson à Kennedy, « Mission to Southeast Asia, India and Pakistan », 23 mai 1961, in *Pentagon Papers*, p. 134.
12. Bundy, cité in *Pentagon Papers*, p. 103.
13. Note de McNamara à Kennedy, 8 novembre 1961, in *Pentagon Papers*, p. 154.
14. Cité in George C. Herring, *America's Longest War : The United States and Vietnam 1950-1975*, New York, Alfred A. Knopf, 2<sup>e</sup> éd., 1985, p. 83.
15. Cité in *ibid.*, p. 86.
16. Kennedy's Special Message to Congress on Defense Policies and Principles, 28 mars 1961, in *Kennedy Papers*, vol. 1961, p. 229 sq.
17. Cité in Guenter Lewy, *America in Vietnam*, New York, Oxford University Press, 1978, p. 26.
18. Télégramme du département d'État à Lodge à Saigon, 24 août 1963, in *Pentagon Papers*, p. 200.
19. *Ibid.*
20. « Opportunity in Vietnam », éditorial, *The New York Times*, 3 novembre 1963, sect. IV, p. 8E.
21. Cité in Lewy, *America in Vietnam*, p. 28.
22. Cité in *ibid.*, p. 29.
23. Harrison Salisbury, *Behind the Lines - Hanoi*, New York, Harper & Row, 1967, p. 194-197.
24. Edgar Snow, « Interview with Mao », *The New Republic*, 27 février 1965, p. 17.
25. Johnson, Address to the American Alumni Council, 12 juillet 1966, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Lyndon B. Johnson*, vol. 1966, liv. II, Washington, U. S. Government Printing Office, 1967, p. 720 (ci-après *Johnson Papers*).
26. *Ibid.*
27. Johnson, Address at Johns Hopkins University, 7 avril 1965, in *Johnson Papers*, vol. 1965, liv. I, 1966, p. 396-397.
28. Johnson, Address on Vietnam to the National Legislative Conference, San Antonio (Texas), 29 septembre 1967, in *Johnson Papers*, vol. 1967, liv. II, 1968, p. 879.
29. Walter Lippmann, « On Defeat », *Newsweek*, 11 mars 1968, p. 25.
30. Allocution de Fulbright, « U. S. Is in Danger of Losing Its Perspective », à la School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, 5 mai 1966, reproduite in *U. S. News & World Report*, vol. LX, n° 21, 23 mai 1966, p. 114-115.
31. Discours de J. William Fulbright, « Old Myths and New Realities », prononcé au Sénat des États-Unis, 25 mars 1964, reproduit in *Vital Speeches of the Day*, 16 avril 1964, p. 393-394.
32. Richard L. Renfield, « A Policy for Vietnam », *Yale Law Review*, vol. LVI, n° 4, juin 1967, p. 481-505.
33. James Reston, « Washington : The Flies That Captured the Flypaper », *The New York Times*, 7 février 1968, p. 46.
34. Senator J. William Fulbright, *The Crippled Giant : American Foreign Policy and Its Domestic Consequences*, New York, Random House, 1972, p. 62.

35. Pour une brillante analyse de ce groupe, voir Norman Podhoretz, *Why We Were in Vietnam*, New York, Simon and Schuster, 1982, p. 85 sq. [Pourquoi les Américains se sont battus au Viêt-nam, trad. de l'anglais par Jean Perier, Paris, Robert Laffont, 1987].
36. Cité in *ibid.*, p. 100.
37. Cité in *ibid.*, p. 105.
38. David Halberstam, *The Making of a Quagmire*, New York, Random House, 1965, p. 319.
39. Lewy, *America in Vietnam*, p. 76; Don Oberdorfer, *Tet!*, Garden City (N. Y.), Doubleday, 1971, p. 329 sq.
40. Arthur M. Schlesinger, Jr., *Robert Kennedy and His Times*, Boston, Houghton Mifflin, 1978, p. 843.
41. «Report from Vietnam by Walter Cronkite», CBS News, émission spéciale du 27 février 1969, cité in Oberdorfer, *Tet!*, p. 251.
42. «The Logic of the Battlefield», *Wall Street Journal*, 23 février 1968, p. 14.
43. «Frank Magee Sunday Report», NBC, 10 mars 1968, cité in Oberdorfer, *Tet!*, p. 273.
44. «The War», *Time*, vol. XCI, n° 11, 15 mars 1968, p. 14.
45. Déclaration de Mansfield au Sénat, 7 mars 1968, in *Congressional Record*, vol. CXIV, part. V, Washington, U. S. Government Printing Office, 1968, p. 5659.
46. Déclaration de Fulbright au Sénat, 7 mars 1968, *ibid.*, p. 5645.
47. Johnson au peuple américain, émission télévisée, 31 mars 1968, in *Johnson Papers*, vol. I, 1968-69, 1970, p. 469-496.

## 27. Le Viêt-nam : le désengagement. Nixon

1. Walter Isaacson, *Kissinger : A Biography*, New York, Simon & Schuster, 1992, p. 484.
2. Le mémorandum est reproduit intégralement dans les notes de chapitres de Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little, Brown, 1979, p. 1480-1482 [À la Maison-Blanche, 1968-1973, trad. de l'anglais par l'Agence française de traduction, Paris, Fayard, 1979, 2 vol.].
3. Cité in *ibid.*, p. 1481.
4. Tous les scénarios du retrait américain posaient comme condition préalable un cessez-le-feu et la libération de tous les prisonniers.
5. Senator J. William Fulbright, *The Crippled Giant : American Foreign Policy and Its Domestic Consequences*, New York, Random House, 1972, p. 62.
6. Remarques de McGovern à «The Today Show», NBC TV, 8 juin 1972.
7. Cité in Kissinger, *White House Years*, p. 1345.
8. Kissinger, News Conference, 24 janvier 1973, in *U. S. Department of State Bulletin*, vol. LXVIII, n° 1753, 12 février 1973, p. 164.
9. Voir Kissinger, *White House Years*, chap. 8 et 12; Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown, 1982, chap. 2 et 8 [Les Années orageuses, trad. de l'anglais par Marc Saporta, Philippe Delamare et Denise Meunier, Paris, Fayard, 1982, 2 vol.]; et l'échange entre Peter W. Rodman et William Shawcross in *American Spectator*, mars et juillet 1981.
10. Voir Karl D. Jackson, éd., *Cambodia 1975-1978 : Rendezvous [sic] with Death*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1989.
11. Voir Kissinger, *White House Years*, p. 1362 sq.
12. Voir le résumé des déclarations américaines in Kissinger, *Years of Upheaval*, p. 1236-1240.
13. «Fourth Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy», 3 mai 1973, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon*, vol. 1973, Washington, U. S. Government Printing Office, 1975, p. 392.
14. *Ibid.*, p. 395.
15. Second Supplemental Appropriations Bill for FY1973 (HR9055-PL93-50). Voir *Congressional Quarterly*, 1973 *Almanac*, 93rd Cong., 1st sess., Washington, Congressional Quarterly, 1974, p. 95, 861-862.
16. Joseph Fitchett, «Saigon Residents Found Intimidated by "Occupation Force"», *Washington Post*, 6 novembre 1978; voir aussi Christopher Dickey, «Former Vietnamese Captive Describes Life – and Death – in Saigon Prison», *Washington Post*, 20 décembre 1978; Theodore Jacqueney, «They Are Us, Were We Vietnamese», *Worldview*, avril 1977; Carl Gershman, «A Voice from Vietnam», *New Leader*, 29 janvier 1979, p. 8-9.

17. International Institute of Strategic Studies, *Strategic Survey, 1975*, Londres, IISS, 1975, p. 94.  
 18. Voir l'ouvrage de Peter W. Rodman sur la guerre froide dans le tiers monde, à paraître chez Charles Scribner's Sons, pour une analyse plus complète de cette évolution de la politique soviétique.

## 28. La politique étrangère comme géopolitique : la diplomatie triangulaire de Nixon

1. Richard Nixon, cité in *Time*, 3 janvier 1972, p. 15. Voir aussi Nixon to Midwestern News Media Executives à Kansas City, Missouri, 6 juillet 1971, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon*, vol. 1971, Washington, U. S. Government Printing Office, p. 806 (ci-après *Nixon Papers*).
2. Remarks at Presidential Prayer Breakfast, 5 février 1970, in *Nixon Papers*, vol. 1970, p. 82-83.
3. Radio and Television Address to the People of the Soviet Union, 28 mai 1972, in *Nixon Papers*, vol. 1972, p. 630.
4. Nixon's Informal Remarks in Guam with Newsmen, 25 juillet 1969, in *Nixon Papers*, vol. 1969, p. 544-556.
5. Address to the Nation on the War in Vietnam, 3 novembre 1969, in *ibid.*, p. 905-906. Voir aussi Nixon's First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's, 18 février 1970, in *Nixon Papers*, vol. 1970, p. 116 sq.
6. Norman Mailer, *The Armies of the Night : History as a Novel, the Novel as History*, New York, New American Library, 1968, p. 187 [*Les Armées de la nuit. L'histoire en tant que roman, le roman en tant qu'histoire*, trad. de l'anglais par M. Chrestien, Paris, Grasset, 1970].
7. John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1967, chap. 35 [*Le Nouvel État industriel*, trad. de l'anglais par J.-L. Crémieux-Brilhac et Maurice Le Nan, Paris, Gallimard, 1979].
8. First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's, 18 février 1970, in *Nixon Papers*, vol. 1970, p. 304.
9. *Ibid.*, p. 178.
10. *Ibid.*, p. 179.
11. Second Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's, 25 février 1971, in *Nixon Papers*, vol. 1971, p. 304.
12. Albert Wohlstetter, « The Delicate Balance of Terror », *Foreign Affairs*, vol. XXXVII, n° 2, janvier 1959, p. 211-234.
13. Cité in Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little, Brown, 1979, p. 136 [*À la Maison-Blanche, 1968-1973*, trad. de l'anglais par l'Agence française de traduction, Paris, Fayard, 1979, 2 vol.].
14. Peter Grose, « U. S. Warns Soviet on Use of Force Against Czechs », *The New York Times*, 18 avril 1969.
15. Peter Grose, « A Series of Limited Pacts on Missiles Now U. S. Aim », *The New York Times*, 22 avril 1969.
16. Chalmers M. Roberts, « U. S. to Propose Summer Talks on Arms Curb », *The Washington Post*, 13 mai 1969.
17. « Clear It with Everett », éditorial, *The New York Times*, 3 juin 1969.
18. « Start the Missile Talks », éditorial, *The Washington Post*, 5 avril 1969.
19. Voir Kissinger, *White House Years*, p. 265 sq.
20. Cité in *ibid.*, p. 165.
21. Richard M. Nixon, « Asia After Viet Nam », *Foreign Affairs*, vol. XLVI, n° 1, octobre 1967, p. 121.
22. « Nixon's View of the World - From Informal Talks », in *U. S. News & World Report*, vol. LXV, n° 12, 16 septembre 1968, p. 48.
23. Rogers, Address Before the National Press Club, Canberra, Australie, 8 août 1969, in *U. S. Department of State Bulletin*, vol. LXI, n° 1578, 22 septembre 1969, p. 179-180.
24. Allocution de Richardson, « The Foreign Policy of the Nixon Administration : Its Aims and Strategy », in *ibid.*, vol. LXI, n° 1578, 22 septembre 1969, p. 260.

25. Second Annual Report, in *Nixon Papers*, vol. 1971, p. 277.
26. *Ibid.*
27. Cité in Kissinger, *White House Years*, p. 1062.
28. Cité in *ibid.*
29. Joint Communiqué Issued at Shanghai, 2 février 1972, in *State Bulletin*, vol. LXVI, n° 1708, 20 mars 1972, p. 435-438.
30. Voir Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown, 1982, p. 233, 294-295, 1173-1174 [*Les Années orageuses*, trad. de l'anglais par Marc Saporta, Philippe Delamare et Denise Meunier, Paris, Fayard, 1982, 2 vol.].

## 29. La détente et ses déconvenues

1. Willy Brandt, *People and Politics : The Years 1960-1975*, trad. de l'allemand par Guy Fritsch-Estrangin et Suzanne Enquebecq, Boston, Little, Brown, 1976, p. 123-124 [*De la guerre froide à la détente : 1960-1975*, Paris, trad. de l'anglais, Gallimard, 1978].
2. Voir Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown, 1982, p. 459 sq. [*Les Années orageuses*, trad. de l'anglais par Marc Saporta, Philippe Delamare et Denise Meunier, Paris, Fayard, 1982, 2 vol.].
3. « *Détente* : An Evaluation », déclaration par Robert Conquest, Brian Crozier, John Ericson, Joseph Godson, Gregory Grossman, Leopold Labedz, Bernard Lewis, Richard Pipes, Leonard Schapiro, Edward Shils et P. J. Vatikiotis, réimpression à l'usage de Subcommittee on Arms Controls, Committee on Armed Services, United States Senate, 93rd Cong., 2nd sess., Washington, U. S. Government Printing Office, 20 juin 1974, p. 1.
4. Statement of George Meany, President, American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, to the Senate Foreign Relations Committee, 1<sup>er</sup> octobre 1974, in United States Senate, Committee on Foreign Relations, *Détente : Hearings on United States Relations with Communist Countries*, 93rd Cong., 2nd sess., Washington, U. S. Government Printing Office, 1975, p. 379-380.
5. Henry Kissinger, « America's Permanent Interests », allocution au Boston World Affairs Council, 11 mars 1976, in U. S. Department of State Bulletin, vol. LXXIV, n° 1919, 5 avril 1976, p. 427-428.
6. Cité in Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little, Brown, 1979, p. 1486 [*À la Maison-Blanche, 1968-1973*, trad. de l'anglais par l'Agence française de traduction, Paris, Fayard, 1979, 2 vol.].
7. Pour des détails du débat, voir Kissinger, *Years of Upheaval*, p. 256-274, 1006-1028.
8. Voir Cora Bell, *The Diplomacy of Détente*, New York, St. Martin's Press, 1977, p. 201-222.
9. « Improving U. S.-Soviet Relations », éditorial, *The New York Times*, 22 février 1971, p. 5.
10. « Trade and Freedom », éditorial, in *ibid.*, 18 septembre 1973, p. 42.
11. « The Requirements of Détente », éditorial, *The Washington Post*, 12 septembre 1973.
12. Kissinger, « America's Permanent Interests », p. 431-432.
13. Cité in Timothy Garton Ash, *In Europe's Name : Germany and the Divided Continent*, New York, Random House, 1993, p. 260.
14. *Ibid.*, p. 223.
15. « European "Security"... and Real Détente », éditorial, *The New York Times*, 21 juillet 1975, p. 20.
16. Henry Kissinger, « American Unity and the National Interest », allocution à la Southern Commodity Producers Conference à Birmingham, Alabama, 14 août 1975, in *State Bulletin*, vol. LXXIII, n° 1890, 15 septembre 1975, p. 392.
17. Kissinger, « America's Permanent Interests », p. 428.

## 30. La fin de la guerre froide : Reagan et Gorbatchev

1. Ronald Reagan, Remarks at the Annual Washington Conference of the American Legion, 22 février 1983, in *Public Papers of the Presidents of the United States, Ronald Reagan*, vol. 1983, liv. I, Washington, U. S. Government Printing Office, 1982-1990, p. 270 (ci-après *Reagan Papers*).
2. *Ibid.*, p. 271.

3. Ronald Reagan, News Conference, 29 janvier 1981, *in ibid.*, vol. 1981, p. 57.
4. Reagan, Address to Members of the British Parliament, Londres, 8 juin 1982, *in ibid.*, vol. 1982, liv. I, p. 744.
5. «TRB (Richard Strout), Reagan's Holy War», *The New Republic*, 11 avril 1983, p. 6.
6. Anthony Lewis, «Onward, Christian Soldiers», *The New York Times*, 10 mars 1983, p. A27.
7. Stanley Hoffmann, «Foreign Policy : What's to Be Done?», *New York Review of Books*, 30 avril 1981, p. 33-37, 39.
8. Texte de la lettre de Reagan *in* Remarks to Members of the National Press Club on Arms Reduction and Nuclear Weapons, 18 novembre 1981, *in Reagan Papers*, vol. 1981, p. 1065.
9. Ronald Reagan, *An American Life*, New York, Simon & Schuster, 1990, p. 576 [*Une vie américaine*, trad. de l'anglais par Élisabeth Chatelain, *et al.*, Paris, Lattès, 1990].
10. *Ibid.*, p. 592.
11. *Ibid.*, p. 603.
12. *Ibid.*, p.634.
13. Lou Cannon, *President Reagan : The Role of a Lifetime*, New York, Simon & Schuster, 1990, p. 792.
14. Ronald Reagan, Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union, 25 janvier 1984, *in Reagan Papers*, vol. 1984, liv. I, p. 92.
15. Reagan, Address to British Parliament, 8 juin 1982, *in ibid.*, vol. 1982, liv. I, p. 746.
16. *Ibid.*, p. 745.
17. Voir l'ouvrage de Peter W. Rodman sur la guerre froide dans le tiers monde, à paraître chez Charles Scribner's Sons.
18. Shultz, Address, «America and the Struggle for Freedom», 22 février 1985, Washington, U. S. Department of State, Bureau of Public Affairs, février 1985, *Current Policy*, n° 659, p. 1-5.
19. Cité *in* Leon V. Sigal, *Nuclear Forces in Europe*, Washington, Brookings Institution, 1984, p. 86.
20. Discours de Mitterrand devant le Bundestag à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du traité de coopération franco-allemand, 20 janvier 1983, France, Ministère des Affaires étrangères, Service de presse et d'information.
21. Reagan, Remarks to National Press Club, 18 novembre 1981, *in Reagan Papers*, 1981, vol. 1065.
22. «Reagan Proposes U. S. Seek a New Way to Block Missiles», *The New York Times*, 24 mars 1983, p. A20.
23. Harold Brown, éd., *The Strategic Defense Initiative : Shield or Snare?*, Boulder (Col.) et Londres, Westview Press for the Johns Hopkins Foreign Policy Institute, 1987.
24. Harold Brown, «Introduction» et «Is SDI Technically Feasible?», *in ibid.*, p. 4-7, 131-132, 138.
25. Richard Betts, «Heavenly Gains or Earthly Losses? Toward a Balance Sheet for Strategic Defense», *in ibid.*, p. 238-239.
26. George Liska, «The Challenge of SDI : Preemptive Diplomacy or Preventive War?», *in ibid.*, p. 107.
27. Robert Osgood, «Implications for U. S.-European Relations», *in ibid.*, p. 266-268, 276-278.
28. Cité *in* Dan Smith, *Pressure : How America Runs NATO*, Londres, Bloomsburg, 1989, p. 184.
29. Reagan, Address Before the Japanese Diet in Tokyo, 11 novembre 1983, *in Reagan Papers*, vol. 1983, liv. I, p. 1575.
30. Reagan, *American Life*, p. 550.
31. Cannon, *President Reagan*, p. 289.
32. Reagan, Remarks at a White House Briefing for Chief Executive Officers of Trade Associations and Corporations on Deployment of the MX Missile, 16 mai 1983, *in Reagan Papers*, vol 1983, liv. I, p. 715.
33. Reagan, Address to the Nation on Defense and National Security, 23 mars 1983, *in ibid.*, p. 443.
34. George P. Shultz, «Nuclear Weapons, Arms Control, and the Future of Deterrence»,

allocution prononcée devant l'International House of Chicago et *The Chicago Sun-Times* Forum à l'université de Chicago, 17 novembre 1986, in *U. S. Department of State Bulletin*, vol. LXXXVII, n° 2118, janvier 1987, p. 31-35.

35. Mikhaïl Gorbatchev, *Perestroïka : New Thinking for Our Country and the World*, New York, Harper & Row, 1987, p. 139 [*Perestroïka : vues neuves sur notre pays et le monde*, trad. de l'anglais par William Desmond et Jean Bonnefoy, Paris, Flammarion, p. 139].

36. Mikhaïl Gorbatchev, conférence de presse faisant suite au sommet de Genève, 21 novembre 1985, in *Geneva : The Soviet-U. S. Summit, November 1985, Documents and Materials*, Moscou, Novosti Press Agency Publishing House, 1985, p. 18.

37. Mikhaïl Gorbatchev, allocution au 70<sup>e</sup> anniversaire de la Grande Révolution socialiste d'octobre, 2 novembre 1987, in *Foreign Broadcast Information Service*, SOV-87-212, 3 novembre 1987, p. 55.

38. « An Interview with Gorbachev », *Time*, 9 septembre 1985, p. 23.

39. « Gorbachev Pledges Major Troop Cutback Then Ends Trip, Citing Vast Soviet Quake », *The New York Times*, 8 décembre 1988, p. A1.

40. *Ibid.*, p. A19.

41. Extraits du discours de Gorbatchev à Vladivostok, 28 juin 1986, in *The New York Times*, 29 juin 1986, p. A6.

42. Extraits du discours de Gorbatchev au Conseil de l'Europe à Strasbourg, 6 juillet 1989, in *The New York Times*, 7 juillet 1989, p. A6.

43. « Gorbachev, in Finland, Disavows Any Right of Regional Intervention », *The New York Times*, 26 octobre 1989, p. A1.

44. « Gorbachev Lends Honecker a Hand », *The New York Times*, 7 octobre 1989, p. 5.

45. « Gorbachev Urges Economic Accords », *The New York Times*, 16 juillet 1989, p. 17.

46. Strobe Talbott, « Rethinking the Red Menace », *Time*, 1<sup>er</sup> janvier 1990, p. 69.

47. Fred Halliday, *From Kabul to Managua : Soviet-American Relations in the 1980's*, New York, Pantheon Books, 1989, p. 17, 108-109, 134-135.

48. Viatcheslav Dashichev, « East-West : Quest for New Relations : On the Priorities of the Soviet State's Foreign Policy », in *Foreign Broadcast Information Service*, SOV-88-098, 20 mai 1988, p. 4-8.

49. *Ibid.*

50. Edouard Chevardnadze, « The 19th All-Union CPSU Conference : Foreign Policy and Diplomacy », *International Affairs*, Moscou, octobre 1988.

51. « X » (George F. Kennan), « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. XXV, n° 4, juillet 1947, p. 580.

### 31. Le nouvel ordre mondial reconsidéré

1. Président George Bush, « The U. N. : World Parliament of Peace », allocution à l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 1<sup>er</sup> octobre 1990, in *Dispatch*, U. S. Department of State, vol. I, n° 6, 8 octobre 1990, p. 152.

2. Président Bill Clinton, « Confronting the Challenges of a Broader World », allocution à l'Assemblée générale des Nations unies, New York, 27 septembre 1993, in *ibid.*, vol. IV, n° 39, 27 septembre 1993, p. 650.

3. Sir Halford John Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1962.

4. Aleksandr Soljenitsyne, « How Are We to Restructure Russia? A Modest Contribution », *Literatournaïa Gazeta*, Moscou, 18 septembre 1990, in *Foreign Broadcast Information Service*, SOV-90-187, 26 septembre 1990, en part. p. 37-41.

5. Remarks by President Bill Clinton to the Multinational Audience of Future Leaders of Europe, Hôtel de Ville, Bruxelles, 9 janvier 1994, Bruxelles, The White House, Office of the Press Secretary, communiqué de presse, 9 janvier 1994, p. 5.

## Remerciements

Personne n'a plus contribué à cet ouvrage que Gina Goldhammer, qui a mis en forme la totalité du manuscrit au fil de ses états successifs. Elle a été notre centre de liaison et a veillé patiemment, avec un talent extraordinaire et un tact infini, à ce que tout trouve sa juste place au moment voulu.

Jon Vanden Heuvel a accompli un travail de recherche historique indispensable, auquel il a ajouté de nombreuses remarques d'un grand secours pendant que l'ouvrage prenait forme.

Mon vieil ami et associé Peter Rodman a effectué de nombreuses recherches, en particulier sur les sujets américains, et a lu tous les chapitres. Je le remercie de ses suggestions utiles et judicieuses.

Rosemary Neaher Niehuss m'accorde depuis longtemps son aide infatigable. Elle a assumé certaines recherches, en particulier sur la Corée et le Viêt-nam, vérifié celles de toute l'équipe et débusqué les faits qui se dérobaient – rien n'a échappé à sa vigilance. Maureen Minehan et Stéphanie Tone ont apporté une aide précieuse.

Jody Iobst Williams a dactylographié mon manuscrit presque illisible et redressé plus d'une phrase trop compliquée. Suzanne McFarlane m'a permis de me consacrer à cet ouvrage en tenant à jour mes autres activités avec sa délicatesse et son attention habituelles.

Je dois beaucoup aux suggestions de William G. Hyland sur le dossier soviétique, et à la lecture que Norman Podhoretz a faite d'un premier état du manuscrit.

Michael Korda, de Simon & Schuster, s'est révélé un directeur littéraire hors pair et il est devenu un excellent ami. Il m'a soutenu à mesure que l'idée de départ, relativement simple, s'orientait vers une entreprise beaucoup plus compliquée et de longue haleine. Chaque fois qu'une de ses remarques courtoises m'exaspérait, j'ai trouvé, à la réflexion, qu'il avait raison. Cela donne la mesure de sa contribution.

Lynn Amato a coordonné toutes les activités de Simon & Schuster avec une bonne humeur et une efficacité imperturbables. Tout le personnel de Simon & Schuster – préparateurs de manuscrit, maquettistes, responsables de la production et de la publicité – a travaillé avec un dévouement qui m'a touché et un savoir-faire consommé.

Ma femme, Nancy, s'est montrée comme toujours une conseillère pleine de bon sens et a été un soutien moral indispensable. Elle a lu tout le manuscrit et formulé des suggestions extraordinairement avisées.

Les défauts de l'ouvrage ne sont imputables qu'à moi,

*Henry A. Kissinger*

## Liste des illustrations

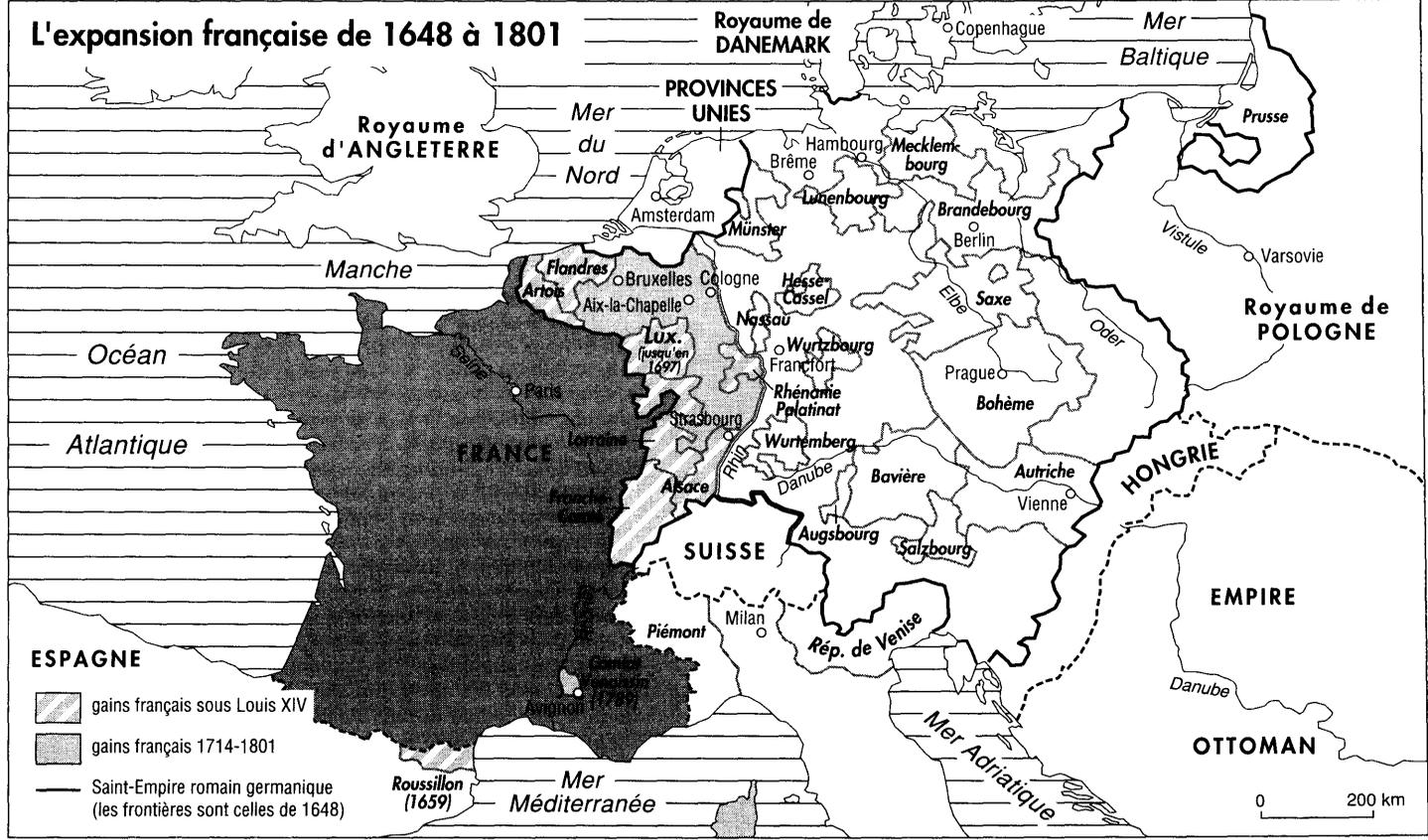
- p. 9 L'Assemblée générale des Nations unies.
- p. 21 *À gauche* : Theodore Roosevelt, août 1905. *À droite* : Woodrow Wilson, juillet 1919.
- p. 47 *À gauche* : Guillaume d'Orange. *À droite* : Richelieu.
- p. 67 Le congrès de Vienne, 1815.
- p. 91 *À gauche* : Otto von Bismarck. *À droite* : Napoléon III.
- p. 123 Benjamin Disraeli.
- p. 151 L'empereur Guillaume II et le tsar Nicolas II.
- p. 183 *De gauche à droite* : Paul von Hindenburg, l'ex-empereur Guillaume II et Erich Ludendorff, 1917.
- p. 199 *De gauche à droite* : David Lloyd George, Vittorio Emanuele Orlando, Georges Clemenceau et Woodrow Wilson à Versailles, 1919.
- p. 225 *De gauche à droite* : Clemenceau, Wilson, le baron Sidney Sonnino et Lloyd George après la signature du traité de Versailles, 28 juin 1919.
- p. 243 Hans Luther, Aristide Briand et Gustav Stresemann (*à droite*) en compagnie de délégués de la Société des Nations.
- p. 263 Adolf Hitler et Benito Mussolini à Munich, 1937.
- p. 291 Joseph Staline et ses assistants à la première session du Soviet suprême. *De gauche à droite* : Nikolaï Boulganine, Andreï Jdanov, Staline, Kliment Vorochilov et Nikita Khrouchtchev, 26 janvier 1938.
- p. 309 Viatcheslav Molotov signe le pacte de non-agression germano-soviétique, août 1939. *À l'arrière-plan*, Joachim von Ribbentrop et Staline.
- p. 327 Franklin Roosevelt et Winston Churchill lors de la réunion de la charte Atlantique, août 1941.
- p. 351 Churchill, Roosevelt et Staline à Yalta, février 1945.
- p. 379 *À gauche* : Churchill, Truman et Staline à Potsdam, 1945. *À droite* : Clement Attlee, Truman et Staline à Potsdam, août 1945.
- p. 401 John Foster Dulles en compagnie de dignitaires après la signature du traité d'État autrichien, mai 1955.
- p. 425 Dulles sur le front coréen, juin 1950.
- p. 443 Dwight D. Eisenhower et Churchill à Londres, 1959.
- p. 469 Khrouchtchev et Gamal Abdel Nasser à Moscou, 1958.
- p. 495 Combattants de rue hongrois pendant l'insurrection de Budapest, octobre 1956.
- p. 511 John F. Kennedy et Khrouchtchev à Vienne, juin 1961.
- p. 535 *À gauche* : Kennedy et Harold Macmillan aux Bermudes, décembre 1961. *À droite* : Charles de Gaulle et Konrad Adenauer à Bonn.
- p. 559 L'infanterie française à Diên Biên Phu, avril 1954.
- p. 581 Lyndon B. Johnson, décembre 1965.
- p. 611 Henry Kissinger et Lê Duc Tho à Paris, janvier 1973.
- p. 637 Leonid Brejnev et Richard Nixon, juin 1973.
- p. 665 Gerald Ford avec Anatoly Dobrynine (*à gauche*) et Leonid Brejnev (*à droite*) à Vladivostok, novembre 1974.
- p. 693 Mikhaïl Gorbatchev et Ronald Reagan à Genève, novembre 1985.
- p. 733 Les drapeaux des États-unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Allemagne, de la Chine, de la Russie et du Japon.

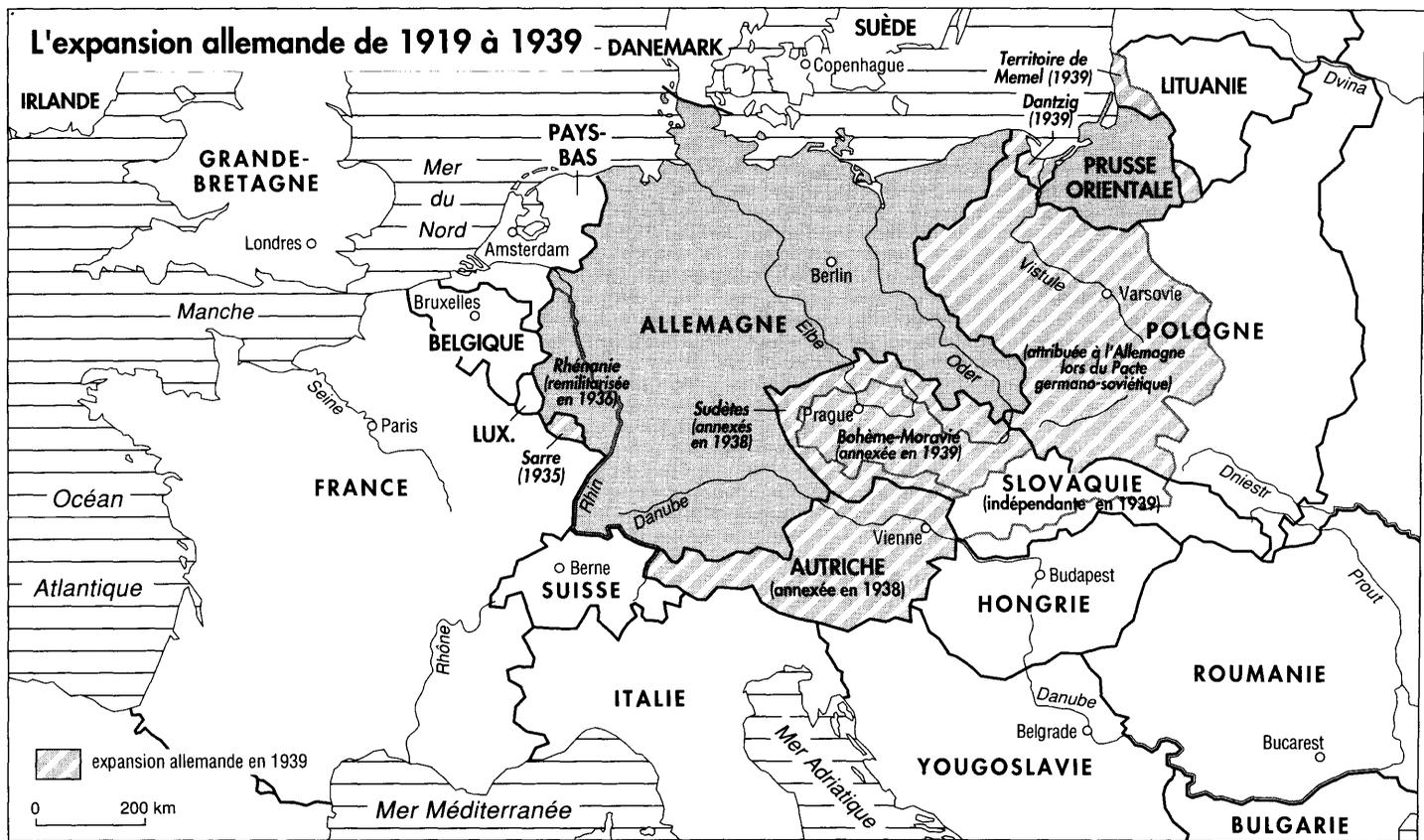
## Crédits photographiques

- p. 9 U. N. Photo.
- p. 21 *Les deux photos* : The Bettmann Archive.
- p. 47 *À gauche* : Hulton Deutsch Collection Limited. *À droite* : Ullstein Bilderdienst.
- p. 67 Hulton Deutsch Collection Limited.
- p. 91 *À gauche* : Hulton Deutsch Collection Limited. *À droite* : © ND-VIOLETT.
- p. 123 Bettmann/Hulton
- p. 151 The Bettmann Archive.
- p. 183 UPI/Bettmann.
- p. 199 Brown Brothers.
- p. 225 UPI/Bettmann Newsphotos.
- p. 243 © HARLINGUE-VIOLETT.
- p. 263 UPI/Bettmann.
- p. 291 UPI/Bettmann.
- p. 309 Archive Photos.
- p. 327 UPI/Bettmann Newsphotos.
- p. 351 The Bettmann Archive.
- p. 379 *Les deux photos* : UPI/Bettmann Newsphotos.
- p. 401 © Erich Lessing/MAGNUM Photos.
- p. 425 ACME.
- p. 443 © Bob Henriquez/MAGNUM Photos.
- p. 469 © Erich Lessing/MAGNUM Photos.
- p. 495 © Erich Lessing/MAGNUM Photos.
- p. 511 Archive Photos.
- p. 535 *À gauche* : Agence France-Presse/Archive Photos. *À droite* : Deutsche Presse-Agentur/Archive Photos.
- p. 559 Ullstein Bilderdienst.
- p. 581 UPI/Bettmann Newsphotos.
- p. 611 Archive Photos France.
- p. 637 J. P. Laffont/SYGMA.
- p. 665 AP/Wide World Photos.
- p. 693 Michel Philippot/SYGMA
- p. 733 *États-Unis* : © Gallant/The Image Bank. *Grande-Bretagne* : Paul Trummer/The Image Bank. *France* : Romilly Lockyer/The Image Bank. *Allemagne* : © Patrick Doherty/Stockphotos. *Chine* : Marcel Isy-Schwartz/The Image Bank. *Russie* : Benn Mitchell/The Image Bank. *Japon* : Hank de Lespinasse/The Image Bank.

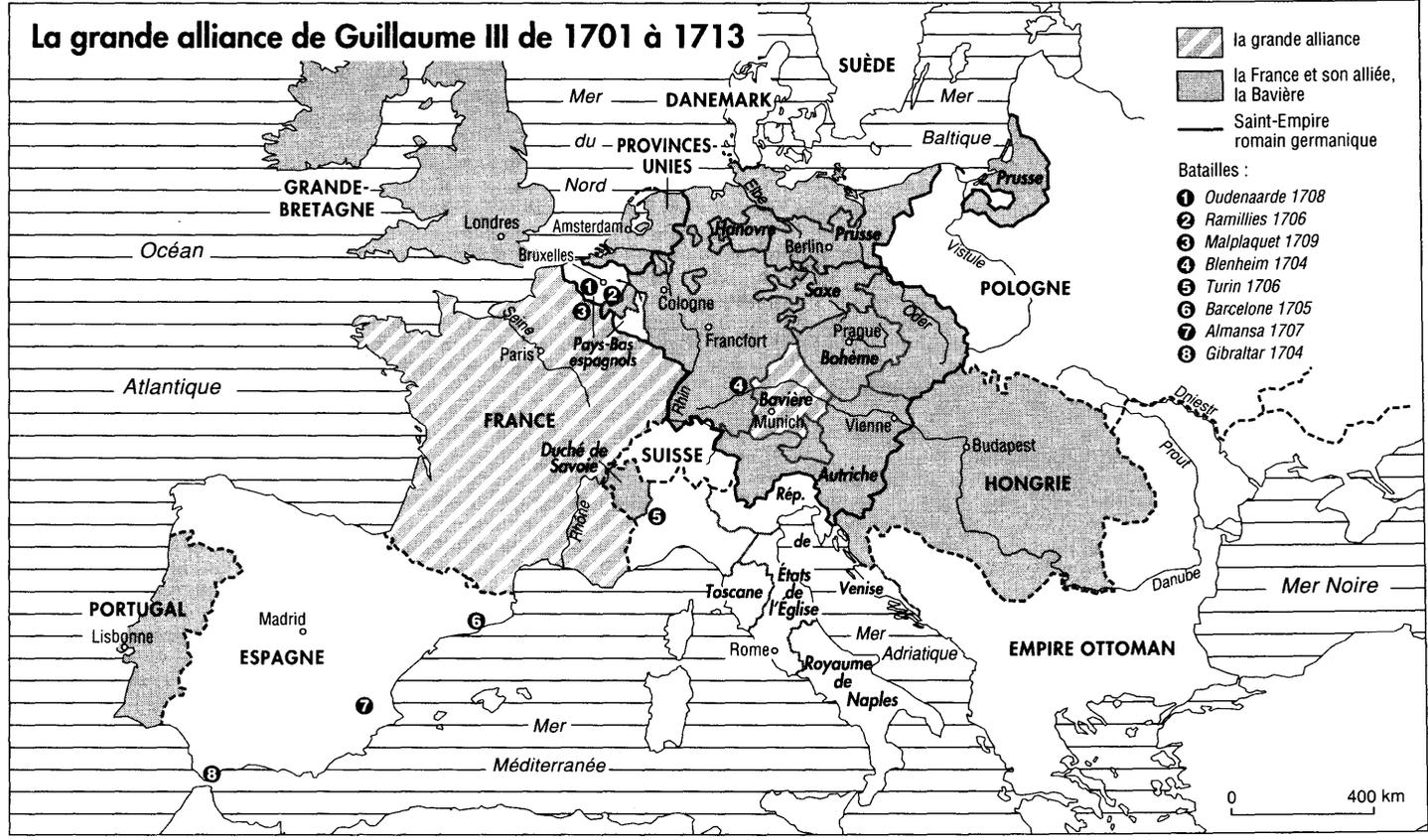
# Cartes

- p. 808 L'expansion française de 1648 à 1801.
- p. 809 L'expansion allemande de 1919 à 1939.
- p. 810 La Grande Alliance de Guillaume III de 1701 à 1713.
- p. 811 Les alliances des années 1950.
- p. 812-813 L'Europe après le congrès de Vienne, 1815.
- p. 814-815 L'Europe à la veille de la Première Guerre mondiale, 1914.
- p. 816-817 Le monde de la guerre froide de 1945 à 1989.
- p. 818-819 Le monde de l'après-guerre froide.

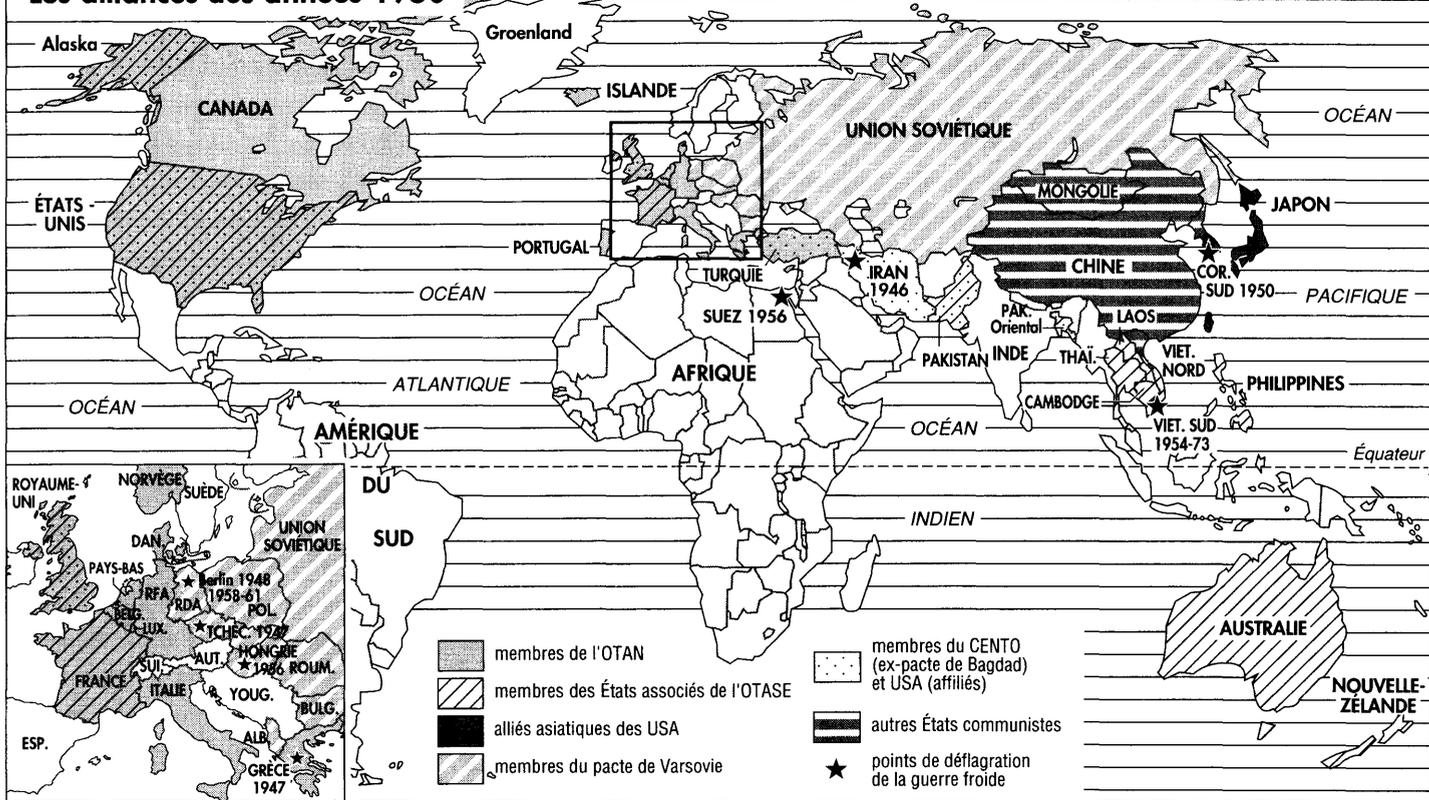




**Vides hégémoniques.** La paix de Westphalie (1648) et le traité de Versailles (1919) créèrent des vides hégémoniques aux frontières des puissances militaires de gros calibres. Les plus fortes - la France de Louis XIV et l'Allemagne de Hitler - ne purent résister à l'envie de les combler aux dépens de leurs voisins plus faibles.

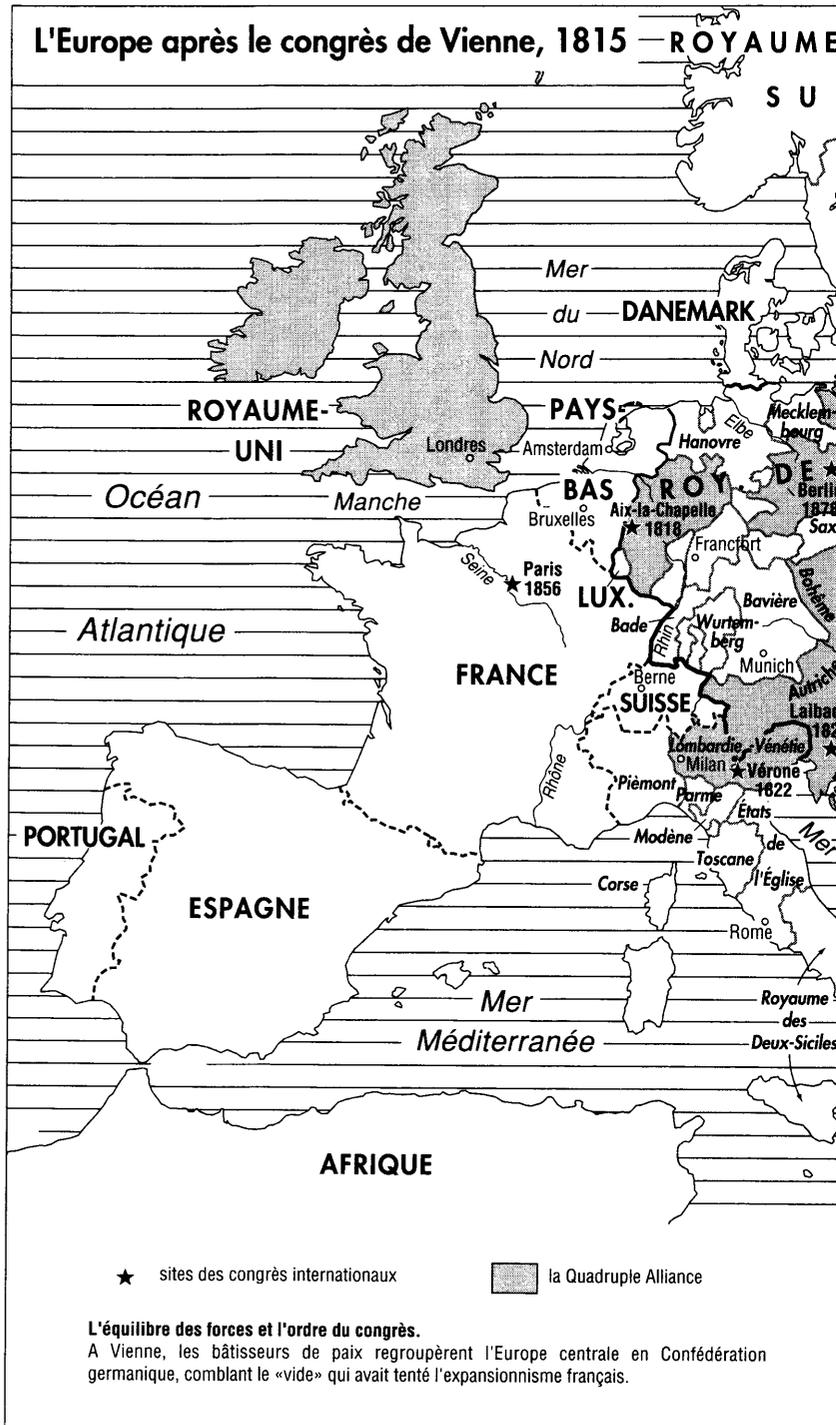


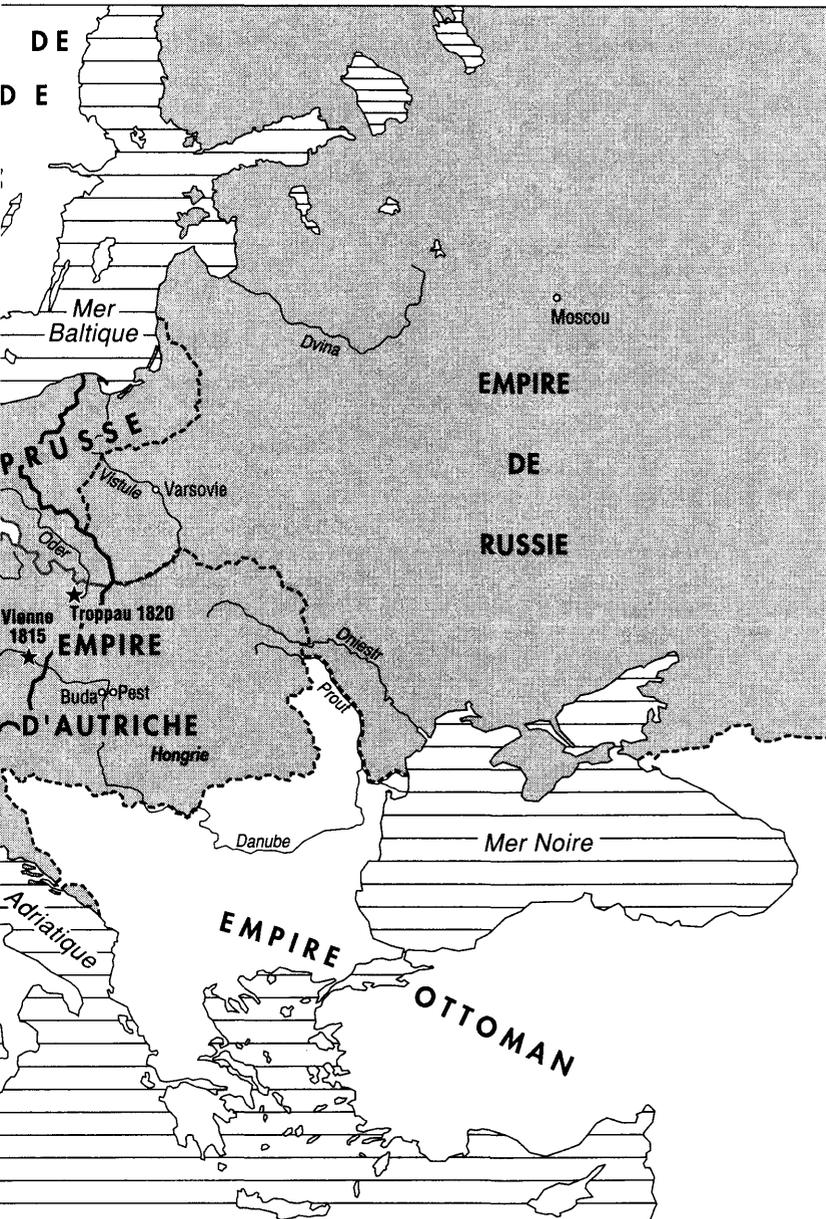
# Les alliances des années 1950



## L'endiguement ancien et moderne.

Afin de juguler les puissances chroniquement hégémoniques, Guillaume III d'Angleterre forma une «grande alliance» pour «contenir» les visées de la France. Les États-Unis bâtirent de même un système d'alliances pour endiguer l'Union soviétique dans les années 1950.

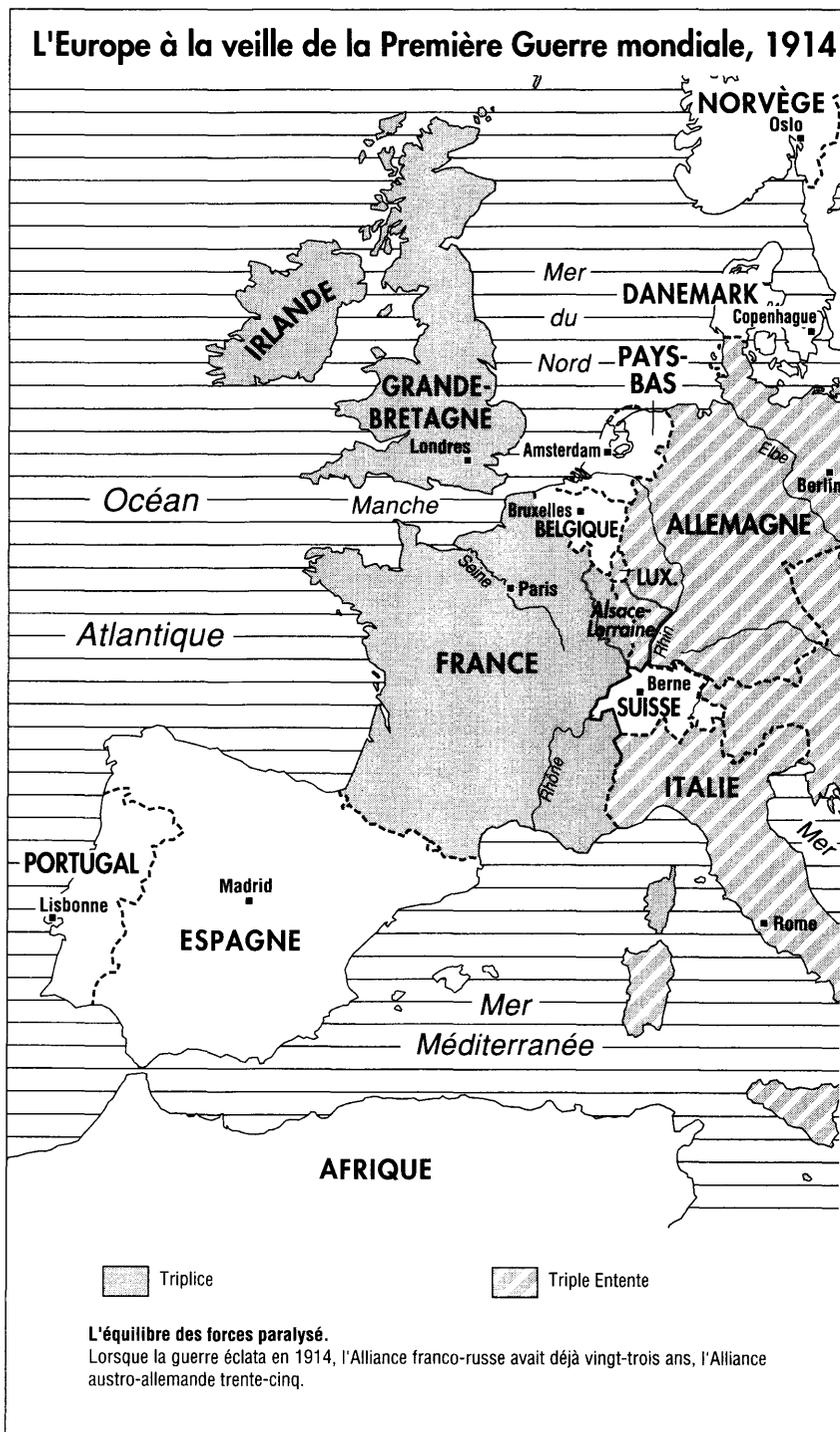


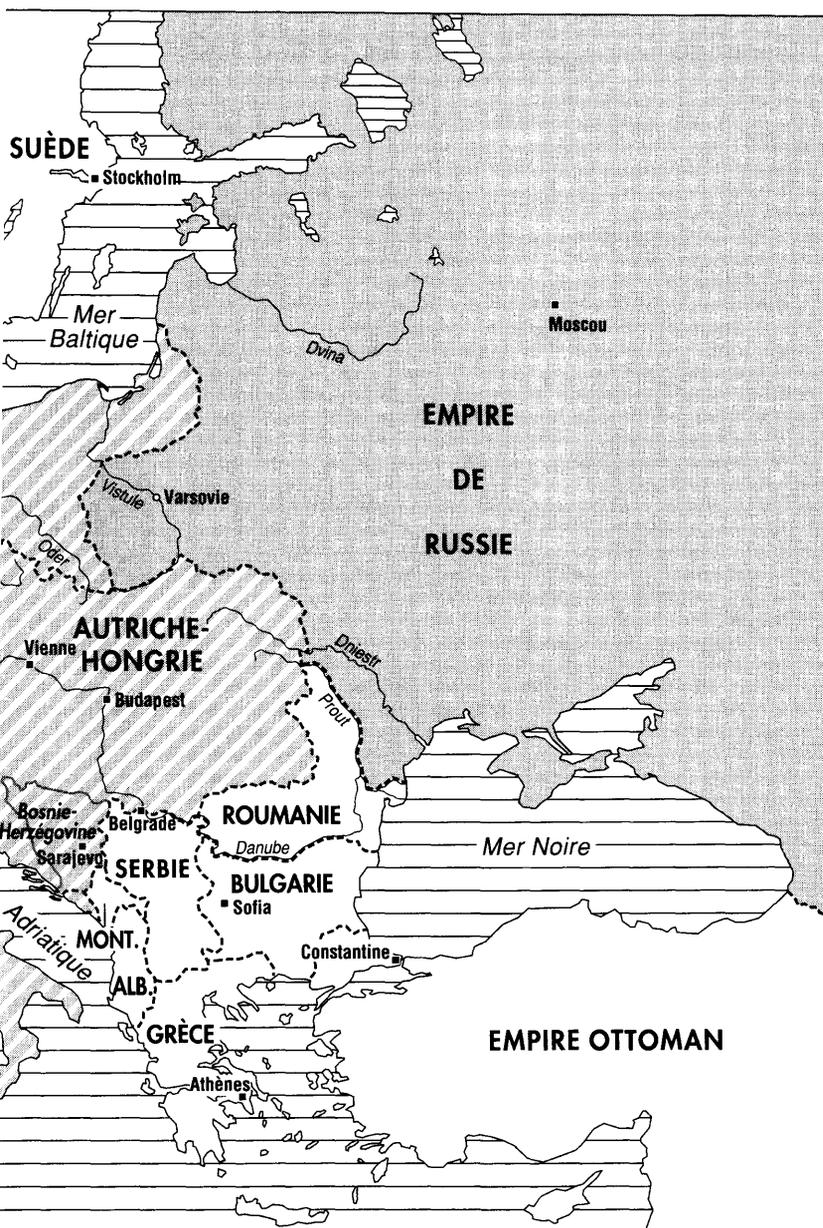


— frontières de la Confédération germanique

0 400 km

On forma la Quadruple Alliance pour empêcher toute agression française.  
 Les congrès européens, dont le dernier se tint à Berlin en 1878, se réunissent périodiquement pour résoudre les grands conflits de l'Europe.

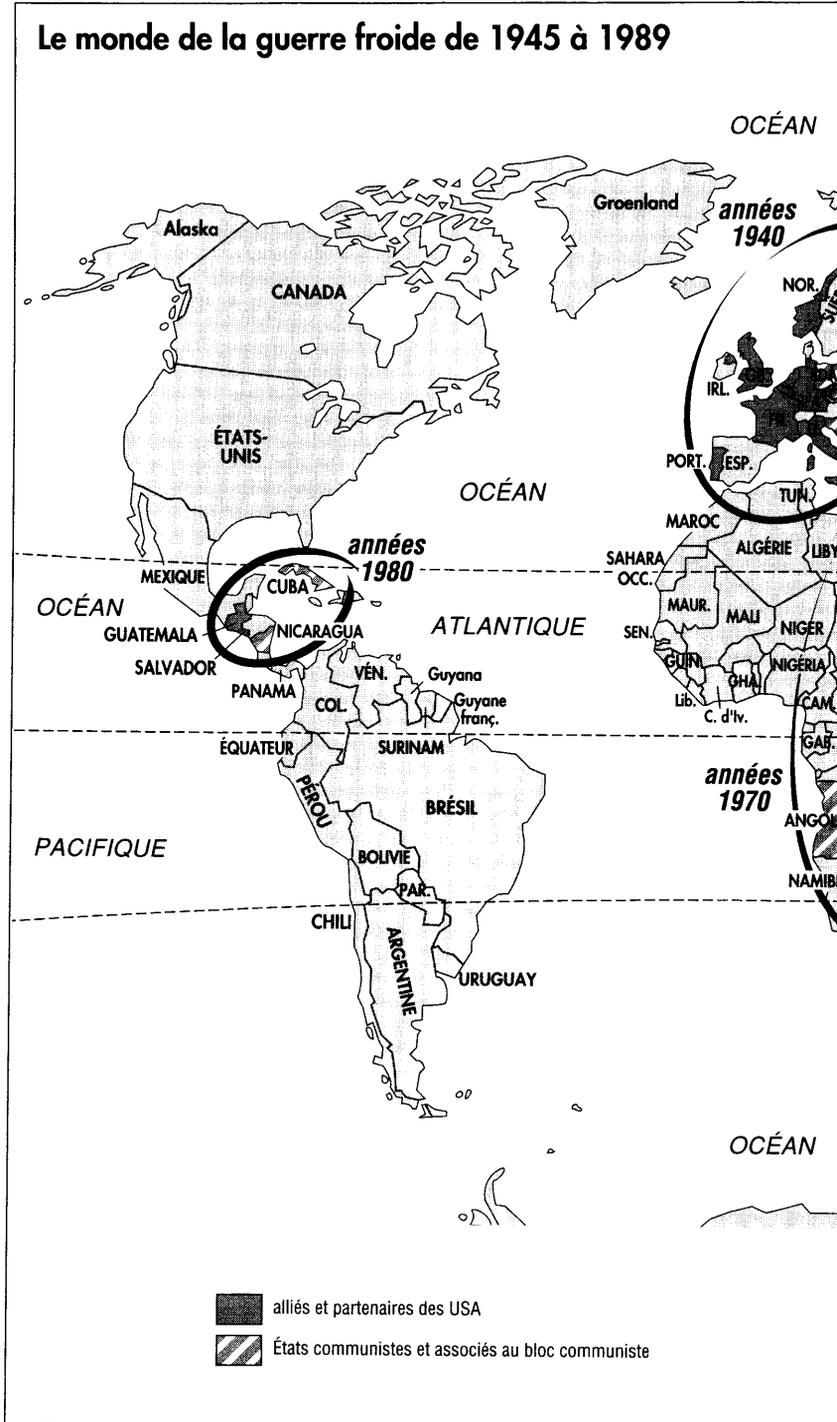


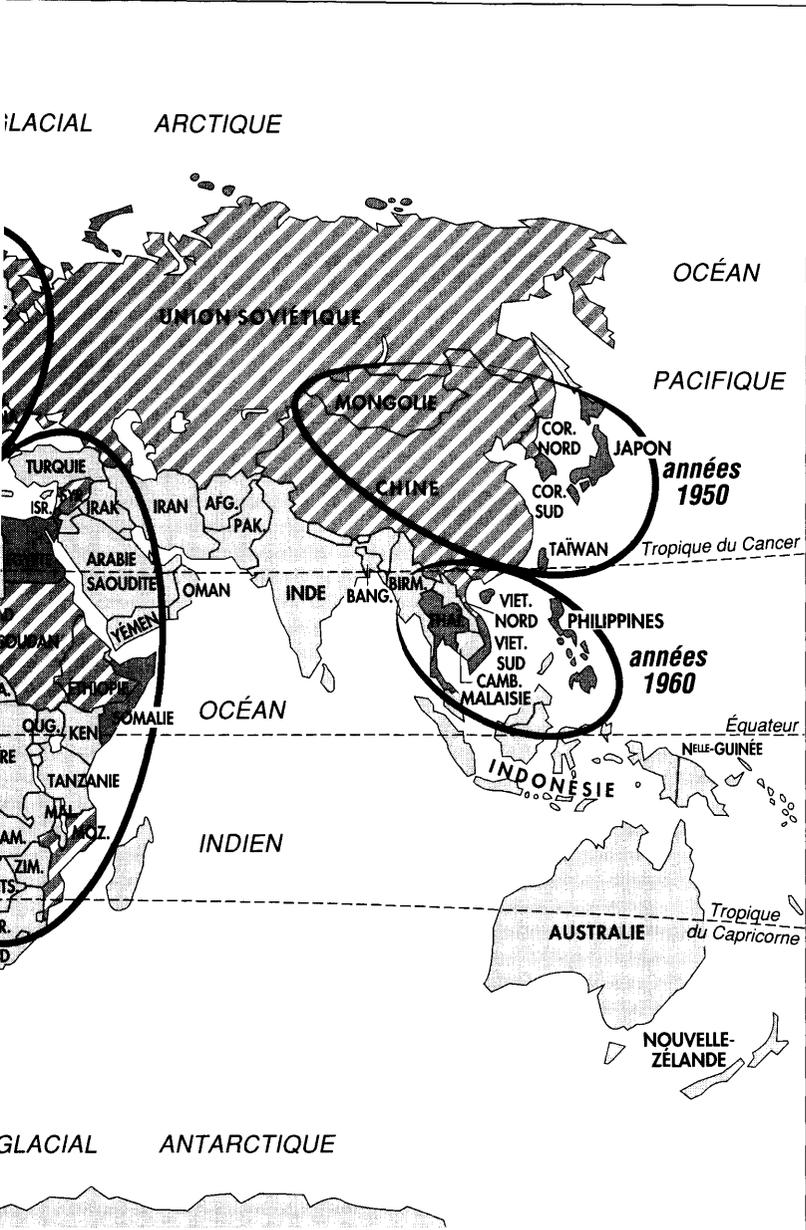


0 400 km

Nouvelle venue dans les alliances continentales, la Grande-Bretagne entra dans le bloc franco-russe par des accords de 1904 et 1907. Du fait de l'enchevêtrement des deux alliances sur les points chauds européens, notamment les Balkans, il suffirait d'un conflit mineur pour jeter toutes les grandes puissances dans la guerre.

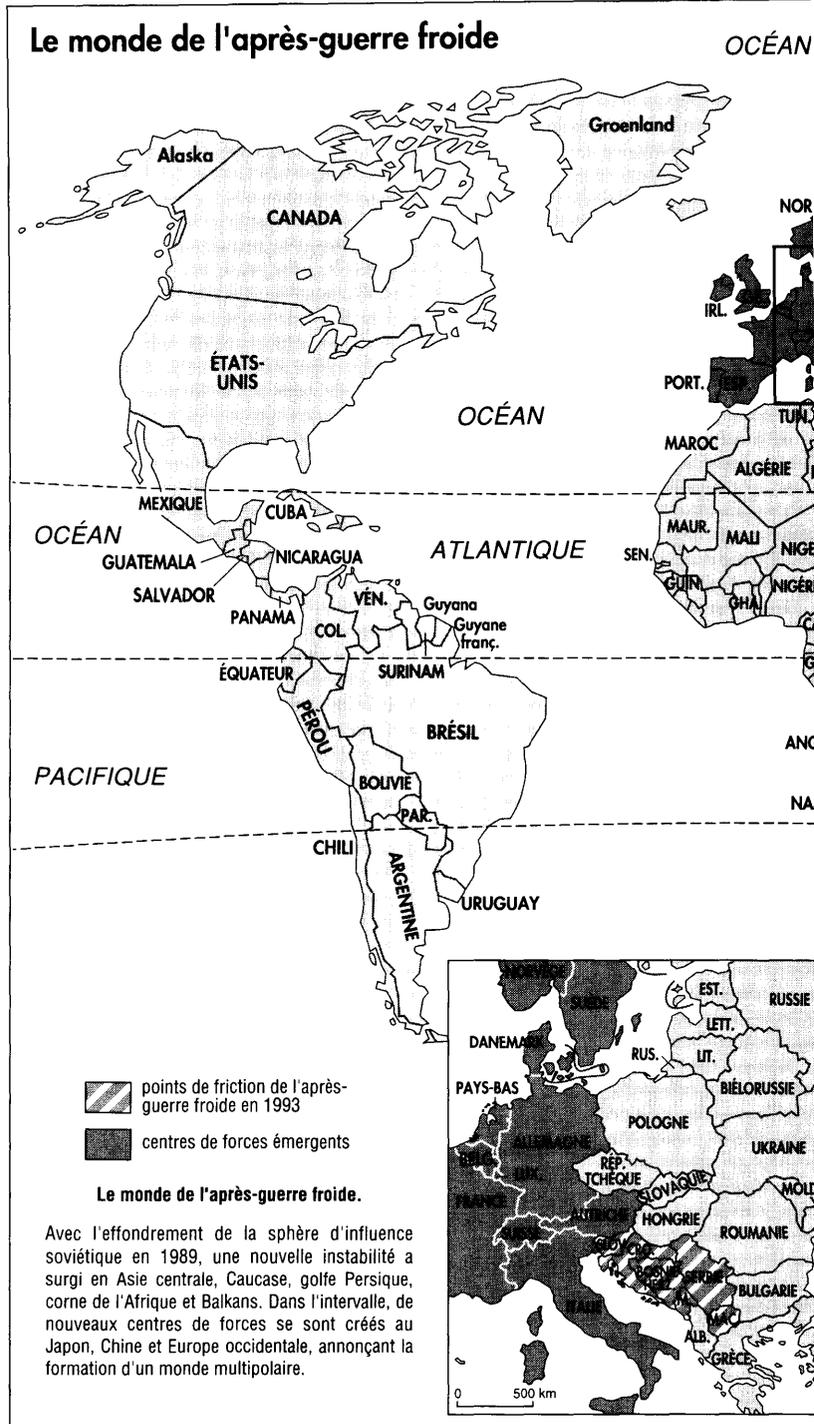
# Le monde de la guerre froide de 1945 à 1989

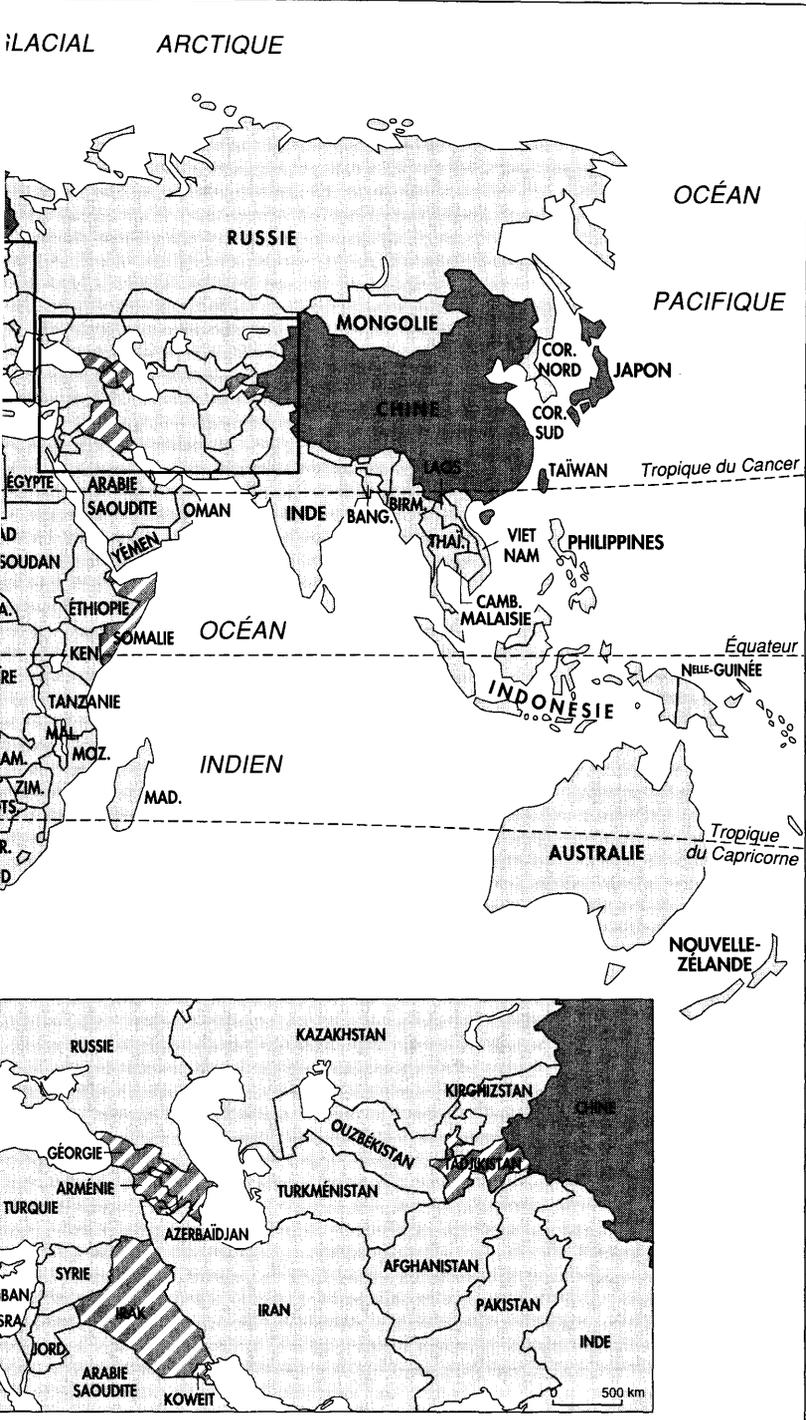




**Les sphères d'influence de la guerre froide.**

Après 1945, les États-Unis et l'Union soviétique établirent des sphères d'influence en Europe. Dans les années 1950, celles-ci s'affermirent en Asie du Nord-Est. Dans les années 1960, la rivalité des deux blocs se déplaça en Asie du Sud-Est, où des sphères finirent par se consolider. Dans les années 1970 les deux superpuissances se disputèrent l'influence au Moyen Orient et en Afrique, dans les années 1980 en Amérique centrale.





# Index

- ABC-1 (accord), 345, 359-360  
Abernon, lord d', 230, 244  
ABM (traité), 679-680, 710  
Abyssinie, 43, 228, 272-274, 276  
Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), 759-760  
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), 759  
Acheson, Dean, 484, 526  
  et la politique du *containment*, 406, 413, 557, 562, 643, 646, 673, 686  
  et la politique de défense du Pacifique, 427, 437-438, 440, 565  
  et les relations américano-soviétiques, 450-451, 457, 498, 686  
  et la sécurité collective, 413, 440  
Action unifiée (proposition d'), 569-571, 586  
Adams, John Quincy, 26, 416, 560, 687, 705, 760  
Adams, Sherman, 569  
Adenauer, Konrad, 259, 328, 447, 451-452, 456, 462, 481, 528, 530-533, 544, 546, 666  
  et les armes nucléaires, 530, 540  
  et l'Autorité d'accès, 531-532  
  et la crise de Berlin, 514-515, 517, 520-521, 526, 531-532  
  note sur la paix de Staline rejetée par, 451, 452  
  et le traité de coopération franco-allemand, 492-493, 554  
Afghanistan, 137, 145, 160, 173, 228, 404, 534, 705, 752  
  invasion soviétique de, 127, 636, 694, 705, 716, 722  
Aix-la-Chapelle (congrès d'), 77, 78  
Albanie, 180, 398  
Alexandre I<sup>er</sup> (tsar de Russie), 44, 74, 75, 126, 127-128, 141, 354, 387  
  et le congrès de Vienne, 67, 71-72  
  et Pitt, 64, 65  
Alexandre II (tsar de Russie), 133, 369, 388  
Alexandre III (tsar de Russie), 147, 148, 158, 185  
Algésiras (conférence d'), 172, 178  
Algérie, 477, 543, 553, 564, 611  
Allemagne (III<sup>e</sup> Reich), 65, 263, 274, 293, 306, 401, 746  
  accord naval britannique avec l', 272  
  et les accords de Munich, 287-289  
  annexion de l'Autriche par l', 228, 259, 271, 284, 338  
  chute de la France devant l', 311, 313, 314  
  et la conférence sur le désarmement, 266, 267, 335  
  déclaration de guerre aux États-Unis par l', 325, 348-349, 351, 356  
  déclaration de guerre britannique à l', 341  
  désignée comme l'agresseur, 340, 341  
  et la guerre d'Espagne, 281  
  invasion de la Pologne par l', 310, 322, 341  
  occupation de la Tchécoslovaquie par l', 289, 290, 295, 298, 322  
  pacte de non-agression de la Pologne avec l', 270  
  pacte tripartite signé par, 314  
  rapprochement de l'Union soviétique avec, 240, 241-242, 246, 258, 313-314  
  réarmement de l', 265-269  
  et les rencontres Hitler-Molotov, 318-320, 321  
  réoccupation de la Rhénanie par l', 275-279  
  Union soviétique dans les plans de guerre de l', 324-325, 374  
  Union soviétique envahie par l', 347, 351, 356  
  visite d'Halifax en, 281  
  visite de Molotov en, 315-318  
  *voir aussi* pacte de non-agression germano-soviétique  
Allemagne (République de Weimar), 247, 255, 287  
  aide britannique à l', 248  
  et la conférence de Rapallo, 241-242  
  et la dichotomie parité-sécurité, 261  
  et l'ordre de l'après-Première Guerre mondiale, 229-232  
  et le pacte Briand-Kellog, 256-257  
  politique d'exécution de l', 246, 248-250, 253, 258  
  et la question de la frontière polonaise, 257-258  
  rapprochement soviétique avec l', 238-240, 241-242, 246, 258, 313-314  
  réparations, 235-236, 249, 260

- voir aussi Versailles (traité de)  
 et la rupture franco-anglaise, 230-233  
 et la Société des Nations, 229, 232,  
 250, 253, 266  
 et le traité d'assistance mutuelle, 232
- Allemagne de l'Est (République  
 démocratique allemande), 209, 449,  
 454, 496, 511, 722  
 et la crise de Berlin, 511, 513, 514, 519,  
 525, 531-532, 534  
 et la doctrine Hallstein, 414, 666  
 et la note sur la paix de Staline, 447,  
 450, 451  
 et la proposition d'Autorité d'accès,  
 531-533  
 reconnaissance par l'Union soviétique  
 de, 468  
 visite de Gorbatchev en, 724
- Allemagne de l'Ouest (République  
 fédérale d'Allemagne), 399, 689,  
 749  
 armes nucléaires en, 540, 713-714, 720  
 création de, 414, 444, 511  
 et la crise de Berlin, 511, 526, 531, 534  
 et la doctrine Hallstein, 414, 665, 666  
 élections de 1982 en, 707  
 et l'intégration à l'Ouest, 402, 447-448,  
 454-456, 535, 748-751  
 montée d'Adenauer en, 447  
 et l'*Ostpolitik*, 666, 667, 668  
 et l'OTAN, 426, 447, 448, 463, 464,  
 465, 667  
 et le pacte de Locarno, 250-252, 253,  
 459  
 et la proposition d'Autorité d'accès,  
 531-533  
 et la question du déploiement des  
 missiles, 705-708  
 et le traité de coopération avec la  
 France, 493, 554
- Allemagne impériale, 64, 87, 91, 98, 99,  
 125, 133-134, 159, 183, 245, 546  
 et l'accord franco-russe, 162-163  
 et la conférence d'Algésiras, 172-173  
 et la crise de Bosnie-Herzégovine  
 (1908), 176-177  
 et la crise marocaine, 171-172, 178  
 et le déclenchement de la Première  
 Guerre mondiale, 38-41, 186-187,  
 190-192, 195-197, 306  
 et l'Entente-cordiale, 172  
 et la Grande-Bretagne, 164-170  
 héritage de Bismarck à l', 93, 122, 142-  
 144, 152-154, 161-162
- au lendemain de la Première Guerre  
 mondiale, 201-202, 264, 265  
 voir aussi Versailles (traité de)  
 loi navale de l', 170  
 et les mouvements nationaux, 165-166  
 opinion publique en, 165-166  
 politique étrangère après Bismarck de  
 l', 153-155, 161-162  
 et la question d'Alsace-Lorraine, 120,  
 124, 130, 144, 162, 200  
 et le télégramme de Krüger, 166  
 et le traité de Brest-Litovsk, 201, 235,  
 237  
 et le traité de réassurance, 148, 162,  
 163, 171  
 et le traité secret de l'Autriche avec,  
 142  
 et la Triple-Alliance, 143, 168  
 Theodore Roosevelt sur l', 32-33
- Allgemeine Zeitung*, 166
- Alliance (Double-), 143
- Alliance (Quadruple-), 71, 76, 79, 209,  
 288
- Alliance (Sainte-), 27, 76, 79, 132, 134,  
 221, 412
- l'Autriche dans, 26, 71, 72, 106, 116,  
 118
- concept des quatre policiers comparé à  
 la, 354
- et le congrès de Paris, 95  
 et le congrès de Vienne, 71-73  
 diplomatie de Bismarck et la, 108, 109,  
 111
- importance opérationnelle de la, 72  
 et Napoléon III, 81, 93
- Alliance (Triple-), 143, 160, 162, 168, 185
- Alliance atlantique, voir Organisation du  
 traité de l'Atlantique Nord
- Alliance pour le progrès, 759
- alliance anglo-japonaise, 331
- Alsace-Lorraine, 120, 124, 144, 162, 175,  
 186, 200, 205, 218, 246, 310
- America First (comité), 345
- American Legion, 698
- Amérique centrale, 29, 705, 759
- Andrinople (traité d'), 156
- Andropov, Iouri, 700, 707
- Angola, 534, 633, 636, 646, 683, 688, 694,  
 704, 717
- « année de l'Europe », 556
- Anschluss*, 228, 259, 271, 284, 338
- anti-Komintern (pacte), 318, 320
- appeasement* (politique d'), 284, 285  
 et la crise de Suez, 477  
 et la France, 280, 281

- et la Grande-Bretagne, 280, 281, 284, 285, 298  
 Argentine, 29, 759  
 Armand, comte, 102  
 Arménie, 139, 721  
 armes nucléaires  
   et l'accord de Nassau, 542  
   et l'administration Kennedy, 551-552  
   et l'affaire du Skybolt, 541-542  
   l'approche américaine opposée à  
     l'approche française face à l'égard  
     des, 548-549  
   et l'article de Wohlstetter, 648  
   attitude de Reagan face à, 711-712  
   et le concept de découplage, 461  
   et le concept de directoire, 549-550  
   et la coopération franco-allemande,  
     556-557  
   et la crise de Berlin, 516-517, 526-527  
   et la crise de Suez, 492  
   et le débat sur la stratégie militaire,  
     546-547  
   et le défi non nucléaire, 547  
   essais des, 648  
   et la guerre froide, 415  
   et le partenariat anglo-américain, 541-  
     542  
   et les plans de désengagement, 539-  
     540  
   et la question du déploiement  
     européen, 705-707  
   et la stratégie de dissuasion, 547-548,  
     549, 552  
   et la stratégie de riposte flexible, 548,  
     551, 552  
   et la stratégie de riposte graduée, 589  
   sur le territoire allemand, 539-540  
   *voir aussi* bombe atomique; Initiative  
   de défense stratégique;  
   négociations sur la limitation des  
   armes stratégiques  
 Aron, Raymond, 536  
 article «X» (Kennan), 408-410, 648  
 Assad, Hafez el-, 671  
 assistance mutuelle (traité d'), 233  
 Association des nations de l'Asie du Sud-  
   Est (ASEAN), 754-755  
 Assouan (projet du barrage d'), 474-476,  
   483, 484  
 Atlantique, charte de l', 347, 358, 408  
   comparée avec le plan Pitt, 347  
   et les échanges anglo-soviétiques, 362-  
     363  
 Attlee, Clement, 390  
 Aubrac, Raymond, 600  
 Austin, Warren, 411  
 Australie, 288, 431, 569, 570, 574  
 Autorité d'accès, 531, 532  
 Autriche, 61, 63-65, 91, 94, 97, 108, 114,  
   160, 161, 185, 271, 273, 281, 282,  
   296, 531  
   et l'accord franco-russe, 163  
   et l'accord méditerranéen, 143-144  
   et l'Allemagne, 109-110, 142, 228, 259,  
     271, 284, 338  
   et l'annexion de la Bosnie-  
     Herzégovine, 177, 190, 195  
   et les Balkans, 79-82, 175, 203  
   campagne d'Italie française (1859)  
     contre l', 91, 98-99, 116  
   le conflit dans les Balkans entre la  
     Russie et, 124-125, 130, 132, 143-  
     144  
   conflits de la Prusse avec l', 58-59, 69,  
     73, 87, 95, 101-104, 115, 140  
   et le congrès de Vienne, 67, 69  
   et la crise du Maroc, 178  
   dans la Quadruple-Alliance, 71  
   dans le conflit sur le Schleswig-  
     Holstein, 100-101  
   dans le plan Pitt, 65  
   et le déclenchement de la Première  
     Guerre mondiale, 192-193, 195-196  
   et la domination de l'Europe centrale,  
     48, 49-50, 69, 100  
   et la Grande-Bretagne, 86-87  
   et les guerres de succession, 59  
   et la Ligue des trois empereurs, 131,  
     140-143  
   et Napoléon III, 94, 104-105  
   et l'ordre de Metternich, 73-75  
   et la politique de Bismarck, 108-110,  
     116, 117-119, 140-142, 146, 147  
   et la révolution de 1848, 86  
   rivalité avec la Russie de l', 74, 75, 81-  
     82, 86-87, 131-132, 138, 156, 180  
   et la Sainte-Alliance, 27, 71, 72, 106,  
     116, 118  
   et le traité de réassurance, 149, 162-  
     163  
   et la Triple-Alliance, 168  
   et la Triple-Entente, 181  
   et l'ultimatum de la Serbie, 192-193,  
     195  
 Azerbaïdjan, 401, 445  
 Bagdad (pacte de), 473, 475, 493, 494  
 Bahr, Egon, 668  
 Baie des Cochons (invasion de la), 524,  
   584, 585

- Baker, James, 671
- Baldwin, Stanley, 266, 267, 268, 270, 273, 282, 537
- Balfour, Arthur James, lord, 222, 240
- Balkans, 99, 109, 138, 146, 147, 321, 560  
 et l'Autriche, 79-82, 175, 203  
 et la crise de 1876, 133-134  
 dans les plans de Churchill sur la  
 Seconde Guerre mondiale, 359-360  
 et la guerre de Crimée, 81  
 les Ottomans dans les, 137, 138  
 et la rivalité austro-russe, 73, 74, 124-125, 130, 132, 142, 143-144, 161-162, 180
- Balkans (guerre de 1875-78), 156
- Balkans (guerre de 1885), 155, 156
- Balkans (guerre de 1912), 180
- Ball, George, 552, 594
- Bao Dai, 565
- Bark, Peter, 195
- Bavière, 59, 69, 104, 245
- Beard, Charles, 337
- Belgique, 105, 233, 298  
 et les invasions allemandes de la, 33, 39, 86, 310, 311  
 et la ligne Maginot, 277  
 et la Première Guerre mondiale, 187, 194  
 et les « quatorze points », 205  
 et le règlement de Versailles, 218, 250, 275  
 et la rivalité franco-anglaise, 61, 86, 105, 203, 230, 233
- Ben Gourion, David, 488
- Beria, Lavrenti, 449, 453, 467, 499
- Berlin (accord de, 1971), 668
- Berlin (blocus de, 1948), 172, 422, 425, 444, 447, 449, 512, 526, 563
- Berlin (congrès de), 139, 142, 156, 159, 176, 177, 184
- Berlin (crise de), 511-534, 535, 556, 587  
 et l'accord quadripartite, 513  
 et l'affaire de l'U-2, 524  
 et l'Autorité d'accès, 531-532, 533  
 et la crise des missiles cubains, 528, 532, 534  
 et Macmillan, 515, 517, 519, 538, 539, 540  
 et la menace nucléaire, 515-517, 526-528  
 et le mur, 525, 532, 533, 534  
 et le règlement de l'après-Seconde Guerre mondiale, 525-526  
 relations américano-allemandes à, 528-530  
 et le sommet de Camp David, 522-524  
 et le sommet de Genève, 468  
 et le spoutnik, 512-513  
 et l'ultimatum de Khrouchtchev, 513-515, 517-518, 535  
 et l'unification allemande, 514-515, 519-520, 528
- Berlin (mémoire de), 134, 137
- Berlin (mur de), 209, 525, 532, 533, 534, 666, 724
- Berlin (soulèvement de, 1953), 499
- Berlin, Isaiah, 328, 329
- Bessarabie, 95, 140, 239, 295, 305, 314, 374
- Bethmann-Hollweg, 166, 190, 194
- Betts, Richard, 710
- Bevin, Ernest, 390
- Biddle, Francis, 344
- Biélorussie, 237, 374
- Birmanie, 562, 570, 574
- Bismarck, Otto von, 82, 87, 91-122, 134-135, 161-162, 197, 203, 284, 451, 477, 560  
 et l'Accord méditerranéen, 144  
 et Alexandre III, 147  
 et la campagne d'Italie (1859), 116  
 comparé à Disraeli, 139-140  
 et la Confédération germanique, 104, 115, 119, 120  
 et le congrès de Berlin, 139, 140  
 et la crise bulgare, 148  
 dans le conflit sur le Schleswig-Holstein, 101-102  
 « dépêche » de (*Prachtbericht*), 117-119, 120  
 et Gerlach, 111-114, 132  
 et Gladstone, 146  
 et Goltz, 102, 103  
 et la guerre austro-prussienne, 102-105  
 guerre de Crimée et diplomatie de, 117-118  
 et la guerre franco-prussienne, 105  
 et Guillaume II, 153-154, 191  
 héritage de, 93, 107-108, 122  
 et la Ligue des trois empereurs (1<sup>re</sup>), 131-132, 133, 138  
 et la Ligue des trois empereurs (2<sup>e</sup>), 143, 148  
 et le mémorandum de Berlin, 134  
 et Napoléon III, 93, 110-111  
 et l'ordre de Metternich, 108-117, 132  
 origines et personnalité de, 92  
 politique d'équilibre des forces de, 125, 149, 154-155  
 et la politique intérieure, 107-111, 121

- et la primauté de la Prusse, 114-116  
 proposition de Budapest de, 124  
 et la *Realpolitik*, 108, 112-114, 116,  
 120, 131, 149, 192  
 remarque sur le « sang et le fer », 599  
 la Sainte-Alliance et la diplomatie de,  
 108, 109, 111  
 et la stratégie de non-alignement, 109-  
 110, 114  
 successeurs de, 149, 153, 154, 155, 165,  
 186  
 sur l'alliance franco-russe, 118  
 système d'alliance de, 132, 142-144  
 et le traité austro-allemand, 142-143  
 et le traité de réassurance, 149  
 et la Triple-Alliance, 143  
 et l'unification allemande, 55, 93, 105,  
 107, 120-121, 131, 210, 218
- Blum, Léon, 280-281
- Bogotá (pacte de), 759
- Bohlen, Charles, 506
- bolchéviks, bolchévisme, 202, 236-238,  
 248, 292, 496, 703
- bombe atomique, 365  
 et la conférence de Potsdam, 390-392  
 et la doctrine militaire américaine,  
 396-397  
 monopole américain sur la, 390, 393-  
 394, 396, 419, 438, 516, 546, 547,  
 694  
 et la propagande soviétique, 396  
*voir aussi* armes nucléaires
- bon voisinage (politique de), 759
- Bosnie-Herzégovine, 139, 141, 176, 197,  
 738, 748  
 annexion par l'Autriche de la, 176-177,  
 190, 195  
 crise de 1908 en, 176, 179, 195
- bouddhistes, 591
- Boukarine, Nikolai, 237
- Boulganine, Nikolai, 464, 488, 497
- Bourgeois, Léon, 215, 216
- Bowles, Chester, 345, 589
- Bowman, Asaiah, 214
- Bradford, lady, 134
- Bradley, Omar, 426, 437, 438
- Brandt, Willy, 520, 526, 665, 689  
*Ostpolitik* de, 666-668
- Brejnev, Leonid, 646, 663, 687, 689, 699,  
 700, 704, 707, 726
- Brejnev (doctrine de), 655, 659, 704, 716,  
 718  
 retrait de Gorbatchev de, 723  
 ouverture des USA à la Chine et la,  
 655, 659
- Brésil, 29, 759
- Brest-Litovsk (traité de), 201, 208, 220,  
 235, 237-238
- Bretton-Woods (conférence de), 362
- Briand, Aristide, 208, 231, 250, 253, 254-  
 258, 293
- Briand-Kellogg (pacte), 10, 737  
 et la doctrine de Monroe, 280-281  
 et l'isolationnisme, 330  
 et l'opinion publique, 333  
 et la politique étrangère américaine,  
 331-333  
 réaction de Staline au, 293  
 signature du, 256-257
- Brockdorff-Rantzau, Ulrich von, 258
- Brogan, D. W., 257
- Brown, Harold, 709
- Bruce, David, 418, 520
- Bruxelles (pacte de), 411
- Buchanan, Andrew, 137
- Bucovine, 314
- Bulgarie, 28, 138, 139, 141, 145, 146, 158,  
 177, 194, 200, 320, 321, 323, 364,  
 369, 389  
 crise de 1885 en, 148, 155  
 dans l'orbite soviétique, 390, 391, 392,  
 397, 401, 403
- Bullitt, William C., 338
- Bülow, prince von, 155, 168
- Bundy, McGeorge, 528, 607
- Bundy, William, 588, 590, 600
- Bunker, Ellsworth, 418
- Buol-Schauenstein, Karl Ferdinand von,  
 81
- Bush, George, 37, 43, 160, 596, 695, 734,  
 745, 759  
 nouvel ordre mondial proclamé par,  
 733-734
- Bush (administration), 704, 745
- Byrnes, James, 392
- cabinet britannique, 78, 136, 194, 282, 483  
 et l'accord naval anglo-allemand, 272  
 et la crise abyssinienne, 273  
 et la crise tchécoslovaque, 285  
 et la diplomatie anglo-soviétique, 305  
 et la menace nazie, 298, 299, 300  
 et la question du désarmement, 267
- Cambodge, 564, 628, 631, 694, 722  
 bases communistes au, 585, 617, 629  
 et l'invasion du Viêt-nam, 575, 704  
 Khmers rouges au, 629, 632  
 neutralité du, 583, 622, 629
- Cambon, Paul, 173
- Camp David (sommet de), 522-524, 540

- Canada, 22, 28, 160, 339, 759
- Canning, George, 27, 82, 95, 130, 134, 162, 227
- Capétiens (dynastie des), 55
- capitulation sans condition (politique de), 186, 355, 361
- Caprivi (pointe de), 162
- Caprivi, Georg Leo von, 161
- Carter, Jimmy, 671, 698, 701, 702
- Carter (administration), 698, 706
- Carteret, John, 62, 63, 86
- Casablanca (conférence de), 361
- Castlereagh, Robert Stewart, lord, 75-79, 82-83, 355  
 et le congrès de Vienne, 67-68, 70, 140, 146  
 et l'ordre du Congrès, 63, 76-78  
 et la Sainte-Alliance, 72, 134
- Castro, Fidel, 524, 633
- Catherine II (la Grande), impératrice de Russie, 126, 296, 309
- Cavour, comte Camillo Benso di, 82, 98, 108, 477
- Cecil, Edgar Algernon Robert Gascoyne-, lord, 216, 227
- Chamberlain, Austen, 247, 250, 253, 257, 293  
 et le pacte de Locarno, 250, 251, 252, 253
- Chamberlain, Joseph, 168, 253
- Chamberlain, Neville, 253, 282-283  
*voir aussi* les accords de Munich  
 méfiance des Soviétiques envers, 300
- Chambre des Communes, 193, 227, 251, 270, 419, 458, 478, 489
- Chambre des représentants, 205, 338, 344
- Charles Quint (empereur germanique), 48, 103
- Chautemps, Camille, 271
- Chepilov, Dmitri T., 467, 475, 488
- Chevarnadze, Eduard, 727, 730
- Chiang Kai-shek, 475
- Chili, 29, 703, 759
- Chine impériale, 16-17, 131, 156, 160, 169
- Chine, République de, *voir* Taïwan
- Chine, ouverture des États-Unis à la, 647-664  
 et le communiqué de Shanghai, 660, 661  
 et le débat intérieur, 430, 653-654, 672  
 et la diplomatie chinoise, 657-660  
 et le discours de Richardson, 656  
 et la doctrine Brejnev, 655, 659  
 et Mao, 658-662  
 et les négociations de Varsovie, 658-659  
 et Nixon, 647-664  
 et le voyage de Kissinger, 659, 662-663  
 rôle de la personnalité dans l', 660, 661, 662  
 et le désaccord sino-soviétique, 647, 652-658, 660, 662-663  
 et Zhou, 652, 659, 660, 661
- Chine, République populaire de  
 et le concept des quatre policiers, 352, 376  
 et le conflit indochinois, 568, 570, 572, 573, 582, 597, 617  
 et la croissance de, 754-755, 757  
 dans la politique étrangère de l'Inde, 508  
 dans le nouvel ordre mondial, 15-17, 736, 754-758  
 et l'Égypte, 475, 476  
 et l'intervention en Corée, 427-436, 439, 563, 597, 652  
 et le Japon, 17, 228, 262, 272, 334, 336, 337, 341, 754-758  
 et les manifestations de la place Tiananmen, 722, 758  
 et la politique de non-intervention, 583, 597-598  
 et les relations soviétiques avec la, 458, 513-514, 566, 716  
 Révolution culturelle en, 652, 662  
 et le sommet de Reykjavik, 713  
 troubles intérieurs en, 228, 722, 758  
 victoire communiste en, 559-560, 652  
 voyage de Kissinger en, 659, 662-663  
*voir aussi* désaccord sino-soviétique
- Chine, république de, *voir* Taïwan
- chinois, lobby, 431, 672
- Chouvalov, comte Pierre, 134, 137-139, 141
- Churchill, Winston, 61, 63, 65, 234, 279, 328, 336, 345, 351-376, 383, 448, 451, 453, 455, 462, 463, 477, 525, 536, 572, 638, 646, 714  
 à la conférence de Téhéran, 366-368  
 à la conférence de Yalta, 353, 366, 370  
 et son appréciation du conflit indochinois, 570-571  
 et la charte de l'Atlantique, 346-347, 357  
 et sa correspondance avec Eisenhower, 460, 462, 570, 571  
 et sa correspondance de guerre avec Roosevelt, 352, 353, 376  
 et la détente, 460-462

- diplomatie et stratégie pendant la guerre de, 351-378
- et la discours du rideau de fer, 395, 396-397, 419, 455
- et le dispositif des sphères d'influence, 369-370
- favorable à l'occupation alliée de Berlin, 372
- et le gouvernement polonais de l'après-guerre, 373
- et l'idée du sommet quadripartite, 457-459, 464
- et les « liens spéciaux » anglo-américains, 312-313, 570-571
- opérations dans les Balkans proposées par, 359, 360
- opinion de Davies sur, 386
- opposé au réarmement allemand, 269-270
- et l'ordre de l'après-Seconde Guerre mondiale, 351-352, 355-356, 362-363, 384-386
- et la politique de capitulation sans condition, 361
- portrait de Guillaume II par, 153-154
- et la question coloniale, 365-366
- réclamant des négociations Est-Ouest, 447, 455-460
- sur l'accord « destroyers en échange de bases », 344
- sur la politique au Moyen-Orient, 471
- sur la politique du *containment*, 414, 417, 419-420
- « ciel ouvert » (proposition), 464
- Clarendon, George William Frederick Villiers, lord, 87, 96
- Clark (amendement), 704
- Clay, Lucius, 526, 533
- Clemenceau, Georges, 210-211
- Clifford, Clark, 405, 614
- Clinton, Bill, 618, 671, 734, 745, 759
- et le concept de partenariat pour la paix, 752-753
- et la proposition de Communauté Pacifique, 754, 755
- et le thème de « démocratie élargie », 734
- Club des usagers, 482, 486, 521
- Cobb, Irvin S., 345
- Cobden, Richard, 87
- coexistence, *voir* détente (politique de)
- coexistence pacifique, 238-239
- et la conférence de Rapallo, 241
- idée de Churchill de la, 460
- idée de Gorbatchev sur, 719-720
- Colombie, 30
- colonialisme, 357-359, 364-366, 471-473, 490-491
- Colville, John, 455, 457
- commission de contrôle interalliée (IMCC), 219, 234, 254, 255, 287
- Communauté atlantique, 747
- Communauté de défense européenne (CDE), 447, 463
- Communauté du Pacifique, 754, 755
- communisme :
- dans la théorie de la convergence, 644
- effondrement du, 10, 44, 467-468, 497, 556-557, 638, 683, 694, 704-705, 714, 728, 742-746
- expansion dans l'après-Seconde Guerre mondiale du, 428, 446, 466, 496, 509-510
- voir aussi* guerre froide ; politique du *containment* ; pays et partis spécifiques ; politique de détente
- Confédération germanique, 69-70, 96-97, 209
- Bismarck et la, 104, 115
- et le conflit sur le Schleswig-Holstein, 100
- rôle de l'Autriche dans la, 109-110
- rôle de la Prusse dans la, 92, 109
- unification allemande et la, 120
- Confédération germanique du Nord, 104
- conférence maritime (1952), 478, 481-482, 484-486
- Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 665, 672, 688-690
- Conférence sur la sécurité européenne, *voir* Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
- conférence sur le désarmement (1932-1937), 261, 266, 267, 268, 335
- conférences des ministres des Affaires étrangères (1945-1946), 392-393, 401
- conférences Pugwash, 600
- conflit israélo-arabe, 470, 474
- confucianisme, 575-576, 633, 662
- Congo belge, 200, 736
- Congrès (système du), 70, 76-79
- Congrès américain, 30, 210, 215, 328, 450, 530, 566, 608, 649, 659, 678-679, 685
- et l'accord « destroyers en échange de base », 344
- concept des « quatre policiers » de Roosevelt exposé au, 371
- conflit sur la détente au, 676-677

- et le désengagement au Viêt-nam, 617, 621, 624-626, 627, 631-632, 634
- loi sur la conscription en temps de paix votée par le, 344
- et les lois sur la neutralité, 335, 336, 341-342, 365
- et Nixon, 677-682
- et la politique de *containment*, 426
- et la politique étrangère, 672
- et le programme d'aide gréco-turc, 406
- et les « quatorze points », 205
- et SALT, 680-682
- et le traité ABM, 679
- et le traité des quatre puissances, 331, 332
- Connally, sénateur Tom, 368, 412, 413
- Conseil de coopération de l'Atlantique Nord, 753
- Conseil de l'Europe, 721, 723
- Conseil de sécurité (Nations unies), 228, 413, 428, 429, 485, 487, 488, 501, 506
- Conseil de tutelle des Nations unies, 364
- Conseil militaire suprême soviétique, 297
- Conseil pour les relations étrangères, 332
- Constantinople (convention, 1888), 482
- Constitution des États-Unis, 13, 471
- construction de la nation (concept de), 586-587
- Contre-Réforme, 49, 50, 55-56
- containment* (politique du), 38, 380, 399, 401-424, 508, 509, 564, 587, 641, 646, 675, 742
- ambiguïtés de la, 409-410, 423-426, 462-463
- et l'article « X » de Kennan, 408-410
- Clifford, 405
- et le contrôle des armements, 648-649
- et le coup d'État de Prague, 410-411
- et la crise de Suez, 472, 473-474, 483, 490
- critiqué par Churchill, 417, 419-420
- critiqué par les conservateurs, 423-424
- et la doctrine Truman, 407
- et Dulles, 423, 462-463, 643
- et l'« école psychiatrique », 643-644
- et la Grande-Bretagne, 404, 420-421
- et la guerre de Corée, 430-431, 438, 439-441
- Lippmann sur le, 417-418, 420, 602
- et le long télégramme de Kennan, 397, 402-403, 408
- et le New Deal, 410-411
- et la question de l'aide gréco-turque, 406, 422, 425, 426
- et le redressement de l'Europe, 408-414
- et la réduction unilatérale des forces soviétiques, 721
- réinterprétée par Kennan, 423-424
- et les sphères d'influence, 401-402, 410
- succès du, 534, 730
- succès dans l'après-Second Guerre mondiale de la, 425-426
- et la théorie de la convergence, 646
- et les valeurs morales, 415-416
- Wallace sur la, 417, 420-423, 643, 752
- contrôle des armements, 466, 647-648, 683, 714, 720
- et l'attaque surprise, 647-649
- complexité du, 649, 679, 683
- et le déploiement des missiles, 706-707
- et l'IDS, 712
- et la politique du *containment*, 648-649
- voir aussi* traité ABM; armes nucléaires; négociations SALT
- Convention nationale démocrate (1968), 615, 616
- Coolidge, Calvin, 332
- Coopération économique de l'Asie-Pacifique (APEC), 755
- corbeille III, *voir* Helsinki (accords d')
- cordons sanitaires, 222
- Corée (guerre de), 359, 425-442, 583, 641
- but de guerre américains dans la, 428-430, 432-435, 437, 439-440, 441
- débarquement à Inchon, 432
- début de, 426-428
- guerre du Viêt-nam opposée à la, 441, 596-597, 601
- intervention chinoise dans la, 428, 429, 430, 431, 432-437, 439, 563, 597, 652
- et le Japon, 428, 441
- et la menace mondiale, 563, 654
- et les Nations unies, 228, 428, 430
- négociations dans la, 439-440
- et l'OTAN, 441
- et la perception chinoise des États-Unis, 431-433
- et la politique de l'impasse, 436-440
- et la politique du *containment*, 430, 438, 440-441
- et le désaccord sino-soviétique, 435, 439, 442
- et Staline, 428, 430, 434-435, 442, 445, 447, 449
- stratégie de MacArthur dans la, 431-432, 435-437, 601
- et l'Union soviétique, 228, 428-429, 430, 434, 435, 438, 439, 442, 445, 447

- Corée, 32, 48, 158, 169  
 Corée (république de, Sud), 422, 426, 427-428, 563  
 Corée (République populaire démocratique de, Nord), 228, 426, 427, 428, 429, 430, 547, 755  
 corridor polonais, 218, 239, 242, 250, 281, 290, 322  
 course aux armements, 443, 463, 649  
 et l'IDS, 705, 708, 712, 720  
 et les pressions économiques, 720  
 et Reagan, 705  
 Couve de Murville, Maurice, 476  
 Cowley, Henry, 98  
*Craftsman*, 62  
 Crimée (guerre de), 68, 80-82, 87, 89, 91, 93, 95, 97, 98, 106, 118, 155, 156, 229  
*Crippled Giant, The* (Fulbright), 624  
 Cripps, Stafford, 270, 317  
 Croatie, 220  
 Cronkite, Walter, 607  
 Crowe, Eyre, 173-175, 244, 312  
 Crowe (mémoire de), 173-175, 244, 312  
 Cuba, 28, 30, 467, 646, 677, 694, 695, 704, 759  
 Curzon, George Nathaniel, lord, 239, 244, 253  
 Curzon (ligne), 239, 242, 299, 310, 362
- Dachitchev, Vyatcheslav, 729-730  
 Daladier, Edouard, 268, 286, 287, 342  
 Danemark, 49, 100-101, 158, 345-346, 363  
 Dantzig, 281, 290, 322  
 Darwin, Charles, 31, 114  
 Davies, Joseph E., 386-395  
 Dawes, Charles G., 249  
 Dawes (plan), 254, 258  
 Déclaration d'interdépendance (1962), 552  
 Décret sur la paix (1917), 237  
 Défense (département américain de la), 594, 616, 679, 680  
 Delbos, Yvon, 281, 282  
 Delcassé, Théophile, 172  
 démocratie, 10, 22, 48, 121, 202, 239, 762  
 comparée au confucianisme, 575-576  
 et la doctrine Truman, 407  
 expansion après la Seconde Guerre mondiale de la, 559-561, 703  
 et les mouvements d'indépendance, 472  
 à l'occidentale, 472, 739-740  
 et la Première Guerre mondiale, 200  
 en Russie, 744
- au Viêt-Nam du Sud, 575, 576, 591-592  
 Deng Xiaoping, 659  
 département d'État américain, 388, 408, 529, 533, 588, 589, 713  
 et l'insurrection hongroise, 506  
 et le mémorandum de Matthews, 403-405  
 programme sur l'Indochine du, 564-565  
 concept d'OTAN défendu par le, 412-413  
 Derby, Edward Henry Smith Stanley, lord, 133  
 désarmement, 223, 233-235, 243-244, 255-256, 259-262, 266-268  
*voir aussi* armes nucléaires; contrôle des armements; négociations sur la limitation des armes stratégiques (SALT); traité ABM  
 désengagement (plans de), 461, 539-540  
 « destinée manifeste », 26, 128, 739  
 détente (politique de), 110, 665-692  
 et les accords d'Helsinki, 688-691  
 approuvée au Congrès, 676-677, 678  
 et Churchill, 460-461, 462  
 et les concessions réciproques contre satisfactions unilatérales, 672  
 et le conflit au Moyen-Orient, 669-672  
 critiques sur la, 674-678, 685-688, 692, 698-699  
 et de Gaulle, 666, 667  
 et le débat géopolitique contre l'idéologie, 674-677, 687-688  
 et le débat sur les droits de l'homme, 683-685  
 et les échanges commerciaux, 686  
 et la guerre israélo-arabe de 1973, 671  
 et les idéaux wilsoniens, 674  
 et Jackson, 677-678, 681, 682-683, 685, 688  
 et la politique étrangère de Nixon, 673-679, 685-687, 692  
 et le premier mandat de Reagan, 698-699  
 et SALT, 680-683  
 et le traité ABM, 679-681  
 et l'Union soviétique, 110, 669, 678  
 Diêm, *voir* Ngô Đình Diêm  
 Diên Biên Phủ (bataille de), 568-569, 570, 571, 586, 592  
 « Différence entre le traité de l'Atlantique Nord et les alliances militaires classiques », 412  
 Dillon, Douglas, 567, 607  
 diplomatie :  
 approche européenne de la, 554-555

- communiste, 292-293  
 et le concept d'alliances, 226  
 dans le monde de l'après-guerre  
   froide, 15  
*voir aussi* nouvel ordre mondial  
 et les négociations, 456-457  
 et les relations personnalisées, 252-253  
 dans le style du XIX<sup>e</sup> siècle, 252  
 et le système du Congrès, 70, 76-79  
 « tacite », 684  
 « triangulaire », *voir* Chine, ouverture  
   des États-Unis à la ; concept du  
   *linkage*; Nixon, Richard; désaccord  
   sino-soviétique  
 directeur (concept de), 549-551, 555  
 Disraeli, Benjamin, 28, 31, 87, 130, 133-  
   141, 146, 227, 694, 762  
   et le congrès de Berlin, 139-140, 141  
   et la crise des Balkans, 137-139  
   et l'expansionnisme russe, 136-137  
   et Gladstone, 88, 135, 144-146  
   et le mémorandum de Berlin, 134  
   et les craintes de guerre en 1875, 133  
   et le protocole de Londres, 137  
   sur la guerre franco-prussienne, 134  
   sur la politique d'équilibre des forces,  
   86  
 dissuasion (stratégie de), 547-549, 552  
   et le déploiement de missiles de portée  
   inermédiaire, 706, 708  
 Dittmann, Herbert, 520  
 Djilas, Milovan, 372, 393  
 Dobrynine, Anatoly, 532, 675, 684, 685,  
   718  
 dominos (théorie des), 585, 603, 636  
   et le conflit indochinois, 562, 565-569,  
   571, 574, 578  
   mémorandum du NSC sur, 562, 565-  
   566  
 Dostoïevsky, Fyodor, 128-129  
 Double Monarchie, *voir* Empire austro-  
   hongrois  
 Dournovo, Peter, 188-189  
 Dowling, Walter, 530  
 Dreyfus, Alfred, 210  
 droit des peuples à disposer d'eux-mêmes  
   (principe du), 219, 223, 290, 362  
   et la Conférence de la paix de Paris,  
   211, 212  
   et le dessein wilsonien, 202-203, 205-  
   206, 209, 218  
 droits de l'homme :  
   et l'amendement Jackson, 685  
   et la détente, 683-685  
   politique de Reagan des, 702  
   et la question de l'émigration juive,  
   684-685  
   et les relations sino-américaines, 757-  
   758  
   *voir aussi* accords d'Helsinki  
 Drouyn de Lhuys, Edouard, 100  
 Dulles, John Foster, 418, 459, 535, 557,  
   562, 635, 646, 686  
   et l'Allemagne de l'Ouest dans  
   l'OTAN, 463  
   article de *Life* de, 498, 506  
   comparé à Churchill, 458-459  
   et le conflit indochinois, 569, 570, 571,  
   573-577  
   et la crise de Suez, 478, 479-485, 486  
   et l'exceptionnalisme américain, 480,  
   664  
   et l'insurrection hongroise, 498, 502,  
   506, 508-509  
   mort de, 522  
   origines et personnalité de, 480-481  
   et l'OTASE, 574-575  
   et le pacte de Bagdad, 474  
   et la politique du *containment*, 423,  
   462, 643  
   et la politique de l'échelon Nord, 474  
   et le projet du barrage d'Assouan,  
   475-476, 483  
 propagande et politique analysées par,  
   476  
 proposition d'action unifiée de, 569-  
   571, 586  
 proposition de Club des usagers de,  
   482-483, 486, 519  
   proposition  
   de conférence maritime, 478, 481-  
   482, 484, 485, 486  
   et le sommet de Genève, 465  
 sphère d'influence soviétique et  
   politique de, 456, 475-476, 481, 498-  
   499, 502, 512-513  
   sur l'emploi de la force, 481, 490, 516-  
   517  
   et la théorie de l'agent, 519-520, 521  
   et la théorie de la libération, 498-499,  
   702  
   et l'unification allemande, 519-520  
   et Zhou, 652  
 Dumbarton Oaks (conférence de), 362  
 échelon Nord (concept de l'), 473, 474  
 Eden, Anthony, 273, 384, 389, 570-571  
   et l'Allemagne de l'Ouest dans  
   l'OTAN, 463  
   correspondance avec Eisenhower d',  
   479-480, 483-484

- et la crise de Suez, 475-490, 492, 536  
Ligue arabe encouragée par, 470  
message à Boulganine d', 488-489  
nationalisation du canal de Suez vue par, 478-479  
et le projet du barrage d'Assouan, 475-476  
visite à Moscou d', 355, 362, 363, 369
- Édouard VII (roi d'Angleterre), 159
- Eggshell* (opération), 564
- Église catholique, 47, 48-49, 50, 51, 54, 110
- Égypte, 467, 486, 669  
et la Chine, 476  
et la crise de Suez, voir crise de Suez  
et le projet du barrage d'Assouan, 474-476, 483-484  
rapprochement d'Israël avec l', 260, 671  
et la rivalité anglo-russe, 77, 80, 134, 146, 155  
et la rivalité franco-anglaise, 131, 144, 146, 154, 160, 213-214  
Soviétiques expulsés d', 670-671, 684  
et les ventes d'armes soviétiques, 469-473
- Eisenhower, Dwight, D., 359, 448, 459, 463, 471, 478, 507, 516, 540, 560, 591, 592, 639  
et les accords de Camp David, 522-524, 540  
et l'anti-américanisme de De Gaulle, 545-546  
et Boulganine, 488  
comme précurseur de Reagan, 569-570  
et le conflit indochinois, 560, 566-567, 569, 571, 572, 573-576, 579, 581, 583-584, 586  
correspondance avec Staline d', 372-373  
correspondance de Churchill avec, 460, 462, 570-571  
et la crise de Berlin, 513, 517-518, 520-524, 527  
et la crise de Suez, 478-490, 494  
et le défi de De Gaulle à l'OTAN, 549-551  
et le directoire, 550, 551  
idée de sommet de Churchill rejetée par, 457-458  
et l'insurrection hongroise, 502-503  
et la proposition d'action unifiée, 569-570, 571  
proposition de « ciel ouvert » d', 464  
et les relations sino-soviétiques, 457-458  
et le sommet de Genève, 464-465  
thèmes wilsoniens dans la politique étrangère d', 560-561  
sur la théorie des dominos, 578
- Eisenhower (administration), 532  
et le concept d'échelon Nord, 473-474  
et le conflit indochinois, 567-569, 572, 573, 576, 578-579  
et le coup d'État au Guatemala, 487  
et l'insurrection hongroise, 502-503, 506-507  
et les négociations américano-soviétiques, 454
- Eisenhower (doctrine), 494
- élections américaines :  
de 1916, 36  
de 1920, 328  
de 1940, 344  
de 1948, 422  
de 1952, 448, 450, 451, 498  
de 1956, 491  
de 1964, 594  
de 1968, 606, 608, 612, 630, 654  
de 1972, 624-625, 627, 630, 632, 671, 675  
de 1976, 697
- élections britanniques :  
de 1880, 88, 145  
de 1945, 390, 456  
de 1950, 457
- Élisabeth I<sup>re</sup> (reine d'Angleterre), 159
- Élisabeth Petrovna (impératrice de Russie), 126
- Elt sine, Boris, 248, 372, 715-716, 723, 727, 744, 745, 749
- Ely, Paul, 569
- Empire austro-hongrois, 124, 131, 132, 149, 160, 183, 185, 191, 284, 743  
disparition de l', 197, 202, 221  
États succédant à l', 219, 220  
rejet du traité de San Stefano par l', 138  
et le traité de réassurance, 148-149
- Empire ottoman, 28, 52, 85, 125, 156, 735, 743  
et la crise des Balkans (1876), 134  
et la Grande-Bretagne, 88, 134, 136, 137, 138, 141, 203  
et le mémorandum de Berlin, 134, 137  
et Napoléon III, 80  
et les relations anglo-autrichiennes, 80, 203

- et la Russie, 74, 77, 80, 85, 95, 109, 127, 136, 138, 141, 157, 179
- et le traité de San Stefano, 138-139
- endiguement (politique de l'), *voir* *containment*
- Entente (Triple-), 33, 41, 133-134, 164, 173-174, 181, 183, 191, 193, 239-240, 299
- Entente anglo-franco-russe (1907), 173
- Entente cordiale, 163, 168, 170, 171, 172, 231, 661
- Entente franco-anglaise (1907), 173
- Entreprise pour l'initiative des Amériques, 759
- équilibre des force (politique d'), 9-13, 21-22, 49, 56-58, 86, 149-150, 202, 243, 354, 762
- approche de Palmerston-Disraeli sur l', 145-146, 762
- condamnation par Wilson de, 206
- et le congrès de Vienne, 68
- dans le nouvel ordre mondial, 11-14, 66, 739, 751, 755
- et la France, 58, 60 et la Grande-Bretagne, 9, 63, 78, 85-86, 130-131, 200-201, 243, 751, 754
- modèle de Bismarck de l', 121-122, 149, 154, 762
- Nixon sur, 639
- et l'ordre de Metternich, 354, 762
- et l'OTAN, 411-414
- politique de la guerre froide opposée à, 14, 127, 164, 547
- et le principe de légitimité, 71-72, 762
- et Reagan, 701-702
- rejet par Truman de l', 401
- et le Siècle des lumières, 13
- voir aussi Realpolitik*
- Espagne, 22, 26, 48, 50, 56, 59, 61, 64, 79, 175, 282
- Espagne (guerre d'), 281
- Espagne (guerres de succession), 230
- état-major français, 277, 301, 310
- États allemands :
- et le congrès de Vienne, 69-70, 73
- et la guerre austro-prussienne, 104
- et la guerre franco-prussienne, 105-106
- et le Saint Empire romain germanique, 47, 48, 49-50
- États associés de l'Union française, 564, 569
- États baltes, 304-305, 311, 314, 727
- États-Unis :
- alliances des, 226
- contradictions et limites du leadership des, 10-12, 493-494, 733-734, 738, 760, 763
- exceptionnalisme des, *voir* exceptionnalisme américain
- expansionnisme de, 22, 27-28
- imposant leurs valeurs intérieures, 9-11, 14, 734, 739-741, 759-760
- menaces sur le leadership mondial des, 741-742, 751, 754-755, 757
- préceptes moraux des, 25-26, 202-204
- tradition anticoloniale des, 563-565
- voir aussi* doctrine de Monroe
- Éthiopie, 274-275, 534, 633, 636, 704
- Eupen-et-Malmédy (territoire d'), 218, 259
- Europe :
- et l'Allemagne réunifiée, 748-750, 751
- effets du congrès de Vienne sur l', crise de Suez et unité de l', 492-493
- croissance dans l'après-guerre de, 637-638
- et la déclaration d'interdépendance de Kennedy, 552-553
- et la doctrine de Monroe, 26-27
- de l'Est, *voir* Europe de l'Est
- dans le monde de l'après-guerre froide, 14-15
- et les perspectives d'unité, 16, 107, 536-537, 545-547, 735, 748-752
- Realpolitik* et géographie de l', 123
- et la stratégie des armes nucléaires, 548-550
- et le système du Congrès, 70
- et le système d'équilibre des forces, 11-12
- Europe de l'Est, 156, 363, 393, 397-398, 401, 402, 444, 496-498, 509-510, 535-536, 694, 717, 751-753
- communisme en, 496-497, 509-510
- et la Conférence sur la sécurité en Europe, 689
- et la détente de De Gaulle, 666
- et la France, 270-271
- et Gorbatchev, 722-724
- et la guerre froide, 386-387, 389-390, 393
- à l'OTAN, 751-752
- et le partenariat pour la paix, 752-753
- et la politique étrangère américaine, 383-384, 502, 506
- et la théorie de la libération, 498, 722-724
- et l'Union européenne, 751-752
- exceptionnalisme américain :

- et le *containment*, 423-424  
 et le désenchantement, 329  
 forme de Dulles d', 480, 664  
 et la guerre du Viêt-nam, 559, 604, 613, 623-624, 635  
 et le nouvel ordre mondial, 738  
 et Nixon, 640, 663-664, 673-674, 676  
 et le mouvement pour la paix, 623-624  
 opposé à l'exceptionnalisme russe, 628  
 et Reagan, 697-698, 699-700, 714-715  
 et le wilsonisme, 737-738  
 exécution (politique d'), 246, 248, 249, 250, 253, 258  
 Export/import Bank, 686  
 Fadeïev, Rostislav Andreïevitch, 129  
 Farouk I<sup>er</sup> (roi d'Égypte), 471  
 fascisme, 281-282, 293-294  
*Fédéraliste, Le* (Madison), 13  
 Ferdinand II (empereur germanique), 49, 50-52, 55, 56, 71  
 Ferguson, A. K., 440  
 Finlande, 159, 228, 239, 304, 314, 315, 320, 363, 364, 374, 389, 404  
 et l'Union soviétique, 311, 391, 398  
 Flanders, Ralph, 567  
 Flandin, Pierre, 279  
 Foch, Ferdinand, 229  
 force de frappe, 552  
 force multilatérale, 552  
 forces intégrées (concept des), 553  
 Ford, Gerald R., 676, 690, 702  
 Ford (administration), 646, 665, 678, 689, 691, 697  
 Ford, Henry, 389  
*Foreign Affairs*, 408, 654  
 Foreign Office (GB), 168, 230, 244, 266, 279, 285  
 Formose, *voir* Taïwan  
*Fortune* (magazine), 368  
 Foster, John, 480  
 France, 9, 22, 59, 68, 69, 77, 78, 118, 130, 131, 160, 161, 450, 689, 749, 750, 751  
 et l'accord de Versailles, 213, 219, 221, 222  
 et les accords de Munich, 287, 290  
 et l'Allemagne de l'Ouest dans l'OTAN, 463-464  
 alliés est-européens de la, 270-271  
 et l'autonomie dans l'OTAN, 540-546, 549-551, 553-555, 556 et Bismarck, 108-112, 131, 143-144, 154  
 et la campagne d'Italie (1859), 91, 97-99  
 et les communistes en, 319, 402, 448  
 et la Conférence de la paix de Paris, 211-217  
 et la conférence d'Algésiras, 32, 172-173  
 et la conférence de Rapallo, 240, 241, 242  
 et le conflit des Balkans, 180-181, 185  
 et le conflit indochinois, 563, 564, 565, 566, 567-569, 572, 573, 586  
 et le conflit Poincaré-Briand, 254  
 et le congrès de Vienne, 68, 69-70  
 et les conséquences de la Seconde Guerre mondiale, 311-313, 317, 342, 351, 352-353, 362, 370, 542-543  
 et la crise de Berlin, 513, 515, 517-519  
 et la crise de Suez, 470, 476-478, 479, 482, 485-487, 489, 492, 493, 503, 506, 507, 537  
 et le déclenchement de la Première Guerre mondiale, 187, 191, 193-194, 196-197, 341  
 déclin de la démographie en, 208-209  
 déclin économique de la, 208-209  
 et la démilitarisation de la Rhénanie, 209, 213, 217, 229-230, 245, 250, 254, 256, 275-278, 280, 322  
 et la détente, 666  
 et la deuxième crise du Maroc, 178  
 et la doctrine de la raison d'État, 50, 54-56, 61, 64, 751  
 et l'Entente cordiale, 163, 168, 170, 171, 172, 661  
 et l'équilibre des forces, 58, 60  
 ère post-révolutionnaire en, 92-94  
 et la force de frappe, 552  
 et la Grande-Bretagne, *voir* relations franco-anglaises  
 et la guerre austro-prussienne, 102, 103-105, 112-113  
 et la guerre d'Espagne, 281-282  
 et la guerre russo-finlandaise, 311  
 image d'elle-même dans les relations internationales, 106-107  
 et l'indépendance belge, 85, 203  
 intérêts en Afrique du Nord de la, 477, 564, 611  
 et la ligne Maginot, 256, 276, 277  
 et le mouvement pour la paix, 613  
 et la note sur la paix de Staline, 448  
 occupation de la Ruhr par la, 244-246, 249, 329  
 opinion publique et politique étrangère de la, 144

- et l'ordre de l'après-Première Guerre mondiale, 229-233, 236, 242
- et l'ordre de l'après-Seconde Guerre mondiale, 351, 352-353, 362, 370
- et l'OTASE, 574
- et le pacte Briand-Kellog, 256-257
- et le pacte de Locarno, 250-252, 276, 459, 460
- et le plan Pitt, 65
- et la politique d'exécution de Stresemann, 246, 248-249, 258
- et la politique d'*appeasement*, 280-281
- et le problème des réparations, 235-236, 240
- et la question de l'Alsace-Lorraine, 120, 124, 130, 144, 162-163, 175, 186, 199, 200, 205, 218, 246, 310
- et la question du déploiement des missiles, 707
- et la question du désarmement, 234-235, 255-256, 261, 267-268
- et les relations anglo-américaines, 334, 537, 550, 551, 553
- et les rencontres Briand-Stresemann, 254-256
- départ de l'OTAN de, 550, 551, 667
- et la Roumanie, 106-107, 270
- et le Saint Empire romain germanique, 47, 49, 50, 52, 56
- séquelles de la Première Guerre mondiale en, 201-202, 208-209, 229-233, 236, 242
- et la Société des Nations, 215, 216
- et le sommet de Reykjavik, 713
- et la stratégie nucléaire, 548-549
- et la Tchécoslovaquie, 107, 251, 270, 277, 282, 284-285, 286-287, 289, 290
- et le traité d'assistance mutuelle, 232-233
- et le traité de coopération avec l'Allemagne de l'Ouest, 493, 554
- et le traité des quatre puissances, 331
- victoire de la Prusse sur la, 105
- voir aussi* relations franco-anglaises
- Franche-Comté, 50
- Franco, Francisco, 281
- franco-allemande (guerre, 1870-71), 91, 105, 120, 124, 186, 209, 235
- franco-russe (accord, 1891), 163, 164, 183, 185
- franco-soviétique (accord, 1935), 270, 271, 276, 294
- François-Ferdinand (archiduc d'Autriche), 190, 192
- François-Poncet, André, 277, 278
- Frédéric II (le Grand, roi de Prusse), 31, 69, 116, 117, 152, 155, 309, 379
- et la doctrine de la raison d'État, 58
- Frédéric-Guillaume IV (roi de Prusse), 116
- Front de libération nationale (FLN), 605, 615, 620, 623, 624, 625, 632
- Front populaire, 281
- Fulbright, J. William, 587, 602, 604, 608, 624
- G-7 (sommet du), 724
- Galbraith, John Kenneth, 644
- Gamelin, Maurice, 277-278
- Gaule, Charles de, 107, 328, 451, 476, 515, 536, 538, 541-557, 564, 602, 638, 707
- accord de Nassau rejeté par, 553
- concept de directoire de, 549-550, 555
- concept de l'Europe unifiée de, 546, 554-555
- et le conflit franco-américain, 543-546
- et la coopération franco-allemande, 492-493, 554-556
- et la détente, 666, 667
- désaccord sino-soviétique vu par, 653
- et Eisenhower, 545
- et l'honneur de la France, 542-543
- opposé aux relations anglo-américaines, 553
- politique de partenariat de Kennedy rejetée par, 555
- et la raison d'État, 518
- rencontres de Kissinger avec, 544
- et le retrait d'Algérie, 611
- et la stratégie nucléaire, 549
- et la structure de l'OTAN, 549-551
- style diplomatique de, 543-545, 550
- sur le concept de forces intégrées, 553
- sur l'ultimatum de Khrouchtchev, 517-518, 524
- Gênes (conférence de), *voir* Rapallo (conférence de)
- Genève (accords, 1954), 571, 572-574, 575, 576, 589, 652
- Genève (protocole, 1924), 233
- Genève (sommet, 1955), 464-466, 468, 469, 523, 524
- Gentz, Friedrich von, 126, 127-128
- Gerassimov, Guennadi, 721, 723
- Gerlach, Leopold von, 111-114, 116, 120, 132
- germano-soviétique (pacte), 238, 302-305, 309-325, 412
- Gero, Erno, 500

- Giers, Nikolaï de, 157, 162, 163, 184, 185
- Gladstone, William E., 87, 159  
 et Bismarck, 146-147  
 campagne électorale de, 144-146  
 et Disraeli, 88, 135, 137, 145  
 et Guillaume II, 164  
 moralité en politique étrangère de, 137, 139, 144-146  
 sur les obligations dues aux alliances, 84  
 et la sécurité collective, 41, 63, 84, 145  
 Wilson comparé à, 144-145
- glasnost*, 725-726, 727
- Glorious Revolution* (deuxième révolution d'Angleterre), 60
- Glubb, John, 470, 475
- Goebbels, Joseph, 269, 374, 379, 386
- Golfe (guerre du), 43, 228, 235, 427, 429, 553, 562, 596, 748
- golfe du Tonkin (résolution du), 595
- Goltz, comte von der, 102, 103
- Gomulka, Wladyslaw, 497, 499-500, 505
- Goodell, Charles, 623
- Gorbatchev, Mikhaïl, 209, 372, 409, 467, 693, 694, 695, 745, 746  
 abandon de la doctrine Brejnev par, 723  
 autonomie régionale encouragée par, 726-727  
 caractère de, 715-716  
 et la coexistence pacifique, 719-720  
 et le coup d'État d'août, 716  
 et la course aux armements, 719-721  
 démission de, 716  
 désigné « homme de la décennie », 728  
 discours aux Nations unies de, 721  
 et Eltsine, 716  
 et la *glasnost*, 725-726, 727  
 idée de « maison européenne commune » de, 721  
 interview dans *Time* de, 719  
 et le mur de Berlin, 724  
 et la *perestroïka*, 717, 725, 726, 727  
 politique étrangère soviétique modelée par, 717-721  
 première rencontre de Kissinger avec, 727  
 réformes intérieures de, 715-717, 723-727  
 renonciation aux sphères d'influence par, 723-724  
 et le rêve de réconciliation de Reagan, 700-702  
 et le sommet de Reykjavik, 712, 713, 720  
 et les thèmes wilsoniens, 719  
 et les troubles en Europe de l'Est, 722-723  
 et l'unification allemande, 724
- Gortchakov, Aleksandr, 127, 133, 136, 138, 139, 157, 158, 159
- Gouvernement révolutionnaire provisoire de la république du Viêt-nam du Sud (PRG)  
 grâce d'Alès, 52
- Grande Alliance, 61, 128, 225
- Grande Dépression, 259, 262, 265, 328, 336
- grande société, 597
- Grande-Bretagne, 22, 28, 29, 59, 65, 66, 68, 100, 102, 103, 166, 188, 191, 389, 456, 741, 749  
 accord colonial de l'Allemagne avec la, 162  
 et l'accord de Nassau, 541-542  
 et l'accord franco-russe, 163  
 et l'accord méditerranéen, 144, 160-161  
 et les accords de Munich, voir accords de Munich  
 et l'affaire du Skybolt, 541-542  
 et l'Allemagne de l'Ouest dans l'OTAN, 464  
 et l'alliance austro-allemande, 143, 144  
 alliance du Japon avec, 33, 154, 169  
 et l'Amérique centrale, 29  
 et l'Autriche, 86-87, 138  
 et l'accord « bases contre des destroyers », 344  
 et Bismarck, 109, 131, 144  
 et le concept de directoire, 550-551  
 et le concept de Société des Nations, 203  
 et la conférence de Stresa, 272  
 et la Conférence de la paix de Paris, 212, 214, 217-218  
 et la conférence d'Algésiras, 172-173  
 et la conférence de Rapallo, 241, 242  
 et la conférence navale de Washington, 330  
 et le conflit indochinois, 570-571  
 et le congrès de Berlin, 138, 139, 140, 141  
 et le congrès de Vienne, 67-68  
 et la crise abyssinienne, 272-274  
 et la crise de Berlin, 513-514, 515, 520  
 et la crise de la Ruhr, 243-244  
 et la crise de Suez, 470, 472-473, 477-478, 482, 484-487, 488-490, 491, 492, 493, 503, 506-507, 537-538

- et la crise tchèque, 282-283, 285-290  
 dans la Grande-Alliance, 61-62  
 déclaration de guerre à l'Allemagne  
 par la, 341-342  
 et le déclenchement de la Première  
 Guerre mondiale, 187, 188, 190-191,  
 193-194, 197, 341-342  
 et la dichotomie parité-sécurité, 261  
 et la diplomatie d'équilibre des forces,  
 9, 60-63, 78, 85-86, 130, 243, 751,  
 754  
 diplomatie de l'Allemagne après  
 Bismarck avec la, 161-162, 164-169  
 diplomatie pragmatique de la, 85  
 et la diplomatie d'après-guerre de  
 Churchill, 384-386, 387  
 et la doctrine de l'intérêt national, 82-  
 84  
 et la doctrine de Monroe, 26-27  
 doctrine du «splendide isolement» de  
 la, 85, 125, 130, 142, 159, 160, 165,  
 167-168, 170, 333, 762  
 et l'Empire ottoman, 88, 133-134, 136,  
 137, 138, 203  
 et l'Entente anglo-russe, 173-174  
 et les États-Unis, voir relations anglo-  
 américaines,  
 et la France  
 voir aussi relations franco-anglaises,  
 garantie unilatérale à la Pologne par  
 la, 300-302, 303, 305  
 et la guerre d'Espagne, 282  
 et la guerre de Corée, 430  
 et la guerre de Crimée, 81, 82  
 et la guerre russo-finlandaise, 311  
 et les idéaux wilsoniens, 227  
 et l'Inde, 17, 32, 128, 136, 155, 160, 213  
 et l'indépendance grecque, 85  
 et l'Iran, 470-471  
 et le Marché commun, 537, 554  
 et la marine allemande, 167, 170, 272  
 et la montée de Hitler, 265-266, 267-  
 268  
 opinion publique et politique  
 étrangère de la, 87-88, 144-145, 194  
 et l'ordre de l'après- Première Guerre  
 mondiale, 201-202, 207, 209, 210,  
 229-232  
 et l'ordre de l'après- Seconde Guerre  
 mondiale, 351-352, 355-356, 362,  
 375  
 dans l'OTASE, 574-575  
 et le pacte Briand-Kellog, 257  
 et le pacte de Locarno, 250-252, 253,  
 255, 279, 459  
 et le pacte germano-soviétique, 304-  
 305  
 proposition de sphères d'influence  
 anglo-soviétiques par la, 369  
 qualifiée de «perfidie Albion», 85  
 politique d'*appeasement* de, 280-281,  
 284, 285-286, 298  
 et la politique d'exécution de  
 Stresemann, 246, 248-249, 250  
 et la politique de *containment*, 420  
 politique en Méditerranée orientale de  
 la, 86-87  
 et le prêt-bail, 344  
 et le programme d'aide gréco-turc, 406  
 et le projet du barrage d'Assouan,  
 475-476  
 proposition d'action unifiée rejetée  
 par la, 569, 570-571  
 et la Quadruple-Alliance, 71  
 et la question de la frontière  
 polonaise, 257-258  
 et la question des Balkans, 133-134,  
 144, 177, 179  
 et la question du désarmement, 234-  
 235, 255, 549, 550  
 réaction à la nationalisation du canal  
 de Suez de la, 478  
 et le réarmement allemand, 266-270  
 et le règlement de Versailles, 210, 218-  
 219, 221-223, 235-236  
 et la réoccupation de la Rhénanie, 253,  
 275-279  
 réponse à la note sur la paix de Staline  
 de la, 448  
 Révolution glorieuse en, 60  
 rôle mondial déclinant de, 160, 536-  
 539  
 et la Russie, 77, 85, 87, 128, 136, 154,  
 169-170, 173, 174  
 et le Saint Empire romain  
 germanique, 47-48  
 et la sécurité collective, 76, 84-85, 243-  
 244  
 sentiment d'isolationnisme en, 61-63,  
 83-85  
 et le sommet de Reykjavik, 713  
 et la stratégie de Hitler, 282-283, 312,  
 313-314, 320-322  
 et la stratégie du second front, 359,  
 360  
 stratégie de guerre et politique  
 étrangère de la, 132-134, 359  
 et le système du congrès, 76-78, 82  
 et le télégramme de Krüger, 166-167

- et le traité d'assistance mutuelle, 232-233
- et le traité des quatre puissances, 331
- et la Triple-Entente, 164-165, 173-176
- violations de la charte de l'Atlantique envisagées par la, 363
- Gray, Gordon, 523-524
- Grèce, 79, 85, 298, 300, 321, 369, 375, 407, 471, 559, 568
  - aide anglo-américaine à la, 406-407, 422
  - guerre de guérilla en, 402, 405
- gréco-turc (programme d'aide), 406, 422, 425, 426
- grecque (révolution, 1821), 77, 141
- Greenwood, Arthur, 279
- Greer (destroyer américain), 348, 595
- Grey, Edward, 83, 172, 173, 175, 193-194, 200, 203, 204, 312
- Groenland, 345
- Gromyko, Andreï, 157, 316, 391, 467, 523, 527, 660, 700, 707
- Guatemala, 487
- guérilla (guerre de) :
  - en Grèce, 402, 405
  - en Malaisie, 589
  - opposée à guerre conventionnelle, 567-568
  - et la police militaire américaine, 581, 589, 597-598
  - au Viêt-nam, 577-579, 583, 586
- Guerre mondiale (Première), 13, 35, 38, 141, 151, 264, 270, 276, 294, 310, 311, 359, 536, 543, 545
  - annonce de l'armistice dans la, 199
  - but britanniques dans la, 201
  - caractère de la, 201-202
  - et la démocratie, 200
  - et le désenchantement américain, 330
  - et l'entrée des États-Unis dans la, 200, 201, 207
  - opinion publique au début de la, 165, 168, 194, 206, 223
  - et les relations austro-russes, 81
  - et le révisionnisme isolationniste, 335
  - séquences de la, 201
  - situation bloquée dans la, 199
  - et les slogans moraux, 200
  - et la technologie, 181, 184
- Guerre mondiale (Première), déclenchement de la), 85-87, 183-197
  - et l'Allemagne, 185-187, 189-191, 196, 197, 306
  - et l'alliance franco-russe, 184, 185, 186
  - et l'assassinat de François-Joseph, 190
  - et l'Autriche, 192-193, 195-196
  - et la France, 186-187, 191, 193-194, 196, 340-341
  - et la Grande-Bretagne, 187, 193-194, 197
  - et la neutralité de la Belgique, 186, 194
  - et les plans militaires, 183, 192-193
- Guerre mondiale (Seconde), 26, 38, 44, 63, 65, 68, 70, 139, 156, 159, 204, 209, 260, 290, 471, 538, 563
  - début de, 310
  - diplomatie britannique dans la, 355-356
  - « drôle de guerre » dans la, 310-311, 342
  - et l'Entente cordiale, 168
  - occupation de Berlin dans la, 372-373
  - et la politique de la capitulation sans condition, 355
  - propositions de paix séparée dans la, 374-375
  - et la stratégie de l'Allemagne d'abord, 360
  - et la stratégie du second front, 359, 360-361
  - et le traité naval franco-britannique, 179
  - l'Union soviétique et le déclenchement de la, 306
- guerre austro-prussienne (1866), 91, 95, 96, 101-106
- guerre de 1812, 26
- guerre de 1859, 91, 97-99, 106
- « guerre du peuple » (manifeste sur la), 582
- guerre froide, 14, 43-44, 149, 156, 207, 272, 376, 415, 442, 462, 582, 672, 730-731
  - Bush influencé par la, 160
  - et la conférence de Potsdam, 388-391
  - et la crise de Berlin, 534
  - et la crise de Suez, 470, 472
  - comme croisade morale, 44, 415-416, 424, 643
  - et le débat sur le *linkage*, 650
  - début de la, 379-319
  - et l'ère de l'avant-Première Guerre mondiale, 151, 179-180
  - essais nucléaires pendant la, 648
  - et l'Europe de l'Est, 386, 389-390, 393, 495-496, 509-510
  - et la faiblesse soviétique, 393-394
  - et le fossé culturel, 393
  - grand débat sur, 728-729

- et l'insurrection hongroise, 495, 508, 509-510  
 et le nationalisme arabe, 479  
 et les Nations unies, 228  
 NSC-68, 415-416  
 et les pays non alignés, 491-492, 507-508  
 politique étrangère japonaise dans la, 17  
 et la question du déploiement des missiles, 705-707  
 et les relations initiales anglo-américano-soviétiques, 383, 385-386  
 et le sommet de Genève, 464-466  
 et la stratégie du second front, 361  
 et le système d'équilibre des forces, 14  
*voir aussi containment*; détente; note sur la paix  
 guerre israélo-arabe de 1973 (guerre du Kippour), 483, 534, 553, 646, 670-671, 675, 697  
 Guillaume I<sup>er</sup> (empereur d'Allemagne), 105, 153  
 Guillaume II (empereur d'Allemagne), 39, 170, 172, 179  
   Bismarck comparé à, 191  
   Bismarck remercié par, 153  
   et le déclenchement de la Première Guerre mondiale, 191, 192, 195-196  
   description par Churchill de, 153-154  
   et Gladstone, 164  
   et le télégramme de Krüger, 166-167  
   et le traité de réassurance, 161-162  
 Guillaume III (roi d'Angleterre), 47-66, 86, 243, 739  
 Gustave-Adolphe (roi de Suède), 52  
 Habsbourgs (dynastie des), 48, 49, 50, 54, 61, 69, 85, 109, 735  
 Haïlé Sélassié (empereur d'Éthiopie), 273, 274  
 Haïti, 30, 738  
 Halberstam (David), 605  
 Haldane, Richard Burdon, lord, 170  
 Halifax, Edward Frederick Lindley Wood, lord, 281, 285, 300, 312  
 Halliday, Fred, 728  
 Hallstein (doctrine), 414, 665, 667  
 Hamilton, Alexander, 25  
 Hanovre (royaume de), 59, 69, 104  
 Hardenberg, Karl August von, 67  
 Harding, Warren G., 331  
 Harriman, Averell, 383, 418, 589, 614, 620  
 Harrison, Benjamin, 480  
 Hatzfeldt, comte, 169  
 Haussmann, Georges Eugène, 94  
 Havel, Vaclav, 690  
 Hayden, Tom, 604  
 Helsinki (accords d'), 465, 690-691  
   acte final des, 10, 690-691  
   corbeille III des, 690, 702  
   et la détente, 689-691  
   éditorial du *New York Times* sur les, 690-691  
 Hendrickson, David, 25  
 Henri V (roi d'Angleterre), 112  
 Herald-Tribune Forum, 339  
 Herriot, Édouard, 233, 261  
 Hesse-Cassel, 104  
 Hilsman, Roger, 589  
 Hindenburg, Paul von, 255  
 Hitler, Adolf, 127, 235, 263-290, 335, 364, 395  
   et les accords de Munich, 287-289, 290  
   et la déclaration de guerre aux États-Unis, 325, 348-349, 351, 356  
   et les généraux allemands, 283  
   la Grande-Bretagne dans la stratégie de, 312, 313, 320, 321, 322  
   manie démagogique et égocentrique de, 263-265, 291  
   nommé chancelier, 265, 334  
   et la politique intérieure américaine, 340-341, 379  
   et la proposition de paix séparée, 374-375  
   et le protocole secret révisé, 309-310  
   réaction des démocraties occidentales face à, 265-267, 268-270, 275-276, 279  
   relations de Staline avec, 291-294, 313-314, 316, 321-322, 325  
   rencontres avec Chamberlain, *voir* conférence de Munich  
   rencontres de Molotov avec, 318-321, 389  
   et la réoccupation de la Rhénanie, 275-276, 280  
   stratégie à long terme de, 283-284  
   style de négociation de, 286, 303-305, 317  
   et le wilsonisme, 290  
 Hô Chí Minh, 600, 614  
 Hô Chí Minh (piste), 578, 584, 597, 617, 628, 631  
 Hoare, Samuel, 273, 274  
 Hoffmann, Max, 237, 238  
 Hoffmann, Stanley, 699  
 Holstein, Friedrich von, 166  
 Honecker, Erich, 724

- Hongrie, 48, 158, 222, 228, 286, 314, 369, 389, 391, 397, 398, 722, 745, 751, 752
- hongroise (insurrection, 1956), 467, 493, 495-510, 535
- séquelles de l', 510
- et la crise de Suez, 509
- début de l', 500-501
- et le département d'État, 506-507
- et Eisenhower, 502-503
- et les États-Unis, 498, 501-503, 506
- et le groupe des non-alignés, 506-508
- et la guerre froide, 495, 509-510
- et l'Inde, 506, 507-508
- et l'insurrection polonaise, 498-501
- et les Nations unies, 501, 503, 505-509
- racines de l', 495-496
- et Radio Free Europe, 501-502, 506
- répression soviétique de l', 487-488, 504-505
- et la théorie de la libération, 498, 502
- et le titisme, 497-498
- hongroise (révolution, 1848), 85
- Hoover, Herbert, 40
- Hopkins, Harry, 366, 371, 385-387, 398
- Hossbach, Friedrich, 283
- House, Edward, 203, 205, 217, 234, 338
- Howe, Geoffrey, 710
- Hübner, Joseph, baron von, 95, 98
- Hull, Cordell, 335, 344, 357, 358, 363, 562
- Hussein (roi de Jordanie), 475, 670
- Hussein, Saddam, 427, 491
- Ignatiev, Nicholas, 138
- impérialisme, 135, 357, 358, 471-472, 694
- Inde, 472, 474, 565, 574, 736
- et l'expansionnisme russe, 87, 126, 128, 131, 136, 155
- et la Grande-Bretagne, 17, 32, 128, 136, 155, 160, 213
- et l'insurrection hongroise, 506, 507-508
- et le monde de l'après-guerre froide, 15, 17-18
- indo-pakistanaï (conflit), 646
- indochinois (conflit), 348, 439, 458, 462, 543, 559-579
- et les accords de Genève, 568-569, 572-573
- et l'administration Eisenhower, 567-569, 572, 573, 576, 578
- et l'administration Truman, 564-565
- attitude de Roosevelt face au, 564
- bataille de Diên Biên Phú dans le, 568-569, 570, 571
- et la Chine, 568, 572, 573, 582, 597, 617
- et la désignation des États associés, 564
- entrée des États-Unis dans le, 559-565
- guérilla dans le, 567-568, 577-578
- et l'invasion du Cambodge, 578
- et Kennedy, 576, 578, 581-583, 584-585, 587, 588, 590
- NSC-64, 562, 565-566
- et l'opération *Eggshell*, 564
- et l'OTASE, 574-575
- et le partage du Viêt-nam, 572-573
- perception par Churchill du, 570-571
- et la proposition d'action unifiée, 569, 570-571, 586
- et les rivalités communistes, 566
- et la théorie des dominos, 562, 565-566, 569, 571, 574, 578-579
- et l'Union soviétique, 563, 566, 572-573, 653
- voir aussi* guerre du Viêt-nam
- Indonésie, 348, 570, 571, 574
- Initiative de défense stratégique (IDS), 696, 705, 708, 712, 717
- critiques de l', 709-711
- et la destruction mutuelle assurée, 709
- et le sommet de Reykjavik, 713, 720-721
- intérêt national :
- et les buts opposés à la tactique, 640-641, 686
- doctrine britannique de l', 82-84
- évaluation réaliste de l', 645-646, 673-674
- et l'exceptionnalisme américain, 640, 663-664, 673-674
- et le nouvel ordre mondial, 738-740
- et la sécurité collective, 227, 747-748
- et le traité de Versailles, 227
- internationalisme, 241, 330, 332
- Irak, 228, 235, 273, 404, 470, 473, 486, 491, 493, 547
- Iran, 321, 404, 470, 471, 473, 493, 743
- isolationnisme, isolationnistes, 10, 21, 734, 748
- et la conscription, 344
- et l'exceptionnalisme américain, 128
- et le Grand Débat, 728
- législation du Congrès sur l', 335
- opposition à la Société des Nations des, 330
- opposition au prêt-bail des, 344-345
- et le pacte Briand-Kellog, 330
- et la politique étrangère américaine, 327-331, 335, 347, 422-423

- et la pratique britannique du  
« splendide isolement », 125, 130-131, 142, 159-161, 165, 167-168, 333, 762
- et la réaction du discours de la quarantaine, 336
- et les relations anglo-américaines, 83-85, 108, 341-342
- et le traité de Versailles, 217, 220-221
- et le wilsonisme, 35-37
- Israël, 208, 470, 483, 486, 489, 669, 670-671
- et la guerre de 1948, 471
- politique de Nasser sur, 474-475
- rapprochement de l'Égypte avec, 260, 670-671
- réacteur irakien détruit par, 547
- et le stratagème de l'invasion de Suez, 486
- voir aussi* crise de Suez; guerre israélo-arabe de 1973
- israélo-palestinien (accord de paix, 1993), 474, 671
- Italie, 68, 81, 82, 103, 106, 109, 161, 172, 205, 250, 280, 318, 360, 389, 402
- et l'Abyssinie, 43, 288, 272-273
- et l'accord méditerranéen, 144
- campagne d', 98-99
- communistes en, 399, 402, 448
- et la conférence d'Algésiras, 172
- et la conférence de Stresa, 271-275
- et la crise de Munich, 287-288
- comme garantie de Locarno, 251-252, 273, 274
- et la guerre d'Espagne, 281-282
- et le pacte Briand-Kellog, 257
- et la Première Guerre mondiale, 200, 211
- régime des Habsbourg en, 47, 48, 49-50, 85
- et la réoccupation de la Rhénanie, 275
- et la Seconde Guerre mondiale, 274-275, 340-342
- et la Triple-Alliance, 143, 168, 314-315
- et l'union germano-autrichienne, 271, 275
- Izvestia*, 504
- Jackson, Henry, 677-679, 681, 682, 684-685, 688
- Jackson (amendement), 685
- Jacques II (roi d'Angleterre), 60
- Jameson, Leander S., 166
- Jansénius (Cornelius Otto Jansen), 53, 54, 55
- Japon, 313, 318, 321, 336, 341, 402, 445, 559, 570, 571, 594, 660, 754
- alliance de la Grande-Bretagne avec le, 33, 154, 169
- attaque de Pearl Harbor par le, 328, 348-349, 356
- et la Chine, 17, 228, 262, 272, 334, 336, 337, 341, 754-757
- et la conférence navale de Washington, 330
- et la Corée, 47, 169, 428, 441
- croissance après la Seconde Guerre mondiale du, 637
- départ de la Société des Nations du, 262
- en guerre avec la Russie, 156-158, 173, 176, 177, 195, 371
- et l'entrée des Soviétiques dans la Seconde Guerre mondiale, 370, 371, 390
- et l'expansionnisme russe, 156-157
- dans le monde de l'après-guerre froide, 15, 754-757
- négociations américaines avec le, 348
- occupation américaine du, 563
- ouverture du, 17
- et le pacte Briand-Kellog, 257
- et le pacte de non-agression soviétique avec le, 322-323
- pacte tripartite signé par le, 314-315
- et le règlement de Versailles, 218
- et le traité des quatre puissances, 331
- Jaruzelski, Wojciech, 722, 723
- Jefferson, Thomas, 22, 24, 25, 31, 420
- Johnson, Andrew, 28
- Johnson, Hugh S., 345
- Johnson, Louis, 413
- Johnson, Lyndon B., 561, 567, 607-609, 675
- arrêt des bombardements par, 608, 628
- buts vietnamiens expliqués par, 598
- critiques sur, 599, 602-606
- critique de Fulbright sur, 604
- expansion de la guerre du Viêt-nam rejetée par, 597
- formule de San Antonio de, 601, 605, 606
- jugement sur Diêm par, 587
- mission à Saïgon de, 587
- et le Mouvement contre la guerre, 605, 612
- refus de nouvelle candidature en 1968 de, 608
- Johnson (administration), 593, 614

- erreur d'interprétation de la Chine sur l', 582, 597  
 programme de paix de l', 615  
 et la résolution du golfe du Tonkin, 595  
 Jordanie, 470, 475, 486, 646, 670-671  
 Junkers, 165-166, 452  
 Kádár, János, 505-506, 510  
 Kaganovitch, Lazar, 374, 449, 467, 499  
 Kant, Emmanuel, 74  
*Kapital, Das* (Marx), 263  
 Kars (territoire de), 95  
 Katkov, Mikhaïl, 128-129  
 Katyn (massacres de), 361, 367  
 Kaufmann, Konstantin, 137, 158  
 Kellogg, Frank Billings, 332-333, 334  
 Kellog, voir Briand-Kellog (pacte)  
 Kennan, George, 133, 392, 506, 525, 557  
 article « X » de, 408-410, 648  
 Lippmann comparé à, 418  
 long télégramme de, 397, 402-404, 408  
 sur la crise de Suez, 490  
 sur la politique du *containment*, 129, 417, 423-424, 721, 730  
 sur le régime impérial russe, 496  
 théorie du désengagement de, 461  
 Kennedy, Edward M. « Ted », 615  
 Kennedy, John F., 531, 536, 540, 567, 592, 595, 613, 635, 759  
 et Adenauer, 530-532  
 assassinat de, 590, 593, 594, 604  
 attitude envers l'OTAN de, 527, 551  
 et la baie des Cochons, 524-525, 584  
 concept de construction d'une nation de, 586-587  
 et le conflit indochinois, 576, 578, 581-583, 585-588  
 et la crise de Berlin, 525, 526, 527, 528, 532  
 et la crise des missiles cubains, 532  
 Déclaration d'interdépendance de, 552  
 discours inaugural de, 11, 561-562  
 les droits de l'homme dans la politique étrangère de, 561-562  
 et la neutralité du Laos, 583-584  
 politique de *partnership* de, 541, 555  
 réaction au mur de Berlin de, 525-526  
 et le sommet de Vienne, 583  
 vision du partenariat atlantique de, 555  
 Kennedy (administration), 524, 528-529, 532, 582, 583, 599  
 et l'affaire du Skybolt, 541-542  
 et la doctrine de destruction mutuelle assurée (MAD), 681  
 politique envers l'OTAN de l', 551-553  
 et le renversement de Diêm, 591-592, 593  
 et la stratégie de riposte flexible, 551-552  
 Kerr, Philip, 213  
 Keynes, John Maynard, 235  
 Khiva (principauté de), 137  
 Khmers rouges, 629, 632  
 Khrouchtchev, Nikita, 428, 453, 464, 466-470, 484, 507, 510, 574, 695, 717, 720, 724, 725  
 et les accords de Camp David, 522, 523, 524, 540  
 et l'affaire de l'U-2, 524  
 et la crise de Berlin, 172, 512-514, 516, 517, 522-524, 526-534, 539, 546, 667, 689  
 diplomatie provocatrice de, 488, 493  
 Dulles sur, 512-513  
 et les « guerres de libération nationale », 582  
 et l'insurrection polonaise, 499-500  
 et le sommet de Vienne, 583  
 Staline condamné par, 497, 499, 638  
 sur le sommet de Genève, 466-467  
 visite de Macmillan à, 520-521, 538-539, 540  
 Kim Il Sung, 428, 434  
 Kipling, Rudyard, 34  
 Kippour (guerre du), voir israélo-arabe (guerre de 1973)  
 Kissinger, Henry A. :  
 Adenauer informé par, 529-531  
 appels en faveur de Soljénitsyne de, 625  
 et le communiqué de Shanghai, 660  
 déclaration politique de Rockefeller rédigée par, 654  
 et le désengagement au Viêt-nam, 599-601, 614-615, 616-617, 618-620, 622-623, 626-628, 630  
 et les échanges entre McNamara-Hanoï, 599-600  
 et Johnson (Lyndon), 606, 607  
 memorandum sur la vietnamisation de, 618-619  
 et la négociation des accords de paix de Paris, 619-620, 621-623  
 position sur la détente exposée par, 678, 688  
 première rencontre avec Gorbatchev de, 727

- Reagan informé par, 696-697  
 et la recommandation sur l'impasse  
 coréenne, 438-439  
 rencontre avec Dobrynine de, 718  
 rencontre avec Truman, 380  
 rencontres avec de Gaulle, 543-545  
 et Thô, 621-623  
 voyage secret à Pékin de, 658, 662-663  
 et Zhou, 652, 659  
*voir aussi* Chine, ouverture des États-  
 Unis à la
- Klioutchevsky, Vassili, 126  
 Knox, Philander Chase, 44  
 Kohl, Helmut, 707, 708, 749  
 Kohler, Foy, 506  
 Kokand (principauté de), 137  
 Kominform (Bureau communiste  
 d'information), 398, 497  
 Komintern (Internationale communiste),  
 129, 294, 368, 398  
 Koniev, Ivan, 373  
 Kossyguine, Alekseï, 679-680  
 Kostov, Traicho, 497  
 Kovacz, Béla, 503  
 Koweït, 273  
 Kozlo, Frol, 522  
 Krivocheine, Aleksandr, 195  
 Krüger, Paul, 166  
 Krüger (télégramme de), 166-167
- Lafontaine, Oskar, 707  
 Laibach (congrès de), 78, 79, 134, 139  
 Lake, Anthony, 618  
 Lamartine, Alphonse de, 93  
 Lamsdorff, Vladimir, 157, 163  
 Landsowne, Henry Charles Keith Petty-  
 Fitzmaurice, lord, 168-171  
 Lansing, Robert, 480  
 Laos, 524, 564, 575, 589, 617, 631, 633  
 neutralité violée du, 583-585, 628  
 Lattre de Tassigny, Jean-Marie Gabriel  
 de, 586  
 Laval, Pierre, 273  
 Lé Duc Tho, 619-621, 625, 626  
 Leahy, William D., 386  
*Lebensraum*, 303, 318  
 Lee Kuan Yew, 566  
 légitimité (principe de), 82, 94, 104, 114,  
 132, 192, 739  
 et l'équilibre des forces, 71  
 et la guerre du Viêt-nam, 592  
 et les guerres révolutionnaires, 592  
 et le patriotisme prussien, 112  
 recherché par les Russes, 127, 130, 141
- Legvold, Robert, 294
- Lénine, V. I., 211, 236-240, 293, 497, 715,  
 726  
 Lesseps, Ferdinand de, 476  
 Lettonie, 305  
 Lewis, Anthony, 699  
 Liban, 487, 494, 553  
 libéralisme, 64, 92, 109  
 et Bismarck, 115, 117  
 libération (théorie de la), 498, 502, 702  
 Liddell Hart, B. H., 708  
*Life*, 498, 506  
 Ligue arabe, 470  
 Ligue balkanique, 180  
 Ligue des trois empereurs (première),  
 131-135, 136, 138, 141  
 et la crise des Balkans (1876), 133-134  
 et le mémorandum de Berlin, 134  
 Ligue des trois empereurs (deuxième),  
 143, 147-148, 149, 177  
 Lincoln, Abraham, 328, 349  
 Lindbergh, Charles A., 345  
*linkage* (concept du), 648-652, 665  
 et la détente, 672  
 et les échanges commerciaux, 686  
 et Nixon, 648, 650-652  
 résumé par Sonnenfeldt du, 689  
 et l'Union soviétique, 650
- Lin Piao, 582-583, 597, 658  
 Lippmann, Walter, 366, 424, 430, 563, 603  
 sur la crise de Suez, 490-491  
 sur la guerre du Viêt-nam, 602  
 Kennan comparé à, 418  
 sur la politique du *containment*, 417-  
 418, 420, 602
- Liska, George, 710  
 Lituanie, 305, 310  
 Litvinov, Maxim, 294, 302  
 Lloyd George, David, 178, 199, 231, 247  
 et la Conférence de la paix de Paris,  
 210, 211, 212  
 et la conférence de Rapallo, 236, 240,  
 241, 242, 244  
 mémorandum à Wilson de, 220
- Locarno (pacte *ou* accords de), 250, 276,  
 285, 287, 295, 752  
 ordre de Versailles déstabilisé par le,  
 250-252, 254-255, 259-260, 280, 281  
 et la réémergence de l'Allemagne,  
 259-260, 265, 275, 277, 278, 335-336  
 et les relations OTAN-Union  
 soviétique, 459-460  
 et la Rhénanie, 273, 274-275, 278  
 rôle de Chamberlain dans le, 253
- Lodge, Henry Cabot, 32, 592, 599  
 Loftus, lord Augustus, 136

- Londres (conférence, 1913), 180  
 Londres (protocole, 1877), 137  
 Londres (traité, 1915), 211  
 long télégramme (Kennan), 397, 402-403, 408  
 Longworth, Alice Roosevelt, 345  
 Lorraine (duché de), 50  
 Louis XIII (roi de France), 52  
 Louis XIV (roi de France), 56, 60, 61, 116, 187  
 Louis XVI (roi de France), 130  
 Louis XVIII (roi de France), 67  
 Lovett, Robert, 418  
 Lublin (comité de), 369, 370  
 Luce, Henry, 476  
*Lusitania*, 38  
 Luxembourg, 33, 105  
 Lynd, Staughton, 604  
 Lytton (commission), 262  
  
 Maastricht (traité de), 554  
 MacArthur, Douglas, 427, 428, 431-438, 439, 596, 634  
     opposé à la stratégie de l'impasse, 436, 437, 440  
     renvoi de Truman par, 436  
     stratégie dans la guerre de Corée de, 431-433, 435-436  
 MacCarthy, Eugene, 615  
 MacCarthy, Joseph, 441, 596  
 MacCloy, John, 418  
 MacDonald, Ramsay, 232-233, 260-261, 266, 267  
 McGovern, George, 615, 623, 675  
 Mackinder, Halford, 742  
 Macmillan, Harold, 253, 465, 479, 507  
     et le concept de directoire, 550, 551  
     et la crise de Berlin, 515-516, 517, 519, 520-521, 539, 540  
     et le déclin du rôle mondial britannique, 536-539  
     et le défi de De Gaulle à l'OTAN, 549-551  
     et les liens spéciaux anglo-américains, 537, 541-542  
     origines de, 536  
     visite à Khrouchtchev de, 520-521, 539, 540  
 McNamara, Robert, 551, 582, 588, 593, 594, 600  
*Maddox*, 595  
 Madison, James, 13, 23  
 Maginot (ligne), 256, 276, 277, 295, 306, 310, 342  
 Mahan, Alfred Thayer, 29  
  
 Mai Van Bo, 600  
 Mailer, Norman, 644  
 Maïsky, Ivan, 296, 363  
 maison commune européenne (concept de), 721  
 Malaisie, 458, 565, 566, 568, 570, 571, 574, 579, 589  
 Malenkov, Georgi, 453, 454, 457, 458, 467, 500, 720  
 Maleter, Pal, 505  
 mandat (principe du), 218  
 Mandchourie, 228, 262, 272, 334, 348, 371, 404  
 Manifeste du parti communiste, 703  
 Manille (formule de), 615  
 Mansfield, Mike, 576, 591, 608  
 Manteuffel, Otto von, 118  
 Mao Tseu-dong, 582  
     et l'intervention en Corée, 431, 433, 434  
     et l'ouverture des États-Unis à la Chine, 657-658, 659, 660, 661-662  
     personnalité de, 659  
     et Snow, 597, 658  
 Marché commun, 107, 537, 546-547, 554-555, 735, 748-752  
 Marcos, Ferdinand, 703  
 Marcovitch, Herbert, 600  
 Marie II (reine d'Angleterre), 60  
 Marie-Thérèse (archi-duchesse d'Autriche), 309  
 Marlborough, John Churchill, duc de, 86  
 Maroc, 32, 160, 172, 174, 178, 180, 191, 273, 477, 564  
 Marshall, George C., 240, 359, 360, 399, 406-408, 438, 441  
 Marshall (plan), 240, 380, 398, 406-408, 410, 411, 422, 425, 444, 502, 586, 587, 738, 742  
 Marx, Karl, 263, 698  
 Masaryk, Jan, 411  
 Matsuoka, Yokuse, 323  
 Matthews, H. Freeman, 403-405  
 Meany, George, 678  
 méditerranéens (accords), 144, 160-161  
*Mein Kampf* (Hitler), 263, 269, 283, 294, 309, 313, 318, 477  
 Merchant, Livingston, 520  
 Metternich, Klemens von, 17, 67, 77, 126, 139, 301  
     et les ambitions baltes de la Russie, 79-80  
     concept des « droits » vu par, 73  
     diplomatie de, 71, 74-76, 130  
     et l'ordre international, 73-74

- principes fondamentaux de, 91  
 et la Sainte-Alliance, 72, 73  
 sur la diplomatie de Palmerston, 88-89  
 Wilson comparé à, 68, 72-73
- Metternich (ordre de), 71, 73-76, 130  
 et l'Autriche, 73-76  
 effondrement de l', 89, 91, 94, 118  
 et l'équilibre des forces, 354, 762  
 et la politique étrangère américaine, 762  
 et la politique étrangère de Bismarck, 107-118, 132
- Mexique, 27, 28, 109, 205, 759
- Midlothian Campaign, 145
- Mikoyan, Anastas I., 499, 501, 504
- Millerand, Alexandre, 232
- Millis, Walter, 335
- Mindszenty, József, 503, 505
- mini-Têt (offensive du), 614
- missiles cubains (crise des), 228, 467-468, 489, 493, 528, 532, 533-534, 536, 655
- Mission to Moscow* (Davies), 385
- Mitterrand, François, 209, 707, 713
- Miyazawa, Kiichi, 755
- Moldavie (principauté de), 81
- Mollet, Guy, 477, 478, 483, 484, 486, 488, 492
- Molotov, Vyatcheslav, 302, 303, 314, 323, 324, 374, 391, 447, 449, 458, 462, 467, 499  
 et le concept des quatre policiers, 353-354  
 et la conférence de Potsdam, 389, 391  
 et la proposition de sphères d'influence anglo-soviétiques, 369  
 rencontres de Hitler avec, 318-320, 321, 389  
 sur la déclaration de guerre de l'Allemagne, 325  
 visite à Berlin de, 315-320, 384  
 visite à Washington de, 353, 355, 363-367
- Moltke, Helmut von, 186, 187, 197
- Mongolie, 721
- Monroe (doctrine de), 26-30, 215, 741  
 corollaire de Truman à, 30  
 et l'Europe, 27  
 invoquée par Roosevelt, 340  
 comme modèle pour la Société des Nations, 204-205, 330  
 et le pacte Briand-Kellog, 257
- Monroe, James, 26, 27
- Monténégro, 134
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, baron de, 13, 57
- moratoire (manifestations du), 623
- Morgenthau, Hans, 604-605
- Morgues, Mathieu de, 54
- Moscou (sommets de), 680, 684
- Mossadegh, Muhammad, 470
- mouvement pour la paix, 612, 613  
 et l'administration Nixon, 612, 623-624, 675-676  
 et l'exceptionnalisme américain, 623  
 et la France, 613  
 et la guerre du Viêt-nam, 612-613, 614, 618, 623-624, 625-626, 627, 630  
 interprétation par Nixon du, 613-614, 646
- mission mondiale des États-Unis opposée au, 611-612  
 et les négociations de paix, 625-626  
 comme phénomène mondial, 611, 613
- Moyen-Orient :  
 Churchill sur la politique au, 471  
 diplomatie de Nixon au, 669-670, 671-672  
 frontières au, 477  
 et la politique de détente, 669-672  
 processus de paix au, 670-672  
 et l'Union soviétique, 472-473, 669-671, 672  
*voir aussi* crise de Suez
- Moyers, Bill, 623
- Muhammad Reza Shah Pahlavi, 694
- Münchener Neueste Nachrichten*, 178
- Munich (conférence de, 1938), 253, 285, 287-290, 295, 296, 338-339, 562, 579
- Murat, Joachim, 118
- Murphy, Robert, 479
- Mussolini, Benito, 271, 272-273, 274, 275, 287, 332, 340, 341, 477
- Mutual Assured Destruction (destruction mutuelle assurée - MAD), 682, 709
- Mutual Balanced Force Reduction (réduction équilibrée des forces - MBFR), 689
- Nagy, Imre, 500, 501, 503, 504, 505, 510
- Napoléon I<sup>er</sup> (empereur des Français), 22-23, 64, 65, 67, 68, 74, 76, 81, 92, 93, 94, 118, 127, 169, 187, 209, 225, 282
- Napoléon III (empereur des Français), 82, 91-122, 138, 210  
 et l'Autriche, 93-94, 101-102, 104-105  
 et Bismarck, 93, 110-111  
 et la campagne d'Italie (1859), 97-99  
 et l'Empire ottoman, 80-81  
 et la guerre austro-prussienne, 101-102  
 et la guerre franco-prussienne, 105

- héritage de, 92, 122  
 politique étrangère de, 94-98, 100, 374, 375  
 et la politique intérieure, 93-94  
 et la révolution polonaise, 96, 97, 99, 100, 105, 106  
 et la Sainte-Alliance, 81, 93  
 sur le nationalisme prussien et allemand, 101  
 et l'unification allemande, 92, 103-104  
 napoléoniennes (guerres), 13, 22, 66, 67, 81, 152, 200, 201, 203, 217, 229, 230, 288, 347, 355  
 Nassau (accord de), 541-542, 553  
 Nasser, Gamal Abdel, 471, 472, 478-479, 488, 489  
   apparition de, 471  
   nationalisation du canal de Suez par, *voir* crise de Suez  
   opposition au pacte de Bagdad de, 474  
   politique à l'égard d'Israël de, 474  
   et le projet du barrage d'Assouan, 475  
   proposition de conférence maritime rejetée par, 481-482  
 nation la plus favorisée (clause de la), 684-685  
 National Press Club, 427  
 National Security Council (NSC), 529, 587  
   mémoire de la théorie des dominos du, 562, 565, 566  
   NSC-64 du, 562  
   NSC-68 du, 416, 562, 686  
 nationalisme, 10, 17, 71, 75, 82, 92, 99, 115, 121, 124, 130, 147, 497, 750  
   développement du, 714  
   et l'effondrement du communisme, 556, 557  
 nationalisme arabe, 470, 471, 476, 479, 485  
 Nations unies, 10, 43, 44, 139, 370, 371, 383, 402, 404, 407, 422, 448, 521, 527, 564, 569, 653, 690, 737, 744, 746  
   Assemblée générale des, 228, 430, 487, 506  
   Conseil de sécurité des, 228, 413, 428, 429, 485, 487, 488, 501, 506  
   Conseil de tutelle des, 364  
   et la crise de Suez, 485-487, 489, 494  
   et le début de la guerre de Corée, 228, 428-429, 430  
   discours de Gorbatchev aux, 721  
   et l'ère de l'après-guerre froide, 228  
   et l'insurrection hongroise, 501, 503, 505-507  
 NBC, 608  
 négociations sur les limitations des armements stratégiques (SALT), 679-683, 688  
   débat intérieur américain sur, 680-683  
   et la détente, 680-683  
   et Nixon, 651-652  
   et la signature des accords, 680  
 Nehru, Jawaharlal, 507  
 Nesselrode, Karl Robert, comte, 157  
 neutralité, 22, 33-35, 39, 83, 103, 105, 126, 143, 165, 168-170, 447  
   et la note sur la paix de Staline, 450, 514  
 neutralité (lois américaines de), 328  
   proposition de Roosevelt pour tourner les, 339  
   révision des, 341-342, 344  
   vote des, 335, 336, 365  
 neutralité (quatrième loi de), 342, 344  
*New Republic*, 699  
*New Statesman*, 261  
*New York Times*, 375, 465, 583, 592, 597, 651, 686, 690, 699  
*News Chronicle* (Londres), 296, 297  
*Newsweek*, 523  
 Ngô Đình Diêm, 574, 575, 576, 586, 603  
   appui de Dulles à, 576  
   jugement de Johnson sur, 587  
   renversement de, 591-593  
 Nguyen Van Thieu, 591, 621, 624, 626, 627, 630, 633  
 Nicaragua, 534, 704, 717  
 Nice (annexion de), 97, 99  
 Nicholson, Arthur, 181  
 Nicolas I<sup>er</sup> (tsar de Russie), 74, 81, 87, 94, 118, 127, 140, 141, 147, 388  
 Nicolas II (tsar de Russie), 156, 158, 179, 195, 196, 369, 496  
 Nicolson, Harold, 224  
 Nixon, Richard M., 32, 44, 110, 316, 462, 544, 567, 697, 701, 714, 742  
   et les accords de Genève, 572  
   et le concept du *linkage*, 648, 650-652  
   et le Congrès, 677-682  
   critiques des conservateurs sur, 645-646  
   et le désengagement du Viêt-nam, 611-612, 614-616, 617-619, 623, 626-627, 628, 630, 631, 635  
   diplomatie au Moyen-Orient de, 669-670, 671-672  
   doctrine, 641-642

- et les échanges commerciaux, 686  
 et l'équilibre des forces, 639  
 sur les États-Unis et la lutte contre le colonialisme, 491  
 et l'exceptionnalisme américain, 640, 663-664, 673, 676  
 et les idéaux wilsoniens, 638-640, 674  
 et les incursions au Cambodge, 628  
 intérêt national et politique étrangère, 640-641, 644-646, 663, 673-674, 686, 698  
 et Mao, 659  
 mouvement pour la paix interprété par, 613-614, 646  
 et les négociations sur le contrôle des armements, 649  
 et l'ouverture à la Chine, *voir* Chine, ouverture des États-Unis à la, personnalité de, 638  
 politique étrangère et de détente de, 673-678, 686-687, 692  
 et la question de l'émigration juive, 684, 685, 702  
 et la *Realpolitik*, 640, 657  
 et SALT, 651-652, 679-683, 688  
 et le scandale de Watergate, 631, 663, 664, 672, 673  
 et la stratégie de vietnamisation, 617-619  
 et le traité ABM, 679-681  
 Nixon (administration), 331, 642, 662, 663, 691, 692, 697  
 «année de l'Europe» de, 556  
 et la Conférence sur la sécurité en Europe, 689-690  
 et les critiques sur la détente, 677, 678, 688  
 et le désengagement au Viêt-nam, 611-613, 615, 616, 617, 620, 621, 622, 623, 624, 627, 630-631  
 et le *linkage*, 650, 652  
 et le mouvement pour la paix, 612, 623, 624, 676  
 et le Moyen-Orient, 669  
 et l'*Ostpolitik*, 667, 668  
 et la période de Watergate, 687  
 et la question de l'immigration juive, 684  
 relations sino-soviétiques vues par, 654, 655  
 et SALT, 651, 652, 679-683, 688  
 «structure de paix» de l', 665, 691  
 Nixon (doctrine), 641-642  
 Noel-Baker, Philip, 259  
 non-alignement (politique de), 107-108  
 non-alignés (groupe des), 473, 485  
 et la guerre froide, 472, 507-508  
 et l'insurrection hongroise, 506, 507  
 Norris, Kathleen, 345  
 Norvège, 267, 311, 314, 342, 363  
 note sur la paix (Staline), 443-451, 453, 525, 536, 695  
 et Acheson, 451  
 et la flexibilité, 447  
 et l'idéologie communiste, 446, 447  
 mobiles de Staline pour la, 444-445  
 et la neutralité, 450, 514  
 réaction occidentale à la, 448-450, 464  
 rejet par Adenauer de la, 451, 452, 453  
 et l'unification allemande, 549-451, 514  
 nouvel ordre mondial, 9-19, 733-763  
 Allemagne réunifiée dans le, 749-750  
 Amérique latine dans le, 759  
 Asie dans le, 16-17, 754-758  
 Chine dans le, 15, 16, 17, 737, 753-758  
 différences de traits et de perceptions des acteurs du, 17, 18, 735-737  
 effondrement du communisme dans le, 10-11, 728, 742-746  
 équilibre des pouvoirs dans le, 12-14, 65-66, 738-739, 741, 751, 755  
 Europe de l'Est dans le, 751-753  
 Fédération de Russie dans le, 15-17, 735, 742-747, 750-754  
 fragmentation opposée à la mondialisation dans le, 15-16  
 Japon dans le, 16-17, 754-757  
 menaces au leadership américain dans le, 741, 742, 751, 754-755, 757  
 OTAN dans le, 748-752  
 praticiens de la raison d'État dans le, 15, 739  
 unipolarité du, 738  
 imposition des valeurs américaines dans le, 9-11, 14-15, 734, 739-742, 759-761  
 et le wilsonisme, 733-734, 737-738, 740, 741  
 Nouvelle Frontière, 582, 604, 614  
 Nouvelle-Zélande, 569, 570, 574  
 NSC-64 (document), 562  
 NSC-68 (document), 416, 562, 686  
*Nuclear Weapons and Foreign Policy* (Kissinger), 521  
 Nye, Gerald, 335  
 Nye (rapport), 335  
 Obroutchev, Nikolaï, 184-185, 187, 196  
 Oder-Neisse (ligne), 666-667, 668  
 Olney, Richard, 29

- « Opinion sur la question orientale »  
(Fadjev), 129
- opinion publique :  
dans l'Allemagne impériale, 147, 164-165  
et la crise des Balkans, 144  
et la guerre de Corée, 441  
et la guerre du Viêt-nam, 597-598, 599, 601-606  
et Napoléon III, 94  
et le pacte Briand-Kellog, 332-333  
et la politique de la Russie impériale, 147  
et la politique étrangère britannique, 87-88, 144-145, 194
- option zéro, 708, 721
- Organisation de libération de la Palestine (OLP) :  
accord d'Israël avec l', 474, 671  
expulsion de Jordanie de l', 670
- Organisation des États américains, 759
- Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), 574-575, 583
- Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), 68, 226, 419, 425, 426, 444, 445, 535, 563, 654, 575, 586, 714, 746-749  
et l'administration Truman, 501-502  
et l'affaire du Skybolt, 541-542  
Allemagne de l'Ouest dans l', 427, 447, 448, 463-464, 667  
et l'Allemagne unifiée, 748-749  
attitude de Kennedy envers l', 527, 551  
auditions du Sénat sur, 412-414  
et l'autonomie française, 542-546, 549, 553-555, 556  
colonialisme et le désaccord américain avec l', 472-473, 490-491  
et le concept de directoire, 549-551  
et le concept du couplage, 461, 707, 714  
et la Conférence sur la sécurité en Europe, 688-689  
et la controverse franco-américaine, 750-751  
et le coup d'État de Prague, 411  
et la crise de Suez, 482-483, 489-490, 492, 493  
et l'équilibre des forces, 411-412, 414  
et le débat sur l'intégration, 551-553, 721  
départ de la France de l', 550, 551, 553, 667  
et la force multilatérale (MLF), 552  
et la guerre de Corée, 441  
et l'idée de partenariat pour la paix, 752, 753  
leadership américain à l', 415  
et le nouvel ordre mondial, 747-752  
et l'*Ostpolitik*, 667-668  
pays d'Europe de l'Est dans, 751-752  
pays de Visegrad dans l', 751-752  
et la politique du *containment*, 410-414  
et la question de l'autonomie, 540-545, 549-551, 553-554, 556-557  
et la question du déploiement des missiles, 705, 706  
et la sécurité collective, 413-414, 490  
et l'unification allemande, 454-455, 667
- Organisation mondiale de la santé (OMS), 600
- Orlando, Vittorio, 209
- Osgood, Robert, 710
- Ostpolitik*, 462, 526, 666-668  
et l'accord de Berlin, 668
- Packard, David, 679
- pacte de non-agression germano-soviétique, 238, 302-305, 309-325, 412  
échec diplomatique anglo-soviétique, 305  
protocole secret du, 304, 310-311, 314, 317, 320  
révision par Staline du, 310-311
- Paine, Thomas, 24
- Pakistan, 473, 493, 508, 565, 574, 659
- Palmerston, Henry John, Temple, lord, 31, 81, 86, 87, 96, 100, 155, 355, 538, 561, 694  
approche de l'équilibre des forces, 146, 762  
sur l'intérêt national, 83-85  
Metternich sur la diplomatie de, 88-89
- Panama, 30
- Panama (canal de), 30
- Panther*, 178
- Paris (accords de paix de, 1973), 331, 572, 629-631
- Paris (Conférence de la paix de, 1919), 11, 42, 210-224, 314  
conseils et commissions de la, 211-212  
et les dispositions sur la sécurité de la Société des Nations, 214-216  
et la doctrine de sécurité collective, 214-216  
et le mémorandum de Bowman, 213-214  
négociations franco-américaines à la, 215-217

- position française à la, 212-217  
 et le principe du droit des peuples à  
 disposer d'eux-mêmes, 211, 212  
 procédures de la, 211-212  
 et la question des garanties formelles,  
 216-218  
 représentants à la, 210-211  
 Wilson à la, 211-212, 213-214, 215, 216,  
 734
- Paris (congrès de), 95, 97, 99  
 Paris (pacte de), *voir* Briand-Kellog  
 (pacte)
- Parlement britannique, 62, 300  
 partenariat pour la paix, 752-753
- Parti chrétien-démocrate allemand, 452  
 Parti communiste bulgare, 513  
 Parti communiste chinois, 658  
 Parti communiste hongrois, 499, 500  
 Parti communiste nord-vietnamien, 593,  
 633  
 Parti communiste polonais, 373, 499  
 Parti communiste soviétique, 395, 467,  
 722  
 comité central du, 297  
 dans l'article « X » de Kennan, 408-409  
 dans la politique étrangère américaine,  
 408  
 dispersion du Komintern par le, 368  
 et la libéralisation, 723, 724-725, 726  
 Politburo du, 316, 448  
 purgé par Gorbatchev, 715, 716, 717  
 et la victoire soviétique, 394
- Parti communiste soviétique (congrès) :  
 XVII<sup>e</sup>, 294  
 XVIII<sup>e</sup>, 297, 298, 301  
 XIX<sup>e</sup>, 448  
 XX<sup>e</sup>, 497, 500, 512  
 XXI<sup>e</sup>, 513  
 XXVII<sup>e</sup>, 717, 730
- Parti conservateur britannique, 253, 266  
*voir aussi* Parti tory anglais
- Parti démocrate américain, 328, 615, 616,  
 675
- Parti libéral anglais, 270  
 Parti national-libéral allemand, 247  
 Parti nazi allemand, 258, 265, 286, 287  
 Parti républicain américain, 35, 616, 675  
 Parti social-démocrate allemand, 165,  
 447, 452, 514, 706, 707
- Parti tory anglais, 62-63, 87, 135, 159  
 Parti travailliste anglais, 135, 261, 270, 279  
 Parti whig anglais, 62, 87
- Pascal, Blaise, 152  
 Pathet Lao, 584  
 Paul I<sup>er</sup> (tsar de Russie), 75
- Paul-Boncour, Joseph, 262  
 Pays-Bas, 29, 48, 59, 60, 85, 363, 613  
 Pays-Bas espagnols, 50, 61  
 Pearl Harbor (attaque de), 328, 348, 349,  
 356
- Penkovsky, Oleg, 526  
*Pensées* (Pascal), 152  
 pères fondateurs, 22, 415-416, 471-472  
*Perestroïka* (Gorbatchev), 717  
*perestroïka*, 725, 726, 727
- Perkins, Frances, 368  
 Perle, Richard, 679  
 Perry, Matthew, 17  
 Pham van Đông, 597  
 Philippines, 331, 358, 431, 574, 703  
 Phipps, Eric Clare Edmund, 266  
 Piémont, 87, 91, 98-99  
 Piémont (campagne d'Italie, 1859), 91,  
 97-100, 106
- Pineau, Christian, 492  
 Pinochet Ugarte, Augusto, 703  
 Pitt, William (dit le Second Pitt), 47-66,  
 71, 86, 203, 227  
 et Alexandre I<sup>er</sup>, 65
- Pitt (plan), 68, 200, 211  
 charte de l'Atlantique comparée au,  
 347
- Poincaré, Raymond, 180, 181, 244, 245,  
 254
- point quatre (programme du), 380  
 « politique d'audace, Une » (Dulles), 498  
 politique étrangère américaine :  
 et l'*Anschluss* de l'Autriche, 338  
 et l'article « X » de Kennan, 408-410,  
 648  
 et la bureaucratie, 650-651  
 conflits asiatiques et géopolitique dans  
 la, 559-564, 754-758  
 conflits européens et géopolitique  
 dans la, 22-24, 563-564  
 et le contrôle des armements, 683  
 crise de Suez, 490, 493-494  
*voir aussi* crise de Suez  
 et le débat sur le *linkage*, 648, 650-651  
 et la doctrine de l'équilibre des forces,  
 9-13, 202, 762  
 et la doctrine de Monroe ; *voir*  
 Monroe (doctrine de)  
 et la doctrine Nixon, 641, 642  
 et les droits de l'homme, 562, 683  
*voir aussi* accords d'Helsinki  
 et l'Europe de l'Est, 383-384, 506-507  
 et l'expansion territoriale, 22, 27-28  
 et le fondement moral, 11-14, 21-22,  
 25-28, 392, 410, 415

- et les isolationnistes, 329-330
- et le long télégramme de Kennan, 397, 402-404, 408
- et le monde de l'après-guerre froide, 15, 746-748, 762
- et le nouvel ordre mondial, 737-738, 741-743, 759-763
- et le NSC-68, 415-416
- et l'ordre de Metternich, 762
- et le pacte Briand-Kellog, 331-332
- et la présidence, 672-673
- et la propagation de la démocratie, 559-561, 739-740
- et la raison d'État, 739
- et la réforme en Russie, 742-743, 745-746
- et la sécurité collective, *voir sécurité collective*
- et la tradition anticolonialiste, 564
- et l'unification allemande, 520
- Polk, James K., 27, 28
- Pologne, 58, 68, 251, 253, 277, 285, 510, 531, 539, 666, 668, 689, 705, 745, 751, 752
  - apparition de Solidarnosc en, 722, 723
  - et le comité de Lublin, 368-369, 370
  - et la conférence de Téhéran, 366, 367
  - et le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, 294-297, 298-300, 304, 309, 320, 322
  - frontière allemande avec la, 242, 250, 257-258, 270, 286
  - garantie britannique unilatérale à la, 300-301, 303, 305-306
  - et la guerre avec la Russie, 239
  - insurrection (1956) en, 498-499, 501, 505
  - invasion allemande de la, 310, 322, 341
  - Napoléon III et la révolution de 1863 en, 96, 97, 99, 100, 105, 106
  - occupation soviétique de la, 311
  - dans l'orbite soviétique, 156, 387, 389-390, 397, 401, 403, 405
  - et l'ordre de l'après-Seconde Guerre mondiale, 362, 363, 367-370, 373
  - partage par la Russie de la, 64, 129, 188, 220, 296
  - et le règlement de Versailles, 201, 205, 218, 222
- Pompidou, Georges, 619
- Populaire, Le*, 492
- Potemkine, Grigory A., 127
- Potemkine, Vladimir, 296
- Potsdam (conférence, 1945), 354, 388-392, 401, 444, 455
  - et l'administration de Berlin, 511
  - et la bombe atomique, 390-392
  - et la guerre froide, 388-391
  - résultat de la, 390, 391
- Prague (traité de), 104
- Pravda*, 297, 504, 707
- prêt-bail (loi de), 344-345, 387, 684-685
- Priezac, Daniel, 54
- Prusse, 59, 65, 67-71, 98, 107, 124, 125, 126, 140, 152, 170, 296, 546
  - alliances de, 26, 71, 82
  - et la Confédération germanique, 92, 109
  - et le conflit sur le Schleswig-Holstein, 100-101
  - conflits de l'Autriche avec la, 59, 69, 73-74, 87, 95, 101-104, 115, 140-141
  - et le congrès de Vienne, 68, 69, 92
  - France battue par la, 105, 133
  - et la guerre de Crimée, 117-119
  - les Junkers en, 165-166, 454
  - et la politique étrangère de Bismarck, 108-111, 116-120
  - Realpolitik* et diplomatie de la, 109, 112-114
  - et la stratégie de non-alignement, 109-110
- quadrupartite (accord), 536
- quadruple alliance, 71, 76, 79, 209, 222, 288
  - « quatorze points », 11, 40, 205, 209-211, 218, 219, 220, 591, 737
- quatre libertés, 345, 346, 347
- quatre policiers (concept des), 352-355, 364, 367-368, 380, 402, 460, 550, 757
  - échec du, 375-377
  - et Molotov, 353
  - Sainte-Alliance comparée au, 354
  - et Truman, 382
- quatre puissances (accord des), 513
- quatre puissances (traité des), 331, 332
- question orientale, 79, 133
  - analysée par Fadeïev, 129
  - voir aussi* Balkans
- quarantaine (discours de la), 338-340, 341
- Radford, Arthur, 569, 571, 572
- Radio Free Europe, 498, 501-502
- Radio Liberty, 498
- raison d'État (doctrine de la), 14, 15, 25, 53-56, 99, 100, 107, 110, 735
  - usage par de Gaulle de la, 518-519
  - usage par Frédéric le Grand de la, 58

- et la politique étrangère française, 50, 54-56, 61, 64, 751  
dans le nouvel ordre mondial, 15, 739-740  
et la *Realpolitik*, 91  
et Richelieu, 49-50, 53-54, 56  
succès de la, 53, 55, 56  
dans la politique étrangère américaine, 739  
et le wilsonisme, 56
- Rajk, Laszlo, 497  
Rákosi, Mátyás, 500  
Rapacki, Adam, 461  
Rapallo (conférence de), 225, 236, 240, 241-242, 246, 293  
Rathenau, Walter, 242, 255  
Reagan, Ronald, 10, 613, 664, 682, 687, 693-731, 742  
attitude envers les armes nucléaires de, 705, 711, 712  
au sommet de Reykjavik, 712-713  
caractère de, 696-697  
compétences de, 696  
correspondance de Brejnev avec, 699-700  
diplomatie de, 697-698, 701-704  
doctrine de politique étrangère de, 696-697  
Eisenhower comme précurseur de, 569-570  
et l'équilibre des forces, 701  
et l'exceptionnalisme américain, 697, 699, 715  
idées préconçues de, 695-696  
mode de discours de, 696, 699-700, 701-702  
personnalité de, 696  
politique des droits de l'homme de, 702-704  
et la prophétie de l'Harmagedon, 711  
proposition de l'IDS par, 708-712  
et la remarque sur l'« empire du mal », 698, 714  
Union soviétique perçue par, 699  
wilsonisme de, 699, 702-703
- Reagan (administration), 681, 697, 703-705, 713, 714  
Reagan (doctrine), 704-705  
*Realpolitik*, 123-150, 269, 272, 305, 445, 508, 509, 521, 560, 747  
et les craintes de guerre en 1875, 132-133  
et la crise des Balkans (1876), 134  
définition de la, 123  
et la « dépêche », 118
- et la diplomatie prussienne, 109, 112-115  
et la doctrine de la raison d'État, 91  
et la doctrine Truman, 409  
et la géographie de l'Europe, 123-124  
et l'idéalisme wilsonien, 225, 289, 290  
et la Ligue des trois empereurs (2<sup>e</sup>), 143  
et Nixon, 640, 657  
et la politique intérieure, 117  
pratiquée par Bismarck, 108, 112-114, 116, 120, 131-132, 149, 192  
pratiquée par les Soviétiques, 239, 241  
rejet américain de, 202, 388  
et Staline, 293, 361, 363, 372, 383, 407-408, 445, 449  
et Stresemann, 248, 249  
réassurance (traité de), 148-149, 158, 162, 163  
Réforme, 48-49, 51  
Reichstag allemand, 121, 134, 139-140, 149, 259  
relations anglo-américaines :  
armes nucléaires dans les, 541-542  
et le colonialisme, 357-358  
et la France, 333-334, 537, 550, 551, 553  
nature « spéciale » des, 33-34, 312-313, 340-342, 493, 537-539, 541, 550, 551, 570-571  
et le prélude de la Seconde Guerre mondiale, 328, 342, 343, 347-348  
surestimation des capacités britanniques dans les, 404-405
- relations franco-anglaises :  
et l'Allemagne de Weimar, 229-234  
et l'annexion de Nice et la Savoie dans les, 97, 99  
et la Belgique, 60, 85, 86, 102, 105, 203, 230  
et la crise de Suez, voir crise de Suez  
et les désaccords de l'après-Versailles, 225, 229-234, 236, 242  
et l'Égypte, 131, 144, 146, 154, 160, 213  
et les États-Unis, 333-334, 537, 550, 551, 553  
problèmes du Marché commun dans les, 554, 555  
et la Société des Nations, 232-233  
traité naval dans les, 179, 193-194  
et la Triple-Entente, 173-174
- Renfield, Richard, 603  
réparations, 242, 245  
et l'Allemagne de Weimar, 235-236, 249, 260

- et la conférence de Potsdam, 389, 390  
 et la France, 234-236, 240  
 et la Grande-Bretagne, 235-236, 389  
 et le plan Dawes, 249, 258  
 et Stresemann, 248-249  
 et le traité de Versailles, 235-236, 240, 243
- représailles massives (concept de) 516, 551, 552-553, 570, 572
- République démocratique allemande, *voir* Allemagne de l'Est (République démocratique allemande)
- République dominicaine, 28, 30
- République fédérale d'Allemagne, *voir* Allemagne de l'Ouest (République fédérale d'Allemagne)
- République tchèque, 745, 751, 752
- Restitution (édit de), 52
- Reston, James, 583, 603
- revanche, 124, 208
- Révolution culturelle, 652, 662
- Révolution de 1848, 92, 93, 107, 130, 141
- Révolution française, 13, 22, 52, 64, 73, 93, 107, 110, 120, 236, 735
- révolution industrielle, 94, 542
- Reykjavik (sommet de), 712-713
- Rheinische-Westfälische Zeitung*, 178
- Rhénanie, 69, 244, 257, 261, 273, 287, 329, 335  
 la France et la démilitarisation de la, 209, 213, 215, 230, 245, 250, 254, 256  
 réoccupation allemande de la, 274-278, 280, 322
- Rhodes, Cecil, 166
- Ribbentrop, Joachim von, 304, 305, 315, 318, 319, 320-321, 324, 364, 374-375
- Richardson, Elliot, 656
- Richelieu, Armand Jean du Plessis, duc de, 9, 14, 47-66, 96, 100, 104, 110, 113, 169, 180, 281  
 édit de Restitution promulgué par, 52  
 grâce d'Alès accordée par, 52  
 héritage de, 69, 70, 73  
 menace des Habsbourg, 49-55, 60, 109, 110, 171  
 principe de la raison d'État greffé par, 48-50, 51, 53-54, 56  
 principes essentiels de politique étrangère, 560
- Richesse des nations, La* (Smith), 13
- rideau de fer (discours du), 396-397, 419, 452
- Ridgway, Matthew, 439
- Rietzler, Kurt, 166
- Rio (pacte de), 412, 759
- riposte graduée (stratégie de la), 589
- Road to War, The* (Millis), 335
- Rockefeller, Nelson, 464, 654
- Rogers, William P., 656, 670
- Rokossovsky, Konstantin, 499
- Rolling Thunder* (campagne), 595
- Roon, Albrecht Theodor Emil von, 122
- Roosevelt, Franklin D., 10, 65, 157, 288, 326-349, 351-377, 425, 448, 613, 672, 734, 742, 759  
 et l'accord ABC, 345, 359-360  
 et l'accord « bases contre des destroyers », 344, 338-339  
 et les accords de Munich, 287  
 attitude face à l'Indochine de, 564  
 caractère de, 329  
 et la charte de l'Atlantique, 346-347, 357  
 et le concept des quatre policiers, *voir* concept des quatre policiers  
 et la conférence de Casablanca, 361  
 et la conférence de Téhéran, 366, 367  
 et la conférence de Yalta, 353, 366, 369-371, 375
- diplomatie et stratégie en temps de guerre de, 351-377
- discours de Charlottesville de, 343
- discours de la quarantaine de, 336-338, 339, 340
- doctrine de Monroe évoquée par, 340
- et l'incident du *Greer*, 348, 595
- intérêts britanniques opposés aux intérêts américains par, 352-353, 356-358, 376
- et la loi du prêt-bail, 344
- mort de, 379
- et les négociations américano-japonaises, 348
- et l'ordre de l'après-Deuxième Guerre mondiale, 352-353, 356, 357-358, 361-366, 376-377
- pays agresseur désignée par, 331, 340
- quatre libertés proclamées par, 345, 346
- et la question coloniale, 358, 364
- réunion des détroits de Béring proposée par, 366
- et la révision des lois de neutralité, 342
- Staline décrit par, 372
- et la stratégie de l'Allemagne d'abord, 360

- Roosevelt, Theodore, 36, 40, 62, 146, 345, 638, 639, 645, 663, 697  
 l'Allemagne impériale vue par, 32, 33-34  
 « corollaire » de la doctrine de Monroe de, 30-31  
 prix Nobel de la paix accordé à, 33  
 relations russo-japonaises vues par, 32-33, 39  
 et la Société des Nations, 43-44  
 vision mondiale de, 29-32
- Rostow, Walt, 588
- Roumanie, 200, 285, 299, 300, 314, 320, 369, 510  
 domination soviétique de la, 364, 365, 389, 390, 392, 397-398, 401  
 et la France, 107, 270  
 querelle sur la Bessarabie entre l'Union soviétique et la, 295, 305, 314
- Royal Air Force, 270, 313
- Royal Navy, 27, 28, 33, 80, 85, 133, 135, 230, 341, 342
- Ruhr (crise de la), 209, 244-246, 249, 329
- Runciman, Walter, lord, 285
- Rusk, Dean, 525, 527, 562, 592
- russe (révolution), 207, 237, 295, 296
- Russie (Fédération de), 155-156, 742-746  
 et l'« étranger proche », 744  
 et les ex-républiques soviétiques, 744, 746  
 indépendance de la, 727  
 nationalisme dans la, 745-746  
 et les pays atlantiques, 753-754  
 et le nouvel ordre mondial, 14-18, 736, 742-746, 750-754  
 et la nouvelle Europe, 557  
 politique américaine envers la, 248, 746
- Russie impériale, 118, 124-132, 149, 152, 165, 175, 178, 184-197, 201, 207  
 et les Balkans, 73, 79-80, 81, 82, 133, 134, 137-139, 146, 160, 180-181  
 et la Conférence de la paix de Paris, 211  
 et la conférence d'Algésiras, 172  
 conflit des Balkans de l'Autriche avec la, 124-125, 130, 131-132, 143-144  
 et le congrès de Berlin, 139-141, 142  
 et le congrès de Vienne, 67  
 et la crise bulgare, 147-148  
 et la crise de Bosnie-Herzégovine (1908), 177  
 et le déclenchement de la Première Guerre mondiale, 183-185, 187-189, 191-192, 195, 196-197, 306  
 département asiatique de la, 157  
 dualisme de la, 156-157  
 et l'Empire ottoman, 74, 77, 80-81, 85, 95, 109, 127, 136, 138, 141, 156, 179  
 et l'Entente anglo-russe, 173  
 et l'Entente cordiale, 163, 170, 661  
 essor au XVIII<sup>e</sup> siècle de la, 64  
 et l'exceptionnalisme, 128-130  
 et l'expansionnisme, 16, 87, 125-132, 136-137, 141, 144, 155-158, 159, 495  
 et la Grande-Bretagne, 77, 85, 87, 128, 136, 154, 169, 173  
 guerre avec le Japon (1905) de la, 155-158, 171, 173, 176, 195, 371  
 et la guerre de Crimée, 81, 95  
 et l'Inde, 87, 126, 128, 131, 136, 155  
 opinion public et politique étrangère de la, 147  
 partage de la Pologne par la, 64, 129, 130, 188, 222, 296  
 position après Versailles de la, 221-222  
 et la Quadruple-Alliance, 71  
 régime autocratique et politique étrangère de la, 64, 158  
 et la révolution polonaise (1863), 97, 99, 100, 105  
 et la rivalité avec le Japon, 32-33  
 rivalité de l'Autriche avec la, 74, 75, 81, 86, 132, 138, 155-156, 180-181  
 et la Sainte-Alliance, 26, 71, 106, 108, 111  
 et la Suède, 64  
 et le traité de Brest-Litovsk, 201, 207, 220, 235, 236-238  
 et le traité de réassurance, 148, 149, 162, 171  
 trépas de la, 201-202
- russo-finlandaise (guerre), 311
- russo-japonaise (guerre), 155-158, 171, 173, 176, 195, 371
- russo-polonaise (guerre), 239, 240
- Sadate, Anouar Al-, 260, 472, 475, 479, 492, 670
- « sages », 607
- Saint Empire romain germanique :  
 déclin du, 55, 69  
 domination du, 47-48, 51  
 et les États allemands, 47, 48, 49-50  
 et la France, 47-48, 49, 50, 52, 54
- Saint-Germain (traité de), 282
- Sakhaline (île), 321, 370
- Salisbury, Harrison, 597
- Salisbury, Robert Arthur Talbot  
 Gascoyne-Cecil, lord, 87, 138, 139, 142, 157, 159-160, 165, 166, 168-169

- Samoa, 167  
 Samuel, Herbert, 270  
 San Antonio (formule de), 601, 605, 606  
 San Stefano (traité de), 138-139  
 Sardaigne, 106-107, 118  
 Sarre, 209, 254  
 Savoie, 61, 97, 99, 185  
 Saxe, 59, 61, 69, 245  
 Sazonov, Sergueï, 179, 191, 193, 196  
 Schacht, Hjalmar, 280  
 Schlesinger, Arthur, Tr., 364  
 Schleswig-Holstein, 91, 100-101, 104, 147  
 Schlieffen (plan), 186-187, 197  
 Schmidt, Helmut, 706  
 Schnurre, Karl, 303  
 Schulenburg, Friedrich von der, 303, 323, 324, 325  
 Schurman, Jacob, 40  
 Schuschnigg, Kurt von, 317  
 Schwarzenberg, Felix, Furst zu, 94  
 Scioppius, Caspar, 51  
 second front (stratégie du), 359, 360, 361  
 sécurité collective, 41-43, 63-64, 79, 145, 202-203, 225-229, 267, 294, 329, 330, 333-334, 364, 376, 382  
   Acheson sur l'idée de, 413-414, 440-441  
   et agression, 227-228, 232, 233  
   et le concept d'alliances, 226  
   et la Conférence de la paix de Paris, 215  
   et la crise abyssinienne, 272-273, 274  
   et la crise de Suez, 472  
   faiblesse de la, 43, 78-79, 215, 225-229, 298  
   et la Grande-Bretagne, 76, 84-85, 243, 244  
   et la guerre du Golfe, 228  
   et les Nations unies, 228  
   et l'OTAN, 413-414  
   et la politique étrangère soviétique, 294-295, 296-298  
   et le protocole de Genève, 233  
   et la Société des Nations, 22, 43, 203  
   et le traité de neutralité russo-allemand, 258  
   et le traité de Versailles, 202, 203, 207, 212, 215, 232  
 Seeckt, Hans von, 239-240, 248  
 Sénat américain, 28, 207, 215, 436, 586  
   auditions sur l'OTAN au, 411-414  
   lobby chinois du, 431, 672  
   pacte Briand-Kellog avalisé par le, 332  
   et la résolution du golfe du Tonkin, 595  
   et le traité ABM, 679  
   et le traité des quatre puissances, 331  
   et le traité de Versailles, 218, 230  
 Sénat (commission des Relations étrangères du), 257, 368, 411-414, 587, 678  
 Sénat (sous-commission sur le contrôle des armements du), 677  
 Sept Ans (guerre de), 57, 59, 64, 126, 379  
 Serbie, 176, 177, 180, 185, 190, 191-197, 220, 306  
 Seward, William Henry, 28  
 Shanghai (communiqué de), 660-661  
 Shaw, George Bernard, 14  
 Shultz, George, 651, 686, 704, 713  
 Siècle des lumières, 13, 57, 64, 74  
 Sihanouk, Norodom, 585  
 Silésie, 59, 69, 99, 117  
 Simon, John, 266  
 Singapour, 260, 566  
 sino-soviétique (désaccord) :  
   et la flexibilité diplomatique, 638  
   et la France, 653  
   et la guerre de Corée, 434-435, 439, 441  
   jugement d'Eisenhower sur le, 458  
   opinion d'Adenauer sur, 530, 653  
   opinion de De Gaulle sur, 653  
   et l'ouverture des États-Unis à la Chine, 647, 652-658, 660, 662-663  
   et les ouvertures de Gorbatchev, 721-722  
   perception par l'administration Nixon du, 654-655  
   et Taiwan, 655  
 Skybolt (affaire du), 541-542, 553  
 Slansky, Rudolf, 497  
 Slovaquie, 48, 289, 745, 751, 752  
 Smith, Adam, 13  
 Snow, Edgar, 597, 658  
 « Socialisme sur la défensive, le » (Halliday), 729  
 Société américaine des éditeurs de presse, 457-458  
 Société des Nations, 10, 284  
   l'Allemagne dans la, 229, 250-251, 254-255, 266  
   et l'annexion de l'Autriche, 285  
   et la commission de contrôle interalliée, 255  
   et la commission préparatoire de la, 255  
   et le concept de sécurité collective, 22, 43, 202-203, 215-217, 245  
   et la crise abyssinienne, 272-273, 274

- départ du Japon de la, 262  
 doctrine de Monroe comme modèle de la, 204-205, 330  
 enthousiasme britannique pour la, 203-204  
 et les mesures d'application, 228, 258, 262, 331-332, 404, 737  
 non-ratification par les États-Unis de la, 44, 78, 79, 220-221, 228-229  
 et le protocole de Genève, 233  
 et le règlement de Versailles, 210-211, 212, 227  
 et la réoccupation de la Rhénanie, 276  
 et la rupture franco-anglaise, 231-234  
 et le traité d'assistance mutuelle, 232, 233  
 Truman sur, 43-44  
 et l'Union soviétique, 228, 229, 294  
 vision de Wilson de la, 22, 41-42, 203-204, 213-215
- Solférino (bataille de), 99  
 Solidarnosc, 722, 723  
 Soljenitsyne, Aleksandr, 685, 743  
 Somalie, 738  
 Somalie britannique, 274  
 Sonnenfeldt, Helmut, 689  
 Sonnino, Sidney, 211  
 Soudan, 167, 475  
 « Sources du comportement soviétique, les » (Kennan), 408-409  
 Souslov, Mikhaïl, 501, 504  
 sphères d'influence, 32  
 comme dispositif proposé par Churchill, 369-370  
 et la politique du *containment*, 401-402, 410  
 renonciation de Gorbatchev aux, 723  
 « splendide isolement » (doctrine du), 85, 125, 130-131, 142, 159, 160, 165, 167, 170, 333, 762
- SS-20 (missiles), 706, 707, 730
- Staline, Joseph, 237, 271, 291-307, 313-314, 348, 351-377, 390-391, 429, 459, 463, 468, 469, 668, 734, 742  
 et les accords de Munich, 295-296  
 et le blocus de Berlin, 511-512  
 capitulation sans condition prônée par, 355, 361  
 caractérisation par Roosevelt de, 372  
 et le comité de Lublin, 369, 370  
 communisme reconsacré par, 445-446  
 et le concept des quatre policiers, 367  
 condamnation par Khrouchtchev de, 497, 499-500, 638  
 à la conférence de Potsdam, 388-391  
 à la conférence de Téhéran, 366, 367, 376  
 à la conférence de Yalta, 353, 366, 369-371  
 et le cordon de sécurité est-européen, 156, 397-398, 401, 402, 444, 496, 497, 535-536  
 concordance d'Eisenhower sur Berlin avec, 372-373  
 et la déclaration de guerre de l'Allemagne, 324-325  
 diplomatie et stratégie pendant la guerre de, 351-377  
 et la diplomatie soviétique après la Seconde Guerre mondiale, 383-386, 393-396  
 discours au XVIII<sup>e</sup> congrès du parti de, 297, 298  
 discours du plan quinquennal de, 395, 397-398  
 et le dispositif de sphères d'influence de Churchill, 369-370  
 entretiens de Hopkins avec, 386-387, 398  
 équilibre des forces défini par, 355  
 erreur de jugement de, 295, 297-298, 301-302, 368  
 et la guerre avec le Japon, 370-371  
 et la guerre de Corée, 428, 429, 434-435, 442, 445, 447, 449  
 et la guerre russo-finlandaise, 310  
 et Hitler, 291-294, 295, 304-305, 313-314, 315-316, 321, 325  
 jugement de Harriman sur, 383  
 mort de, 444, 453, 454, 457, 646  
 et les négociations du pacte germano-soviétique, 302-305  
 note sur la paix de, *voir* note sur la paix  
 et l'occupation de Berlin, 372-373  
 et l'ordre de l'après-Seconde Guerre mondiale, 351-352, 355-357, 362-363, 365, 366  
 et le pacte Briand-Kellog, 293  
 et le pacte de non-agression soviéto-japonais, 323-324  
 et le pacte tripartite, 314-315  
 et le plan Marshall, 398-399, 407-408  
 et la proposition de paix séparée, 374  
 protocole secret révisé par, 309-311  
 purges de, 290, 295, 296-297, 299, 393, 448-449, 496-497, 499  
*Realpolitik* américaine vue par, 449-450  
 et la *Realpolitik*, 293, 361, 362, 372, 383, 407, 445, 449

- et Ribbentrop, 305, 315  
 et la stratégie du second front, 361  
 stratégie soviétique décrite par, 292-293  
 successeurs de, 453-454, 466-467, 695  
 et le traité de non-agression japonais, 323  
 Stalingrad (bataille de), 351-352, 355, 359, 360, 361, 366, 374  
 Stern-Rubarth, Edgar, 259  
 Stettinius, Edward R., 392  
 Stevenson (amendement), 686  
 Stimson, Henry L., 333, 334  
 Stoessel, Walter, 658  
 Stolypine, Peter, 158  
 Stresa (conférence de), 271-272, 273, 275  
 Stresemann, Gustav, 243-262, 265, 284  
   diplomatie soviétique de, 258  
   mort de, 259  
   origines et personnalité de, 247  
   et le pacte de Locarno, 250-251, 253  
   politique d'exécution de, 246, 247-248, 249-250, 252  
   et la question de la frontière germano-polonaise, 250  
   et la question des réparations, 249  
   et la *Realpolitik*, 248, 259  
   remise du prix Nobel à, 251  
   rencontres de Briand avec, 254-255  
 Sudètes (région des), 285, 286, 290  
 Suède, 29, 49, 52, 59, 61, 64, 311, 320, 531  
 Suez (crise de), 468, 469-494, 503, 537, 545, 570  
   Adenauer sur le dénouement de, 492  
   et l'*appeasement*, 477  
   et les armes nucléaires, 492  
   et le concept d'échelon Nord, 473, 474  
   conséquences de la, 492-494  
   et le désaccord anglo-américano-français, 471-472, 478-481, 483-485  
   et Dulles, 478, 479-485, 486  
   et Eden, 475-489, 492, 536  
   et l'expédition anglo-française, 486-489  
   et le groupe des non-alignés, 473, 491-492  
   et l'insurrection hongroise, 508-509  
   et les Nation unies, 484-487, 489-490, 494  
   et la nationalisation du canal, 476-477  
   et le nationalisme arabe, 470, 471, 476, 478-479, 485  
   et l'OTAN, 482-483, 489-490, 492, 493  
   et la politique du *containment*, 472-473, 474, 483, 490  
   et le projet du barrage d'Assouan, 474-476  
   et la proposition de Club d'usagers, 483  
   et la proposition de conférence maritime, 478, 481-482, 484-486  
   et la question de la colonisation, 471-472, 490-491  
   séquelles de la, 491-494  
   et l'unité européenne, 492-493  
 suffrage universel, 107, 121, 135, 146-147  
 Suisse, 284, 496, 531  
 Syrie, 133, 340, 473, 491, 646, 669, 670  
  
 Taft, Robert A., 344, 345  
 Taft, William Howard, 35  
 Taïwan, 430, 475, 563, 576, 655  
 Talleyrand, Charles de, 67, 71, 75, 82  
 Tardieu, André, 213, 217, 234  
 Taussig, Charles, 358  
 Taylor, A. J. P., 305  
 Taylor, Maxwell, 588, 596  
 Tchécoslovaquie, 531, 537, 539, 655, 722  
   et les accords de Munich, 287-289  
   coup d'État communiste en, 410, 422, 444-445, 447  
   et la France, 107, 251, 252, 270, 277, 282, 284-285, 287, 288-289  
   intervention soviétique en, 228, 397-398, 428, 496, 563, 638, 650, 666  
   occupation allemande de la, 289-290, 295  
   pacte soviétique avec la, 294-295  
   population allemande en, 219, 223, 283, 284-285, 297-298, 322  
   et les rencontres Hitler-Chamberlain, 286-287  
   et les ventes d'armes soviéto-égyptiennes, 470, 493  
 Tchernenko, Konstantin, 700  
 Tchitchérine, Georgi, 238, 241  
 Téhéran (conférence de), 366-368, 380, 382  
   *Testament politique* (Richelieu), 53, 55  
   Têt (offensive du), 593, 601, 606-607, 608  
   Thaïlande, 562, 566, 570, 574, 583, 584, 587  
   Thatcher, Margaret, 135, 536, 713, 714  
   Thiers, Adolphe, 103-104  
   Thieu, Nguyen Van, *voir* Nguyen Van Thieu,  
   Thô Lé Duc, *voir* Lé Duc Thô  
   Thompson, Llewellyn, 506, 512, 517, 527  
   Thurmond, Strom, 422  
   Tiananmen (manifestations de la place), 722

- Time*, 476, 608, 639, 719, 728  
*Times* (Londres), 261  
 Tisza, Stephen, 192  
 Tito (Josip Broz, dit), 496, 568  
 Titulescu, Nicolae, 280  
 Tocqueville, Alexis de, 500  
 Tonkin (résolution du golfe du), 595  
 traité d'État autrichien, 448, 458, 462  
 traité maritime franco-anglais, 179, 193-194  
 Trente Ans (guerre de), 12, 49, 52, 55, 58, 69, 152, 735, 736  
 Trianon (traité de), 283  
 tripartite (pacte), 314-315, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323  
 Troppau (congrès de), 78, 79, 134  
 Trotsky, Leon, 236-238  
 Truman, Harry S., 384, 385, 420, 445, 448, 450, 451, 457, 471, 551, 561, 601, 672, 673, 734  
   et l'aide gréco-turque, 406  
   et le concept des quatre policiers, 382  
   à la conférence de Potsdam, 388-391  
   et le conflit coréen, 426, 428-429, 430, 431, 432-438, 441  
   conflit de Wallace avec, 421-422  
   et le conflit indochinois, 563-565, 567, 586  
   engagement envers la sécurité collective de, 382-383  
   équilibre des forces rejeté par, 401-402  
   incompatibilité de Byrnes avec, 392  
   MacArthur désavoué par, 436  
   origine et caractère de, 380  
   politique du « poing sur la table » de, 401  
   présidence vue par, 381  
   et les relations américano-soviétiques, 381-383  
   rencontre de Kissinger avec, 380-381  
   wilsonisme de, 402  
 Truman (administration), 422, 430-431, 433, 434, 438, 440, 441, 450  
   et le conflit indochinois, 564-565  
   et l'OTAN, 411  
 Truman (doctrine), 406-407  
 Tucker, Richard, 25-26  
 Tunisie, 143, 564  
 Turquie, 298, 320, 404, 471, 473, 493, 559, 565, 743  
   aide anglo-américaine à la, 406, 422  
   et la guerre de Corée, 430  
   impériale, *voir* Empire ottoman  
   *voir aussi* programme d'aide gréco-turque
- U-2 (incident de l'avion-espion), 524  
 Ukraine, 64, 188, 201, 237, 239, 374, 744  
 unification allemande, 65, 123-124, 130-131, 152, 466, 468, 557  
   accord de Gorbatchev à l', 724  
   et Bismarck, 55, 93, 106, 107, 119-120, 209, 218  
   et Brandt, 665-668  
   et la Confédération germanique, 120  
   et la crise de Berlin, 514-516, 519-520, 528  
   et Dulles, 519-520  
   et le mur de Berlin, 666  
   et Napoléon III, 92, 103-104  
   et la note sur la paix de Staline, 448-451, 514  
   et le nouvel ordre mondial, 749-750  
   et l'*ostpolitik*, 666-668  
   et l'OTAN, 454-455, 667  
   et la politique étrangère américaine, 519-520  
   et la politique gaulliste, 557  
   et les sociaux-démocrates, 447, 452-453  
   et l'Union européenne, 749-751  
 Union panaméricaine, 340  
 Union soviétique, 14, 74, 180, 282, 285, 294-296, 298, 354, 355, 362, 363, 509-510, 557, 736  
   et l'accord franco-soviétique (1935), 270-271, 276  
   et l'accord quadripartite, 314-315, 322  
   et les accords de Munich, 292, 296-297  
   Acheson sur les relations américaines avec l', 451, 457, 498, 686  
   dans l'article « X » de Kennan, 408-409  
   et l'autonomie régionale, 726-727  
   la Bulgarie dans l'orbite de, 390, 392, 397-398, 401, 403, 406  
 Chine, *voir* sino-soviétique (désaccord)  
   et le concept du *linkage*, 649-650  
   et la Conférence sur la sécurité en Europe, 690-691  
   et la conférence de Rapallo, 240-242  
   et le conflit indochinois, 563, 565-566, 572, 573, 653  
   et le coup d'État d'août, 716  
   course aux armements et pressions économiques en, 720  
   et la crise de Suez, 469-470, 472, 473, 475, 483, 484, 487-489, 491-492, 493  
   déclaration commune violée par l', 373  
   déclaration conjointe de Yalta violée par, 373

- déclaration de guerre de l'Allemagne à, 325
- et le déclenchement de la Première Guerre mondiale, 305-307
- décret sur la Paix de, 237
- et le dispositif de sphères d'influence de Churchill, 369-370
- domination de la Roumanie par l', 361, 364, 389, 390, 391, 397-398, 401
- échanges commerciaux américains avec l', 684-686
- effondrement de l', 10-11, 156, 159, 409, 636, 691, 704, 715-716, 721-728, 735, 749
- et l'Égypte, 472-473, 670, 671, 684
- émigration juive d', 684-685, 688
- comme l'« empire du mal », 698, 714
- et les États baltes, 304-305, 311, 314, 727
- exclusion du règlement de Versailles de l', 237
- expansionnisme de l', 127, 130, 228, 311, 365, 404-405, 428, 488, 498-500, 504-506, 559, 562-563, 636, 649, 660-661, 666, 694-695, 703-704, 716-717, 721-722
- et les garanties unilatérales britanniques, 301-302, 305
- et la *glasnost*, 725-726, 727
- guerre avec le Japon de l', voir guerre russo-japonaise,
- et la guerre de Corée, 228, 428, 429-430, 434-435, 438, 439, 442, 444, 447
- et la guerre du Viêt-nam, 563, 565, 572, 573, 617, 633
- et la guerre russo-polonaise, 239
- et les guerres de libération nationale, 534, 582
- perception de Reagan de l', 698, 701-702
- et l'IDS, 708, 709, 712, 717
- impôt de sortie prélevé par l', 684, 685
- et l'insurrection polonaise (1956), 498-499
- intervention en Tchécoslovaquie de l', 228, 428, 563, 638, 649, 666
- invasion allemande de l', 347, 351, 356
- invasion de l'Afghanistan par, 127, 634, 692, 702, 703, 714-715, 720
- invasion de la Finlande par, 311
- Lénine sur la politique étrangère de l', 239
- dans le long télégramme de Kennan, 397, 402-403, 408
- méfiance de Chamberlain pour l', 299-300
- dans le mémorandum de Matthews, 403-405
- et la menace du titisme, 497-498
- et le Moyen-Orient, 472-473, 669-671, 672
- dans les négociations du traité de Brest-Litovsk, 236-237
- occupation de la Pologne par, 310-311
- et l'Europe de l'Est, voir Europe de l'Est
- et l'ordre de l'après- Première guerre mondiale, 209, 211, 230-231
- et l'ordre de l'après- Seconde Guerre mondiale, 351-352, 355, 362, 363-365, 375-376
- pacte de non-agression avec le Japon de l', 323
- et la *perestroïka*, 717-720
- pertes dans la Seconde Guerre mondiale de l', 393
- dans les plans à long terme de Hitler, 283-284
- et la politique de libéralisation de Gorbatchev, 722-725
- politique étrangère des débuts de l', 236-239
- et le principe de coexistence pacifique, 238-239
- et le projet du barrage d'Assouan, 475
- propagande sur la bombe atomique par l', 396
- proposition de paix séparée par l', 374-375
- et les purges de Staline, 295, 297, 299
- et la querelle avec la Roumanie sur la Bessarabie, 295, 298-299, 305, 314
- et la question du déploiement des missiles, 706-707
- rapprochement de l'Allemagne avec, 240, 241-242, 244, 246, 258, 313-315
- réaction au plan Marshall de, 408, 411
- et la *Realpolitik*, 239, 241
- réduction unilatérale des forces par l', 721
- et les rencontres Hitler-Molotov, 318-320, 322
- répression de l'insurrection hongroise par l', 488, 504-505
- sécurité collective et politique étrangère de l', 294-295, 296-297, 298
- et la Société des Nations, 228, 229, 293-294

- et le sommet de Genève, 467  
 spoutnik lancé par l', 512  
 Staline et la diplomatie de l'après-  
   Seconde Guerre mondiale de l',  
   384-386, 393-396  
 et le statut de la nation la plus  
   favorisée, 685  
 et le traité ABM, 680  
 et le traité d'assistance mutuelle, 232  
 traité de la Yougoslavie avec l', 323  
 violations de la charte de l'Atlantique  
   proposées par l', 362  
*voir aussi* : contrôle des armements;  
   accords d'Helsinki; *containment*;  
   crise de Berlin; détente; droits de  
   l'homme; Fédération de Russie;  
   insurrection hongroise;  
   négociations sur la limitation des  
   armements stratégiques  
 « unipolaire » (monde), 737  
 Unkiar Skelessi (traité de), 156  
 Urbain VIII, 49
- Valachie (principauté de), 81  
 Vance, Cyrus, 620, 652  
 Vandenberg, Arthur, 341, 345, 406  
 Varga, Ievguenii, 445  
 Varsovie (pacte de), 402, 499, 501, 502,  
   504, 505, 510, 721, 724  
 Vattel, Emmerich de, 57  
 Vénétie, 102  
 Verchinine, Konstantin, 394  
 Vérone (congrès de), 78, 134, 139  
 Versailles (traité de), 71, 199-224, 245,  
   281, 302, 735  
   et l'*Anschluss*, 284  
   article 116 du, 240  
   article 231 du, 223, 224, 235  
   et la Belgique, 218, 250, 275  
   clause de la « culpabilité de la guerre »  
   du, 223, 235  
   clauses coercitives du, 209, 218-219,  
   221, 223-224, 329  
   clauses du, 218-219  
   commentaire de Foch sur le, 229  
   et la conférence de Stresa, 271-272  
   désaccords franco-anglais après le,  
   225, 229-234, 236, 242  
   et la déstabilisation du pacte de  
   Locarno, 251-252, 255, 259, 280, 281  
   et les dispositions sur le désarmement,  
   223, 233-235, 260-261  
   et la doctrine de la sécurité collective,  
   202, 203, 207, 212, 214-215, 232-233  
   États créés par le, 219-220
- faiblesses du, 70, 221-224  
   gâchis psychologique causé par le, 222,  
   223  
   et les intérêts nationaux, 227  
   et la montée de Hitler, 263-264, 265,  
   271  
   non-ratification par les États-Unis du,  
   217-218, 220-221  
   et le principe de mandat, 218  
   et les « quatorze points », 209  
   et la question des réparations, 235-236,  
   240-241, 243-244  
   et le rapprochement germano-russe,  
   225, 241-242  
   et les relations franco-allemandes, 221-  
   222  
   et la réoccupation allemande de la  
   Rhénanie, 275, 279, 280  
   restrictions militaires du, 218  
   sanctions économiques du, 218-219  
   Soviétiques exclus du, 237  
   et le traité d'assistance mutuelle, 232-  
   233
- Victor-Emmanuel (roi d'Italie), 274  
 Victoria (reine d'Angleterre), 84, 135  
 Vienne (congrès de), 13, 66-73, 89, 114,  
   126, 208, 217, 219, 225, 735, 739  
   et Alexandre I<sup>er</sup>, 67, 71-72  
   Confédération allemande créée par le,  
   69-70, 73  
   et l'équilibre des forces, 68  
   ordre mondial créé par le, 221, 222  
   et la Quadruple-Alliance, 71, 209  
   et la Sainte-Alliance, 71-72  
   et le système du congrès, 70  
 Vienne (sommet de), 583  
 Viêt-cong, 581, 589, 604, 606  
 Viêt-minh, 563  
 Viêt-nam, 47, 430, 431, 564, 754  
   et la Chine, 566  
   invasion du Cambodge par le, 575, 704  
   partage du, 572  
 Viêt-nam (République démocratique du,  
   Nord), 547, 563, 573, 581, 596, 597,  
   631  
   débat intérieur américain exploité par  
   le, 601  
   et les négociations de paix, 614-616,  
   620-621, 624-625, 632-633  
   neutralité du Laos violée par le, 583-  
   585  
   Politburo du, 593, 620  
   et la réunification, 632-633  
   soutien chinois au, 566

- Viêtnam (république du, Sud), 581-582, 596  
 et le concept de construction d'une nation, 586  
 démocratie au, 575, 576-577, 590-593  
 GRP du, 632, 633  
 et la guerre de guérilla, 577-578  
 et les négociations de paix, 620, 624, 630, 631-632  
 et la réunification, 632-633, 626  
 et la stratégie de vietnamisation, 617-619, 620  
 U.S. Military Advisor Group au, 576  
 Viêt-nam (guerre du), 359, 422, 428-429, 494, 581-608, 611-636, 642, 646, 647, 675, 694  
 et l'administration Johnson, 593  
 arrêt des bombardements dans la, 608-609, 628  
 et le Cambodge, 578, 583, 622, 628-629  
 campagne « Rolling Thunder » dans la, 595  
 et la Chine, 568, 572, 573, 582, 596-597, 617  
 et le concept de construction d'une nation, 586, 587  
 critiques de Lippmann sur la, 602  
 et le débat intérieur américain, 598, 599-600, 602-612, 615-616, 621, 624-625, 627-628, 630, 632  
 escalade dans la, 589, 590, 593  
 et l'exceptionnalisme américain, 559, 604, 613, 624  
 et la formule de Manille, 615  
 et la formule de San Antonio, 601, 605, 606  
 guerre de Corée opposée à la, 441, 596, 601  
 guerre de guérilla dans la, 577-578, 582-583, 586-587, 589-590, 596-598  
 et les idéaux wilsoniens, 591, 594, 633  
 Johnson sur les buts américains dans la, 598  
 jugement de Dong sur la, 597  
 leçons de la, 596, 633-636  
 et les manifestations bouddhistes, 591-592  
 et les manifestations du moratoire, 623  
 et les médias, 591, 604-607-608, 634  
 et la mission de Johnson à Saïgon, 587  
 et la mission mondiale des États-Unis, 612  
 et le mouvement pour la paix, 612-614, 618, 623, 624, 625-626, 627, 630  
 nature de substitution de la, 563  
 négociations de paix dans la, 598-599, 601, 619-623  
*voir aussi* accords de Paris  
 objectifs militaires opposés à objectifs politiques dans la, 596-598  
 offensive du Mini-Têt dans la, 614  
 offensive du Têt dans la, 593, 601, 606, 607, 608  
 et l'OTASE, 583  
 personnel militaire dans la, 576, 577, 578, 590  
 et la piste Hô Chi Minh, 578, 584, 597, 617, 628, 651  
 et la politique de Kennedy, 581-582, 583, 586-591  
 et le principe de légitimité, 592  
 et la question du retrait unilatéral, 614-616, 625-626  
 et le renversement de Diêm, 591-602  
 et la résolution du golfe du Tonkin, 595  
 rôle de Kissinger dans le désengagement de la, 599-601, 614, 616, 618-620, 622, 627, 630  
 séquelles de la, 633-636  
 et la stratégie de la « marche en avant », 617  
 et la stratégie de vietnamisation, 617-619, 620  
 et l'Union soviétique, 563, 566, 572, 573, 617, 633  
 et les valeurs américaines, 559-560, 598-599, 603-604, 612-613  
 et la violation de la neutralité laotienne dans la, 583-585  
 et la zone démilitarisée (DMZ), 583  
*voir aussi* théorie des dominos; conflit indo-chinois  
 Volkogonov, Dmitri, 322  
 Voltaire (François-Marie Arouet, dit), 57, 74  
 Vychinsky, Andreï, 324  
*Waging Peace* (Eisenhower), 578  
 Walesa, Lech, 690  
 Walewski, Alexandre, 101  
*Wall Street Journal*, 607-608  
 Wallace (mouvement), 422-423, 643  
 Wallace, Henry, 402, 417, 420-423, 752  
 Walpole, Robert, 87  
 Walsh, Thomas J., 257  
 Walters, Vernon, 621  
 Washington (conférence navale de, 1921-22), 330  
 Washington (traité naval de), 334, 337

- Washington Post*, 651, 686  
 Washington, George, 23, 38, 345  
 Watergate (scandale du), 631, 633, 663-664, 670-671, 672, 673, 687  
 Webster, Charles, 219  
 Weimar (République de), voir Allemagne (République de Weimar),  
 Welles, Sumner, 342, 358  
 Wellington, Arthur Wellesley, duc de, 74  
*Weltpolitik*, 154, 165, 175, 201, 452  
 Westmoreland, William C., 606  
 Westphalie (paix de), 13, 18, 55, 58, 65, 125, 265, 735  
 Wilkie, Wendell, 344  
 Wilson, Henry, 639  
 Wilson, Woodrow, 10, 14, 21-45, 346, 638, 639, 672, 674, 697, 737-738  
   admiration de Nixon pour, 639-640  
   et le concept de sécurité collective, 41-43, 78-79, 201-204, 226-227, 364, 737-738  
   conception de la Société des Nations de, 22, 41-42, 203-205, 213-215  
   conception du monde de, 36-39  
   et la Conférence de la paix de Paris, 210, 211-212, 213-214, 215-216, 734  
   déclaration de guerre recherchée par, 38-40, 405  
   équilibre des forces condamné par, 206  
   Gladstone comparé à, 144-146  
   héritage de, 225  
   idéologie de, 205-207  
   et l'isolationnisme, 35, 36-37  
   mémoire de Lloyd George à, 220  
   Metternich comparé à, 68, 72-73  
   et le principe de mandat, 218  
   les « quatorze points » de, voir « quatorze points »  
   et les sanctions prévues par le traité de Versailles, 209, 224  
   Truman opposé à, 35  
 wilsonisme, 223, 638, 737, 738, 751, 754  
   Alexandre I<sup>er</sup> précurseur du, 64  
   et la charte de l'Atlantique, 347  
   et la déclaration d'interdépendance de Kennedy, 552  
   et la doctrine de la raison d'État, 56  
   esquisse par Wilson du, 35-37  
   et l'exceptionnalisme américain, 34, 738  
   et la Grande-Bretagne, 227  
   et la guerre du Viêt-nam, 591, 594, 633  
   et Hitler, 290  
   et l'isolationnisme, 35, 36-37  
   et Nixon, 638-640, 674  
   et le nouvel ordre mondial, 733-734, 737-738, 739, 740, 741-742  
   et l'OTAN, 411  
   et la politique de détente, 674  
   et la politique étrangère américaine, 21, 22, 42-45, 79, 594  
   et le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, 202-203, 205, 209, 218  
   et Reagan, 699, 703  
   et la *Realpolitik*, 225-226, 289, 290  
   et Truman, 401  
   utilisation par Gorbatchev du, 718  
 Wirth, Joseph, 258  
 Witte, Serge, 156, 158  
 Wohlstetter, Albert, 648  
 Wood, Robert E., 345  
 Württemberg, 69, 104  
  
 Xuan Thuy, 620  
  
 Yalta (conférence de, 1945), 328, 353, 366, 380, 387, 389, 392, 444, 564  
   déclaration conjointe de, 370, 373  
   et les dispositifs de l'après-guerre, 369-370  
   et la guerre soviéto-japonaise, 370-371  
 Yémen, 491, 636  
 Yougoslavie, 220, 298, 320, 323, 369, 397-398, 405-406, 497, 505, 735, 736  
 Young (plan), 258  
  
 Zaïre, 736  
 Zanzibar, 162  
 Zhou Enlai, 651, 659, 661

# Table

1. Le nouvel ordre international	1
2. La charnière : Theodore Roosevelt ou Woodrow Wilson	21
3. De l'universalité à l'équilibre : Richelieu, Guillaume d'Orange et Pitt	47
4. Le Concert européen : la Grande-Bretagne, l'Autriche et la Russie	67
5. Deux révolutionnaires : Napoléon III et Bismarck	91
6. La <i>Realpolitik</i> se retourne contre elle-même	123
7. Une machine de destruction politique : la diplomatie européenne avant la Première Guerre mondiale	151
8. Dans le tourbillon : la machine de destruction militaire	183
9. Le nouveau visage de la diplomatie : Wilson et le traité de Versailles	199
10. Le dilemme des vainqueurs	225
11. Stresemann et la réémergence des vaincus	243
12. La fin de l'illusion : Hitler et la destruction de Versailles	263
13. Staline pousse les enchères	291
14. Le pacte germano-soviétique	309
15. L'Amérique à nouveau dans l'arène : Franklin Delano Roosevelt	327
16. Trois approches de la paix : Roosevelt, Staline et Churchill dans la Seconde Guerre mondiale	351
17. Le début de la guerre froide	379
18. Les succès et les revers de l'endiguement	401
19. Le dilemme de l'endiguement : la guerre de Corée	425
20. Négocier avec les communistes : Adenauer, Churchill et Eisenhower	443
21. L'endiguement contourné : la crise de Suez	469
22. La Hongrie : un soulèvement dans l'empire	495
23. L'ultimatum de Khrouchtchev : la crise de Berlin, 1958-1963	511
24. L'unité occidentale : Macmillan, de Gaulle, Eisenhower et Kennedy	535
25. Le Viêt-nam : l'entrée dans le bourbier. Truman et Eisenhower	559
26. Le Viêt-nam : en désespoir de cause. Kennedy et Johnson	581
27. Le Viêt-nam : le désengagement. Nixon	611
28. La politique étrangère comme géopolitique : la diplomatie triangulaire de Nixon	637
29. La détente et ses déconvenues	665
30. La fin de la guerre froide : Reagan et Gorbatchev	693
31. Le nouvel ordre mondial reconsidéré	733
Notes	765
Remerciements	801
Liste des illustrations	803
Crédits photographiques	805
Cartes	807
Index	821



*Aubin Imprimeur*

LIGUGÉ, POITIERS

Achévé d'imprimer en novembre 1996  
N° d'édition 9109 / N° d'impression L 52890  
Dépôt légal novembre 1996  
Imprimé en France

ISBN 2-213-59720-0  
35/9720/0

Ce livre d'une exceptionnelle puissance raconte l'histoire mondiale de la diplomatie, du XVII<sup>e</sup> siècle à nos jours.

Pourquoi le XVII<sup>e</sup> siècle ? Parce que c'est à cette époque que Richelieu *invente* la diplomatie européenne, désormais fondée sur la raison d'État, la défense de l'intérêt national, la recherche de l'équilibre entre les puissances.

A cette tradition, les États-Unis, dès leur constitution, opposeront une autre façon de conduire les affaires étrangères, en affirmant la primauté des principes sur l'intérêt, de la coopération sur la compétition, de la sécurité collective sur l'équilibre des forces.

Qui eut raison, qui eut tort ? Qui est dans le vrai aujourd'hui ? C'est le plus souvent à travers de brillants portraits (ceux de Napoléon III, de Bismarck, de De Gaulle, de Truman, de Reagan sont inoubliables) que se dit le sentiment profond du spécialiste. Et l'on se réglera de l'humour et de la vigueur qui donnent leurs couleurs à cette fresque aux tons vifs et contrastés.

*Ancien professeur à Harvard, l'un des meilleurs analystes au monde des relations internationales, Henry Kissinger fut aussi un grand diplomate. Conseiller du président des États-Unis pour la sécurité nationale de 1969 à 1975, secrétaire d'État de 1973 à 1977, prix Nobel de la paix, il a publié notamment quatre volumes de mémoires : A la Maison-Blanche (1968-1973), 2 vol. (Fayard, 1979) et Les Années orageuses (1973-1974), 2 vol. (Fayard, 1982).*

*Traduit de l'anglais (États-Unis) par Marie-France de Paloméra.*

1<sup>re</sup> de couverture : photo © Culver Pictures  
4<sup>e</sup> de couverture : photo © Chinese Press



35-9720-0  
96 IX  
198,00 FF TTC

josseline rivière

