

Université Paris I
Panthéon-Sorbonne

Bulletin
de
l'Institut
Pierre Renouvin

numéro 30
Automne 2009

BULLETIN DE L'INSTITUT PIERRE RENOUVIN

1, rue Victor Cousin

75005 Paris

Tél. : 01 40 46 27 90

Télécopie : 01 40 51 79 34

Courriel de l'IPR : ipr@univ-paris1.fr

Courriel du Bulletin: bulletin_ipr@yahoo.fr

Site Internet : <http://ipr.univ-paris1.fr/>

REDACTION :

Robert Frank, Rédacteur en chef

Gisèle Borie, Secrétaire de rédaction

Farid Ameur, Félix Chartreux, Anaïs Fléchet, Annick Foucrier, Jean-Michel Guieu, Hélène Harter, Véronique Hébrard, Catherine Horel, Audrey Kichelewski, Marie-Françoise Lévy, Bernard Ludwig, Antoine Marès, Jean-Philippe Namont, Jenny Raflik, Pierre Singaravélou, Jérémie Tamiatto, Hugues Tertrais, Géraldine Vaughan.

© Institut Pierre Renouvin, 2009

ISSN 1276-8944

Imprimeur : ISI Print - www.isiprint.net

SOMMAIRE

EDITORIAL

Robert Frank

p. 11

SECURITE ET INTEGRATION REGIONALE

Jean-Michel Guieu

- L'« insécurité collective ». L'Europe et la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres

p. 21

Jean-Philippe Namont

- La Petite Entente, un moyen d'intégration de l'Europe centrale ?

p. 45

Émilia Robin Hivert

- Moscou, les communistes français et la construction européenne

p. 57

Jenny Raflik

- La IV^e République et l'OTAN : fidélité à l'Alliance ou revendications nationales ?

p. 77

Mathieu Le Hunsec

- De l'AOF à la CEDEAO : la France et la sécurité du golfe de Guinée, un essai d'approche globale

p. 91

Pierre Journoud

- L'ASEAN et la sécurité en Asie du Sud-Est pendant la Guerre froide
Entre diplomatie officielle et diplomatie informelle

p. 109

Edgardo Manero

- Géostratégie américaine et intégration régionale en Amérique latine : la monnaie de fer

p. 125

Élisabeth du Réau

- Saint-Malo, 4 décembre 1998
Un tournant dans l'histoire des relations franco-britanniques ?

p. 147

COMPTES RENDUS DE COLLOQUES

Vojislav Pavlović

- La crise de Bosnie 1908, cent ans après.
Compte rendu du colloque, 26-27 septembre 2008,
Paris

p. 165

Jean-Philippe Namont

- L'espace tchéco-slovaque, sismographe
de l'Europe au XX^e siècle.
Compte rendu du colloque, 20-21 novembre 2008,
Paris

p. 175

Pierre Journoud

- Les crises en Afghanistan depuis le
milieu du XIX^e siècle.
Compte rendu du colloque, 29 avril 2009, Paris

p. 183

VIE DES CENTRES

Toutes les informations concernant les centres sont disponibles sur le site <http://ipr.univ-paris1.fr>

Centre d'histoire nord-américaine
Directeur : Annick FOUCRIER

Centre de recherches d'histoire de l'Amérique latine et du monde ibérique
Directeur : Annick LEMPÉRIÈRE

Centre de recherches sur l'histoire de l'Europe centrale contemporaine
Directeur : Antoine MARÈS

Centre de recherches sur l'histoire des Slaves
Directeur : Marie-Pierre REY

Centre d'histoire de l'Asie contemporaine
Directeur : Hugues TERTRAIS

Centre d'histoire des relations internationales contemporaines
Directeur : Robert FRANK

Éditorial

ROBERT FRANK

Les articles du présent numéro du *Bulletin* n° 30 présentent une réflexion historique sur la « sécurité », une notion centrale en « relations internationales ». La quête de la sécurité est, en effet, un des ressorts essentiels de la politique étrangère des États pris individuellement, ainsi que de la politique internationale en général, qui inclut bien d'autres acteurs. L'interdépendance entre les États, entre les sociétés, est telle qu'à partir du siècle dernier, celui des guerres mondiales, la question de la sécurité ne peut se poser qu'à l'échelle du monde. Elle produit donc des jeux d'échelles, en faisant interférer les échelons nationaux, l'échelon mondial et, entre les deux, les échelons régionaux. Elle implique aussi bien les militaires, les diplomates, les gouvernements, les décideurs politiques, les organisations internationales, que les opinions publiques, et de plus en plus, la partie structurée de celles-ci, engagée dans l'action internationale : les mouvements militants, les experts et les ONG. Bref, ces articles nous font réfléchir d'abord sur les divers « systèmes internationaux » qui ont tenté d'assurer la sécurité au niveau mondial ou régional, puis sur la place des grandes puissances et des logiques nationales dans ces systèmes, et enfin sur le poids et l'action de la « société civile » au sein de ces derniers.

Au XIX^e siècle, un certain « réalisme » prévalait. Le « système européen » recherchait la sécurité du continent à travers un principe – l'équilibre des puissances – et une pratique – la concertation entre les États pour atteindre et maintenir le *balance of power*. Ces deux éléments constituaient le « concert européen », fait relativement nouveau par rapport au XVIII^e

siècle au cours duquel l'équilibre était également recherché, mais sans que la concertation eût les outils suffisants pour être systématisée. À partir de la fin du XIX^e, à ce réalisme *soft* du concert européen se superpose un réalisme *hard*, celui des systèmes d'alliances, qui change considérablement la donne. L'équilibre et la sécurité sont moins les résultats de la concertation que de la dissuasion diplomatique : chaque membre d'une coalition entend se prémunir contre son adversaire de la coalition d'en face en réunissant autour de lui le plus d'alliés possible. Dans son compte rendu du colloque sur « La crise de Bosnie 1908, cent ans après », Vojislav Pavlović insiste sur l'alternative qui se pose aux gouvernements européens entre concert multilatéral des puissances et système d'alliances. La logique et l'engrenage de la bipolarisation finissent par l'emporter en 1914 avec l'affrontement entre les deux Empires centraux et la Triple Entente : l'équilibre n'est plus un garant de paix, c'est la guerre qui est perçue comme un garant de l'équilibre, chacun voulant assurer celui-ci et sa sécurité dans sa fidélité aux alliances. Après la tragédie de la Grande Guerre, c'est toute cette vieille diplomatie qui est remise en cause, et un certain « idéalisme », incarné par le wilsonisme, domine les esprits. Avec la création de la Société des Nations (SDN), le système international repose sur le principe de « la sécurité collective », qui se met en place dans les années vingt, même si l'usage de l'expression se développe seulement dans les années trente. Jean-Michel Guieu montre comment ce système rompt avec le sacro-saint principe de l'équilibre des puissances : il organise au contraire le « déséquilibre des forces », en menaçant de coaliser l'ensemble des nations contre tout agresseur éventuel. Cette dissuasion reste théorique, car l'automatisme des sanctions et des interventions n'est pas assurée. Après l'échec du protocole de Genève en 1924 qui tentait de remédier à ces faiblesses, les Européens recherchent aussi la sécurité par des voies plus traditionnelles : celle du réalisme *soft* du concert européen à travers et après les accords de Locarno ; celle du réalisme *hard* pratiqué dès 1920 par la France, et maintenu par elle jusqu'à la fin des années trente, à travers son système d'alliances avec les petites et moyennes puissances, bénéficiaires, comme elle, des traités de la

banlieue parisienne de 1919-1920. Les solutions sont moins universelles et plus régionales, comme l'atteste le pacte rhénan de Locarno pour l'Europe occidentale. De même, Jean-Philippe Namont, dans son article sur la Petite Entente entre Tchécoslovaquie, Yougoslavie et Roumanie, montre comment se profile entre ces trois pays dans les années vingt une institutionnalisation de sécurité collective à l'échelle de la région « Europe centrale ». Cet empilement de systèmes, ceux de Genève, de Locarno et de Paris, auquel il convient d'ajouter celui de New York dont le *Stock Exchange*, en assurant l'afflux de dollars en Europe permet de résoudre provisoirement l'épineuse question des réparations allemandes, s'effrite sous les nombreux coups reçus auxquels aucune réplique valable n'est trouvée : le krach de *Wall street* de 1929, en inversant le flux de dollars, change « l'ambiance » – notion chère à l'historien Jean-Baptiste Duroselle – et met fin à la détente en Europe ; l'agression japonaise contre la Chine en 1931 et l'agression italienne en Éthiopie en 1935 montrent l'impuissance du système genevois de sécurité collective ; les coups de force de Hitler entre 1935 et 1939 mettent à mal à la fois le concert locarnien et le système parisien d'alliances. Il est un pays au centre de l'Europe, la Tchécoslovaquie, qui, tel un « sismographe », est très sensible à tous ces bouleversements de l'ordre européen qui la touchent au xx^e siècle pendant les années en « 8 » : « 1918 », sa naissance et l'espérance d'une nouvelle Europe harmonieuse et pacifique ; « 1938 », le début de son dépècement avalisé par la conférence de Munich et la ruine de tous les espoirs nés vingt ans plus tôt (voir le compte rendu qu'a fait Jean-Philippe Namont du colloque de 2008 sur « l'espace tchéco-slovaque », organisé par Antoine Marès). Après la défaite de Hitler en 1945, l'ONU est une nouvelle tentative de sécurité collective à l'échelle mondiale. Mais, la Guerre froide affaiblit très vite cette organisation et oblige à créer d'autres systèmes de sécurité qui ne peuvent plus prétendre à l'universalité. « 1948 » est encore une année où un bouleversement pour la Tchécoslovaquie constitue une secousse pour l'Europe : le coup de Prague confirme la rupture entre l'Est et l'Ouest et les questions militaires s'inscrivent dans une logique bipolaire. Du côté oriental, les choses sont à

la fois simples et brutales. Même s'il ne faut pas sous-estimer la force d'attraction du communisme sur une partie des sociétés européennes, la répression a été un recours essentiel pour les Soviétiques et la sauvegarde de leur ordre régional : 1953 à Berlin, 1956 à Budapest et « 1968 » – encore une année en « 8 » – à Prague. Du côté occidental, l'hégémonie américaine s'exerce plutôt comme un « Empire sur invitation », pour reprendre l'expression de Geir Ludestad¹. L'OTAN est à la fois : un système traditionnel d'alliances ; un concert de puissances démocratiques – imparfait aux yeux de la France qui revendique un rôle plus grand au sein d'un directoire jusqu'alors limité à la concertation américano-britannique – ; un système d'assistance mutuelle avec une dimension de sécurité collective contre l'agresseur éventuel, l'URSS ; et, ce qui est tout à fait nouveau, un système « intégré » de défense, surtout à partir de la guerre de Corée, comme nous le précise l'article de Jenny Raflik. La capacité de protection que détiennent les États-Unis assure leur prépondérance qui est à la fois acceptée, voulue et redoutée – à des degrés divers – par les États de l'Europe de l'Ouest. Parce qu'ils éprouvent ces sentiments mêlés, les Européens recherchent une solution régionale et européenne compatible avec le cadre atlantique et occidental. Cette solution commence à se concrétiser après la fin de la Guerre froide seulement, nous rappelle Élisabeth du Réau, lorsque Français et Britanniques ont trouvé, à Saint-Malo en 1998, un compromis entre leurs positions jusqu'alors divergentes : les seconds donnaient traditionnellement priorité à l'Europe atlantique, les premiers à l'Europe européenne. La synthèse obtenue vise à consolider une identité européenne de défense, dotée « d'une capacité autonome d'action », qui reste néanmoins complémentaire de l'Alliance atlantique. De fait, pendant et après la Guerre froide, la question de la sécurité renvoie à celle de l'identité régionale. La raison, relativement simple, est à chercher du côté des jeux d'échelle : la solution universelle est trop difficile à mettre en place ; les solutions nationales sont nettement insuffisantes, et la

¹ Geir Ludestad, « Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952 », *Journal of Peace Research*, vol. 23, n° 3, (septembre 1986).

solution de la sécurité assurée par l'hégémonie de chaque superpuissance dans son camp ou par l'unique hyperpuissance après 1991 est efficace, sans être satisfaisante pour les indépendances et les identités nationales. D'où, pour les démocraties européennes, la solution à la fois supplémentaire, complémentaire et intermédiaire de la sécurité régionale. De ce point de vue, l'ASEAN, nous explique Pierre Journoud, a des points communs avec l'Europe. Cette association est née en 1967 de la volonté des pays membres de se défendre contre le communisme dans le contexte de la guerre du Vietnam. Elle s'inscrit sous la protection américaine, tout en recherchant, après de nombreuses années d'expérience, une voie spécifique qui l'affranchisse d'une tutelle trop étroite des États-Unis. Cette même ambivalence de convergences et de divergences avec l'État dominant est observée par Edgardo Manero dans son article sur les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine depuis les années quatre-vingt-dix.

Les logiques et les « sensibilités » nationales ont effectivement leur importance, aussi bien chez les puissances qui exercent une action stabilisatrice dans ces systèmes régionaux de sécurité que dans les pays qui en bénéficient et parfois s'en irritent. La France joue un rôle actif pour assurer celle de l'Afrique de l'Ouest, tenant ainsi encore une place de grande puissance dans cette région. Après les indépendances africaines de 1960, elle maintient son soutien dans un cadre bilatéral. À partir des années quatre-vingt-dix, comme l'écrit Mathieu Le Hunsec, elle préfère impliquer d'autres partenaires de l'UE et le cadre devient eurafricain : en 1998, le concept français RECAMP (REnforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) se multilatéralise et devient un instrument de double intégration régionale, au niveau de la sécurité africaine et de la politique extérieure européenne. Pour la sécurité militaire de l'Europe, c'est évidemment le poids de l'Amérique qui est décisif : celle de l'Europe occidentale pendant la Guerre froide et celle de toute l'Europe après 1991. La France qui, après 1945 et hors de l'Afrique, n'est plus

qu'une puissance moyenne, a construit une double logique qui est d'accepter cette prééminence américaine, tout en essayant de la combiner avec une certaine marge pour son indépendance nationale. À propos de celle-ci, Jenny Raflik nous dit que la IV^e République est finalement aussi vigilante que la V^e ; elle se sert seulement davantage du cadre multilatéral de l'Alliance pour atténuer les tensions franco-américaines, alors que de Gaulle préfère la dramatisation d'un face-à-face bilatéral de crise. Pour la logique britannique, nous l'avons déjà suggéré, il n'y avait point de salut, avant 1998, hors du parapluie américain. Lors du compromis de Saint-Malo, la France a arraché à la Grande-Bretagne une concession importante en lui faisant accepter le principe de « l'autonomie » de la force d'action européenne. Il faut dire que l'échec de l'UE en Bosnie et la nécessité humiliante de faire appel aux États-Unis pour assurer la sécurité dans les Balkans, alors qu'il n'y avait plus de menace soviétique, ont persuadé Tony Blair de conclure cet « accord historique » (article d'Élisabeth du Réau). Traditionnellement plus atlantiste que la France, plus européenne que le Royaume-Uni, l'Allemagne se retrouve aisément dans cette nouvelle logique du juste milieu et elle joue un rôle dans la mise en forme européenne de l'accord de Saint-Malo lors des conférences de Cologne en juin et d'Helsinki en décembre 1999. De fait, dès sa naissance en 1949, la RFA a eu cette double logique nationale d'intégration : dans l'OTAN pour sa sécurité, où son entrée est effective en 1955 ; dans la construction européenne, dès 1950, pour sa prospérité et son influence, pour la reconnaissance de son identité allemande nouvelle et pacifique. Cette politique heurte de plein fouet la logique soviétique. L'URSS redoute plus que tout le relèvement de l'Allemagne qui renforce ainsi ce « bloc occidental », si menaçant à ses yeux (article d'Émilie Robin Hivert). Là est un des ressorts qui met la question allemande au cœur de l'engrenage de la Guerre froide : ce qui est bon pour la RFA et la sécurité de l'Ouest apparaît comme un danger pour la sécurité de l'Est, et toute velléité soviétique d'affaiblir l'Allemagne occidentale augmente en retour la vigilance et la cohésion du camp démocratique. L'équilibre trouvé au niveau paneuropéen dans les années soixante-dix, avec l'*Ostpolitik* et

l'acte d'Helsinki de 1975 est à recréer après la chute du mur de Berlin en 1989 et la disparition de l'URSS en 1991. Dans cette nouvelle configuration, l'Allemagne unie joue un rôle croissant dans l'OTAN et dans la construction de l'Europe de la défense. Le cas de l'action des États-Unis en Amérique latine est paradoxal, nous explique Edgardo Manero : dans la logique nationale de l'« hégémon », cette région est un enjeu stratégique crucial, tant elle est voisine, mais elle n'est pas dans les priorités de l'agenda politique américain, passant derrière l'Asie, le Moyen-Orient et l'Europe, car elle est moins engagée dans les grandes tensions du monde. Depuis les années quatre-vingt-dix, cependant, Washington y renforce ses alliances militaires. En 2008, la IV^e flotte, désaffectée depuis 1945, est même réactivée au large des côtes latino-américaines à la fois contre le terrorisme et le trafic de drogue. L'objectif est de veiller à gérer le « désordre global », en tentant de faire triompher partout, dans les différentes organisations régionales du monde, y compris et surtout celles de son voisinage, le modèle alliant « démocratie » et « marché », stratégie qui est loin de faire l'unanimité des États du continent sud-américain.

La sécurité n'est donc pas seulement militaire. Elle a aussi des fondements économiques, politiques et sociaux. Voilà pourquoi les « sociétés civiles » ne sont pas inactives, loin s'en faut, dans les affaires de sécurité. Les travaux de Jean-Michel Guieu, ainsi que ceux de Christian Birebent, ont montré l'importance des militants pacifistes, des mouvements de soutien à la SDN et des mouvements européistes dans l'émergence de l'idée et de la pratique de « sécurité collective »². Ce militantisme qui continue après 1945 en faveur de l'unité européenne a précédé la construction effective de l'Europe et l'a accompagnée. Il convient d'ailleurs

² Jean-Michel Guieu, *Le Rameau et Le Glaive. Les militants français pour la Société des Nations*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008 ; Christian Birebent, *Militants de la paix et de la SDN : les mouvements de soutien à la Société des Nations en France et au Royaume-Uni, 1918-1925*, Paris, L'Harmattan, 2007.

de se demander si le mouvement européen, déçu par le décalage entre la réalité et le rêve, n'a pas décliné dans les décennies suivantes au fur et à mesure des réalisations communautaires qui ont conduit à la création de l'UE. Il faut en tout cas se poser la question des changements de cette société civile œuvrant en faveur de l'Europe depuis une trentaine d'années : elle paraît très différente du mouvement européen traditionnel des années cinquante ou soixante. Pour l'ASEAN, Pierre Journoud explique comment la construction régionale s'est effectuée d'abord par en haut, sans soutien ou action de la société civile, contrairement au cas européen. En revanche, à partir des années quatre-vingt, il en va tout autrement. Une véritable diplomatie informelle, fondée sur des *think tanks* et des ONG, s'est mise en place pour penser la sécurité de l'Asie du sud-est dans le contexte de l'après-guerre du Vietnam et pour aider à la construire. En 1988, l'ASEAN ISIS (AI) est créée (ASEAN Institutes of Strategic and International Studies), constituant un réseau informel et transnational d'experts entendant peser sur les décisions des gouvernements pour développer la coopération en faveur d'un nouvel ordre régional : en 2003, l'affirmation par les États membres d'une « Communauté de sécurité » comme un des piliers de l'ASEAN est un résultat à mettre au crédit de l'action et de l'influence de l'AI. De même que la sécurité n'est pas seulement l'affaire des militaires, la diplomatie n'est pas seulement l'affaire des diplomates et des décideurs politiques officiels. La problématique des « forces profondes », chère à Pierre Renouvin, qui a permis de sortir des strictes approches diplomatiques, est donc bien d'actualité. D'une façon générale, négliger en politique extérieure les forces vives d'une société, c'est s'exposer aux plus grandes déconvenues. Dans son compte rendu du colloque de 2009 consacré aux crises de l'Afghanistan depuis le milieu du XIX^e siècle, Pierre Journoud nous fournit un exemple éclairant. Dans la guerre qu'il conduit dans ce pays, le président George W. Bush n'a pas appliqué la doctrine Weinberg-Powell qui prenait en considération les forces sociales afghanes et prévoyait une politique de *nation building*. En préférant des « tactiques d'appui-feu », il a ruiné toute tentative de « conquête des cœurs et des esprits » avec des opérations militaires qui

ont accru les souffrances des populations et, de ce fait, favorisé le grand retour d'influence des talibans. Cela dit, il convient maintenant d'élargir le champ d'analyse des « forces profondes », car bien des recherches ont changé la perspective sous laquelle Pierre Renouvin les étudiait. Il convient, en particulier, d'appréhender les différents « espaces de circulation » dans lesquelles elles s'exercent. Comme le montre le cas du réseau de l'ASEAN ISIS, il ne suffit pas de les mesurer dans les espaces nationaux et dans leur rapport à chacune des politiques étrangères des gouvernements. Elles doivent être évaluées également dans leur dynamique *transnationale*, même dans les affaires de sécurité qui ne peuvent plus être considérées comme étant du ressort exclusif des États.

Un dernier mot. Jusqu'alors, le *Bulletin* se présentait sous deux formes : une version « papier » et une version « en ligne ». Le présent numéro est le dernier à être imprimé : à partir du numéro 31, le *Bulletin* sera exclusivement une publication électronique. Il gardera sa vocation : promouvoir la recherche en histoire des relations internationales dans l'esprit de celui qui lui donne son nom – Pierre Renouvin –, renouveler les problématiques dans ce champ en donnant la priorité aux jeunes chercheurs et à la présentation de leurs travaux, tout en s'ouvrant aux articles d'historiens confirmés ; bref, rester un lieu de dialogue scientifique intergénérationnel.

L'« insécurité collective » L'Europe et la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres

JEAN-MICHEL GUIEU ·

« [...] ce ne sont là que peccadilles vénielles à côté du péché mortel dont vit surtout [la Société des Nations], péché mortel seulement pour les peuples qui croient en elle : l'organisation de l'insécurité (*sic*) collective que, par application de son seul principe immuable, le travestissement de toutes choses en leur contraire, elle appelle la sécurité collective. Là est l'origine de la crise actuelle et, si on n'y pourvoit à temps, des catastrophes prochaines »¹.

Cette violente diatribe que l'ancien ambassadeur Saint-Aulaire rédige contre la Société des Nations, également qualifiée dans ce même texte de « Summum Du Néant » ou de « cancer de l'Europe », est publiée au lendemain du conflit italo-éthiopien, à un moment où la sécurité collective subit l'un de ses plus graves échecs. Cette faillite des institutions genevoises dans les années 1930 explique la désaffection persistante des historiens, notamment français, pour l'étude de « ces lieux de décadence, [ceux-ci] préférant s'occuper des Puissances, véritables organisatrices des relations internationales. [...] La légende noire de la SDN était née ; on oublia bien vite Genève et ses stériles débats »².

· Jean-Michel Guieu est maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre de l'UMR IRICE.

¹ Comte de Saint-Aulaire, *Genève contre la paix*, Paris, Plon, 1936, p. 161-162.

² René Girault, « Encore une nouvelle histoire des relations internationales : l'histoire des organisations internationales », *Relations internationales*, n° 75, automne 1993, p. 273. Malgré un certain nombre de thèses de doctorat soutenues à l'Institut Pierre Renouvin (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne),

L'échec final de la Société des Nations ne doit pourtant pas constituer l'unique grille de lecture de son histoire, qui n'était pas écrite dès ses premiers mois de fonctionnement... Certes pour l'aspect qui nous intéressera le plus ici, celui de la sécurité en Europe durant l'entre-deux-guerres, il ne faudra pas nous dissimuler ses dramatiques échecs, mais aussi se rappeler qu'elle fut la première tentative d'institutionnalisation du principe de sécurité collective, « but prédominant », « idéal suprême » du « mouvement en faveur d'une organisation internationale au xx^e siècle »³, principe que la Charte des Nations unies reprendra en 1945.

Rappelons que la création de la Société des Nations, dont le pacte a été adopté par la Conférence de la paix le 28 avril 1919, avait pour ambition de faire naître, certes dans le cadre existant du système des États souverains, un nouvel ordre international. Selon la formule de Léon Bourgeois, « de l'horreur de quatre années de guerre avait surgi, comme une suprême protestation, une idée nouvelle qui s'imposait d'elle-même aux consciences : celle de l'association nécessaire des États civilisés pour la

les propos de René Girault restent encore largement valables aujourd'hui. Parmi ces travaux qui ont contribué à renouveler notre connaissance de la Société des Nations, on citera l'étude de Scott G. Blair sur le rôle de la France dans l'élaboration du Pacte de la Société des Nations (thèse non publiée, 1992), celle de Jean-Jacques Renoliet sur l'Institut international de coopération intellectuelle (*L'Unesco oubliée : la Société des nations et la coopération intellectuelle, 1919-1946*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999), celle de Dzvoninar Kévonian sur le Haut-commissariat de la SDN pour les réfugiés (*Réfugiés et diplomatie humanitaire. Les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004) ou encore notre étude sur les militants français pour la Société des Nations (*Le Rameau et le Glaive. Les militants français pour la Société des Nations*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2008).

³ Inis L. Claude, *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, London, 1964, 3^e édition, p. 223, cité dans George W. Egerton, « Collective Security as Political Myth: Liberal Internationalism and the League of Nations in Politics and History », *The International History Review*, vol. 5, n° 4, novembre 1983, p. 475 (traduction de l'auteur).

défense du droit et le maintien de la paix »⁴. Fille de la Grande Guerre, la SDN n'aurait certainement pas vu le jour sans l'engagement déterminant du président américain Woodrow Wilson, car « c'est vraiment lui qui a placé cette notion au premier rang des conceptions internationales »⁵. L'idée était certes ancienne, débattue notamment par les congrès pacifistes d'avant-guerre, mais c'est bien Wilson qui l'imposa dans les négociations de paix de 1919, voulant faire de cette future organisation la clef de voûte de la révolution qu'il entendait faire subir aux relations internationales. La paix devait être désormais maintenue par une pratique nouvelle, aux antipodes de la sécurité par l'équilibre des forces entre les États, conception qui avait marqué jusque-là le système international. Au XIX^e siècle, la sécurité en Europe reposait ainsi sur un système informel de règles de conduite établies entre les grandes puissances, baptisé « concert européen » ; mais la Grande Guerre l'avait fortement remis en cause et il était désormais accusé d'avoir favorisé l'impérialisme des grandes puissances – au détriment des nationalités opprimées – et d'avoir été à l'origine du grand cataclysme mondial. Il fallait donc mettre un terme à l'« anarchie européenne », selon le terme forgé par le Britannique G. Lowes Dickinson⁶, et organiser la paix sur des bases nouvelles. La Société des Nations et la « sécurité collective » représentaient désormais l'espoir d'une paix durable.

Ce terme de « sécurité collective » n'était pas encore en usage dans les années 1920, son emploi ne se développant que dans les années 1930⁷,

⁴ Léon Bourgeois, *Les raisons de vivre de la Société des Nations, Communication de M. Léon Bourgeois au Comité Nobel du Parlement norvégien*, Châlons-sur-Marne, Imprimerie-Librairie de l'Union républicaine de la Marne, 1923, p. 4.

⁵ Margaret Macmillan, *Les artisans de la paix*, Paris, J.-Cl. Lattès, 2006, p. 49.

⁶ Goldsworthy Lowes Dickinson, *The European Anarchy*, London, 1916.

⁷ Il semble que le terme de sécurité collective ait été employé la première fois par le ministre des Affaires étrangères tchécoslovaque, Édouard Beneš, à l'occasion des débats sur le Protocole de Genève à l'automne 1924. Sur ce point, voir George W. Egerton, art. cité, p. 503, note 20.

époque marquée par la montée de tous les périls. En 1936, le sénateur et pacifiste belge, Henri Rolin, en a, par exemple, donné une définition précise et exigeante, à l'occasion d'un discours devant le Sénat belge :

« Aux doctrines de violence, le pacte répond de la façon la plus catégorique par une opposition sans merci et dresse les membres de la Société des Nations dans des engagements de commune résistance, pour conjurer, par l'effort de tous, la menace que de telles doctrines font courir aux pays pacifiques. C'est cela, la sécurité collective. Elle doit assurer le maintien de la paix, à la condition qu'elle soit acceptée par le plus grand nombre ; acceptée non pas comme une théorie verbale et sentimentale, mais comme un dur devoir de solidarité ; il faut qu'elle soit certaine dans son exécution et dans son application »⁸.

La « sécurité collective » ne repose donc plus sur l'équilibre des forces, mais plutôt sur le déséquilibre des forces, celles rassemblées par l'ensemble des membres de la Société des Nations contre celles du ou des agresseurs potentiels, tout acte d'agression contre un membre équivalant à une agression contre tous les autres, pouvant entraîner des mesures de rétorsion collectives (économiques voire militaires), mais seulement après l'épuisement des tentatives de règlement pacifique.

Ce nouveau système, aux prétentions universelles, devait donc notamment garantir la sécurité de la nouvelle Europe, espace où les germes de futurs conflits étaient certainement les plus nombreux. En outre, la SDN était assez largement européanisée du fait de la composition de ses membres. Comment les États du vieux continent allaient-ils penser leur sécurité dans ce nouveau système international ; et comment, face aux carences de plus en plus évidentes de l'universalisme genevois, la dimension de l'intégration régionale allait-elle se trouver progressivement réintroduite dans les efforts en vue de garantir la paix ?

⁸ Extrait d'un discours prononcé par Henri Rolin devant le Sénat belge, 5 février 1936, et cité dans Michel Waaelbroeck, *Henri Rolin et la sécurité collective dans l'entre-deux-guerres*, Bruxelles, Éditions Bruylant/Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, p. 173.

Les espoirs incertains d'une sécurité européenne garantie par la Société des Nations

Le Pacte de la SDN ou le triomphe des conceptions anglo-américaines

Parmi les lourdes tâches que la Société des Nations se vit confier, la plus importante fut incontestablement celle de préserver la paix et la sécurité internationale par l'action collective de ses États membres en cas d'agression. Même si son Pacte ne dessinait pas un système de sécurité *européen* à proprement parler, c'est bien entendu l'Europe, durement ravagée par la guerre et profondément remaniée dans ses frontières, qui devait profiter au premier chef de l'action bénéfique de ce nouvel instrument de sécurité et de concertation internationale. L'article 10 du Pacte de la SDN stipulait, en effet, que « les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société ». C'est d'ailleurs cet article qui permit au parti républicain aux États-Unis d'alarmer l'opinion publique et de faire échouer l'adhésion américaine à la Société des Nations. De leur côté, les Canadiens tentèrent activement au début des années 1920 de faire supprimer cet article !

Mais les moyens prévus pour le faire respecter étaient cependant trop faibles : l'article 15, en cas de différend, exigeait l'unanimité des membres du Conseil (en dehors des parties) pour faire obligation aux membres de la SDN de ne pas attaquer celui qui se soumettrait aux recommandations de Genève (mais on n'avait pas prévu d'assistance obligatoire au pays qui obéirait à la SDN...). Si le Conseil ne parvenait pas à l'unanimité, chacun retrouvait sa liberté d'action totale : il pouvait rester neutre ou prendre parti pour l'un ou l'autre des adversaires. Quant à l'article 16, il stipulait seulement, en cas d'agression, l'obligation de participer aux sanctions économiques et financières et d'accorder le libre passage aux troupes de la

SDN ; une action militaire ne pouvait faire l'objet que d'une recommandation du Conseil, votée à l'unanimité, que chaque État était ensuite libre de suivre ou non...

En fait, ces dispositions consacraient la victoire, lors de la négociation du Pacte, des conceptions anglo-américaines au détriment des idées françaises qui prônaient une SDN forte et disposant d'un état-major international permanent. Américains et Britanniques refusaient, en effet, de substituer aux militarismes nationaux un nouveau militarisme international. C'était la procédure de conciliation prévue par le Pacte et sa publicité qui devaient assurer la paix, l'opinion publique étant pour eux la meilleure garantie de la sécurité internationale. En outre, le désarmement général prévu par l'article 8 du Pacte devait résoudre définitivement le problème de la sécurité européenne.

On comprend, alors, que la désillusion ait été grande du côté français, même chez ceux qui s'étaient faits pendant la guerre les champions de l'idée de Société des Nations, à l'instar d'un Ferdinand Buisson, président de la Ligue des Droits de l'Homme, qui confessa avoir « espéré tout autre chose. L'admirable esquisse tracée par le président Wilson dans ses messages et ses discours nous avait habitués, en pleine guerre, à une conception organique de la paix très différente de celle qui a finalement prévalu »⁹. Son collègue, Victor Basch, écrivait même plus sévèrement : « Ce qu'on nous donne n'est pas ce que nous avons le droit d'attendre comme rançon du sacrifice de tant de vies »¹⁰.

Léon Bourgeois, le représentant officiel de la France au sein de la Commission de la Société des Nations lors de la Conférence de la paix, dut admettre que « la France n'[avait] pas obtenu gain de cause à la

⁹ Ferdinand Buisson, « Le pacte de la Société des Nations, Lettre du comité central aux sections », *Bulletin officiel de la ligue des Droits de l'Homme* (ci-après *BOLDH*), 1^{er} mai 1919, p. 355-356.

¹⁰ Propos de Victor Basch tenus devant la séance du 23 mai 1919 du Comité central de la Ligue des droits de l'Homme, *BOLDH*, 15 décembre 1919, p. 1143.

Conférence de la paix »¹¹. Dans son rapport présenté au Sénat le 3 octobre 1919, il reconnaissait que les dispositions prévues par le Pacte pour empêcher la guerre étaient insuffisantes et que celle-ci « en droit, n'[était] pas interdite »¹². « Pas de gendarmerie internationale. Pas d'arbitrage obligatoire. Voilà les deux lacunes les plus frappantes, les plus troublantes »¹³, constatait avec regret Célestin Bouglé, professeur d'économie sociale à la Sorbonne.

Une institution abandonnée à la mésentente croissante franco-britannique

Cette jeune Société des Nations eut de surcroît à subir, dès le départ, le poids de la défection américaine, le président Wilson ne parvenant pas à faire ratifier dans son propre pays le traité de Versailles, dont le Pacte constituait le préambule. Les ambitions universalistes de la SDN furent alors sévèrement battues en brèche, alors même que la nouvelle organisation semblait prendre les allures d'un club des vainqueurs, les Allemands en étant notamment exclus. Le principe de la sécurité collective n'impliquait-il pas pourtant que l'adversaire potentiel soit associé le plus vite possible au système ? Le sort de la Société des Nations se retrouvait donc placé sous la tutelle de deux nations, alliées durant la guerre, et de plus en plus divergentes depuis la paix, une France obsédée par le péril allemand et un Royaume-Uni de plus en plus désireux de se désengager des affaires continentales et de se tourner vers son Empire.

De plus, le nouveau système de la Société des Nations se trouvait en compétition avec l'ancien système de coopération entre les Alliés (Conseil suprême des puissances alliées et conférence des Ambassadeurs). La

¹¹ Léon Bourgeois, *Le traité de paix de Versailles*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1919 (2^e ed.), p. 30.

¹² *Ibid.*, p. 28.

¹³ Célestin Bouglé, « Une chose vivante », *La Dépêche*, 5 juillet 1919, p. 1.

question des réparations, qui empoisonna les rapports franco-allemands au début des années 1920, était ainsi réglée par la commission des réparations et ne fut pas portée à la connaissance de la SDN. En 1923, dans l'affaire de Corfou¹⁴ qui l'opposait à la Grèce, l'Italie récusait l'organisation genevoise menaçant de se retirer de la SDN si cette dernière cherchait à appliquer le Pacte à ses dépens, arguant que le problème relevait de la compétence de la Conférence des ambassadeurs. Paralysé par la mésentente franco-britannique, le Conseil de la SDN abdiqua ses responsabilités et Mussolini accepta d'évacuer l'île contre des excuses de la Grèce et le versement d'une indemnité de cinquante millions de liras. « Le Conseil était impuissant dès lors qu'une grande puissance était en cause »¹⁵.

C'est pourquoi la SDN parvint généralement à gérer convenablement les litiges entre petites puissances (par exemple l'affaire des Îles d'Aland entre la Finlande et la Suède en 1920-1921 ou le conflit gréco-bulgare en 1925) – à l'exception toutefois du coup de force polonais sur le territoire lituanien de Vilna en 1920 : dans cette affaire, le Conseil de la SDN se refusa à condamner la Pologne, ne souhaitant pas « affaiblir la position diplomatique d'un État qui, à l'époque, se trouvait militairement en guerre avec la Russie des Soviets et ce d'autant plus que l'État en question bénéficiait du soutien constant de la France »¹⁶...

¹⁴ Conflit opposant le jeune régime mussolinien à la Grèce, à la suite de l'assassinat en territoire grec du général italien Tellini et de trois autres membres de la commission établie par la Conférence des ambassadeurs aux fins de la démarcation des frontières de l'État albanais et la Grèce. Mussolini se saisit de cet incident mineur pour bombarder la forteresse grecque de Corfou et occuper l'île à titre de gage.

¹⁵ Pierre Gerbet (dir.), *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, p. 58.

¹⁶ Victor-Yves Ghebali, « La gestion des conflits internationaux par la Société des Nations : Rétrospective critique », *Études internationales*, vol. 31, n° 4, 2000, p. 682.

Le recours à la politique traditionnelle des alliances

La Société des Nations n'apportait donc pas aux États européens des garanties de sécurité suffisantes et les partisans français les plus convaincus de l'idée de Société des Nations regrettaient que le « pacifisme idéaliste et utopique anglo-saxon »¹⁷ n'ait pas doté l'organisation genevoise d'une force internationale : « La justice sans la force est impuissante » dit encore Pascal ; et il ajoute « La force sans la justice est tyrannique »¹⁸. Un commentaire britannique du Pacte de la Société des Nations, reconnaissait d'ailleurs explicitement, dès 1919, l'insuffisance des garanties dont bénéficiaient les États membres en cas d'agression soudaine et appelait les États à compter plutôt sur leurs propres forces en cas de péril imminent :

« Il est vrai, qu'à défaut d'une solide force de frappe internationale, prête à une action immédiate dans n'importe quelle région du monde, les membres de la SDN doivent prendre leurs dispositions pour assurer immédiatement leur légitime défense contre toute force qui pourrait être brusquement rassemblée contre eux, en s'appuyant sur des arrangements conclus auparavant avec leurs voisins dans ce but. Il n'y a rien dans le Pacte (cf. art. 21) qui puisse interdire les accords défensifs entre États, tant qu'ils sont réellement et uniquement défensifs, et que leur contenu est rendu public. [...] Pour répondre au premier choc d'une agression brutale, les États doivent par conséquent compter sur leur propre résistance et l'aide de leurs voisins »¹⁹.

¹⁷ Georges Scelle, « Rapport sur l'état actuel de la Société des Nations », in *Le X^e Congrès national de la paix (Paris, 5-6 mai 1923)*, Documents officiels recueillis par Lucien Le Foyer, Paris, 1923, p. 19.

¹⁸ Théodore Ruysen, « On ne réalisera le désarmement moral des peuples que s'ils se sentent défendus par une force internationale », *Progrès Civique*, 15 décembre 1923, p. 10.

¹⁹ « The Covenant of the League of Nations, with a commentary thereon, presented to Parliament by command of His Majesty », (juin 1919), in *The League of Nations starts – An outline by its organisers*, London, Macmillan, 1920, p. 235 (traduction de l'auteur).

La France se sentait particulièrement vulnérable en raison des dispositions insuffisantes du pacte de la SDN cumulées à l'échec des traités de garantie américain et britannique – sur lesquels elle comptait beaucoup pour assurer sa sécurité –, en raison du refus par le Sénat américain de ratifier le traité de Versailles. Elle allait donc rapidement recourir au moyen traditionnel des alliances politico-militaires, qu'elle conclut avec un certain nombre d'autres États bénéficiaires du règlement de la paix (la Belgique en 1920, la Pologne en 1921, la Tchécoslovaquie en 1924, la Roumanie en 1926, la Yougoslavie en 1927), dans le but d'encercler le Reich. Elle chercha également à obtenir une alliance avec la Grande-Bretagne et cela devint un sujet récurrent dans les relations entre les deux puissances. Or, la Grande-Bretagne, elle, se sentait en sécurité depuis le désarmement naval de l'Allemagne et ne ressentait pas le besoin de s'impliquer davantage dans les affaires du continent. La France ne renonça pas pour autant à perfectionner les mécanismes de la Société des Nations et elle mena en ce sens une politique active à Genève.

Entre insuffisances de la sécurité collective et retour au « concert européen »

L'antagonisme franco-britannique et les difficultés d'aboutir à une solution universelle pour renforcer la sécurité collective

Les rédacteurs du Pacte de la SDN avaient imaginé que le désarmement général, prévu à l'article 8, serait de nature à assurer définitivement la sécurité en Europe. Pourtant, un certain nombre d'États, au premier rang desquels se plaçait la France, considéraient que le désarmement n'était pas possible sans obtenir en retour une garantie précise de secours en cas d'agression. Avant de désarmer il fallait mettre sur pied un système de garanties collectives et c'est pourquoi la commission temporaire mixte de la Société des Nations pour la réduction des armements (CTA) prépara un

projet de traité d'assistance mutuelle, le plan Cecil-Réquin, qui fut entériné par la IV^e Assemblée de la SDN en septembre 1923. Cette assistance mutuelle s'exercerait selon deux moyens : une garantie générale pour tous les États, qui entrerait en vigueur après la réduction des armements ; des traités spéciaux, qui n'engageraient que certains d'entre eux. Le projet se heurta cependant à diverses objections, notamment celles formulées en juillet 1924 par le gouvernement travailliste de MacDonald.

Le nouveau président du Conseil français, Édouard Herriot s'efforça, en septembre 1924, de relancer à Genève les efforts en vue de préciser les mécanismes de la sécurité collective, préalable nécessaire au désarmement général. Il utilisa la formule célèbre « arbitrage, sécurité, désarmement » : l'arbitrage obligatoire devait conduire à la sécurité, et cette sécurité pourrait permettre de procéder au désarmement. C'est sur ces principes que fut rédigé un « Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux », adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale de la SDN, le 2 octobre 1924, et qui représentait une avancée significative en matière de sécurité collective : le refus de l'arbitrage était assimilé à une agression et l'assistance militaire était obligatoire, dès lors qu'elle serait décidée par les deux tiers du Conseil. Hélas, sous la pression des dominions et des États-Unis, les conservateurs britanniques, de retour au pouvoir, refusèrent de ratifier ce texte. « Décidément la sécurité en Europe ne s'appuierait pas prioritairement sur la SDN, et on en revint à une notion de sécurité collective incluant l'Allemagne, sur la base d'accords diplomatiques de nature plus traditionnelle que la SDN »²⁰ : ce furent les accords de Locarno.

²⁰ Georges-Henri Soutou, « L'Allemagne dans les projets de sécurité collective de l'entre-deux-guerres », in Anne-Claire de Gayffier-Bonneville (dir.), *Sécurité et coopération militaire en Europe, 1919-1955*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 68.

Locarno ou le retour aux solutions régionales

Faute de pouvoir orienter la SDN vers un système de sécurité suffisamment efficace, la conclusion d'accords régionaux pouvait offrir des garanties substantielles de sécurité aux États signataires. C'est dans cet esprit que fut signé à Locarno, en octobre 1925, un certain nombre de textes, dont le plus important fut le « pacte rhénan », par lequel l'Allemagne, désormais ralliée à la sécurité collective, reconnaissait librement ses nouvelles frontières avec la France et la Belgique, ainsi que la démilitarisation de la Rhénanie ; ces trois puissances renonçaient à la guerre pour réviser ce statu quo ; l'Angleterre et l'Italie se portaient garantes de ces engagements. Les défenseurs de la SDN voulurent y voir l'application au niveau régional de l'esprit du défunt Protocole de Genève : pour Joseph Paul-Boncour, qui en fut le rapporteur à la Chambre des députés, les accords de Locarno étaient la « première réalisation partielle du protocole et justement sur la Vistule et sur le Rhin, c'est-à-dire sur les points de l'Europe où les risques de conflits demeurent les plus pressants »²¹. À la suite de Locarno, l'Allemagne faisait, en septembre 1926, son entrée à Genève et devenait donc un acteur à part entière du système esdénien, sauf que le ralliement de Berlin à la sécurité collective devait surtout servir ses buts révisionnistes et que l'Allemagne n'était tenue d'exécuter les obligations de l'article 16, que « dans une mesure qui soit compatible avec sa situation militaire, et qui tienne compte de sa position géographique »²².

Ces accords de Locarno ne représentaient-ils pas plutôt un affaiblissement du système de sécurité de la SDN ? Il ne s'agissait pas, en effet, d'un accord général, mais d'un accord conclu entre grandes

²¹ Joseph Paul-Boncour, « Du Protocole de Genève aux accords de Locarno », *La Dépêche*, 22 février 1926, p. 1.

²² « Accords de Locarno - VII. Annexe F : Projet de lettre à la délégation allemande », *L'Europe nouvelle*, n° 401, 24 octobre 1925, p. 1427-1428.

puissances européennes, de surcroît en dehors de Genève, et qui ne garantissait pas les frontières orientales de l'Allemagne et créait donc un « différentiel de sécurité entre l'Ouest et l'Est de l'Europe »²³. De ce point de vue, note Georges-Henri Soutou, Locarno correspondait précisément à la stratégie britannique : « découpler l'Est et l'Ouest de l'Europe au point de vue de la sécurité et occuper une position d'arbitre entre la France et l'Allemagne »²⁴.

Locarno fondait surtout « un nouveau concert européen » en « [investissant] la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne d'un rôle prééminent dans la gestion de l'ordre européen » et en « [établissant] entre elles les bases d'une concertation permanente »²⁵. Sara Steiner évoque, elle aussi, ce glissement de la SDN des idéaux wilsoniens vers un système plus pragmatique de « Concert »²⁶, le système genevois ne se substituant pas à la politique des grandes puissances mais leur servant plutôt d'auxiliaire²⁷. De ce fait, un certain malaise commençait à grandir parmi les défenseurs de la SDN et il éclata au grand jour avec la démission d'Henry de Jouvenel qui, en juillet 1927, abandonna ainsi sa place au sein de la délégation française à Genève, dont il était membre depuis 1922. Il se refusait, en effet, à assister au triomphe de la diplomatie bilatérale et à la multiplication des traités particuliers, dénonçant une SDN vidée d'une

²³ Georges-Henri Soutou, « La notion de sécurité collective en Europe, des accords de Locarno au Pacte atlantique », in Anne-Claire de Gayffier-Bonneville (dir.), *op. cit.*, p. 22.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Georges-Henri Soutou, « L'ordre européen de Versailles à Locarno », in Georges-Henri Soutou et Claude Carlier (dir.), *1918-1925 : Comment faire la paix ?*, Paris, Économica, 2001, p. 324.

²⁶ Voir Zara S. Steiner, *The Lights That Failed: European International History, 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 630.

²⁷ Zara S. Steiner, *op. cit.*, p. 299.

partie de sa substance et devenant une sorte d'« Académie des Nations » ou d'« Association des grandes puissances »²⁸.

La sécurité par la fédération européenne ?

Les imperfections de Genève incitèrent l'inamovible ministre français des Affaires étrangères, Aristide Briand, à tenter une nouvelle fois, en 1927, de ramener les États-Unis aux côtés de la France dans le maintien de la paix en Europe, leur proposant la négociation d'un pacte franco-américain. Mais Washington préféra transformer ce projet en pacte général de renonciation à la guerre, le fameux Pacte Briand-Kellogg, signé à Paris le 27 août 1928 par une quinzaine de pays, et rejoint au total par cinquante-sept États, dont l'Allemagne, l'Italie ou le Japon. Conclu en dehors des sphères de la SDN, ce pacte se contentait d'une simple condamnation morale de la guerre, ce qui était néanmoins chose nouvelle, la guerre étant jusqu'alors considérée comme légitime après l'échec des négociations. Pour le reste, ce texte composé d'un préambule et de trois articles restait muet sur l'action collective à exercer contre ceux qui violeraient leur engagement...

Déçu par ce pacte, Aristide Briand lança alors son projet de fédération européenne²⁹. À la tribune de la SDN, le 5 septembre 1929, il appela à la création d'une « sorte de lien fédéral entre les peuples d'Europe ». Malgré l'ambition affichée d'une action prioritairement économique, l'initiative du ministre français était surtout motivée par l'idée de canaliser la montée des tensions autour des minorités nationales et les tentations de réarmement de la république de Weimar, « obsédé » qu'il était « par le souci de la

²⁸ Henry de Jouvenel, « Société ... ou Académie des Nations », *Revue des Vivants*, n° 8, 1927, p. 124.

²⁹ Voir sur ce point Jacques Bariéty, « Aristide Briand : les raisons d'un oubli », in Antoine Fleury et Lubor Jilek (dir.), *Le plan Briand d'Union fédérale européenne*, 1997, Berne, Peter Lang, p. 10.

sécurité de la France »³⁰. Dans son esprit, il s'agissait de « compléter le système de garanties que Locarno avait laissé géographiquement incomplet » et de « rassembler les conditions d'une concertation permanente entre États européens, [...] voire préparer des accommodements »³¹. Le mémorandum français sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne, publié par le Quai d'Orsay en mai 1930, confirmait très clairement la stratégie française visant à combler les failles de la sécurité européenne, puisque la fédération européenne envisagée devait aboutir au

« développement général pour l'Europe du système d'arbitrage et de sécurité, et l'extension progressive à toute la communauté européenne de la politique de garanties internationales inaugurée à Locarno, jusqu'à intégration des accords ou séries d'accords particuliers dans un système plus général »³².

Ces objectifs de la politique française n'avaient pas manqué d'apparaître clairement aux yeux de la diplomatie allemande, et le nouveau ministre allemand des Affaires étrangères, Julius Curtius, entendit réserver au projet un « enterrement de première classe ». L'Angleterre partagea cette attitude négative, convaincue qu'il existait des arrière-pensées françaises d'hégémonie sur le continent européen, en conséquence de quoi le projet d'union européenne ne dépassa pas le stade d'une modeste commission d'étude au sein de la SDN, qui ne fonctionna activement que pendant quelques mois.

³⁰ Jacques Bariéty, « Conclusions », in Jacques Bariéty (dir.), *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe, 1919-1932*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, p. 469-470.

³¹ Postface de Jacques Bariéty, in Jacques Bariéty (dir.), *Aristide Briand, op. cit.*, p. 475.

³² *Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne*, texte disponible en ligne à l'adresse <http://icp.ge.ch/po/cliotexte/annees-20-30-crisis-totalitarisme/europe.union.1930.html> [site consulté le 26 novembre 2009].

La faillite des années 1930

La sécurité collective à l'épreuve

Le système de sécurité collective, dont on a souligné toutes les faiblesses, connu durant les années 1930 un certain nombre d'échecs retentissants qui ruinèrent les espoirs que l'on avait voulu placer en lui. Le premier coup de semonce vint de la lointaine Asie, lorsqu'en septembre 1931, le Japon, membre permanent du Conseil de la SDN, attaqua la Mandchourie chinoise. Les observateurs attentifs des rouages genevois eurent bien vite le sentiment que cette crise n'affectait pas seulement l'extrême-orient, mais qu'elle mettait en jeu l'avenir de « tout le système juridique et politique si laborieusement élaboré après la guerre mondiale pour le maintien de la paix, crise infiniment dangereuse et peut-être meurtrière pour la Société des Nations »³³, prédit un Théodore Ruysen auquel l'avenir devait donner raison.

L'échec de la SDN face au conflit sino-japonais fut donc un choc pour de nombreux Européens. C'est dans ce contexte dramatique, alourdi par le poids de la crise économique mondiale, que s'ouvrait à Genève, en février 1932, une grande conférence pour la réduction et la limitation des armements, qui devait réaliser un rêve aussi vieux que le Pacte, et qui connaîtra en réalité un échec retentissant. Il est intéressant de noter pour notre sujet qu'en novembre 1932, la France à nouveau dirigée par Édouard Herriot, adressa à la Conférence, pour preuve de sa bonne volonté, un « Plan constructif » qui ambitionnait de résoudre le problème de la réduction des armements sur le plan européen ; mais ce texte ne joua toutefois qu'un rôle minime dans les discussions. Ses dispositions prévoyaient une assistance quasi automatique en cas d'agression et la

³³ Théodore Ruysen, « L'incendie en Extrême-Orient », *La Paix par le Droit*, février-mars 1932, p. 59.

transformation des forces terrestres des États d'Europe continentale en armées nationales de service à court terme et à effectifs limités, privées de matériel lourd. Les puissances contractantes entretiendraient des unités spéciales dotées d'armes puissantes, qui seraient mises à la disposition de la SDN.

Mais un coup fatal fut porté à cette conférence du désarmement par le nouveau chancelier d'Allemagne, Adolf Hitler, qui décida en octobre 1933, de s'en retirer ainsi que de la SDN elle-même. Après le retrait allemand, des négociations directes eurent lieu entre Hitler et les démocraties occidentales concernant les effectifs des troupes allemandes, mais le 17 avril 1934, le gouvernement français se refusa à légaliser le réarmement allemand et déclara que la France assurerait désormais sa sécurité par ses propres moyens. Entre-temps, Hitler avait entrepris, avec la signature du pacte germano-polonais, le 26 janvier 1934, de faire éclater le système de sécurité collective au profit d'un réseau d'accords bilatéraux de non-agression. Le système français d'alliances se trouvait ainsi brisé, les voisins du III^e Reich en Europe centrale et orientale, préférant s'entendre avec Berlin afin de conjurer la menace allemande.

La « pactomanie » au secours de la sécurité collective ?

Malgré les revers qu'elle subissait, la sécurité collective suscitait plus que jamais l'intérêt et le débat dans les milieux les plus divers. Ainsi la Conférence permanente des hautes études internationales, organisation non-gouvernementale regroupant – sous les auspices de l'Institut international de coopération intellectuelle – quelques-uns des meilleurs représentants du monde universitaire (d'Europe, des États-Unis et du reste du monde), choisissait de lui consacrer deux de ses sessions (celle de Paris en 1934 et celle de Londres en 1935). La réflexion et les discussions sur les moyens de renforcer la sécurité collective firent notamment émerger l'idée, alors en plein essor, des pactes régionaux : dans son rapport final,

Maurice Bourquin, professeur à l'Institut universitaire des Hautes études internationales et à l'Université de Genève, déclarait notamment :

« [...] personne ne conteste aujourd'hui que l'organisation de la contrainte militaire est pratiquement impossible sur le plan universel. En cas d'agression, on peut envisager une certaine réaction de la communauté entière ; mais cette réaction ne peut prendre pour tous les États la forme d'une intervention armée ; ce n'est que dans un cadre régional qu'une répression de ce genre peut pratiquement s'agencer. À vouloir étendre le système au-delà de ces limites, on verserait dans l'erreur des constructions abstraites, [...] on s'écarterait du réalisme qui doit être la règle constante des vrais idéalistes. Les pactes régionaux apparaissent donc en fait comme le moyen d'instituer contre le perturbateur de la paix la seule sanction qui puisse arrêter ses desseins »³⁴.

De fait, les projets de pactes régionaux se multiplièrent durant cette période, mais leurs modalités et leur destin furent fort variables. Le 9 février 1934, la Grèce, la Roumanie, la Turquie et la Yougoslavie conclurent ainsi un « pacte balkanique » afin de se prémunir contre le révisionnisme italien et bulgare. La Société des Nations n'avait, en effet, jamais pu garantir la sécurité des Balkans et les petits États balkaniques entreprirent de renforcer leur sécurité par leurs propres moyens³⁵. Le 12 septembre suivant, une « entente baltique » fut signée entre la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie, dans laquelle ces pays se déclaraient « fermement résolus de contribuer au maintien et à la garantie de la paix et de coordonner leur politique extérieure dans l'esprit des principes du Pacte de la Société des Nations », et s'engageaient à « se concerter sur les questions de politique

³⁴ « Rapport final présenté par M. Bourquin » ; cité dans *Coopération intellectuelle, Bulletin publié par l'Institut international de coopération intellectuelle de la Société des Nations*, n° 53-54, 1935.

³⁵ Voir Mustafa Türkeş, « The Balkan Pact and Its Immediate Implications for the Balkan States, 1930-1934 », *Middle Eastern Studies*, vol. 30, n° 1, janvier 1994, p. 123-144.

extérieure d'une importance commune et à se prêter une aide mutuelle politique et diplomatique dans leurs rapports internationaux »³⁶.

Au printemps 1934, la France par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères, Louis Barthou, tenta à nouveau de relancer la sécurité collective en envisageant un « pacte de l'Est », un « Locarno oriental » qui unirait l'Allemagne à ses voisins de l'Est. Ce pacte serait garanti à la fois par la Russie – qui entrerait à la SDN – et par la France, ces deux dernières concluant entre elles un traité d'assistance, par le biais de l'adhésion soviétique au traité de Locarno et de l'adhésion française au pacte oriental. Le projet échoua en raison de l'opposition concertée de l'Allemagne et de la Pologne. Le seul résultat immédiat fut l'adhésion de l'URSS à la Société des Nations, le 18 septembre 1934. Mais le successeur de Barthou, Pierre Laval, poursuivit les négociations avec l'URSS, et un pacte d'assistance mutuelle fut finalement signé entre les deux pays, le 2 mai 1935, quelques semaines après que l'Allemagne nazie eut annoncé son réarmement. Le 16 mai, le système se trouva complété par un pacte soviéto-tchécoslovaque. Malgré tout, la France continuait de revendiquer son attachement à la sécurité collective et au pacte de la SDN : c'est pourquoi l'application éventuelle du traité franco-soviétique était suspendue à la reconnaissance préalable de l'agression par le Conseil de la SDN.

*« La fin du système de sécurité collective »,
la crise éthiopienne et ses conséquences*

L'échec de la lutte contre l'agression italienne en Éthiopie, membre de la SDN depuis 1923, ruina définitivement les derniers espoirs que les partisans de la sécurité collective pouvaient encore entretenir à l'égard des

³⁶ G. Albat (dir.), *Recueil des principaux traités conclus par la Lettonie avec les Pays Etrangers*, tome II : 1928-1938, Riga, Ministère des Affaires étrangères de Lituanie, 1938 p. 248, disponible en ligne [site consulté le 26 novembre 2009] : <http://www.letton.ch/lventent.htm>

institutions genevoises. Après l'invasion de l'Éthiopie par Mussolini en octobre 1935, la France et le Royaume-Uni s'étaient quand même résignés à mettre en œuvre l'article 16 du Pacte, sous la pression des petites et moyennes puissances. Mais les sanctions votées se révélèrent inefficaces du fait de la neutralité des États-Unis et aussi parce que le pétrole et les produits stratégiques n'étaient pas soumis à l'embargo. La victoire de l'Italie, que la France et le Royaume Uni voulaient ménager pour contenir la politique de révision agressive de l'Allemagne hitlérienne, fut totale quand, en mai 1936, elle décida d'annexer l'Éthiopie.

Cela constitua pour la SDN un échec dont elle ne pouvait se relever. L'historien George Egerton écrit : « Les espoirs placés dans l'idée de sécurité collective avaient été détruits et la Société des Nations elle-même était maintenant reléguée à la périphérie des affaires mondiales »³⁷. Les témoins les plus avertis de cette sombre période notèrent eux-mêmes que l'activité de la Société des Nations se réduisait de plus en plus à « des discours ; des déclarations de principe ; des conversations de couloirs ; l'expédition des affaires administratives courantes », car pour ce qui est des affaires importantes, « les chancelleries ont rétabli leur monopole d'avant-guerre : tout se passe comme avant 1914, la SDN est destituée »³⁸, constatait avec amertume le juriste français Georges Scelle. C'était bien « la fin du système de sécurité collective »³⁹. Théodore Ruysen pouvait bien reprocher aux gouvernements d'avoir hésité à « utiliser à fond » le Pacte et de ne pas avoir « osé courir les risques inévitables que comporte la défense de la paix »⁴⁰, l'échec de la Société des Nations était cuisant. En France comme en Angleterre, ses plus

³⁷ George Egerton, « The League of Nations : An Outline History 1920-1940 », in *The League of Nations 1920-1946*, Genève, United Nations Publication, 1996, p. 28 (traduction de l'auteur).

³⁸ Georges Scelle, « Destitution de la SdN », *La Dépêche*, 9 octobre 1936, p. 1.

³⁹ Georges Scelle, « La fin d'un système », *La Paix par le Droit*, avril-mai 1937, p. 169.

⁴⁰ Théodore Ruysen, « Rapport du secrétaire général », *Bulletin de l'Union internationale des Associations pour la SDN*, avril-août 1936, p. 73.

farouches partisans durcirent le ton et appelèrent au réarmement : en août 1936, *Headway*, l'organe de la *League of Nations Union*, considérait que « dans une période où l'agresseur potentiel est puissant, ceux qui sont résolus à empêcher l'agression doivent également être forts »⁴¹...

Conclusion

La sécurité collective pratiquée dans le cadre de la SDN n'avait donc pas permis d'assurer durablement la sécurité du continent européen. Le nouveau conflit européen qui commençait n'entama pourtant pas la foi des partisans de la sécurité collective. En septembre 1939, Théodore Ruysen écrivait qu'après la guerre, « force sera de revenir, sous une forme ou sous une autre, à quelque système de sécurité collective plus ou moins étendu »⁴². Mais il fallait forcément faire autre chose, et sur ce point un accord se dégagait qui prônait l'élaboration d'un système plus approfondi, quitte à renoncer à l'universalité. « Le rêve de l'universalité – momentanément, tout au moins – s'est évanoui »⁴³, constatait Théodore Ruysen, qui espérait désormais « une Société des Nations, moins vaste que celle de Genève mais plus résolue à agir et mieux outillée pour mater les éléments de désordre international »⁴⁴. Cette organisation future devait grouper « les nations suffisamment homogènes par la race, la culture, les

⁴¹ *Headway*, août 1936, p. 144, cité par Donald S. Birn, « The League of Nations Union and Collective Security », *Journal of Contemporary History*, vol. 9, n° 3, juillet 1974, p. 139 (traduction de l'auteur).

⁴² Archives du Bureau international du Travail (Genève), RL 01/4/29, Théodore Ruysen, « Message du secrétaire général sortant, *Ultima verba* », Combloux (Haute-Savoie), 30 septembre 1939.

⁴³ Propos de Théodore Ruysen, prononcés lors de l'assemblée générale de l'APD, Paris, 28 janvier 1940, in « Le programme de la paix future », *La Paix par le Droit*, mars-avril 1940, p. 71.

⁴⁴ Théodore Ruysen, « Suprême épreuve, espoir suprême », *La Paix par le Droit*, mai 1940, p. 130.

traditions politiques pour offrir des chances sérieuses de cohésion »⁴⁵. Il imaginait ainsi que le Commonwealth britannique et l'Empire français constitueraient le premier noyau de cette Société des Nations démocratiques « à laquelle pourraient s'agrèger ultérieurement les nations de même caractère désireuses d'échapper à un isolement meurtrier pour leur indépendance »⁴⁶. Cette vision était d'ailleurs reprise dans une déclaration commune des organisations française et britannique pour la SDN, datant de mars 1940, qui réclamait la création, à l'intérieur d'une organisation universelle, d'un regroupement européen disposé à une application plus exigeante des principes de la sécurité collective : « pour vivifier la formule d'une coopération pacifique entre tous les peuples, il faut, sans tarder, créer des liens plus étroits entre ceux des peuples que rapprochent déjà des principes communs de civilisation »⁴⁷.

Pour autant, ce n'étaient pas les solutions régionales qui auraient la faveur des vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. L'Organisation des Nations unies, établie en 1945, aura ainsi pour projet de rebâtir un système de sécurité collective sur le plan mondial, mais en conférant désormais un rôle prépondérant aux membres permanents du Conseil de sécurité. Toutefois le droit de veto que ces derniers possédaient entraînera rapidement le blocage de l'ONU. Les Européens de l'Ouest tenteront alors d'organiser leur sécurité au moyen d'une structure commune : le pacte de Bruxelles conclu le 17 mars 1948 ; puis bientôt, le parapluie atomique américain apparaissant comme indispensable, ils allaient signer, le 4 avril 1949, le traité de l'Atlantique Nord, un système d'alliance tourné contre un

⁴⁵ Théodore Ruysen, « Message du secrétaire général sortant... », *op. cit.*

⁴⁶ Théodore Ruysen, « Travaux d'approche pour la paix future », *La Paix par le Droit*, novembre-décembre 1939, p. 299.

⁴⁷ Archives nationales (Paris), 382 AP 24, Déclaration commune des associations française et britannique pour la Société des Nations, 11 mars 1940.

ennemi extérieur, l'Union soviétique, mais qui possédait néanmoins des éléments de sécurité collective : son article 5 stipulait ainsi, qu'en cas d'attaque, chaque allié devait riposter, tout en restant juge des moyens à utiliser, y compris militaires.

La Petite Entente, un moyen d'intégration de l'Europe centrale ?

JEAN-PHILIPPE NAMONT

La « Petite Entente », cette alliance politique et militaire conclue entre la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie à partir d'août 1921, correspond à la volonté commune de ces trois pays d'assurer la sécurité à une échelle régionale, celle de l'Europe centrale, en s'appuyant sur les principes de la sécurité collective ainsi que sur les puissances européennes victorieuses en 1918, en particulier la France, afin d'éviter toute révision des traités de paix issus de la Grande Guerre. Mais elle répond aussi à la nécessité de réorganiser la région, déstabilisée par le premier conflit mondial, et notamment sur le plan économique ; la disparition des grands empires, et singulièrement de l'Autriche-Hongrie, entraîne de fait un repli sur soi et une fragmentation de la région, aux conséquences économiques problématiques.

Sur ce second point en particulier, on peut cependant se demander pourquoi la Petite Entente s'est finalement imposée, et avec quel succès ? L'impression générale est en effet celle d'un échec, puisque la Petite Entente n'a pu empêcher l'Allemagne nazie de devenir le centre politique d'une Europe centrale durement frappée par la dépression des années 1930. Pourtant, afin d'évaluer la capacité réelle de la Petite Entente à stabiliser et à structurer l'Europe centrale, il faut se garder de toute tentation téléologique en évitant de se placer d'emblée à la fin des années

• Jean-Philippe Namont est docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, agrégé d'histoire et chercheur associé à l'UMR IRICE.

1930 : au contraire, il convient de garder à l'esprit ce qu'étaient ses objectifs de départ. Ainsi, dans ce bref exposé, trois aspects peuvent retenir l'attention : il s'agit d'abord de comprendre dans quelles circonstances ce projet a vu le jour après-guerre ; puis voir dans quel contexte international la Petite Entente a pu agir jusqu'au début des années 1930 ; enfin, après 1932-1933, constater que ses limites apparaissent de plus en plus nettement¹.

Une « petite entente » dans une Europe centrale en recomposition (1918-1921)

Bien avant la disparition de l'Autriche-Hongrie, puis à partir d'octobre 1918, des projets de substitution à l'empire défunt doivent permettre l'émergence d'un nouvel ordre centre-européen au sein d'une Europe elle-même réorganisée.

Ainsi, Tomáš Garrigue Masaryk, qui dirige l'émigration politique tchécoslovaque pendant la guerre, envisage la création d'une « Union démocratique d'Europe centrale » (intention qu'il formule dans *La Nouvelle Europe* en 1918) pour remplacer la Double Monarchie. À la fin du conflit, ce projet ne prévoit plus qu'une union de cinq États : la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, la Roumanie, la Pologne et la Grèce. En novembre 1918, il n'est plus question pour lui que d'unir la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, afin de repousser tout plan de confédération conduisant à recréer l'Autriche-Hongrie. Oszkár Jászi, ministre des Nationalités du gouvernement Károlyi en octobre 1918, énonce quant à lui un projet de confédération danubienne sur le modèle de celle de Kossuth : finalement, elle doit réunir cinq États (Hongrie, Autriche, Pologne, Pays tchèques et

¹ Voir notamment l'ouvrage, récemment paru, de Catherine Horel, *Cette Europe qu'on dit centrale. Des Habsbourg à l'intégration européenne 1815-2004*, Paris, Beauchesne, 2009, p. 93-114.

Illyrie croate – qui forment ensuite la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie), et il envisage que la Roumanie puisse intégrer cet ensemble. Avec la fin du conflit, Jászi comprend que ce projet est irréalisable, au moment où les États successeurs se renferment sur leurs frontières économiques.

Du côté français, Alexandre Millerand, président du Conseil, souhaite que se constitue une union économique capable de remplacer l'ancien empire, de contenir la Russie et l'Allemagne en coupant cette dernière de l'Autriche et de la Hongrie, assurant ainsi un rôle prépondérant de la France en Europe centrale (au détriment notamment de l'Italie). Au début de l'année 1920, le secrétaire général du ministère français des Affaires étrangères, Maurice Paléologue, dessine les contours de cette union, susceptible de devenir politique par la suite : pourraient y participer, selon une définition maximale, l'Autriche, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie (ou seulement la Hongrie, la Pologne et la Roumanie selon une variante *a minima*).

Mais les protagonistes refusent. Les vainqueurs craignent qu'une union économique ne renforce l'Autriche et la Hongrie (dont les Yougoslaves et Roumains craignent la concurrence agricole), et n'aboutisse finalement à une révision des traités et à des concessions territoriales ultérieures. Edvard Beneš, le ministre tchécoslovaque des Affaires étrangères, est particulièrement hostile à cette proposition. De leur côté, les États vaincus pensent que le fait d'accepter ces idées occidentales d'intégration équivaut à prendre acte de la situation issue de la guerre et rendre impossible toute révision ultérieure. L'Autriche penche plutôt pour une alliance avec l'Allemagne, et non pour ce projet d'union de cinq États, pauvres et dominés par la Tchécoslovaquie. Au départ, la Hongrie n'est pas entièrement hostile au projet de Paléologue, car il lui permet de retrouver une place en Europe ; la France lui accorde en effet une importance particulière dans la reconstruction économique de la zone. Dans cet esprit, des pourparlers secrets franco-hongrois se tiennent à Paris et Budapest en 1920. Mais sous l'influence du régent Horthy, la Hongrie décline à son tour l'offre française pour ne pas devoir renoncer à une révision.

C'est dans ce contexte, mais sans la France, que la Petite Entente se forme. Lors de la conférence de Trianon, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie élaborent pour la première fois une démarche commune ; il s'agit alors de faire pression sur la France à propos de la question des frontières entre ces trois pays et la Hongrie². Mais cette alliance est seulement de circonstance, et les propositions de Beneš de la rendre pérenne sont rejetées par le Croate Ante Trumbić et le Roumain Take Ionescu, qui craignent surtout les prétentions italiennes sur Fiume et russes sur la Bessarabie.

En revanche, un accord devient possible quand la France semble soutenir la Hongrie. Des négociations s'ouvrent en juillet 1920, Ninčić venant discuter à Prague avec Beneš, lequel doit se rendre à Belgrade et à Bucarest. Le gouvernement français voit d'un mauvais œil la démarche de Beneš, d'autant que les Britanniques la soutiennent. Les diplomates tentent alors d'en interrompre le processus : la « petite entente » ne peut que contrarier le plan français d'une Confédération danubienne plus vaste, économique puis politique, et diviser l'Europe centrale entre vainqueurs et vaincus. Ces derniers risquent alors de se tourner à terme vers l'Allemagne. Le 24 août, le président du Conseil Alexandre Millerand se résout à adresser un télégramme à onze ambassades, indiquant que cette alliance ne va pas éviter les conflits, mais au contraire diviser l'Europe centrale en deux camps.

La première démarche française est donc de contenir l'alliance entre la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Si le 14 août, le traité d'alliance armée est signé entre les deux pays (pour deux ans renouvelables) contre une agression non provoquée de la Hongrie, le gouvernement roumain, sous la pression française, tergiverse, accepte un accord verbal le 19 août mais ne signe pas explicitement le traité ; en cas de conflit avec la Russie au sujet

² Antonín Klimek, Eduard Kubů, *Československá zahraniční politika 1918-1938. Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů* [La politique étrangère tchécoslovaque 1918-1938. Chapitres de l'histoire des relations internationales], Prague, Institut d'études culturelles et politiques d'Europe centrale, 1995, p. 33-34.

de la Bessarabie, Ionescu ne fait en outre pas entièrement confiance à ces alliés slaves. Le 1^{er} septembre, Beneš peut parler publiquement de l'entente ainsi constituée entre les trois pays, baptisée (par ses contempteurs) « petite entente ».

La Petite Entente, un acteur qui cherche à s'affirmer en Europe centrale (1921-1932)

Les tentatives de restauration habsbourgeoise en Hongrie, en 1921, confortent la Petite Entente. L'ancien empereur Charles 1^{er} débarque une première fois à Szombathely le 27 mars 1921, mais n'obtient pas le soutien de Horthy et doit réembarquer pour la Suisse – la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie menaçant par ailleurs la Hongrie d'une intervention armée. Le 23 avril, Ionescu signe pour la Roumanie un traité d'alliance avec la Tchécoslovaquie, puis un second avec la Yougoslavie à Belgrade, le 7 juin, ces deux textes complétant ainsi le premier. Dans l'esprit de Ionescu et en accord avec la France, il faut que la Petite Entente s'ouvre aussi à la Pologne, à laquelle la Roumanie est liée. En arrivant à Sopron en octobre 1921, Charles fait une seconde tentative avec l'intention de marcher sur Budapest ; il est réembarqué vers Madère où il meurt peu après. Dans la crainte d'une restauration habsbourgeoise, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie ont alors commencé à mobiliser. La solidarité entre les membres, affirmée en 1921, est encore consolidée l'année suivante par le mariage d'Alexandre de Yougoslavie avec la princesse Marie de Roumanie, et par un nouveau traité tchéco-yougoslave, signé à Mariánské Lázně le 31 août 1922.

Dès la première tentative de Charles 1^{er}, la France renonce à appuyer la Hongrie. Elle se lie en revanche aux pays de la Petite Entente, organisation dont elle reconnaît désormais la pertinence. Un premier traité unit la France à la Tchécoslovaquie, en 1924, mais avec la Yougoslavie, les

choses sont plus difficiles. En effet, cette même année le roi Alexandre, son premier ministre Pašić et le ministre des Affaires étrangères Ninčić penchent pour une alliance avec l'Italie fasciste : les deux pays se lient le 27 janvier à Rome par un « pacte d'amitié et de collaboration cordiale ». Il faut attendre mars 1926 pour que la Yougoslavie opte également pour un traité avec la France, signé fin mars, tandis qu'un traité franco-roumain voit le jour le 10 juin, garantissant les frontières roumaines et donc l'annexion de la Bessarabie. La France souhaite, par ailleurs, élargir à la Pologne la Petite Entente afin de consolider cette dernière et défendre efficacement les traités de 1919-1920 ; les quatre pays centre-européens entament effectivement une coopération, notamment à la SDN³. Entre-temps, les traités de Locarno (5-16 octobre 1925) confirment l'ordre européen et raffermissent l'espoir d'un règlement des différends européens à venir par la pratique de la sécurité collective.

Cependant, les pays de la Petite Entente sont confrontés à un environnement délicat, et en particulier la Yougoslavie. Ainsi, le pacte italo-yougoslave de 1924 qui prévoit des consultations préalables sur toute décision susceptible d'affecter les intérêts d'un des signataires, n'empêche pas des tensions à partir de 1926 : elles ont pour enjeu une Albanie sur laquelle Mussolini a des vues, ce dernier cautionnant par ailleurs le révisionnisme hongrois. Pendant l'été 1927, les relations diplomatiques sont même rompues. Le traité franco-yougoslave de 1926 s'inscrit dans ce contexte. L'Italie entretient, en revanche, des relations plus faciles avec les autres membres de la Petite Entente. La Yougoslavie a aussi des difficultés avec la Grèce en 1925 en raison des revendications territoriales de celle-ci, difficultés qui s'atténuent avec la signature le 17 août 1926, à Athènes,

³ Isabelle Davion, « L'intégration de la Pologne dans la Petite Entente : cheval de Troie de la France et serpent de mer diplomatique », *Valahian Journal of Historical Studies*, n° 2, 2004, p. 67-93.

d'un traité d'amitié et de collaboration (mais que le parlement grec, le 25 août 1927, refuse de ratifier).

Si l'Autriche reste en bons termes avec la Petite Entente, une nouvelle tension apparaît en mars 1930 avec le projet germano-autrichien d'union douanière, qui doit entraver le rapprochement, croissant dans les années 1920, entre la Petite Entente et la Pologne (sans adhésion polonaise toutefois). L'union germano-autrichienne doit lui substituer une entente régionale avec les pays du sud-est européen. La France refuse ce processus, tandis que la Tchécoslovaquie, surtout, s'inquiète de sa possible traduction politique. Le 3 mai 1930, une conférence de la Petite Entente à Bucarest mène à la décision de s'opposer à cette union douanière, que rejettent aussi l'Italie, l'Angleterre et la France. L'Autriche accepte donc l'arbitrage de la Cour permanente de justice de La Haye le 5 septembre, stipulant que l'union est incompatible avec le protocole de Genève du 4 octobre 1922 portant sur l'Autriche. Pourtant, c'est bel et bien le révisionnisme hongrois qui est considéré comme le principal danger aux yeux des dirigeants de la Petite Entente.

Soutenue par la France, mais évoluant dans un contexte régional tendu, la Petite Entente renforce sa cohésion. Une convention militaire est signée entre ses membres à Bucarest, le 9 mai 1932. Plus encore, un nouveau pacte conclu à Genève le 16 février 1933 réorganise et entend pérenniser l'ensemble : un conseil permanent doit se réunir au moins trois fois par an pour coordonner les positions des trois membres (l'accord du conseil est ainsi nécessaire pour que l'un d'entre eux signe un traité international), avec l'ambition d'y définir une politique extérieure commune. Un article prévoit, par ailleurs, la possibilité d'intégrer de nouveaux membres : elle entend rester un élément de stabilité en Europe centrale.

Elle devient même un modèle pour d'autres pays européens. Ainsi, entre la fin 1925 et le début 1926, un projet de « Petite Entente balte » est imaginé par la Lituanie, même s'il n'est pas suivi d'effet. C'est aussi en

suivant son exemple et en réaction à l'impérialisme hitlérien que se constitue l'Entente balkanique : la Roumanie, la Yougoslavie et la Grèce, qui se retrouvent lors de conférences au sommet, accèdent à la proposition présentée par l'ancien Premier ministre grec, Alexandros Papanastasiou, d'un Pacte balkanique pour la coopération économique en 1930 qui débouche sur la constitution de l'Entente balkanique en 1934.

Les limites et l'échec de la Petite Entente (1932-1938)

La dépression du début des années 1930 relance l'idée d'une union économique, pouvant correspondre à un prolongement de la Petite Entente à l'échelle de toute l'Europe centrale. Beneš indiquait déjà en 1924 que la Petite Entente n'avait pas été « créée uniquement pour veiller aux traités de paix et pour garantir leur exécution, [...] mais aussi pour poser définitivement les fondements politiques, économiques et sociaux du nouvel ordre en Europe centrale »⁴. La Petite Entente se dote à ces fins d'un conseil économique qui doit œuvrer à « la coordination progressive des intérêts économiques des trois États, soit entre eux, soit dans leurs rapports avec des États tiers », comme le stipule le pacte d'organisation de février 1933, et ceci pour « intensifier les rapports économiques avec tous les États sans distinction et avec les États de l'Europe centrale en particulier »⁵. Mais en réalité, il n'existe pas encore de politique économique commune, même au sein de la Petite Entente, et seules des relations commerciales bilatérales existent à l'échelle de l'Europe centrale.

La France et le Royaume-Uni s'emploient en fait à renforcer à nouveau concrètement l'intégration économique de la région. Si, au sein de la Petite

⁴ Edvard Beneš, *Problémy nové Evropy a zahraniční politika Československa* [Problèmes de la nouvelle Europe et de la politique étrangère tchécoslovaque], Prague, Melantrich, 1924, p. 287.

⁵ Société des Nations, « Pacte d'organisation de la Petite Entente. Signé à Genève, le 16 février 1933 », *Recueil des Traités*, n° 3213, p. 234-238.

Entente, l'idée est accueillie favorablement par la Tchécoslovaquie, ainsi que par les ministres des Affaires étrangères – Titulescu en Roumanie et Marinković en Yougoslavie, les gouvernements et les milieux économiques de ces deux pays préféreraient approfondir les relations commerciales, plus prometteuses, avec l'Allemagne et l'Italie qu'avec la Tchécoslovaquie. Un projet est, en outre, présenté en mars 1932 par André Tardieu, président français du Conseil et ministre des Affaires étrangères. La crise économique amène en effet la Hongrie à infléchir sa politique extérieure. À partir de 1929, le gouvernement du comte Bethlen se montre favorable à un rapprochement avec la France, dont on attend des capitaux ; certains économistes hongrois dans l'entourage d'Elemér Hantos prônent, par ailleurs, un rapprochement tarifaire et commercial de tous les pays du bassin danubien. Du côté français, on a perçu les réticences hongroises devant l'union douanière germano-autrichienne. Tardieu présente alors son plan de coopération économique, lequel prévoit des tarifs préférentiels pour les États centre-européens du bassin danubien, y compris la Hongrie. Si les milieux gouvernementaux hongrois se montrent intéressés, à l'exception de Horthy, ils regrettent l'absence de l'Allemagne dans ce plan, partenaire économique de premier ordre. Or, puisqu'un rapprochement franco-allemand est difficile, les dirigeants hongrois se détournent de ce projet et retournent à leurs visées révisionnistes. Le plan Tardieu a échoué.

À partir de 1933, l'évolution politique de l'Europe centrale souligne les limites de la Petite Entente. Avec l'arrivée de Hitler au pouvoir, elle assiste impuissante à la réorganisation géopolitique de la région sous direction allemande : l'impérialisme hitlérien se manifeste en particulier par la volonté de constituer dans la région un *Lebensraum*, un « espace vital » pour les Allemands, et d'intégrer au Reich tous les germanophones, à commencer par les Autrichiens. La Hongrie de Gyula Gömbös se rapproche ainsi de l'Allemagne, même si Hitler n'entend pas défendre toutes les revendications territoriales hongroises, puis de l'Italie avec

laquelle elle tente de déstabiliser la Petite Entente et, surtout, de la Yougoslavie. Au début de l'année 1934, il y a bien une tentative française de rapprochement avec l'Italie et la Hongrie, mais elle tourne court, la Hongrie constatant que Barthou, le ministre français des Affaires étrangères, entend surtout satisfaire les intérêts des pays de la Petite Entente.

Pour être efficace, celle-ci aurait dû se rapprocher de la Pologne ; c'est du moins ce que l'on estime à Paris. La proposition italienne de « pacte à quatre », en mars 1933, a d'ailleurs montré des convergences de vues entre le conseil permanent de la Petite Entente et la Pologne. Mais le gouvernement polonais, en la personne du ministre des Affaires étrangères, le colonel Beck, montre au contraire son opposition à la Petite Entente, pour des raisons de rivalité politique avec la Tchécoslovaquie et de concurrence économique. Dès le 26 janvier 1934, c'est avec l'Allemagne de Hitler que Beck signe une déclaration de non-agression ; cette démarche, inamicale envers la France, illustre aussi les faiblesses d'une Petite Entente moins attractive ; si la question de l'arrimage de la Pologne à la Petite Entente a souvent été posée depuis les années 1920, il ne saurait en être désormais question. En revanche, la Petite Entente se rapproche de l'Union soviétique à partir de 1934 : le projet de pacte oriental initié par Barthou est soutenu par la Tchécoslovaquie, et ceci malgré les inquiétudes roumaines. La Pologne, invitée à y prendre part, le fait échouer. Ainsi chaque pays définit seul sa relation avec l'URSS. La Tchécoslovaquie se lie avec elle en 1935, ce qui irrite la Roumanie et la Pologne.

En 1936, pour contrer les progrès allemands, le président tchécoslovaque du Conseil et ministre des Affaires étrangères Milan Hodža propose une parade qui consiste en un nouveau plan d'entente régional, politique et économique, entre la Petite Entente, l'Autriche et la Hongrie (liées toutes deux à l'Italie). Si l'Autriche accepte ce plan, l'Italie et la Hongrie le rejettent en raison de l'exclusion de l'Allemagne, que Hodža consulte donc, mais sans succès.

En mars de la même année, la Petite Entente ne peut que constater avec inquiétude la remilitarisation de la Rhénanie et l'absence de réaction ferme de la France et du Royaume-Uni : c'est le premier coup de force hitlérien réussi. En outre, les liens entre les membres de la Petite Entente se délitent : ainsi, en 1937, alors que la Pologne s'est définitivement détachée de la Petite Entente, l'arrangement militaire polono-roumain de juillet marque une évolution alarmante. Finalement, l'échec de la Petite Entente est patent quand s'en détachent plus nettement encore la Yougoslavie et la Roumanie, qui se rapprochent de l'Allemagne et de l'Italie. S'il démontre la puissance allemande, l'*Anschluss* de mars 1938 confirme l'absence de volonté occidentale et l'incapacité de la Petite Entente de préserver la situation issue des traités de 1918 en Europe centrale. En septembre 1938, les accords de Munich donnent satisfaction à Hitler dans ses revendications territoriales en Tchécoslovaquie... et ils confirment l'aveuglement occidental et l'inefficacité de la Petite Entente. Vidée de sa substance, elle n'est plus.

La Petite Entente a donc failli dans son dessein de défendre l'ordre européen issu de la Grande Guerre contre les vues révisionnistes des pays vaincus, comme la Hongrie. Mais pouvait-elle faire davantage, alors que les puissances victorieuses, et en premier lieu la France, se résignaient à voir l'Allemagne nazie s'affirmer ? Sa fondation démontre pourtant la capacité de ces petites puissances d'Europe centrale, et notamment la Tchécoslovaquie de Beneš, à pratiquer une politique étrangère autonome et réaliste. Sa consolidation, jusqu'au début des années 1930, témoigne d'une volonté d'élargir ses compétences, notamment en matière économique, en intégrant d'autres pays de la région.

Sans doute présente-t-elle des limites, notamment à travers sa focalisation sur la Hongrie et son manque de cohésion interne. Mais l'échec final ne lui est pas réellement imputable, puisqu'elle pouvait

difficilement parer l'attrait que représentait l'Allemagne, dès 1933-1934, pour des pays comme la Pologne ; de même, elle ne pouvait être efficace sans la garantie du Royaume-Uni et de la France. À partir de 1947, c'est sous l'égide d'un acteur encore peu présent dans la région pendant l'entre-deux-guerres que ces pays se lient plus durablement, l'URSS, qui établit son hégémonie sur les démocraties populaires.

Moscou, les communistes français et la construction européenne

ÉMILIA ROBIN HIVERT

Du fait du contexte international et des premiers promoteurs de l'unification, la construction d'une Europe unie après la Seconde Guerre mondiale prend la forme d'un rapprochement entre pays d'Europe occidentale exclusivement, fondé sur les valeurs du monde occidental (démocratie libérale et économie de marché). Dès le départ, la construction européenne est, en fait, ce qui est appelé plus tard l'intégration euro-atlantique. L'URSS se sent à la fois exclue de ce regroupement et menacée par lui, d'autant que rapidement les institutions occidentales de coopération recourent aux institutions atlantiques, dont elles partagent la vision du monde : ces institutions sont donc un avatar de l'ennemi. L'assimilation s'explique à la fois par la perception stalinienne de la Guerre froide, manichéenne à l'extrême, et par la place de l'Allemagne dans les projets d'intégration européenne. Le manichéisme s'est atténué avec la détente, mais l'opposition stratégique fondamentale à la construction européenne va demeurer.

On s'intéresse ici aux premières étapes de la construction européenne, afin de montrer que la perception soviétique ne date pas de la Guerre froide proprement dite. Au contraire, l'idée qu'elle se fait d'un rapprochement entre pays occidentaux est étroitement conditionnée par

-
- L'auteur a soutenu sa thèse en 2008, à l'Université Paris-Sorbonne (Paris IV) : « Le thème de l'Europe dans les relations de la France avec les pays communistes, 1943-1958 », sous la direction de Georges-Henri Soutou.

l'évolution diplomatique de l'après-guerre. La spécificité de l'intégration européenne n'est pas perçue par Moscou, qui privilégie une analyse idéologique et stratégique.

L'URSS et le « bloc occidental » (1944-1946)

Pour le Parti communiste français, la définition de l'espace européen ne fait aucun doute : il inclut l'URSS, qui sera le pôle politique et spirituel de la nouvelle Europe que les armées soviétiques ont libérée du nazisme. L'Occident est certes porteur de modernité technologique ; mais l'URSS incarne la dynamique du progrès, tandis que l'Europe occidentale est une « fausse » Europe petite-bourgeoise et moralement inférieure, inquiétante à cause de l'alliance américaine, et dangereuse parce que séduisante¹. De son côté, l'URSS entend être présente sur le continent après la guerre. Les recherches menées depuis une quinzaine d'années dans les archives ont permis de connaître avec beaucoup plus de précision les réflexions soviétiques sur l'organisation de l'Europe après la guerre². L'URSS entend

¹ Iver B. Neumann, *Russia and the Idea of Europe. A Study in Identity and International Relations*, Londres, Routledge, 1996, p. 127-128.

² Parmi les travaux récents s'efforçant de reconsidérer les objectifs soviétiques après la guerre et la prise de décision en URSS : Natalia Egorova et Anatoli Tchoubarian (dir.), *La guerre froide, 1945-1963. Rétrospective historique*, Moscou, Olma-Press, 2003, 639 p. (en russe) ; Yoram Gorlitzki et Oleg Khlevniouk, *Cold Peace. Stalin and the Soviet Ruling Circle, 1945-1953*, New York, Oxford University Press, 2004, 248 p. ; Harold James et Marzenna James, « The origins of the Cold War: some new documents », *Historical Journal*, vol. 37, n° 3, septembre 1994, p. 615-622 ; Vojtech Mastny, « Pax Sovietica », in Adolf M. Birke et Michael E. Howard (dir.), *The Quest for Stability. Problems of West European Security*, Londres, Oxford University Press, 1993, p. 379-388 ; Vojtech Mastny, « Soviet Plans for postwar Europe », in Antonio Varsori et Elena Calandri (dir.), *The failure of peace in Europe, 1943-1948*, Basingstoke, Palgrave, *Cold War History Series*, 2002, p. 59-75 ; Mikhail Narinski, « L'URSS et les problèmes de sphères d'influence et de frontières en Europe, 1939-

se faire reconnaître comme une grande puissance d'envergure mondiale, sortie renforcée par la guerre, comme un arbitre des problèmes internationaux avec les autres grandes puissances, comme le pôle d'un modèle de civilisation que la logique de l'histoire voue à l'expansion. Le vainqueur est aussi un blessé : les destructions matérielles et les pertes humaines infligées par l'armée allemande sont sans précédent, tandis que les quatre années de guerre et la coopération avec les alliés ont relâché la discipline interne et l'autorité du parti sur toutes les formes de la vie soviétique. Trois objectifs de politique extérieure sont dès lors définis : empêcher toute renaissance du danger allemand ; s'assurer que l'Europe orientale est une zone amie ; entretenir la coopération de guerre avec l'Occident.

Avoir de bonnes relations avec l'Europe occidentale est, en effet, crucial pour l'URSS, en 1945. Le rapprochement antifasciste au temps du Front populaire avait été suivi par le retournement d'alliance du pacte germano-soviétique en août 1939. L'attaque allemande contre l'URSS en juin 1941 change à nouveau la donne. La « Grande Alliance » contre l'Allemagne nazie se concrétise de plusieurs manières : accession de l'URSS au prêt-bail en novembre 1941, conclusion du pacte anglo-soviétique en mai 1942,

1947 », in Christian Baechler et Carole Fink (dir.), *L'établissement des frontières en Europe après les deux guerres mondiales. Actes des colloques de Strasbourg et de Montréal (juin et septembre 1995)*, Berne, Peter Lang, 1996, p. 437-438 ; Vladimir O. Pechatnov, « The Big Three after World War II: news documents on Soviet thinking about post war relations with the United States and Great Britain », *Cold War International History Project Working Paper Series*, n° 13, mai 1995 ; Richard C. Raack, *Stalin's Drive to the West. The Origins of the Cold War*, Stanford, Stanford University Press, 1995, 265 p. ; Geoffrey Roberts, « Ideology, calculation, and improvisation: spheres of influence and Soviet foreign policy 1939-1945 », *Review of International Studies*, n° 25, 1999, p. 655-673 ; Geoffrey Roberts, « Litvinov's Lost Peace, 1941-1946 », *Journal of Cold War Studies*, vol. 4, n° 2, 2002, p. 23-54 ; Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: the Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999, 448 p. ; Vladislav Zubok, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbatchev*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007, 467 p.

et surtout participation de l'URSS aux discussions sur l'après-guerre, ouvertes avec la conférence de Téhéran en octobre 1943. C'est un point essentiel : la coopération avec l'Occident a pour but d'empêcher une renaissance de la puissance allemande quand celle-ci aura été défaite. Dernier aspect de sa politique de sécurité, l'URSS cherche à empêcher tout retour d'une politique de « cordon sanitaire », en mettant en place un glacis de pays amis. Il ne s'agit pas d'un bloc, mais d'une zone d'influence exclusive. Comme le disait Staline à Yalta : « Il y a une zone occidentale et une zone orientale [...] Nous renonçons aux investissements en Europe occidentale... mais vous aussi devez renoncer à toute prétention en Europe orientale »³. L'idée de bloc est venue plus tard, quand la Guerre froide rendra nécessaire un contrôle accru sur les pays satellites dans l'optique d'une confrontation avec l'Ouest.

On s'est longtemps demandé dans quelle mesure l'URSS réalisait après la guerre un programme préétabli, ou bien, au contraire, ne faisait que réagir aux initiatives occidentales. Ce débat entre classiques et révisionnistes, les uns insistant sur les responsabilités soviétiques, les autres sur les responsabilités occidentales, a trouvé un point d'équilibre avec le « paradigme révolutionnaire-impérial » suggéré par Vladislav Zubok et Konstantin Pleshakov⁴. Les deux chercheurs proposent une synthèse entre les deux tendances classiques de la politique soviétique. Pour eux, le concept directeur de la diplomatie stalinienne de l'après-guerre est la « corrélation des forces » : pour consolider les gains récents et renforcer l'URSS, il faut collaborer avec l'Occident, qui est temporairement plus puissant. Mais cette attitude est susceptible d'évoluer, autant du fait de la position occidentale que de l'évolution du rapport de force.

³ Propos cités par Michel Lesage, « La place de l'Europe centrale dans le dialogue Est-Ouest depuis 1945 », in Gérard Beauprêtre (dir.), *L'Europe centrale. Réalité, mythe, enjeu, xviii^e -xx^e siècles*, Varsovie, Éditions de l'Université de Varsovie, 1991, p. 446.

⁴ Vladislav Zubok et Konstantin Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War: from Stalin to Khrushchev*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1996, 346 p.

Or, c'est justement le rapport des forces en Europe que les projets d'unification européenne cherchent à modifier. Ces projets sont multiples : les uns ont une base économique, d'autres se fondent sur un héritage de civilisation ; certains concernent l'Europe occidentale (comme Benelux), d'autres l'Europe orientale (comme les projets de fédération balkanique), d'autres encore le continent entier. La création d'une Europe unie s'impose dans de nombreux milieux comme la clé de l'avenir : seule la collaboration entre les États serait capable d'assurer la reconstruction, de créer les interdépendances rendant impossible un nouveau conflit, de forger un pôle économique et politique à l'échelle des puissances américaine et soviétique⁵. De fait, ces projets ont presque tous en commun une vision géopolitique, consistant à renforcer le continent européen contre les influences extra-européennes : selon les cas, la Grande-Bretagne, la Russie, les États-Unis. Les plans de fédérations européennes font, en réalité, partie d'une réflexion globale sur l'Europe d'après-guerre. Ils sont très vite instrumentalisés par les grandes puissances : les projets fédératifs orientaux notamment seront soupçonnés de cacher l'ombre de Moscou ou la main de Londres. C'est pourquoi dès l'été 1943, Moscou condamne fermement les projets de fédérations en Europe orientale, menaces pour la cohésion de l'Europe :

« Les éléments antidémocratiques et fascistes, s'efforçant d'empêcher par avance la participation de l'URSS à l'organisation du monde d'après-guerre [...] déploient une activité forcenée... à formuler des dizaines de projets de reconstruction européenne hostiles à l'URSS, allant de la constitution des États-Unis d'Europe à l'institution de fédérations ou confédérations régionales de tous genres »⁶.

⁵ Sur ces réflexions, voir Michel Dumoulin (dir.), « Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre, 1940-1947 », *Actes du colloque de Bruxelles, 12-14 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 647 p., ainsi que les documents réunis dans Walter Lipgens (dir.), *Documents on the History of European Integration*, Berlin-New York, De Gruyter, coll. « European University Institute », 4 volumes, 1985-1992.

⁶ « Ce qui se cache derrière les projets de fédérations et confédérations en Europe orientale », *Guerre et classe ouvrière*, n° 2, 15 juin 1943.

Cette perception des projets fédéralistes européens n'est pas nouvelle. En 1929, les Soviétiques analysaient le projet français de fédération européenne en termes d'équilibres européens : le plan Briand chercherait à créer un front antisoviétique en Europe, à pérenniser le rapport de forces versaillais au détriment de l'Allemagne et de l'Italie, à assurer la domination française sur le continent⁷.

À leur tour, les années 1944-1946 sont cruciales dans la consolidation de l'interprétation soviétique de la construction européenne : les projets de fédération orientale sont un obstacle potentiel aux projets de Moscou pour l'Europe, tandis que les projets occidentaux sont rapidement perçus comme la création d'un bloc hostile. Dès mars 1942, Maurice Dejean, commissaire national aux Affaires étrangères à Londres, discute avec Paul-Henri Spaak, son homologue belge en exil, d'une union régionale assurant la défense de l'Occident contre un danger allemand⁸. Deux ans plus tard, le danger allemand reste prioritaire, mais la menace soviétique à moyen ou long terme n'est pas écartée. La raideur de l'URSS à l'égard des projets de fédération autonome est un signe que l'Europe de l'Est s'organisera sous influence soviétique, et qu'une certaine coupure se mettra en place sur le continent. En 1944, Spaak n'envisage plus qu'une fédération occidentale (entre la Grande-Bretagne, le Benelux, la France), tournée contre l'Allemagne. Il en parle à Eden et Churchill en juillet, et de nouveau en novembre. Churchill cherche alors à ménager l'URSS et n'est guère intéressé.

⁷ Z. S. Beloousova, « L'URSS contre la PanEurope de Briand (d'après les archives du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie et du Comité central du parti communiste) », in Mikhail Narinski, Élisabeth du Réau, Georges-Henri Soutou et Alexandre Tchoubarian (dir.), *L'URSS et l'Europe dans les années 1920*, Paris, Presses Universitaires de la sorbonne, 2000, p. 120-122.

⁸ Yann Lamézac, « La problématique de l'Alliance franco-britannique (1943-1947) », in Georges-Henri Soutou (dir.), *Histoire des rapports diplomatico-stratégiques*, t. II, *Cahiers du CEHD*, n° 29, 2006, p. 94.

Moscou s'est cependant inquiété : une alliance occidentale contre l'Allemagne risque d'être en même temps une alliance contre l'URSS, voire une alliance avec l'Allemagne contre l'URSS. Dès l'automne 1944, l'URSS entame une campagne contre le « bloc occidental agressif » visant nommément Spaak⁹. Celui-ci songe alors à conclure avec Moscou un traité bilatéral, pour convaincre que le Benelux et les autres projets régionaux ne sont pas tournés contre l'URSS ; dans son esprit, la Belgique pourrait servir de « pont » entre deux univers. Mais ses ouvertures directes à Vychinski en février 1946 n'ont aucune suite¹⁰. Le même processus se retrouve dans les réflexions des milieux de la France libre au moment de signer le traité franco-soviétique du 10 décembre 1944 : l'alliance avec l'URSS est nécessaire contre l'Allemagne et pour rassurer l'URSS sur les intentions des puissances occidentales ; mais un bloc occidental servirait aussi à contrebalancer la puissance soviétique¹¹.

L'URSS parle donc dès 1944 de « bloc occidental », pour désigner les projets britanniques d'alliance avec la France et les États du Benelux, les plans du général de Gaulle, les conceptions de Paul-Henri Spaak, et plus largement toute forme de rapprochement entre les États occidentaux. L'idée de « bloc » est un terme vague qui désigne toute coopération économique, politique et militaire se développant sans l'URSS. Les communistes soupçonnent l'Occident de ne pas chercher sincèrement à

⁹ Thierry Grosbois, « La politique étrangère du gouvernement belge de Londres dans ses relations bilatérales avec les grandes puissances, 1940-1944 », in Gilbert Trausch (dir.), *Le rôle et la place des petits pays en Europe au xx^e siècle*, Baden-Baden, Nomos / Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 303.

¹⁰ *Ibid.*, p. 305.

¹¹ Georges-Henri Soutou, « La place de l'URSS dans la politique allemande de la France, 1943-1969 », in Christian Baechler et Klaus-Jürgen Müller (dir.), *Les tiers dans les relations franco-allemandes*, Munich, Oldenbourg, 1996, p. 46.

coopérer avec l'URSS, de ne pas souhaiter la disparition de la menace allemande, et sous couvert de coopération de chercher en fait la rupture¹².

Existe-t-il pour autant un « bloc occidental » en 1945-1946 ? Les tentatives britanniques pour conclure un pacte d'alliance avec la France, relancées par Bevin à l'été 1945, échouent devant le refus de de Gaulle qui souhaite d'abord régler les litiges entre les deux pays ; le traité, inévitable pour des raisons géographiques, sera le couronnement d'une politique de rapprochement¹³. En revanche, le 10 septembre 1945, de Gaulle affirme que les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne occidentale, l'Italie, la péninsule ibérique « tendent naturellement à une coopération économique et culturelle avec la France et l'Angleterre », dont la réalisation « contribuerait à une organisation constructive de l'ensemble du continent »¹⁴. L'URSS prend notamment prétexte de cette interview pour relancer sa campagne contre le « bloc occidental ». La date n'est pas anodine : le 10 septembre, la première session du Conseil des ministres des Affaires étrangères s'ouvre à Londres. Le Conseil, créé par les accords de Potsdam, doit débattre des nombreux problèmes européens, à commencer par l'Allemagne. Dans ces conditions, Moscou condamne préventivement toute initiative qui pourrait influencer la question allemande.

Un an plus tard, en septembre 1946, les européistes saluent, dans le discours de Zurich, la première offre concrète d'unification occidentale (même si tous ne s'accordent pas sur son contenu), Churchill appelle à

¹² Marcel Cachin écrit, par exemple, dans ses carnets personnels en novembre 1945 : « Les Anglais et les Américains préparent l'Allemagne à entrer dans le bloc occidental. Le bloc occidental est le but. Les Anglo-Saxons se rapprochent. L'isolement de l'URSS reste le but. La France est antisoviétique. ». Voir Marcel Cachin, *Carnets 1906-1947*, T. 4, Paris, CNRS Éditions, 1997, p. 859.

¹³ Claire Sanderson, *L'impossible Alliance ? France, Grande-Bretagne et Défense de l'Europe (1945-1958)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003 ; Yann Lamézec, « La problématique de l'Alliance franco-britannique... », *op cit*.

¹⁴ Archives du ministère français des Affaires étrangères, Europe 1944-1960, Généralités, vol. 4, fol. 45-47 ; note du service d'information et de presse, *Supplément à la presse britannique*, Paris, 10 septembre 1945, n° 278/DE.

faire les « États-Unis d'Europe » sur la base d'une réconciliation franco-allemande, avant qu'il ne soit trop tard face à un « amoncellement de nuages, de tyrannie et de terreur qui obscurcissent le ciel ». Aux yeux de l'URSS, le discours de Zurich officialise en réalité le « bloc occidental » et révèle la nature profonde des projets européens d'unification. Énoncé par Churchill (notoirement anticommuniste), deux semaines après le discours de Byrnes annonçant « la fin de la période punitive » en Allemagne, le projet d'« États-Unis d'Europe » est, en fait, un moyen d'unifier l'Occident contre l'URSS, avec l'appoint de la puissance allemande reconstituée.

Or, l'accord à quatre est de plus en plus difficile à trouver sur la question allemande. Les conférences à quatre qui se succèdent (Londres en septembre 1945, Moscou en décembre 1945, Paris de mai à juillet 1946) achoppent toutes sur le problème allemand, que ce soit sur le statut du futur État (confédéral, fédéral, unitaire), ou le sens donné aux objectifs de Potsdam. Pour Moscou, la modération des Occidentaux est la preuve qu'ils cherchent à préserver intactes les structures de l'Allemagne pour s'en faire un allié.

Le tournant de l'année 1947

Au printemps 1947, les événements s'enchaînent, faisant entrer davantage le monde dans la Guerre froide : traité d'alliance franco-britannique en février, doctrine Truman en mars, échec de la conférence de Moscou en avril, expulsion des ministres communistes des gouvernements italien et français en mai. Les initiatives occidentales sont marquées par l'ambiguïté. Le traité de Dunkerque est ainsi conçu en France et en Grande-Bretagne comme une alliance contre l'Allemagne et la base d'une coopération plus large ; cela intéresse d'ailleurs les pays du Benelux. De son côté, l'URSS le perçoit comme un acte hostile, ouvertement antisoviétique.

La conférence de Moscou s'ouvre le 10 mars 1947. Trois problèmes sont discutés : les réparations, la répartition du charbon allemand et les modalités du contrôle de la Ruhr, le statut futur de l'Allemagne. Six semaines durant, les conversations bilatérales s'ajoutent aux négociations en séance, sans parvenir à trouver un accord que l'on savait compromis depuis 1946. La doctrine Truman, énoncée le 12 mars, paraît une voie sans issue : les Soviétiques la perçoivent comme l'indice irréfutable que les États-Unis refuseront le compromis ; mais leur irritation confirme réciproquement les Occidentaux que l'entente est impossible¹⁵.

L'impasse est donc complète. Accepter les propositions soviétiques, c'est accepter un système qui étendra l'influence soviétique sur l'ensemble de l'Allemagne. De plus, les négociations ont montré que, contrairement à certains espoirs, l'URSS n'entendait pas soutenir les conceptions françaises sur l'Allemagne¹⁶. Et compte tenu de l'alignement progressif des pays d'Europe de l'Est sur les positions soviétiques, Paris ne peut pas espérer trouver d'autres alliés qui pourraient infléchir Moscou. L'inflexibilité soviétique amène en fait la France à adopter les conceptions américaines et à « entrer en Guerre froide »¹⁷, au moment où les États-Unis modifient leur politique.

Le 12 mars 1947, le président américain demande au Congrès de voter des crédits pour soutenir la Grèce et la Turquie, ce dont la Grande-Bretagne vient de se déclarer incapable. Truman invoque la responsabilité morale des États-Unis dans une situation mondiale où chaque État est confronté au même choix : un système démocratique où les libertés

¹⁵ Pour une étude précise de la conférence de Moscou, sous l'angle des rapports Est-Ouest, des relations bilatérales comme du triangle occidental, voir Jean-Rémy Bezias, *Georges Bidault et la politique étrangère de la France*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 311-337.

¹⁶ Georges-Henri Soutou, *La Guerre de cinquante ans*, Paris, Fayard, 2001, p. 173.

¹⁷ Georges-Henri Soutou, « Les dirigeants français et l'entrée en guerre froide : un processus de décision hésitant (1944-1950) », *Le Trimestre du monde*, 3^e trimestre 1993, p. 135-149.

individuelles sont garanties par un gouvernement représentatif librement élu, ou un système dictatorial fondé sur la terreur, le contrôle de l'information, la suppression des libertés. Les États-Unis doivent « soutenir les peuples libres qui résistent à des tentatives d'asservissement par des minorités armées ou des pressions extérieures ». Cette aide sera d'abord économique et financière¹⁸.

La doctrine Truman, formulée au début de la conférence de Moscou, contribue également à son échec, le souci d'entente des Occidentaux étant désormais sujet à caution. Inversement, en révélant la profondeur des divergences entre Soviétiques et Occidentaux, la conférence participe au rapprochement entre la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis. L'expulsion des ministres communistes du gouvernement français, le 5 mai 1947, sera une nouvelle étape dans le raidissement. Mais tension n'est pas rupture : au printemps 1947, certains dirigeants français, comme Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères, espèrent que les difficiles rapports entre les deux grands seront compensés par la création de liens étroits avec les autres puissances européennes. L'enjeu est d'empêcher une division de l'Europe en deux espaces étrangers l'un à l'autre, entretenant peu de contacts, voués à l'opposition voire au conflit. Poursuivant une politique entamée à la Libération, Bidault tente de constituer un réseau classique d'alliances bilatérales en Europe, avec la Pologne et la Tchécoslovaquie¹⁹. Mais le refus du plan Marshall par les

¹⁸ Texte intégral du discours [site consulté le 8 septembre 2009] : <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/trudoc.htm>

¹⁹ Sur les projets et les négociations d'alliances avec l'Europe de l'Est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lire : Włodzimierz Borodziej, « Polen und Frankreich 1945-1947. Versuch zur Belebung einer alten Allianz », *Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte*, vol. 36, n° 1, 1988, p. 79-111 ; François Fejtö, « Un pont qui n'a pu être construit : le projet de traité franco-tchécoslovaque », *Politique étrangère*, n° 1, 1976, p. 5-11 ; Yvon Lacaze, « Les rapports franco-tchécoslovaques de la libération au "coup de Prague", février 1948 », *Revue d'histoire diplomatique*, n° 1998/1, p. 3-35 ; Christophe Laforest, « Arrière-pensées et illusions. Les tentatives de renouvellement de l'alliance franco-polonaise, 1945-1947 », *Revue des études slaves*, Paris, vol. 71, n° 2,

pays d'Europe de l'Est montre que cette tentative est vaine. La négociation se poursuit malgré tout, à la fois par souci politique (tenter de conserver des liens Est-Ouest malgré le fossé croissant) et par logique de chancelleries (on n'interrompt pas sans raison une négociation en cours).

Là encore, il faut se garder des interprétations rétrospectives. Tant que le plan Marshall n'est pas signé (ce sera chose faite au printemps 1948), beaucoup de retournements restent possibles ; une campagne en faveur des traités orientaux se développe donc dans la presse de gauche, au nom de la défense de l'Europe. C'est ce qu'explique la revue progressiste *Parallèle 50*, en octobre 1947, dans un article significativement intitulé « La France est en Europe ». Selon cet éditorial, « l'Europe – ou du moins une partie – est en danger de devenir une simple dépendance du continent américain. Dans ce moment critique il nous paraît que la France ne peut pas rester absente de la politique européenne » et qu'elle doit jouer son rôle. Elle ne doit pas se laisser supplanter en Europe par l'Allemagne, mais assumer sa position d'« avant-garde du progrès et de la démocratie » :

« Le temps est venu d'un grand rassemblement de toutes les forces démocratiques en Europe, non seulement pour conserver ce qu'il y a de meilleur dans la civilisation européenne, mais pour aller encore plus avant dans la voie du progrès. D'où la nécessité pour la France de renforcer ses relations avec les nouveaux régimes démocratiques qui se sont formés après la Deuxième Guerre mondiale et resserrer ses liens avec l'URSS »²⁰.

1999, p. 263-278 ; Antoine Marès, « Franco-Czechoslovak Relations from 1944 to 1948 or the Munich Syndrom », in Antonio Varsori et Elena Calandri (dir.), *The failure of peace in Europe, 1943-1948*, Basingstoke, Palgrave, Cold War History Series, 2002, p. 104-122 ; Isabelle Sallé, « Les relations politiques et diplomatiques entre Paris et Prague (juin 1947-1948) », in Élisabeth du Réau (dir.), *Regards croisés et coopération en Europe au xx^e siècle*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1996, p. 103-115 ; Georges-Henri Soutou, « Georges Bidault et la construction européenne, 1944-1954 », in Serge Berstein, Jean-Marie Mayeur et Pierre Milza (dir.), *Le MRP et la construction européenne*, Bruxelles, Complexe, 1993, p. 200.

²⁰ « La France est en Europe », *Parallèle 50*, n° 64, 18 octobre 1947, p. 1.

Dans cette vision, l'Europe est un ensemble continental indissoluble, organisé autour de pôles politiques et culturels. La France, héritière des traditions culturelles et humanistes, doit considérer l'avenir et rejoindre le nouveau pôle oriental. Cette conception du continent est également valable sur le plan de la sécurité : la France doit se tourner vers l'Est pour assurer sa sécurité contre la principale menace, l'Allemagne. Un article de *Parallèle 50* explique ainsi, en janvier 1948, qu'il y a une donnée stable et fondamentale en Europe, « l'existence de l'Allemagne ». Elle crée « la nécessité absolue de la sécurité » pour tous ceux qui ont eu à souffrir de l'agressivité allemande (et pas seulement nazie). La France doit donc chercher sa sécurité à l'Est :

« Pour nous, l'alliance orientale n'est pas seulement russe ou soviétique : elle n'est pas seulement slave. Elle est géographiquement inscrite dans le futur historique et ne connaît ni frontière politique, ni frontière linguistique ou idéologique : elle se situe à l'Est et au Sud-Est de l'Europe. [...] Nous demandons ici, au nom des intellectuels comme au nom des peuples, que l'alliance orientale soit généralisée ; que le problème de la sécurité forme la base d'une politique aussi bien française qu'européenne, aussi bien occidentale qu'européenne »²¹.

À l'heure où ces lignes sont écrites, il est trop tard. L'évolution de l'année 1947 a ainsi amené la France à choisir définitivement le camp occidental. De manière prévisible, les négociations d'alliance avec l'Est ont achoppé sur les points qui faisaient déjà litige en 1945-1946 : l'identification de l'adversaire (l'Allemagne, ou l'Allemagne et tout État s'y associant ?), l'identification de la menace (une menace d'agression allemande, ou les mesures pouvant contribuer à une agression ?), l'automatisme de l'alliance, la référence à l'ONU. Le compromis est de moins en moins possible à mesure que le fossé se creuse entre l'Est et l'Ouest.

²¹ Émile Sicard, « La France et les alliances orientales », *Parallèle 50*, n° 75, 3 janvier 1948, p. 1.

En Europe orientale, la convergence politique et l'association économique commencent à se transformer en alignement rigoureux sur le modèle soviétique. Dans le domaine idéologique, à la doctrine Truman, en mars, répond la doctrine Jdanov, en septembre. Celle-ci généralise à l'ensemble des partis communistes le raidissement perceptible depuis l'année précédente en URSS. En Europe occidentale, le plan Marshall concrétise la doctrine Truman et le soutien américain aux démocraties européennes ; économiquement, il va permettre la relance de l'économie occidentale et favoriser la coopération entre pays. Pour ces deux raisons, il est perçu comme l'origine, d'une part, d'une communauté occidentale, d'autre part, de la construction européenne proprement dite.

La constitution d'un ensemble occidental (1948-1949)

L'aide américaine devient le point focal des dissensions entre les deux blocs qui commencent à se former, et l'unité européenne évolue en un slogan que l'on se renvoie : unité de tout le continent, mise à mal par le plan Marshall, disent les communistes, contre unité des États libres, rendue possible par ce plan, affirment les autres partis. Les communautés occidentales commencent en effet à se structurer.

Sur le plan politico-militaire, un accord essentiel est signé le 16 mars 1948 : le traité de Bruxelles, qui crée une alliance entre cinq États européens, susceptible de devenir l'embryon d'une organisation européenne plus large et aux compétences étendues²². Il ne s'agit pas d'une simple alliance militaire. L'adversaire allemand est mentionné dans le préambule et l'article 7, mais le traité dessine surtout les grandes lignes

²² Maurice Vaïsse, « L'échec d'une Europe franco-britannique, ou comment le Pacte de Bruxelles fut créé et délaissé », in Raymond Poidevin (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne, mars 1948-mai 1950*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 373.

d'une coopération approfondie entre États signataires : coordination économique (article 1), harmonisation sociale (article 2), coopération culturelle (article 3), assistance mutuelle et non-agression (articles 4 et 6). Le traité est placé sous les auspices de l'ONU (article 5) et reposera sur des institutions permanentes (article 7).

Les commentaires officiels qui accompagnent la signature de l'accord insistent sur la dimension « civilisationnelle » du pacte. Premier traité visant à construire un ensemble ouest-européen, il est surtout décrit comme la mesure liminaire défensive prise contre la menace soviétique. Certains, comme le Premier ministre luxembourgeois Bech, se font lyriques, parlant du « noyau naturel et indispensable de la nouvelle solidarité qui fera renaître l'Europe de ses ruines et sauvera les valeurs morales et spirituelles qui ont fait sa gloire dans le passé »²³. D'autres, comme Paul-Henri Spaak, n'hésitent pas à prendre de front l'URSS et les partis communistes. Dans un discours important tenu à Luxembourg, le ministre belge des Affaires étrangères affirme que les pays occidentaux se sont retenus, depuis 1945, de créer des organisations communes « uniquement pour ne pas exciter des susceptibilités trop vives chez les pays de l'Europe orientale »²⁴. Mais puisque l'Est s'est organisé, l'Ouest a le droit d'en faire autant. L'enjeu est politique et moral : « Est-ce que cette Europe qui avait vaincu le totalitarisme, qui se présentait sous une certaine forme, tombera et échouera devant un autre totalitarisme ? » À cette attaque directe, les partis communistes répondent par des affirmations non moins directes :

« Le bloc occidental n'est rien d'autre qu'une tentative de faire renaître sous une nouvelle forme la combinaison de Munich et la PanEurope hitlérienne. C'est une tentative de diviser l'Europe pour maintenir le vieil ordre capitaliste en Europe occidentale et préparer

²³ Discours du 17 mars 1948.

²⁴ Discours du 13 mars 1948, disponible sous forme audio sur European Navigator [site consulté le 8 septembre 2009] : http://www.ena.lu/discours_paul-henri_spaak_union_occidentale_luxembourg_13_mars_1948-012600260.html

une agression contre l'Union soviétique et les démocraties nouvelles en Europe orientale »²⁵.

Selon Charles Tillon, dirigeant important du PCF, qui publie au printemps 1948 un article de fond sur le traité de Bruxelles, ce pacte ne sert pas à assurer la sécurité des pays membres, mais à défendre un système social contre un autre, dans la logique de la doctrine Truman qui affirmait que les États devaient faire leur choix entre deux modes de vie : dès le départ, la Guerre froide est un conflit idéologique. Il ajoute que l'armée française va se voir confier des missions de maintien de l'ordre dans des guerres de rue, sur le modèle des plans allemand d'occupation de la France²⁶. Une telle idée vient en droite ligne de l'expérience des grèves de l'automne 1947, et préfigure un slogan « CRS-SS ». Dans cette logique, le modèle politique à défendre est celui du fascisme, et le refuser, c'est faire acte de patriotisme.

Dernier élément, le plus important, Charles Tillon décrit le Pacte de Bruxelles comme une étape préliminaire : les États-Unis organisent les forces occidentales à leur profit, mais ne les contrôlent pas. Une étape doit donc suivre, afin d'associer plus directement Washington au potentiel militaire européen. Est-ce que les communistes tiennent compte de la dimension politique, économique et sociale du traité ? D'une part, au printemps 1948 il est difficile de savoir si ces clauses sont une concession facile aux mouvements européens, un vœu pieux des signataires, ou un réel projet voué à de plus amples développements. D'autre part, que la future organisation entende ou non se doter de compétences politiques et sociales, elle est le socle d'un rapprochement entre les pays occidentaux, ce bloc que l'URSS dénonce depuis 1944.

²⁵ « Contre la ruine économique et la colonisation de la Grande-Bretagne par les USA. xx^e Congrès du Parti communiste britannique », *Pour une paix durable, pour une démocratie populaire*, n° 8, journal du 1^{er} mars 1948, p. 2.

²⁶ Charles Tillon, « Le plan Marshall, abandon de l'indépendance française et de la défense nationale », *Cahiers du communisme*, n° 5, mai 1948, p. 483-484.

C'est là le fond de la dénonciation communiste : le Pacte de Bruxelles ne prend sens que si on le relie au processus global à l'œuvre en Occident, c'est-à-dire à la création d'un bloc autour des États-Unis, une union des puissances capitalistes contre la menace que représente l'existence même d'un bloc socialiste qui se renforce. Roger Garaudy, membre influent du PCF, décrit le pacte comme une « Sainte-Alliance », une « "mutuelle" des classes déchues et de leurs gouvernements réactionnaires contre le mouvement ouvrier et de leurs gouvernements réactionnaires contre le mouvement ouvrier et les aspirations démocratiques des peuples »²⁷. Pour Moscou, ce n'est pas par hasard si, trois semaines plus tard, le 3 avril, le Congrès américain adopte le plan Marshall et si, un mois plus tard, le 16 avril, l'OECE est créée. Dans cette logique, le Pacte de Bruxelles prépare les opinions publiques à la conclusion de nouveaux traités d'alliance occidentaux ; il est le versant militaire de l'alliance économique dans le cadre du plan Marshall.

Dans tous ces arguments, l'Allemagne a une place centrale. L'Allemagne, enjeu, terrain et symbole de la Guerre froide, est également au cœur des projets européens qui prennent forme à la même époque. Le plan Marshall postulait que la renaissance économique de l'Allemagne serait le moteur de la reconstruction occidentale. Les mouvements fédéralistes européens, dont le Congrès de La Haye en mai 1948 manifeste le dynamisme, font également un lien étroit entre l'unification de l'Europe et la solution du problème allemand. Les organisations qui vont suivre sont destinées soit à contrer une menace allemande (Pacte de Bruxelles), soit à ancrer la jeune RFA parmi les démocraties occidentales (Conseil de l'Europe), avant de lui proposer un avenir sur un pied d'égalité (plan Schuman). Mais ce lien ne fait qu'accentuer la méfiance soviétique envers l'intégration européenne, qui s'oppose résolument à ses propres projets pour l'Allemagne.

²⁷ Roger Garaudy, « Le piège des "États-Unis d'Europe" », *Cahiers du communisme*, n° 2, février 1949, p. 226.

Autre aspect moins connu, dans leur refus des nouvelles institutions, les communistes insistent sur les conséquences à long terme du projet : en privilégiant la coopération entre un nombre réduit d'États, l'intégration occidentale contribue à la coupure de l'Europe. L'OECE créée en 1948 est, par exemple, fréquemment opposée à la Commission économique de l'ONU pour l'Europe (ou ECE) qui regroupe l'ensemble des États européens membres de l'ONU²⁸. Fondée au printemps 1947, l'ECE se retrouve immédiatement en concurrence avec le mécanisme du plan Marshall, et la création de l'OECE la dépossède d'une partie de ses attributions. Les milieux communistes et progressistes en font un argument dans leur campagne contre la « petite Europe » occidentale. À la coopération occidentale « autarcique » dans le cadre de l'OECE, on oppose donc la coopération paneuropéenne dans le cadre de l'ECE. Très vite d'ailleurs, les démocraties populaires cessent de participer aux réunions de l'ECE. Ce n'est pas avant 1954 que l'ECE pourra redevenir une instance commune.

L'année suivante, le clivage idéologique sur la définition de l'Europe est encore plus net lors du débat sur le Conseil de l'Europe. Le député progressiste, Gilbert de Chambrun, remarque que le point commun de tous les mouvements fédéralistes et des groupes proeuropéens, c'est l'antisoviétisme. Malgré son appellation prétentieuse, le Conseil à venir ne sera que « la frange atlantique et méditerranéenne de l'Europe », dont l'Allemagne sera la pièce maîtresse à cause de sa puissance économique²⁹. Michel Debré, qui n'a rien d'un communiste, pose d'ailleurs la question à Robert Schuman lorsque celui-ci est auditionné par la Commission des Affaires étrangères du Conseil de la République : a-t-on donné une définition d'« européen », c'est-à-dire défini l'extension

²⁸ Ce sera pendant longtemps le seul organisme paneuropéen où les deux systèmes seront représentés.

²⁹ CARAN, C 15333, Commission des Affaires étrangères, 1948-1949, séance du 8 juin 1949, p. 6-7.

géographique du Conseil et donc sa fonction ? Schuman répond qu'on a essayé de trouver une telle définition lors des négociations :

« J'ai dit [...] que si nous attendions une définition de l'Europe, nous ne signerions probablement jamais. [...] Naturellement on est lié par des limites géographiques que l'on ne peut pas dépasser si l'on ne veut pas nier le terme lui-même. [...] Mais je crois que ce qui importe surtout, c'est la solidarité qui peut exister avec l'ensemble de l'Europe. [...] D'autre part, nous avons pris, comme conditions essentielles, l'attachement au principe des libertés qui sont inscrites aujourd'hui dans la charte et répétées dans le préambule »³⁰.

Le ministre des Affaires étrangères donne une définition politique et idéologique du Conseil de l'Europe : l'Europe est moins un territoire qu'une communauté de valeurs. C'est ce que refusent les communistes, pour qui l'Europe est un ensemble territorial et un héritage historique commun. De fait, pour l'URSS, le Conseil de l'Europe est un élément renforçant l'alliance atlantique en proposant une communauté politique et culturelle, en relayant l'influence américaine, et en défendant l'idée que les abandons de souveraineté sont indispensables. De plus, il est clairement conçu pour accueillir le nouvel État ouest-allemand qui est proclamé trois semaines plus tard³¹. Joanny Berlioz, membre du Bureau Politique, souligne ainsi, en juillet 1949, l'étroite parenté entre les principes invoqués dans les statuts du Conseil de l'Europe et dans le traité de l'Atlantique nord : « l'inspiration est la même, il s'agit de la défense commune d'un système social menacé par la montée des forces de démocratie réelle »³².

³⁰ Archives du Sénat, 19 S 3, (Commission des Affaires étrangères), 5, 1949, vol. 177.

³¹ Natalia Vassilieva, « L'URSS et la création du Conseil de l'Europe », in Georges-Henri Soutou et Émila Robin Hivert (dir.), *L'URSS et l'Europe de 1945 à 1957*, Paris, Presses Universitaires de la Sorbonne, 2008. Voir aussi Jean-Christophe Romer, « L'URSS, la Russie et le Conseil de l'Europe : une relation complexe », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, Bruxelles, Peter Lang, 1997.

³² Joanny Berlioz, « Europe, nations, internationalisme », *Cahiers du communisme*, n° 7, juillet 1949, p. 814.

Le traité de Bruxelles avait été perçu par les communistes comme une alliance au service des États-Unis et la préfiguration du pacte groupant les États-Unis et l'Europe occidentale. Quatre mois après sa ratification, les négociations atlantiques s'ouvrent officiellement. Pour l'Occident, c'est, entre autres, une réponse au blocus de Berlin ; pour l'URSS, c'est la confirmation à la fois de sa propagande et de ses craintes. La construction européenne, que certains voyaient comme l'unique moyen d'assurer l'indépendance du continent face aux nouveaux grands est, en réalité, dès le début étroitement liée à la constitution d'un ensemble occidental face au bloc soviétique, justifiant rétrospectivement tous les soupçons de Moscou.

Dans cette évolution, la Guerre froide et les enjeux stratégiques ont joué un rôle central. Mais les facteurs idéologiques ne peuvent être négligés : projets concurrents de reconstruction, conceptions incompatibles sur l'Allemagne et, plus largement, projets politiques et sociaux des grandes puissances. Les mêmes arguments vont se retrouver plus tard au sujet du Marché commun : la construction européenne est mauvaise et dangereuse parce qu'elle est foncièrement atlantique (l'URSS ne peut espérer y être associée), capitaliste (elle consolide les structures de l'économie de marché au lieu de chercher à les renverser), allemande (elle renforce l'Allemagne occidentale perçue comme foncièrement agressive) et restreinte (elle n'est pas ouverte aux démocraties populaires).

La IV^e République et l'OTAN : fidélité à l'Alliance ou revendications nationales ?

JENNY RAFLIK

On oppose, souvent de façon caricaturale, la politique atlantique de la IV^e République – régime supposé faible et soumis à l'influence américaine –, à la France du général de Gaulle – ferme, en rupture avec l'Alliance. Or, la IV^e République coïncide avec les années de mise en place de l'Alliance atlantique, pendant lesquelles la France joue un rôle original et déterminant pour la compréhension de ses rapports ultérieurs avec l'OTAN. La définition de la politique atlantique de la IV^e repose sur un contexte particulier : l'engagement continu de la France dans les conflits coloniaux, la force du PCF, et la présence d'un gaullisme d'opposition, offensif en politique extérieure. Le Pacte atlantique vient donc s'imposer dans des domaines multiples : politique intérieure (place du PCF, concessions de souveraineté, etc.), politique étrangère (réarmement allemand, construction européenne, etc.), défense.

Sans retracer ici l'intégralité de la politique atlantique de la IV^e République, nous tenterons de montrer la frustration croissante de la IV^e République et de ses dirigeants à l'égard de l'institution atlantique, et de dégager les permanences de cette politique qui peuvent apporter un éclairage sur les rapports, au-delà du régime, de la France et de l'OTAN.

• Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, CICC.

La IV^e République et la genèse de l'Alliance¹

Dans l'immédiat après-guerre, la France redéfinit sa politique de sécurité, dans un monde bipolaire en voie d'émergence. D'abord tentée par une politique de neutralité entre les deux Grands, elle se trouve vite contrainte de faire un choix. Dans la période de genèse de l'Alliance, ce qui marque le particularisme français est le passage progressif d'une conception de la menace purement allemande, à la perception d'une conjonction des menaces allemandes et soviétiques². Mais tous les dirigeants français n'évaluent pas de la même manière l'évolution qui conduit la France de la perception d'une menace exclusivement allemande à une menace germano-soviétique.

Les initiatives françaises à l'origine de l'Alliance

Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères, fait figure d'atlantiste précoce et son rôle dans la genèse de l'Alliance est essentiel. Mais, des événements qui conduisent à la négociation du traité de Washington, plusieurs lectures historiographiques sont possibles, héritées des hésitations des dirigeants français de l'époque. Ainsi, le Pacte de Bruxelles, qui institue l'Union occidentale – une alliance défensive entre la France, la Grande-Bretagne et les pays du Benelux –, peut être perçu de deux façons, comme à son époque. Pour certains diplomates français, comme Jean de Hautecloque, ambassadeur de France en Belgique, le

¹ Michael M Harrison, *The reluctant Ally: France and Atlantic Security*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1981 ; Irwin M. Wall, *L'influence américaine sur la politique française, 1945-1954*, Paris, Balland, 1989.

² Georges-Henri Soutou, « La perception du problème soviétique par le Quai d'Orsay entre 1945 et 1949 », *Revue d'Allemagne*, n° 3, 1998.

Pacte de Bruxelles a une fin réellement européiste. Georges Bidault, au contraire, semble le concevoir comme une invitation lancée aux Américains pour s'investir dans la défense de l'Europe. C'est le sens de la correspondance qu'il échange avec le secrétaire d'État George Marshall, parallèlement aux négociations européennes³. Au moment de la signature du Pacte de Bruxelles, la déclaration du président Truman apparaît encourageante, mais l'obstacle majeur à la participation des États-Unis est juridique : toute alliance permanente dès le temps de paix est inconstitutionnelle, en ce qu'elle peut provoquer l'entrée en guerre des États-Unis sans un vote préalable du Congrès. C'est la résolution Vandenberg, le 11 juin 1948, qui débloque la situation, en permettant aux États-Unis de participer – en qualité d'observateurs – aux réunions du comité d'état-major du traité de Bruxelles, à partir du 20 juillet 1948. Cette résolution donne ainsi le signal de départ des négociations officielles du Pacte de l'Atlantique⁴.

Lors des négociations du Pacte atlantique, les revendications françaises se révèlent lourdes de sens pour la lecture des relations entre la France et l'OTAN, par la suite. L'accord est simple sur le principe d'une défense commune, mais les dirigeants français font de l'efficacité de l'Alliance en négociation, une priorité absolue. Or, les États-Unis refusent l'automatisme en cas d'attaque. La non-obtention de la clause d'automatisme est ainsi un premier échec des négociateurs français. Par la suite, elle pèsera fortement sur la réception du Pacte atlantique dans le pays, apparaissant comme une faille dans l'efficacité du système de défense mis en place.

Des divergences existent aussi, entre Français et Américains, quant à l'aire géographique de l'Alliance. Les États-Unis souhaitent un cadre géographique large, ancré au nord de l'Europe sur la Scandinavie, alors que les Français veulent faire de la métropole le point de gravité de

³ MAE, Archives privées et papiers d'agents (APPA), Henri Bonnet, 1, lettre de Bidault à Marshall, 4 mars 1948.

⁴ SHAT, 1Q26-4, IHEDN, section politique, travail en comité sur le Pacte Atlantique, conférence d'introduction de Noël Henry, 15 février 1949.

l'Alliance, en y incluant l'Italie pour une orientation méditerranéenne. De plus, pour des raisons autant stratégiques que politiques au sein de l'Union française, la France n'envisage pas sa défense sans y inclure les territoires d'outre-mer, départements d'Algérie, et protectorats d'Afrique du Nord. Seule concession finalement accordée aux Français, l'Algérie fait partie de la zone couverte par le traité, contrebalançant la participation scandinave exigée par les Américains.

Dès ces premières négociations apparaissent les contradictions des discours français. Il s'agit d'obtenir la couverture de l'Afrique du Nord, mais sans permettre d'ingérence américaine dans cette zone. Il s'agit d'intégrer la défense occidentale, mais sans renoncer à la souveraineté nationale. Il s'agit de se battre en Allemagne, mais sans les Allemands. Toutefois, toutes ces revendications se retrouvent dans la phase suivante, de mise en place des structures de l'Alliance.

Des initiatives françaises à l'origine de l'intégration atlantique

En effet, si la France n'obtient pas une totale satisfaction pendant la phase de négociation, au moins garde-t-elle l'espoir de voir l'organisation mettre en place et porter ses projets *via* l'article 9 qui mentionne les « organismes subsidiaires qui pourraient être nécessaires ». Les institutions de l'OTAN se dessinent progressivement de 1949 à 1952. L'établissement des structures atlantiques provoque de nombreuses déceptions pour les Français, qui se révèlent être les champions de l'intégration au sein de l'Alliance.

Dans la phase de mise en place des structures politiques de l'Alliance, la position française semble guidée à la fois par la politique de puissance (faire de la France, sinon une grande puissance mondiale, du moins une grande puissance occidentale), et l'intérêt stratégique du pays (assurer la « défense en avant » du continent européen, et non une « défense périphérique » comme le souhaitent les Anglo-Saxons).

Sans pouvoir être ici exhaustif, on peut dégager quelques permanences de la politique française dans les négociations qui se déroulent de 1949 à 1952⁵.

Les Français portent leur attention sur un groupe directeur à trois de l'Alliance. La France souhaite en faire un organisme de planification stratégique, permanent, ayant autorité sur toutes les structures de l'Alliance, en particulier sur les États-majors régionaux qui pourraient être installés. Pour les Français, cette question est vitale : il leur faut pouvoir peser sur les décisions stratégiques de l'Alliance, et défendre, dans un organisme adapté, la thèse de la défense en avant. Dans les faits, le groupe permanent (GP), mis en place au niveau des chefs d'État-major et chargé de préparer les décisions du Conseil et de veiller à leur exécution, coordonne plus qu'il ne dirige la politique de l'Alliance. Ses attributions sont en deçà des attentes françaises⁶, mais répondent au maximum de ce que les Américains sont prêts à concéder. La nécessité de ne pas laisser un tête à tête anglo-américain se mettre en place en 1949 justifie, pour les dirigeants français, le compromis. Avec la création des commandements intégrés, après 1950, la volonté française est de faire du GP le responsable direct de la stratégie de l'Alliance sur tous les théâtres, ce que refusent alliés américain et britannique. Dans la pratique, il est supplanté par le SHAPE (grand quartier général des puissances alliées en Europe), malgré l'approbation officielle du Conseil sur la position française en 1950. Le gouvernement peut au moins se prévaloir de la décision du Conseil atlantique auprès de l'opinion publique, même si aucun connaisseur de l'Alliance n'est dupe ! Les Français ne cesseront jamais de défendre les attributions de cet organisme. On peut en trouver des traces dans la proposition d'un haut Conseil atlantique, présenté par Georges Bidault en

⁵ Jenny Raflik, « La France et la genèse institutionnelle de l'Alliance atlantique, 1948-1952 », *Relations Internationales*, n° 131, été 2008.

⁶ Archives départementales de l'Aveyron, papiers Ramadier, 52J86/4, télégramme de H. Bonnet, Washington, 13 août 1949.

1950 : « Estimant que l'heure est venue de rendre plus concrète, plus simple, plus efficace la solidarité des pays libres », Bidault déclare :

« Je crois qu'il serait sage et opportun de créer un haut Conseil atlantique appelé à ordonner et à orienter les développements de la communauté sur deux plans qui sont inséparables, celui de la défense et celui de l'économie, avec l'espérance d'y pouvoir joindre sans trop de retard le plan politique »⁷.

C'est cette même ligne qui influence la rédaction du *memorandum* gaullien du 17 septembre 1958, lorsque de Gaulle revendique un rôle accru, pour la France, aux côtés des États-Unis et de la Grande-Bretagne, et la mise en place d'une direction tripartite de fait de l'ensemble occidental. Le discours est le même, mais le ton change et se fait plus menaçant.

Une autre permanence essentielle est l'attention française portée aux institutions européennes dans le cadre de l'Alliance. La volonté de maintenir les organismes de Bruxelles malgré le Pacte atlantique de 1949 peut être lue comme la première volonté d'imposer un pilier européen au sein de l'Alliance, point auquel le président Auriol, Robert Schuman ou encore le général de Lattre, attachent beaucoup d'importance. Il s'agit de solidariser les continentaux pour mieux affirmer leur point de vue face à Washington et Londres, et notamment, là encore, de défendre la stratégie en avant face à la stratégie périphérique. Ensuite, le Pacte de Bruxelles conserve un avantage juridique sur le Pacte atlantique : l'automaticité en cas d'agression, qui fait justement défaut au traité de Washington. Enfin, *via* un organisme européen, les dirigeants français ont à cœur de laisser une possible médiation européenne s'installer entre les deux blocs, et de défendre le leadership français sur le continent. Sur ce dernier aspect, l'attachement de certains dirigeants français au Pacte de Bruxelles, ou

⁷ « M. Georges Bidault propose la création d'un haut Conseil atlantique pour la paix », *Le Monde*, 18 avril 1950.

encore à la CED, est une résurgence de la tentation neutraliste de l'immédiat après-guerre.

Le début de la guerre de Corée déclenche le volet de l'intégration purement militaire de l'Alliance atlantique. Elle constitue aussi un test pour les nations atlantiques et les premiers constats sont fortement négatifs. Les renforts américains tardent à arriver. Tirant les conséquences de la guerre de Corée, les Français adressent deux *memoranda* aux alliés : celui du 5 août 1950⁸, complété par celui du 17 août⁹. Ces textes énoncent, en condensé, la position française à l'égard des grands dossiers de l'OTAN : le réarmement occidental et ses conditions économiques, notamment l'aide américaine, la réorganisation des structures générales de l'organisation, au plan politique et militaire, et enfin, l'engagement accru des Anglo-Saxons en Europe par apport direct de troupes sur le continent.

Dans une large mesure, la France obtient satisfaction, avec l'accélération de l'intégration atlantique. Les Américains reconnaissent le danger immédiat qui pèse sur l'Europe. Mais les conclusions tirées par les Français et les Américains divergent sur un point essentiel : les Français en déduisent qu'il faut un engagement massif des troupes américaines, alors que les Américains préconisent l'appoint indispensable de forces allemandes. La décision de créer une structure militaire intégrée en Europe, par l'affectation de forces nationales à un commandant suprême allié en Europe (SACEUR) dont il est entendu qu'il sera américain, constitue une garantie de l'engagement américain dans la défense de l'Europe, et une vive satisfaction pour les dirigeants de la IV^e. La création, à Rocquencourt, du grand quartier général des puissances alliées en Europe

⁸ OTAN, IS002, *memorandum* du gouvernement français au gouvernement des États-Unis, D-D-26, confidentiel, 5 août 1950.

⁹ OTAN, IS002, réponses adressées au gouvernement des États-Unis au sujet de l'accroissement des efforts de défense et de l'assistance supplémentaire nécessaire à la mise en œuvre du programme de défense (doc D-D/6), *memorandum* additionnel du gouvernement français, D-D/34, très secret, 17 août 1950.

(SHAPE) vient encore concrétiser cet engagement. L'installation des infrastructures de l'OTAN en France, après la réforme de Lisbonne de 1952, renforce également le poids stratégique de la France dans l'Alliance. Hébergeant le secrétariat général de l'OTAN et les installations permanentes du Pacte, elle en devient, de façon spectaculaire, le point de gravité et, sa défense en cas de conflit, devient l'affaire de tous. De cette présence, découle néanmoins un nouveau malentendu : l'hébergement des forces atlantiques semble aux Français un effort considérable en faveur de l'Alliance, qui devrait justifier une prépondérance politique de la France à la hauteur de cette présence sur son territoire. Pour les alliés, ce n'est qu'une implantation géographique, qui ne doit pas se substituer à une contribution financière et militaire accrue.

En fait, dans cette phase de mise en place de l'Alliance et de ses structures, à chaque fois que la France initie un mouvement, elle se trouve dépassée, et placée devant des *scenarii* préétablis pour elle. Exigeant en matière d'intégration et d'efficacité de l'Alliance, le gouvernement se trouve également placé devant des choix dramatiques, auxquels il ne sait pas faire face, et qui favorisent le développement des doutes face à l'Alliance.

Des doutes au divorce ?

Le réarmement allemand et les premiers doutes français ?

La question allemande est un sujet précoce de méfiance française à l'égard du Pacte atlantique, et ce, dès les débats qui entourent sa ratification. La célèbre formule de Beuve-Méry dans *Le Monde* (« Le réarmement de l'Allemagne est contenu dans le Pacte atlantique comme le germe dans l'œuf »¹⁰) fait écho à la précision des députés lors du vote de

¹⁰ FNSP, BM133, « Un nouveau pilier de la paix ? », *Le Monde*, 6 avril 1949.

ratification : toute nouvelle adhésion au Pacte atlantique ne saurait être autorisée sans que le président de la République n'y soit autorisé par le Parlement¹¹.

Les dirigeants français se trouvent alors dans une situation paradoxale : ils demandent à leurs alliés de faire venir des troupes en Europe, et de défendre le continent sur une ligne située le plus à l'Est possible, donc en Allemagne, mais refusent l'utilisation de troupes allemandes, dont les effectifs se situent sur le champ de bataille envisagé. Il existe, d'ailleurs, des voix discordantes en France même pour souligner ce paradoxe. Les militaires attirent l'attention des politiques, à plusieurs reprises, sur la fragilité de la position française : en novembre 1948, l'amiral Lemonnier a déjà demandé aux chefs d'états-majors généraux (CCEMG) de porter à l'ordre du jour la question du réarmement allemand, la qualifiant de « question d'actualité d'importance primordiale »¹². Le général Stehlin a lui aussi évoqué la possibilité d'un réarmement de l'Allemagne au profit de la défense occidentale dans le cadre du traité de Bruxelles¹³. Mais le gouvernement a refusé d'évoquer cette hypothèse.

C'est en septembre 1950 que la bombe éclate, dans la bouche de Dean Acheson, en plein Conseil atlantique : les Américains exigent une contribution allemande à la défense commune de 10 divisions. Et le 8 septembre, le « *package* », armée atlantique intégrée avec troupes allemandes, devient la politique officielle des États-Unis¹⁴.

¹¹ *Journal officiel de la République française*, Assemblée nationale, compte rendu intégral des séances, 26 juillet 1949.

¹² SHAT, 6R2, lettre du vice-amiral Lemonnier, chef d'État-major général de la Marine, au général d'armée Lechères, président du CCEM, n° 425EMG, très secret, 16 novembre 1948.

¹³ AN, 561AP3, interview du général Stehlin par Georgette Elgey, 22 janvier 1966.

¹⁴ Pierre Mélandri, « Les États-Unis et le plan Pleven, octobre 1950-juillet 1951 », *Relations Internationales*, n° 11, 1977, p. 205.

Pendant quatre ans, cette question pèse sur la politique atlantique de la France, dont l'objectif premier est de minimiser au maximum les effets de la renaissance militaire allemande.

Les pistes d'explication de l'échec de la CED sont multiples : évolution des majorités à l'Assemblée nationale, perception déclinante de la menace soviétique après la mort de Staline, pressions maladroites des États-Unis et de l'Allemagne elle-même, hostilité de la hiérarchie militaire, poids de la guerre d'Indochine...mais surtout, la CED n'a plus, en 1954, aucun des intérêts initiaux de 1950¹⁵.

Il est important de noter que la résolution du conflit franco-américain ouvert par la CED prend pour décor le cadre atlantique, avec la participation allemande à l'OTAN, selon la formule proposée par Anthony Eden à la conférence de Londres (28 septembre-30 septembre 1954) et sur laquelle travaillait déjà le Quai d'Orsay. L'entrée de la RFA et de l'Italie dans l'Union occidentale donne une coloration « européenne » à cette démarche, et permet, *via* l'agence de contrôle européenne des armements, d'assurer un contrôle relatif du réarmement allemand, sauvegardant ainsi l'apparence, au moins, des intérêts français, mais plaçant les forces allemandes, dès le temps de paix, sous l'autorité du SACEUR. Ainsi, plus qu'une crise atlantique, la querelle de la CED a été une crise franco-américaine, résolue dans le cadre de l'OTAN.

Les difficiles relations franco-américaines à l'égard des aides militaires

Il en est de même pour un autre sujet de tension transatlantique : le dossier des aides militaires américaines. Là encore, la politique française est paradoxale. Il s'agit de gérer le paradoxe d'un manque de moyen, imposant le recours aux aides alliées, et une ambition nationale et impériale durable. Bref, il s'agit de défendre l'indépendance politique dans

¹⁵ Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN*, Paris, Masson, 1991, p. 41.

le cadre d'une dépendance financière. Et, là encore, les malentendus avec le gouvernement américain se multiplient. Les Français donnent l'impression de mendiants qui refusent de dire merci, et leurs réactions d'orgueil sont totalement incomprises de l'autre côté de l'Atlantique.

Le mécanisme des aides, civiles puis militaires, se met en place à partir de 1948¹⁶. Sur le plan militaire, les États-Unis accordent une aide d'un milliard de dollars à l'Union occidentale, aide qui se prolonge et s'insère ensuite dans le cadre du Pacte atlantique. Ce sont des conventions et des aides bilatérales qui se mettent en place entre chaque pays d'Europe occidentale d'une part, et les États-Unis ou le Canada, d'autre part.

Mais les deux crises franco-américaines sur les achats *off shore* de 1951 et 1952 montrent les faiblesses de ce système. À l'origine de ces crises, on trouve encore une fois des malentendus : ainsi, en 1951, les difficultés partent d'une promesse américaine, le 18 décembre 1950, de verser 200 millions de dollars avant le 31 juin 1951¹⁷. Les Français pensent que ce soutien s'ajoute à l'aide Marshall. Or, les Américains la comptent comme une composante de l'ERP. Ces méprises à répétition conduisent, le 29 juin 1951, Jules Moch à proposer un budget commun : « Il faut absolument passer de l'armée intégrée au budget intégré ; il faut arriver à ce que les Parlements des différents pays votent un budget qui ne soit plus le budget américain, anglais, français...mais le budget international »¹⁸.

Le Conseil atlantique de Lisbonne lui donne raison, en ajoutant aux aides bilatérales un mécanisme d'aide multilatéral : celui de l'infrastructure commune, dans le cadre de l'OTAN, dont le mécanisme est une réussite

¹⁶ SHM, 136GG2/14, Historique de l'aide alliée depuis 1950, cours supérieur de logistique prononcé à l'École de guerre navale par le contrôleur de 1^{re} classe Appert, 26 novembre 1954.

¹⁷ MAE, Service des Pactes, 81, aide mémoire du gouvernement des États-Unis, Washington, 18 décembre 1950.

¹⁸ AN, 484 AP 24, bilan d'un an au ministère de la Défense nationale, 29 juin 1951.

partielle, la seule d'ailleurs, du projet de budget commun dont l'idée est lancée par le *memorandum* français du 5 août 1950¹⁹.

Mais la définition du budget 1952-1953 est de nouveau l'occasion d'une grave crise diplomatique, plus importante que celle de 1951. L'anti-américanisme devient en France un thème de campagne électorale sur fond de grave crise des relations transatlantiques. Le ton américain est brutal, méprisant. Déçus, les Français se braquent dans une attitude de fierté nationale excessive, si on la compare à la nature des demandes.

Cette situation conduit la délégation française auprès de l'Alliance atlantique à déposer, le 16 septembre, auprès du Groupe Permanent, puis le 22 septembre 1952, auprès du Conseil des Suppléants, un *memorandum* qui propose sur la base d'un examen critique de l'effort militaire de chaque pays, envisagé dans sa totalité, que les charges de chacun soient définies en fonction de normes valables pour tous²⁰. Le Conseil atlantique décide que la revue annuelle sera complétée par une réunion ministérielle²¹. Une fois de plus, pour résoudre une querelle franco-américaine, les dirigeants français se tournent vers l'Alliance atlantique.

La politique coloniale : facteur de discorde

Autre thème de discorde continu entre la France et ses alliés atlantiques, et notamment les États-Unis : les questions coloniales. Pour les dirigeants de la IV^e République, l'engagement continu de la France dans des conflits coloniaux, en Indochine puis en Algérie, détourne une

¹⁹ OTAN, AC/29-D/3, Groupe de travail sur la définition de l'Infrastructure commune, rapport au Conseil, 20 janvier 1953.

²⁰ OTAN, IS002, *Memorandum* de la délégation française, CM(52)78, secret, 22 septembre 1952.

²¹ PRO, FO371, 105840, cabinet, Mutual Aid Committee, Briefs for Ministers for Talks with French Ministers, objectives in 1952 *NATO Annual Review*, note by the treasury, confidential, MAC(53)48, 7th February, 1953.

partie de ses forces du théâtre européen. Mais parallèlement, l'engagement français en Indochine représente une part de la lutte contre le communisme international, dont les Français attendent une reconnaissance de la part de leurs alliés. Là encore, les malentendus se multiplient, les Français estimant que la lutte en Indochine doit être comptée dans l'effort général de la France au sein de l'OTAN, et les États-Unis la considérant comme un dossier séparé. De ces engagements lointains découle donc une marginalisation progressive du rôle de la France dans la défense du théâtre Centre-Europe.

La crise de Suez offre un autre exemple des conséquences de tensions entre alliés. Alors que les événements de Suez, en 1956, illustrent, d'une part, le fossé existant entre les positions américaines, et franco-britanniques, d'autre part, tout en offrant l'image d'une Alliance divisée, c'est, une fois encore, dans le cadre de l'Alliance que les solutions aux tensions bilatérales sont recherchées. Les travaux des Trois Sages étaient commencés avant le début de la crise, mais le rapport qu'ils soumettent au Conseil atlantique sur les voies, et les moyens d'améliorer la coopération de l'OTAN dans les domaines non-militaires, notamment en vue de développer une plus grande unité au sein de l'Alliance, est fortement influencé par Suez²².

Dans ces exemples, non exhaustifs, ce sont les relations franco-américaines qui sont mises à mal, et l'OTAN sert de recours ultime pour résoudre des difficultés bilatérales...

²² Paul Pitman, « The consequences of the Suez Crisis for the Transatlantic System », intervention présentée lors du colloque organisé par le Service historique de la Défense en novembre 2006, à paraître.

Des permanences dans les revendications françaises ?

On trouve ainsi sous la IV^e République, exprimées de façon discrète au sein de l'Alliance, mais bien présentes, quelques logiques qui guideront ensuite la politique gaulliste : indépendance nationale, dépassement des blocs et, bien sûr, contestation de la tutelle américaine, avec son corollaire, la construction européenne. Cela passe par des revendications précises : le groupe directeur à trois et le pilier européen.

Nous devons ainsi nuancer l'image d'une adhésion linéaire et « résignée » à la domination américaine des premiers gouvernements de la IV^e République. L'engagement atlantique est permanent, mais les Français qui s'en réclament ne défendent pas moins avec vigueur leurs intérêts nationaux, tant face aux Soviétiques que face à leurs alliés occidentaux, parfois avec une mauvaise foi évidente, mais toujours avec force.

Il est fondamental de noter, néanmoins, la fidélité constante de la IV^e République à l'Alliance. Les tensions transatlantiques ne remettent pas en cause cette fidélité. Bien plus, il apparaît que l'organisation du traité de l'Atlantique Nord joue un rôle de stabilisateur dans les relations bilatérales entre les États-Unis et la France. La IV^e République perçoit l'Alliance atlantique comme un recours multilatéral, pour dépasser les difficultés bilatérales qui l'opposent aux États-Unis. C'est sur ce point, sans doute, que la rupture avec la période gaulliste apparaît.

De l'AOF à la CEDEAO
La France et la sécurité du golfe de Guinée,
un essai d'approche globale

MATHIEU LE HUNSEC

De L'Afrique occidentale française (AOF)
à la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹

Près d'un demi-siècle après le mouvement de décolonisation qui a transformé le visage de l'Afrique occidentale, la région reste fragmentée. La progression vers la coopération est lente en raison d'une grande diversité linguistique et culturelle, les divergences entre États anglophones et francophones, notamment, demeurant fortes. Elles sont largement héritées de la colonisation, qui a joué un rôle ambigu dans le processus d'unification de la zone. Le premier regroupement intervient, à partir de 1895, sur décision de la France, alors puissance dominante de la région. L'AOF est progressivement créée pour fédérer huit colonies jusqu'en

· Volontaire officier aspirant dans la Marine nationale, l'auteur est affecté au département de la Marine du Service historique de la Défense (SHD), où il sert comme assistant de recherche à la division Études historiques. Cet article est fondé sur le mémoire réalisé en 2008-2009, dans le cadre d'un Master 2 à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Robert Frank, « La Marine nationale, lien privilégié des relations franco-africaines depuis 1960 ».

¹ Jean Martinant de Préneuf, Laurent Suteau, le capitaine de vaisseau Serge Thébaut et Philippe Vial ont bien voulu relire attentivement ce travail : qu'ils en soient ici sincèrement remerciés.

1958². Il ne s'agit cependant pas d'un mouvement d'intégration réel, mais d'une volonté de la puissance coloniale de faciliter la gestion de la région par une unité administrative, la zone étant coiffée par un gouverneur général.

Après 1960, et l'échec de la Communauté française, chacune des composantes de la défunte AOF accède à l'indépendance, tout en se plaçant sous la protection de Paris. Bien que n'ayant plus à défendre son Empire, la France devient, durant la Guerre froide, la garante de la sécurité de ses anciennes possessions africaines. Après la chute du mur de Berlin et la mise en place d'un nouvel ordre mondial, la situation évolue. L'ancienne métropole est alors confrontée à des critiques plus vives de néocolonialisme, tout en constatant son incapacité à gérer seule des crises qui se complexifient. Une nouvelle stratégie est donc adoptée. Elle vise à conserver une influence sur le territoire africain, non plus en intervenant d'office comme cela a toujours été le cas, mais en aidant les Africains à prendre en main leur propre sécurité. C'est dans ce cadre que la France joue un rôle moteur dans l'intégration des États du golfe de Guinée, en terme de sécurité.

Ainsi, deux temps apparaissent. Le premier, qui suit la vague d'indépendance et se prolonge jusqu'en 1990, correspond à un maintien de l'influence française en Afrique grâce à des accords bilatéraux. Le second temps a pour cadre le nouveau désordre mondial et correspond à la

² Constituée en plusieurs étapes, l'AOF réunit à terme la Mauritanie, le Sénégal, le Soudan français (devenu à l'indépendance le Mali), la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Niger, la Haute Volta (futur Burkina Faso), le Togo et le Dahomey (aujourd'hui le Bénin). Seuls la Sierra Leone, le Liberia, le Ghana et le Nigeria ne sont pas sous domination française, mais britannique. Pour plus de détail, voir l'ouvrage collectif dirigé par Charles-Robert Ageron, (avec la collaboration de Jean Meyer, Jean Tarrade, Annie Rey-Goldzeiguer, Jacques Thobie et Gilbert Meynier), *Histoire de la France coloniale*, Tome 1, *La Conquête (Des origines à 1914)*, Paris, Armand Colin, 1991, 846 p. ; Tome 2, *L'apogée (1914-1990)*, Paris, Armand Colin, 1991, 654 p.

« multilatéralisation » des interventions françaises. Cette mutation peut être appréhendée sous un angle original : l'action de la Marine nationale dans le golfe de Guinée. Ses missions témoignent du lien privilégié entre la France et ses anciennes colonies ; dans le même temps, leur évolution illustre les mutations de l'implication de Paris dans la sécurité ouest-africaine. La multilatéralisation croissante de ses interventions au fil des décennies, son rôle moteur dans le développement de concepts destinés à créer une sécurité intégrée, ainsi que son soutien matériel aux États africains en constituent les traits saillants.

Le maintien de l'implication française en Afrique de l'Ouest depuis les indépendances : vers une multilatéralisation

Après l'octroi pacifique des indépendances, le maintien de rapports étroits entre la France et l'Afrique est recherché de part et d'autre. En 1946, déjà, le général de Gaulle soulignait l'intérêt stratégique de conserver ces liens, estimant qu'« unie aux territoires d'outre-mer [...] la France est une grande puissance. Sans ces territoires elle risquerait de ne l'être plus »³. Une analyse qui demeure pendant un demi-siècle le fondement de la politique française dans la région. Jusqu'à ce que la fin de la Guerre froide bouleverse la donne, les anciennes colonies restent, aux yeux de la France, un atout maître pour jouer un rôle majeur dans le concert des nations.

Les indépendances ne marquent donc pas une profonde rupture dans les liens franco-africains. L'accession au pouvoir de leaders qui, pour la

³ Déclaration à la presse du général de Gaulle, le 27 août 1946, citée par Albert Mabileau (dir.), *La politique africaine du général de Gaulle, 1958-1969*, Actes du Colloque (Bordeaux, 19-20 octobre 1979), organisé par le Centre bordelais d'études africaines, le Centre d'étude d'Afrique noire et l'Institut Charles-de-Gaulle, Paris, A. Pédone, 1980, p. 59.

plupart, s'étaient affirmés dans les assemblées parlementaires françaises, tels Léopold Sédar-Senghor et Félix Houphouët-Boigny, respectivement premier président du Sénégal et de la Côte d'Ivoire, facilite la continuité.

Dans le domaine militaire, la tutelle de Paris est formalisée par la signature d'accords de coopération au moment de l'accession à l'indépendance des colonies. Ils portent sur la constitution et la formation des nouvelles forces de sécurité et des armées africaines. Les accords de défense autorisent, eux, la France à intervenir militairement sur le sol d'un État demandeur. La lettre du premier accord de défense signée avec le Sénégal ne laisse planer aucune ambiguïté sur ce point. Dès le préambule, il est fait état de la possibilité qu'a le Sénégal de « faire appel aux forces armées françaises pour la défense intérieure ou extérieure »⁴. La coopération militaire vise, côté français, à maintenir une présence militaire et, le cas échéant, à intervenir. Elle permet d'assurer la défense des États mais aussi celle des ressortissants français, ainsi que des intérêts économiques et stratégiques de Paris. Les signataires africains, eux, souhaitent bénéficier de conditions plus avantageuses pour obtenir une formation et du matériel militaire, ainsi que pour mettre sur pied et développer leurs armées nationales, gages de leur souveraineté.

Certains États souhaitent également obtenir un effet de dissuasion contre toute agression extérieure. Au début des années 1960, les menaces qui pèsent sur l'ouest du continent africain relèvent d'abord, selon Paris, des « entreprises du communisme mondial et [des] ingérences arabes ». Dans « l'intérêt de la France de préserver [cette région] des agressions extérieures et du désordre intérieur »⁵, les accords de défense doivent permettre de dissuader toute action extérieure, tandis que l'assistance

⁴ Cité par Albert Bourgi, *La politique française de coopération en Afrique : le cas du Sénégal*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979, p. 192.

⁵ Service historique de la Défense – département Marine, 3 BB 2/3 058, *Rapport relatif à l'assistance technique militaire française aux États africains des Zones d'Outre-Mer*, n° 1 et n° 4, ministère des Armées, Contrôle général des Armées, 5 février 1964, p. 2-4.

permet d'assurer une prise en charge des élites africaines. Ainsi, au Gabon, Léon M'Ba ne doit son salut qu'à l'intervention des forces armées françaises en 1964. Face à la menace soviétique, la présence de la Marine se renforce, à partir du milieu des années 1970, avec le déploiement désormais régulier de bâtiments dans le golfe de Guinée, afin d'assurer des missions de présence.

Une première évolution apparaît à cette époque. Les textes signés immédiatement après les indépendances sont dénoncés par la majorité des États africains et de nouveaux accords sont conclus entre 1973 et 1976⁶. En Afrique de l'Ouest, les principales facilités accordées à l'ancienne métropole ne sont pas fondamentalement remises en cause. En particulier, le prépositionnement de forces militaires est maintenu, après l'octroi de concessions aux États hôtes. À Dakar, la propriété de tous les casernements, terrains et bâtiments utilisés par les militaires français, est transférée au Sénégal, qui met aussitôt à la disposition de la France des bâtiments et terrains militaires situés au Cap-Vert. Ce transfert aux forces sénégalaises s'accompagne d'un découpage du port militaire en trois zones : la zone sénégalaise, la zone française et la zone industrielle. La Marine conserve ses facilités de ravitaillement en combustible, ses possibilités de réparation et ses facilités d'escale⁷. La situation devient donc moins confortable pour les forces françaises, qui sauvegardent toutefois l'essentiel.

⁶ Le gouvernement français, longtemps réticent à de telles initiatives, se résigne sous peine de voir ses intérêts définitivement compromis. De nouveaux accords sont conclus avec la République populaire du Congo (1^{er} janvier 1974), le Gabon (12 février 1974), le Cameroun (21 février 1974), le Sénégal (29 mars 1974), le Bénin (27 février 1975), le Niger (12 février 1976), le Togo (23 mars 1976). André Dumoulin, *La France militaire et l'Afrique. Coopération et interventions : un état des lieux*, Bruxelles, GRIP-Complexe, 1997, p. 115-117.

⁷ France et Sénégal, Accord de coopération en matière de défense (avec annexes), signé à Paris le 29 mars 1974. [Site consulté le 1^{er} juin 2009] : http://untreaty.un.org/unts/1_60000/29/16/00056792.pdf

Si les États hôtes durcissent leurs positions, les alliés occidentaux ne peuvent que se montrer conciliants au sujet de la position de la France en Afrique. Contrairement à l'ancienne métropole, les autres nations de l'OTAN ne bénéficient pas de points d'appui. Elles ne peuvent donc prétendre contrer aussi efficacement d'éventuelles menées soviétiques dans le golfe de Guinée, et laissent les mains libres à la France malgré de nombreuses critiques envers une politique souvent perçue comme néocoloniale. La fin de la Guerre froide met naturellement un terme à cet état de fait. Dans un contexte global modifié en profondeur, la présence française, comme ses manifestations, rencontrent une opposition croissante. Si l'idée de maintenir la stabilité du continent par des interventions militaires traverse les courants politiques et les décennies, les modalités d'action se doivent d'évoluer.

Contrastant avec l'interventionnisme de la période précédente, un recul est ainsi observé en termes d'interventions militaires sur le continent africain à partir du milieu des années 1990. La France se refuse, par exemple, à intervenir directement dans la guerre civile congolaise en 1997 ou en Côte d'Ivoire en 1999, lors du coup d'État contre le président Bédié, malgré le souhait de la cellule Afrique de l'Élysée de voler au secours du président d'un État alors considéré comme « la vitrine de la France en Afrique »⁸. Les militaires français déployés restent ainsi à l'écart du conflit. Le mandat des opérations *Pélican* I, II et III se limite à la protection des ressortissants français et étrangers. L'intervention en application des accords de défense n'est donc plus systématique et devient de moins en moins unilatérale, en application de la volonté « *d'accompagner sans dicter* » prônée par Jacques Chirac et Dominique de Villepin.

Évoquant, fin 2006, les principes de la politique française, Michelle Alliot-Marie, ministre de la Défense, insiste sur le fait que le gouvernement

⁸ Richard Banegas, Roland Marchal, Julien Meimon, « France-Afrique. Sortir du pacte colonial », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 16.

souhaite « donner une vraie dimension multilatérale à notre action »⁹ en Afrique. Quelques mois plus tôt, le chef d’état-major des Armées soulignait déjà, devant des parlementaires, le recul de la notion de pré carré. Le général Bentégeat avait alors précisé qu’il n’était plus souhaitable que Paris se trouve seul en position de devoir régler les crises africaines, précisant que toute éventuelle intervention militaire française supposait désormais une décision et un mandat de l’ONU, ainsi qu’une demande des organisations régionales et sous-régionales. Pour terminer, le chef d’état-major des Armées insistait sur la nécessité de transférer au plus tôt la responsabilité des actions à d’autres acteurs européens ou africains¹⁰.

Cette orientation répond à la nécessité pour Paris de réduire l’impact budgétaire des interventions militaires en Afrique et de se défaire, sur le plan international, de l’image négative liée à la notion de « Françafrique ». Intégrée dans des réseaux multinationaux, la France n’intervient désormais plus exclusivement dans le but de protéger ses intérêts propres. Le multilatéralisme, comme la pression médiatique, lui interdisent de rester à l’écart de certaines crises¹¹. Paris affiche ainsi son refus de « rester indifférent, de tergiverser face aux drames humanitaires, aux populations en détresse ou à la perpétuation de crimes de guerre »¹² sur tout le

⁹ Séance de questions du Sénat du 5 octobre 2006. [Site consulté le 1^{er} juin 2009] : <http://www.senat.fr/seances/s200610/s20061005/s20061005002.html>

¹⁰ Audition du chef d’état-major des Armées devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense nationale et des forces armées du Sénat, le 22 mars 2006. [Site consulté le 1^{er} juin 2009] :

http://www.defense.gouv.fr/defense/enjeux_defense/defense_au_parlement/presentation_auditions/autres/cema_gestion_de_crisis_en_afrique_subsaharienne_senat

¹¹ Antoine Sadoux, « La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : un moyen d’assurer la position de la France en Afrique ? », *Défense Nationale*, n° 10, octobre 2005, p. 68.

¹² Allocution de Xavier Darcos, ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, à l’ouverture du 5^e FICA, Paris, 4 juin 2004. http://www.ihedn.fr/formations/fica_discours2004_darcos.php [site consulté le 1^{er} juin 2009].

territoire africain, donc dans son ancien pré carré, mais également dans la sphère anglophone.

Tout en revendiquant le statut de « nation cadre » ou d'« État extérieur leader », en vertu de son passé en Afrique, la France agit donc sous la responsabilité et l'égide de l'ONU, avec le concours de grandes organisations régionales¹³, telles que l'Union européenne (UE) et la jeune Union africaine (UA)¹⁴. Les opérations *Artémis*, menée en 2003, et *Licorne*, initiée en 2002, illustrent cette évolution vers une double intégration de la sécurité : celle de l'UE, désormais capable de monter des opérations sur un autre continent, et celle de l'Afrique, qui se développe au niveau sous-régional, notamment sous l'impulsion de la France.

Le rôle moteur de la France dans le développement théorique d'une sécurité régionale

Dès 1997, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France reconnaissent la nécessité de coordonner leurs programmes en termes de gestion de crise et de maintien de la paix en Afrique¹⁵. Paris souhaite plus particulièrement rompre avec l'ambiguïté des relations entretenues avec ses anciennes colonies et répondre à la volonté affichée des États africains

¹³ Pierre Pascallon, « Le réengagement de la France pour la sécurité en Afrique », *Géopolitique africaine*, n° 14, avril 2004.

¹⁴ L'UA est une organisation d'États africains officialisée en 2002, qui a succédé à l'Organisation de l'Union Africaine (OUA). Née de la volonté de relancer le processus d'intégration politique, l'UA affiche sa détermination à agir dans le cadre de la prévention des conflits sur le continent et dispose du droit d'ingérence pour faire stopper les génocides et les crimes de guerre.

¹⁵ Sur les origines, le développement et la mise en application du concept RECAMP, voir le site Internet du ministère des Affaires étrangères et européennes. [Site consulté le 1^{er} juin 2009] :

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-rance_830/defense-securite_9035/cooperation-militairedefense_9037/recamp_12534/index.html

de gérer par eux-mêmes les problèmes de sécurité de leur continent. Pour ces raisons, et devant la complexité croissante des conflits, la France réoriente sa politique de défense dans le sens d'une coopération plus sélective, les accords bilatéraux étant par exemple complétés par une exigence de renforcement multilatéral des moyens africains nécessaires au maintien de la paix.

L'évolution doctrinale est entérinée en 1998 avec la présentation du programme RECAMP (REnforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) au sommet Afrique-France du Louvre. Mis en place par la France, et appuyé par l'ensemble des États membres de l'UE, ce concept repose sur quatre principes directeurs : le multilatéralisme de la participation, l'ouverture à tous les États africains, la transparence des contributions et la non permanence des forces. RECAMP est destiné à construire un partenariat stratégique durable avec l'Union africaine et les organisations sous-régionales africaines. En Afrique occidentale, la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dominée par le Nigeria, compte quinze membres, huit francophones (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo), cinq anglophones (Gambie, Ghana, Liberia, Nigeria et Sierra Leone) et deux lusophones (Cap-Vert et Guinée Bissau). La CEDEAO est mandatée par l'UA pour le développement d'instruments de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Depuis avril 1990, elle s'est dotée d'une force d'interposition pour intervenir au Liberia, l'ECOMOG¹⁶. RECAMP s'inscrit donc résolument en soutien de l'organisation sous-régionale.

¹⁶ ECOMOG : Economic Community of West African States Ceasefire Monitoring Group. Sigle résumant l'appellation officielle de la force d'interposition africaine. Cette brigade de surveillance, commandée depuis sa création par le Nigeria, est chargée du contrôle et de la mise en œuvre des cessez-le-feu signés dans les États membres de la CEDEAO. Elle a été présente au Libéria du 24 août 1990 jusqu'en octobre 1999, au Sierra Leone en 1997 puis en Guinée-Bissau en 1999 et enfin en Côte d'Ivoire en 2003.

Ce concept est fondé sur des cycles de deux ans, comportant trois phases, co-organisés par un État africain et la France. Au départ, un séminaire politico-militaire étudie la situation de crise et les modes d'action pour y répondre. Dans un second temps, un exercice d'état-major simule le détail des décisions militaires permettant le déroulement de l'opération de maintien de la paix. Enfin, un exercice majeur avec troupes sur le terrain vise à expérimenter grandeur nature les modes d'action conçus lors de la phase précédente.

Dans les années 2000, le concept RECAMP se développe constamment, devenant un cadre pour les missions des troupes françaises prépositionnées ou déployées en Afrique. Le programme se décline alors en trois composantes : la formation de militaires africains aux opérations de maintien de la paix ; l'entraînement des unités africaines au sein d'exercices sous-régionaux de grande ampleur portant sur des actions de maintien de paix ; l'équipement d'unités engagées dans des opérations de maintien de la paix. La France intervient largement dans le cadre de ces trois composantes. Les écoles militaires de Compiègne, Tours et Montpellier développent des modules de formation, tandis que dans les États africains, des formations collectives temporaires sont dispensées pour les domaines opérationnels ou techniques¹⁷.

Les exercices majeurs sont également rendus possibles par le soutien français. L'exercice *Bénin* 2004, qui marque la mise sur pied de la force interarmées de la CEDEAO, illustre cet engagement. Le bataillon RECAMP qui y prend part est créé à partir de matériels terrestres prépositionnés en Afrique. Sa maintenance et le support logistique sont également assurés par la France. Fort de ce soutien, la CEDEAO affirme à travers cet exercice

¹⁷ [Site consulté le 1^{er} juin 2009] :

http://www.un.int/france/frame_francais/france_et_onu/france_et_maintien_de_la_paix/formation.htm

son rôle stratégique, particulièrement en ce qui concerne la planification d'une intervention militaire et la mise sur pied d'une force multinationale constituée des forces des États membres. Un des objectifs atteints a été de rédiger une directive initiale de planification approuvée par le comité de défense de la CEDEAO, afin de développer un concept d'opération de niveau stratégique à l'échelle sous-régionale¹⁸.

Enfin, les forces déployées dans des opérations de maintien de la paix reçoivent un soutien majeur des forces françaises prépositionnées, présentes sur les bases de l'armée de l'Air et de Terre ou à bord d'un bâtiment de la Marine nationale. La MISAB¹⁹ en République Centrafricaine, le bataillon multinational déployé lors de l'opération RECAMP Bissau en Guinée Bissau en 1999, la MONUC²⁰ en RDC en 2000 et la MICECI²¹ en Côte d'Ivoire en 2002 sont en partie, ou totalement, mis en place par la France qui assure ensuite un soutien à ces forces d'interposition, notamment par le biais de la Marine nationale.

¹⁸ [Site consulté le 1^{er} juin 2009] : <http://www.recamp4.org/fr/innorec.php>

¹⁹ Mission de surveillance des accords de Bangui qui débute le 31 janvier 1997. Son mandat est de rétablir la paix et la sécurité en République centrafricaine. Son mandat prend fin le 15 avril 1998 lorsque la France lui retire son soutien financier et logistique. <http://www.operationspaix.net/-misab-> [site consulté le 1^{er} juin 2009].

²⁰ Mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo créée par la résolution 1279 du Conseil de sécurité, en date du 30 novembre 1999. <http://www.operationspaix.net/-monuc-> [site consulté le 1^{er} juin 2009].

²¹ Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire, chargée de faciliter l'application des accords de Marcoussis. Le 4 avril 2004 elle est intégrée à l'ONUCI qui vient de remplacer la MINUCI. Elle mobilise 1 400 hommes fournis par le Bénin, le Ghana, le Niger, le Sénégal et le Togo. [Site consulté le 1^{er} juin 2009] : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/cedea0.shtml>

L'évolution de l'action française dans le golfe de Guinée : l'exemple des missions *Corymbe* de la Marine

L'évolution doctrinale majeure apparue avec le développement de la multilatéralisation est, en effet, visible à travers l'étude des missions de présence de la Marine dans le golfe de Guinée. Celles-ci ont largement évolué depuis les années 1960. La présence navale se matérialise alors par des croisières de l'Escadre ou de l'Escadre légère²² et le déploiement sporadique de bâtiments isolés. Des missions de présence régulières apparaissent ensuite, de 1975 à 1979, sous le nom de *Sargasses*. Celles-ci sont remplacées à cette date, et jusqu'en 1987, par les missions *Okoumé*, décidées lorsque la menace soviétique s'accroît dans le golfe de Guinée. Cette présence navale discontinue offre à la France la possibilité de montrer le pavillon dans ses anciennes colonies, d'assurer en partie la formation des personnels comme l'entretien des matériels des flottes locales et de prouver sa capacité à intervenir en Afrique occidentale. Il s'agit de montrer la réalité des garanties de sécurité, notamment par le biais d'exercices bilatéraux d'envergure.

Avec les années 1990, et la fin de la Guerre froide, un nouveau type de déploiement, baptisé *Corymbe*, apparaît. Le spectre de ses missions va s'adapter au contexte d'instabilité croissant de l'Afrique subsaharienne. Celui-ci va en particulier conduire progressivement à une présence permanente dans le golfe de Guinée, faisant du bâtiment dédié à la mission *Corymbe* une base prépositionnée supplémentaire. Les directives de mission s'adaptent également à la nouvelle donne doctrinale. Elles

²² L'Escadre, basée à Toulon, est constituée de la majorité des forces de haute mer. L'Escadre légère, héritière des escadres du Ponant régulièrement basées à Brest avant 1940, est née en 1958 après la reconstruction du grand port de l'Atlantique. Elle est rebaptisée Escadre de l'Atlantique le 15 septembre 1965.

visent à accroître la coopération avec les forces africaines, limitée jusque-là.

L'évolution des finalités des exercices menés avec les forces africaines illustre ce tournant majeur. Par exemple, l'exercice franco-sénégalais *N'Diambour II*²³, mené du 8 au 13 décembre 1979, était destiné à démontrer aux États liés à la France les possibilités de réaction de celle-ci en cas de menace. Ce type de coopération bilatérale perdure, mais une nouvelle génération d'exercices apparaît à la fin de la Guerre froide. Ainsi, l'exercice franco-ivoirien *Sassandra*, conduit les 5-6 mars 1999, est perçu par l'ensemble des acteurs comme une illustration de la détermination française à renforcer les capacités africaines de maintien de la paix. L'objectif n'est plus uniquement pour les forces françaises de préparer une éventuelle intervention sur zone ou d'entraîner les troupes locales à la défense de leur frontière, mais bien de participer à une politique plus globale, à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest. Les finalités évoluent en conséquence : les actions civilo-militaires, le soutien aux ONG et l'entraînement des troupes d'interposition africaines deviennent les objectifs prioritaires.

L'adoption du concept RECAMP trouve également un écho dans les missions de présence. Ainsi, à la fin de l'année 2004, l'État-major de la Marine propose le développement d'un volet maritime de RECAMP reposant sur trois objectifs : aider les États africains qui en manifestent la volonté, à assurer, progressivement et par eux-mêmes, la sécurité de leurs approches maritimes ; répondre à la préoccupation de la communauté internationale de sécuriser les approches maritimes du continent, et appuyer le renouvellement de la politique française en Afrique. Au-delà de ces aspects concernant spécifiquement la Marine, celle-ci est impliquée concrètement dans le programme RECAMP, des exercices hors cycle

²³ Cet exercice réunit 3 250 hommes des trois armées françaises et sénégalaises. La participation de la Marine nationale est particulièrement importante avec la présence du porte-avions *Foch*, du porte-hélicoptères *Jeanne d'Arc*, d'un TCD, de deux frégates et de deux bâtiments de débarquement de chars.

étant réalisés au cours de chaque escale des bâtiments dédiés à la mission *Corymbe*. De même, le déploiement régulier du bâtiment atelier polyvalent *Jules Verne*²⁴ permet un soutien à l'engagement.

Au niveau opérationnel, la Marine nationale va également jouer un rôle primordial lors de la mise en application du concept. Durant la guerre civile qui secoue la Guinée-Bissau, à la fin de l'année 1998, la CEDEAO a décidé de déployer une force multinationale constituée de contingents nigérien, béninois, togolais et gambien. Cette intervention dans un conflit où les États contributeurs n'ont pas d'intérêt stratégique suscite les espoirs de ceux qui attendent que cette force multinationale démontre sa capacité à agir de manière neutre et impartiale²⁵, tout en affichant une volonté d'intégration régionale. Cette force d'interposition de l'ECOMOG va bénéficier d'un puissant soutien de la Marine française. Le transport de chalands de débarquement (TCD) *Siroco* en mission *Corymbe 44* se voit confier le soutien logistique du bataillon interafricain destiné à intervenir à Bissau dans une véritable application du concept RECAMP²⁶.

La décision d'envoyer une force militaire a, dans un premier temps, émané de la CEDEAO. Les Nations unies ont ensuite approuvé « l'exécution, dans la neutralité, l'impartialité et la conformité aux normes que l'ONU applique en matière de maintien de la paix [...] de son mandat »²⁷. Celui-ci est de garantir la sécurité le long de la frontière entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, de maintenir séparées les parties en conflit et d'assurer aux organisations humanitaires un libre accès aux populations civiles touchées. Planifiée et conduite par la CEDEAO, la force doit donc garantir la mise en œuvre des accords d'Abuja, signés par les parties

²⁴ Alexandre Dumont, « Politique de conduite des actions civilo-militaires dans le golfe de Guinée », *Bulletin d'étude de la Marine*, n° 38, juin 2007, p. 8.

²⁵ Niagalé Bagayoko-Penone, *Afrique : Les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 147.

²⁶ *Cols Bleus*, n° 2478, 20 mars 1999, p. 22.

²⁷ Résolution 1216, adoptée par le Conseil de Sécurité 21 décembre 1998. [Site consulté le 1^{er} juin 2009] : <http://www.un.org/french/docs/sc/1998/98s1216.htm>

belligérantes le 1^{er} novembre 1998. La France contribue au regroupement des différents contingents à Dakar. Un bataillon de 600 hommes y perçoit un complément d'équipement avant d'être embarqué à bord du TCD *Siroco* qui va le projeter à Bissau en deux rotations. Deux chalands de transport de matériel (CTM) et un engin de débarquement d'infanterie et de char (EDIC), assurent le déploiement de la force de paix ouest-africaine et de ses véhicules. Une fois déployé, le bataillon bénéficie du soutien logistique de la France qui fournit des véhicules et le carburant, les transmissions et un supplément de paquetage.

La force d'interposition africaine ainsi projetée va assurer, pour la toute première fois en Afrique, la gestion d'un conflit régional selon des ordres définis uniquement par les États membres de la CEDEAO²⁸. Malgré la réussite du déploiement et ses premiers succès, *RECAMP Bissau* ne parvient pas à remplir pleinement son mandat. L'éclatement de nouvelles violences, en mai 1999, remet en cause la crédibilité de la force, qui se retire. L'échec incombe à la permanence d'intérêts nationaux, malgré le caractère supranational de l'opération. Les rivalités entre les chefs d'État impliqués dans la résolution de la crise ont pesé sur la nature de la force d'intervention et sur ses méthodes.

La crise ivoirienne de 2002 illustre également les limites que rencontre la force de la CEDEAO. L'occasion d'appliquer le concept *RECAMP* n'est pas saisie. L'organisation n'est pas capable de présenter des options militaires viables, et les intentions d'intervention ne se concrétisent pas. *RECAMP* n'est alors pas encore en mesure de contribuer au déploiement des hommes, du matériel et du savoir-faire sur un terrain qui est pourtant celui pour lequel ce dispositif a été précisément conçu²⁹. Bien que l'opération

²⁸ *Cols Bleus, ibid.*, p. 22-23.

²⁹ Emery Brusset, *L'horizon européen de RECAMP, l'Union Européenne et le règlement des conflits en Afrique (prévention, gestion des crises, désarmement)*, Institut Channel Research, octobre 2003, p. 12. [En ligne, site consulté le 1^{er} juin 2009] :

française *Licorne*, placée sous l'égide des Nations unies et de l'UA, soit déclenchée en septembre 2002, il faut attendre mars 2003 pour que le TCD *Ouragan* projette un contingent béninois de la CEDEAO. Le même mois, le TCD achemine de Dakar à Abidjan les matériels de base fournis par le stock RECAMP de Dakar, destiné à la création d'un sous-groupement de sécurité de 80 gendarmes issus de différents États d'Afrique de l'Ouest. La MICECI, composée de 1 400 hommes, est finalement déployée aux côtés de la force *Licorne*. Mais il a fallu une démarche volontariste de la France, destinée à impliquer l'échelon sous-régional dans la gestion de la crise ivoirienne, pour aboutir à ce résultat. Naturellement, la MICECI bénéficie de l'aide de Paris, qui équipe les contingents sénégalais, nigérien et togolais. La France fournit également la plus grosse contribution financière et l'appui logistique direct. La Marine joue à ce niveau un rôle majeur, les TCD en mission *Corymbe* destinés à soutenir la force *Licorne* apportant un soutien à la MICECI.

Les interventions en Guinée Bissau, puis en Côte d'Ivoire, illustrent donc autant les limites d'une force d'interposition africaine que son potentiel. L'intégration régionale dans le domaine militaire reste fondamentalement délicate en raison notamment d'éventuelles inadéquations entre intérêts nationaux et supranationaux. L'exemple de l'UE, bien plus ancienne et aboutie, est là pour le rappeler...

Près de cinquante ans après la fin de la décolonisation, les relations entre la France et l'Afrique de l'Ouest sont donc toujours marquées par des liens historiques, une profonde dimension humaine et des intérêts croisés... Dans ce contexte, les thèmes de la défense et de la sécurité ont traversé les décennies, Paris veillant à maintenir une capacité d'action en Afrique occidentale.

À l'issue de la Guerre froide, la coopération de défense a évolué, passant graduellement d'un soutien bilatéral aux différents États de la zone à la recherche d'un nouveau partenariat érigé sur des relations plus équilibrées et multilatérales. La France, engagée dans des programmes nationaux, se dit également prête à développer et soutenir d'autres initiatives. Le programme RECAMP, français à son origine, est ainsi devenu une approche multilatérale que Paris préconise et auquel il apporte sa contribution par un soutien logistique et financier, par du conseil et une expertise auprès des organisations sous-régionales. À ces différents titres, la Marine nationale, qui assure une permanence dans le golfe de Guinée, joue un rôle déterminant.

Le concept RECAMP devient donc un premier instrument de l'intégration régionale de la sécurité africaine. Sous l'égide de l'ONU et de l'UA, avec le soutien de l'UE, il aide les quatre sous-régions africaines à s'organiser dans les domaines de la prévention et de la résolution des crises. En dépit de ses limites, RECAMP est ainsi le premier instrument de concertation internationale opérationnelle dans le domaine de la sécurité collective et, une étape peut-être fondatrice, dans une intégration de la sécurité qui se veut, à terme, panafricaine.

L'ASEAN et la sécurité en Asie du Sud-Est pendant la Guerre froide

Entre diplomatie officielle et diplomatie informelle

PIERRE JOURNOUD ·

Il est tentant de rapporter le processus de construction régionale en Asie du Sud-Est, dont l'ASEAN¹ apparaît en dépit de bien des aléas comme la forme la plus avancée, à celui qui nous est familier en Europe, même si le degré d'intégration des Etats y est infiniment moins poussé. Sans nul doute, la méthode comparative est riche en potentialités pour l'historien qui sait se garder des anachronismes et des simplifications. Dans les deux cas, par exemple, on a souhaité se rassembler et coopérer pour conjurer le retour de la guerre et la domination d'une puissance continentale (l'URSS d'un côté ; la Chine et/ou le Vietnam de l'autre) ; mettre fin à des tensions ou à des guerres récurrentes (en Europe, entre la France et l'Allemagne ; en Asie du Sud-Est, entre la Malaisie d'une part, et, l'Indonésie, les Philippines ou encore Singapour, d'autre part)². Parallèlement à une volonté d'accélérer la croissance économique des Etats membres, la quête de sécurité et de stabilité s'est avérée décisive dans la naissance et le

· L'auteur est chargé de recherches à l'Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM/CEHD).

¹ *Association of South East Asian Nations*. Selon l'usage le plus répandu, c'est le sigle anglais qui est utilisé dans cet article, au détriment de sa traduction française (ANSEA ou ANASE).

² Hugues Tertrais, *Asie du Sud-Est : enjeu régional ou enjeu mondial ?*, Paris, Gallimard, 2002, p. 36, p. 85.

développement de l'ASEAN, comme elle l'avait été dix ans plus tôt pour la création de la Communauté économique européenne (CEE), dans un contexte de Guerre froide propice aux regroupements régionaux. Mais, à l'inverse de l'histoire de la construction européenne, dans laquelle le militantisme pro-européen a précédé et a favorisé la naissance des institutions que les dirigeants politiques ont fini par créer à partir de 1957³, la société civile a longtemps été absente du paysage politico-stratégique en Asie du Sud-Est – une région constituée globalement, il est vrai, de régimes autoritaires ou semi-autoritaires –, et elle s'est donc montrée inexistante dans le processus de régionalisation. Grâce au recul de l'autoritarisme et à l'explosion des moyens de communication, elle a néanmoins pu faire une apparition remarquée, dès avant la fin de la Guerre froide et notamment dans le domaine de la réflexion stratégique, au point de peser à son tour sur certaines décisions gouvernementales.

La quête de sécurité au cœur de la naissance et du développement de l'ASEAN

L'ASEAN naît d'abord, en pleine escalade de la guerre au Vietnam, de la volonté pragmatique de cinq Etats dont quatre ont accédé depuis peu à l'indépendance : outre la Thaïlande, seule à avoir échappé à la colonisation, les Philippines (1946), l'Indonésie (1949), la Malaisie (1957) et Singapour (1965)⁴. Situés au cœur d'une région secouée par des bouleversements profonds et de multiples conflits depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ces cinq pays fondateurs aux structures stato-nationales encore fragiles, nourrissent une perception apparemment

³ Voir, par exemple, « Le militantisme pour l'Europe d'un après-guerre à l'autre, 1919-1950 », *Les Cahiers IRICE*, n° 1, 2008.

⁴ Longtemps ajourné à cause de leur différend sur Bornéo, le rétablissement des relations diplomatiques entre l'Indonésie et la Malaisie (30 août 1967) est à peine postérieur à la naissance officielle de l'ASEAN (8 août).

semblable des menaces internes et externes. En interne, ils sont confrontés à des forces centrifuges – politiques, ethniques, religieuses et/ou sociales – qui affaiblissent leur légitimité. Enhardis par la résistance des communistes vietnamiens au Sud-Vietnam et majoritairement soutenus par la Chine, les partis communistes pourtant interdits se livrent à des activités subversives et potentiellement déstabilisantes⁵. A l'extérieur, la République démocratique du Vietnam (RDV) et le Front national de libération du Sud-Vietnam (FNL), son prolongement au Sud, opposent une résistance vigoureuse et inattendue à l'escalade américaine ; la guerre entraîne une influence croissante des deux grands et de la Chine dans la région. Pour les fondateurs de l'ASEAN, le communisme constitue le principal danger en Asie du Sud-Est, surtout après l'annonce du désengagement des Britanniques « à l'Est de Suez », qui implique à terme la fermeture de leurs bases militaires en Malaisie et à Singapour⁶. La presse chinoise ne s'y trompe pas lorsqu'elle qualifie l'ASEAN d'« alliance contre-révolutionnaire, créée pour combattre la Chine, le communisme et le peuple », telle une « version réchauffée » de l'OTASE⁷... Les membres fondateurs ont pourtant pris soin de ne pas la faire apparaître comme une alliance militaire dirigée contre les communistes en général, la RDV en particulier. Acte fondateur de l'ASEAN, la Déclaration du 8 août 1967 affiche prioritairement, mais en des termes très généraux, ses ambitions économiques, sociales et culturelles. A la différence de l'OTASE, la nouvelle organisation régionale est marquée par un esprit de conciliation et de compromis, opposé de surcroît aux abandons de souveraineté que

⁵ Paul Isoart, *Les États de l'Asie du Sud-Est*, Paris, Economica, 1978, p. 216-222.

⁶ François Joyaux, « Les relations internationales en Asie », *France-Asie*, n° 191, automne 1967, p. 577-578.

⁷ *Ibid.*, p. 578. L'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) a été créée en septembre 1954, autour des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France (qui s'en retire cependant par étapes, à partir de la 2^e moitié des années 1960), de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Pakistan, de la Thaïlande et des Philippines. Marquée par un anticommuniste de croisade, elle ne survivra pas à la fin de la guerre du Vietnam.

supposerait toute velléité de coordination ou d'intégration régionales, *a fortiori* dans le domaine militaire⁸. Bien au contraire, l'ASEAN affirme bientôt sa préférence pour une neutralisation de la région, comme le révèle sa déclaration du 27 novembre 1971 en faveur de la reconnaissance de l'Asie du Sud-Est comme « zone de paix, de liberté et de neutralité, libre de toute forme d'interférence de la part des puissances extérieures ». Dans le contexte de l'époque, c'est une rupture importante, même si elle est surtout psychologique, avec la logique des grandes puissances. En dépit du soutien que lui apporte parmi d'autres la diplomatie française, trop heureuse de voir ce regroupement de pays adopter une position qu'elle défend depuis le milieu des années 1960 au grand dam des États-Unis, l'initiative de l'ASEAN demeure toutefois sans effet à court terme. Washington n'est pas prête à de telles concessions ; Hanoi et Pékin dénie à la jeune organisation, comme d'ailleurs à l'ONU, toute légitimité dans le processus de paix que l'on voit s'amorcer à partir de 1967, avec le concours de plusieurs intermédiaires étrangers et notamment français⁹.

Énoncée très explicitement dans la doctrine de Guam ou doctrine Nixon (juillet 1969), le désengagement américain d'Asie renforce cependant les inquiétudes, surtout après la consécration du rapprochement sino-américain lors de la spectaculaire visite privée de Nixon en Chine, en février 1972¹⁰. Des divergences liées aux spécificités historiques et géographiques des pays membres se font jour dans l'appréciation de la menace principale. Plus que leurs trois autres partenaires, la Thaïlande et

⁸ Sophie Boisseau du Rocher, « Les déclinaisons de la régionalisation en Asie orientale », in Guibourg Delamotte et François Godement (dir.), *Géopolitique de l'Asie*, Paris, Sedes, 2007, p. 225-226 ; Sophie Boisseau du Rocher, *L'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 2000.

⁹ Pierre Journoud, « Les relations franco-américaines à l'épreuve du Vietnam entre 1954 et 1975. De la défiance dans la guerre à la coopération pour la paix », thèse de doctorat sous la direction de Robert Frank, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2007.

¹⁰ François Joyaux, *La nouvelle question d'Extrême-Orient*, T. II, *L'ère du conflit sino-soviétique, 1959-1978*, Paris, Payot, 1988, chapitre IX.

Singapour redoutent une réunification du Vietnam sous l'égide des communistes¹¹. Alliée aux Etats-Unis au sein de l'OTASE et par des traités bilatéraux, la Thaïlande, traditionnellement rivale du Vietnam dans la péninsule, offre aux Américains un soutien actif dans la guerre, au Vietnam comme au Laos¹². Pour l'Indonésie et la Malaisie, la Chine populaire apparaît bien plus dangereuse, du fait de sa montée en puissance et de la radicalisation de sa politique intérieure (révolution culturelle) et extérieure (soutien à Hanoi qu'elle encourage à la guerre populaire à outrance et au refus de la négociation). Marqué par une absence de règles contraignantes et un respect scrupuleux du devoir de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats-membres, le fonctionnement décentralisé et très souple de l'ASEAN, s'il confine à l'impuissance, lui permet néanmoins de traverser l'épreuve en sauvegardant au moins une unité de façade.

Les victoires communistes successives de l'année 1975, à Phnom Penh (17 avril), Saigon (30 avril) et Vientiane (23 août), vont sortir l'Association de sa relative inertie. Ses membres sont d'abord tentés par une volonté d'ouverture et de dialogue avec le Vietnam, devenu la première puissance militaire de la région. Dès la mi-mai, ils se déclarent « prêts à établir des relations amicales et harmonieuses avec chaque nation de l'Indochine... ». Lors de leur premier sommet, en février 1976 à Bali, ils confirment leur refus de transformer l'ASEAN en alliance militaire, tout en élargissant leur coopération économique au domaine politique (traité d'amitié et de coopération assorti d'une Déclaration de concorde). Le deuxième sommet réuni à Kuala Lumpur, en août 1977, voit l'ASEAN maintenir sa politique de la main tendue au Vietnam, alors même que celui-ci renforce son emprise sur le Laos.

¹¹ Françoise Cayrac-Blanchard, « L'ASEAN et la crise indochinoise : de la diversité dans l'unité », *Revue française de Sciences Politiques*, 1982, vol. 32, n° 3, p. 370-391.

¹² Hugues Tertrais, « Derrière la chute de Saigon, une nouvelle région. Approches françaises de la scène indochinoise, 1972-1982 », mémoire d'habilitation à diriger des recherches (HDR), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2007, p. 25-26.

En 1973, préoccupé essentiellement par sa sécurité et par l'espoir de voir l'ASEAN contribuer à l'application des accords de Paris, pour accélérer sa reconstruction économique et isoler davantage le régime de Saïgon, la RDV a d'abord fait montre de dispositions favorables à l'égard des cinq, mais dans ses conceptions plus que dans ses actes. Encore profondément méfiante à l'égard des membres qui ont ouvertement soutenu la politique américaine pendant la guerre et tiré de juteux bénéfices économiques et financiers de ce choix, elle a fait l'erreur d'assimiler l'ASEAN à un instrument de l'« impérialisme » américain semblable à l'OTASE, et de repousser ses avances. En appelant l'Asie du Sud-Est à « une paix, une indépendance et une neutralité authentiques », dans sa déclaration en quatre points du 5 juillet 1976, la nouvelle République socialiste du Vietnam (RSV), réunifiée depuis trois jours, stigmatise les États encore soumis, selon elle, au bloc capitaliste dominé par les États-Unis. Ainsi se trouve niée la part de sincérité qui anime le désir d'émancipation des membres de l'ASEAN vis-à-vis des États-Unis, après que ceux-ci eurent collectivement décidé au nom de la sauvegarde d'une identité collective en gestation mais au terme d'âpres débats, de rejeter la proposition philippine d'élargissement du sommet de Bali au Japon, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande¹³ ; et au moment même où la Thaïlande, pourtant la mieux disposée à l'égard des États-Unis, se rapproche de la Chine et prépare la fermeture des bases militaires américaines. Peut-être le Vietnam réunifié, triomphant mais exténué, sûr de sa ligne idéologique mais en butte à des échecs politiques et économiques parce qu'il n'en perçoit pas les limites une fois la paix revenue, a-t-il manqué là une occasion de rapprochement avec l'ASEAN¹⁴. Ses difficultés croissantes avec la Chine le poussent,

¹³ Kenichi Fujisaku, « L'Asie après la guerre du Vietnam : un espace en quête d'identité régionale et nationale », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 88, octobre-décembre 2007, p. 75.

¹⁴ Philippe Devillers, « L'Indochine et l'ASEAN en lutte pour le Cambodge », *Revue française de science politique*, 1982, vol. 32, n° 3, p. 347, p. 351 ; Nguyen Vu Tung, « The Paris Agreement and Vietnam-ASEAN relations in the 1970s », in Odd Arne Westad et Sophie Quinn-Judge (dir.), *The Third Indochina*

toutefois, à développer des relations bilatérales avec ses membres : à partir de 1976, les visites ministérielles et commerciales se multiplient, couronnées par la tournée qu'effectue le Premier ministre Pham Van Dong dans les cinq capitales de l'ASEAN, en septembre-octobre 1978. Ce rapprochement, dont Hanoi espère qu'il va inciter l'Asie du Sud-Est à prendre conscience de son « unité de destin », spécialement vis-à-vis de la Chine¹⁵, s'avère néanmoins tardif et éphémère.

La crise cambodgienne : accélérateur ou frein au processus de construction régionale ?

En effet, l'occupation vietnamienne du Cambodge à partir du mois de décembre 1978, précipitée par une série de profondes incursions des Khmers rouges en territoire vietnamien, conduit finalement à souder, au moins en apparence, l'ASEAN contre le Vietnam. Il n'entre pas dans le cadre de cet article de revenir sur les causes de ce conflit ou sur les motivations et les responsabilités respectives des Khmers rouges, de la Chine et du Vietnam¹⁶, ni sur l'hypocrisie de la communauté internationale dans sa condamnation presque unanime du Vietnam tandis qu'elle occultait ses propres responsabilités dans les origines et le développement de la double tragédie vietnamienne et cambodgienne. De fait, la rapidité avec laquelle les troupes vietnamiennes parviennent à liquider le « Kampuchea démocratique » au profit d'un nouveau gouvernement khmer pro-vietnamien, réduisant en trois semaines de combat les soldats de Pol

War. Conflict between China, Vietnam and Cambodia, 1972-79, Londres et New York, Routledge, 2006, p. 103-120.

¹⁵ Françoise Cayrac-Blanchard, *op. cit.*, p. 351.

¹⁶ Jean-Philippe Béja, « La Chine et l'ASEAN devant le conflit cambodgien », *Revue française de Sciences Politiques*, 1982, vol. 32, n° 3, p. 392-406 ; Nayan Chanda, « Le Cambodge et les grandes puissances », *Politique étrangère*, 1989, vol. 54, n° 4, p. 639-653.

Pot à une retraite en Thaïlande et à quelques solides poches de guérilla frontalière, ne peut laisser la Chine sans réaction. La disparition de la principale base territoriale de son influence en Asie du Sud-Est avec la chute des Khmers rouges, et la crainte d'une prise en tenailles entre l'« hégémonisme soviétique » et le « petit hégémonisme » vietnamien, conduisent les dirigeants chinois à lancer leurs troupes à travers la frontière sino-vietnamienne pour donner une « leçon » à l'ancien allié. Deng Xiaoping l'a lui-même annoncé lors de sa première visite officielle aux Etats-Unis, en janvier 1979, achevant ainsi, après le rétablissement des relations diplomatiques avec Washington, de consolider l'axe Washington-Pékin-Tokyo, en face d'un axe Moscou-Hanoi dont le traité d'amitié signé le 3 novembre entre les deux alliés a marqué un net approfondissement. Du 17 février au 6 mars 1979, la guerre est courte mais brutale : les dégâts matériels et les pertes humaines, qui se chiffrent par dizaines de milliers en quelques jours, sont considérables¹⁷. Or, non seulement l'attaque volontairement limitée de la Chine n'a pas incité les Vietnamiens à se retirer du Cambodge, mais elle a de surcroît mis en évidence l'inadaptation de la stratégie et l'état d'infériorité de l'Armée populaire de Libération. De ce point de vue, l'échec de la Chine est patent.

Devant cette grave détérioration de son environnement sécuritaire, l'ASEAN s'empresse de condamner l'intervention vietnamienne au Cambodge, qui laisse subsister une menace directe pour la Thaïlande et la Malaisie, d'une façon beaucoup plus nette qu'elle ne condamne l'intervention chinoise. La crédibilité que la diplomatie vietnamienne avait contribué à restaurer auprès des cinq, entre 1976 et 1978, paraît durablement compromise. Comme les Etats-Unis, la Chine et tous leurs alliés, l'ASEAN va faire du retrait vietnamien du Cambodge et de la restauration du droit du peuple khmer à l'autodétermination les conditions *sine qua non* de la reprise de relations normales avec Hanoi. La brièveté

¹⁷ Laurent Cesari, *L'Indochine en guerres, 1945-1993*, Paris, Belin Sup, 1995, p. 261-266 ; Hugues Tertrais, « Derrière la chute de Saigon, une nouvelle région.... », *op. cit.*, p. 239-244.

de l'intervention chinoise, la résistance opposée par le Vietnam et son choix d'une stratégie strictement défensive, puis les compromis auxquels il se rallie lors de la crise des *Boat People* et de la menace d'une famine au Cambodge, à partir de l'été 1979, rassurent néanmoins l'Indonésie et la Malaisie¹⁸. Dans leur défense d'un équilibre entre les deux blocs rivaux, toutes deux sont prêtes à accepter qu'en face de la Chine, existe une Indochine communiste autour d'un Vietnam fort et indépendant – de la Chine autant que de l'URSS.

La guerre sino-vietnamienne et la crise cambodgienne aggravent inéluctablement le clivage qui séparait les membres de l'ASEAN sur la perception de la menace principale en Asie du Sud-Est. L'unité de façade masque, en effet, de profondes divergences : la Thaïlande (encerclée par un Vietnam en pleine expansion militaire, inquiète de surcroît par les activités du Parti communiste thaïlandais, que Pékin peut justement tempérer) et Singapour (dont le Premier ministre Lee Kuan Yew est convaincu que la Chine est beaucoup trop faible pour pouvoir menacer les gouvernements de la région, alors que l'URSS, qui renforce ses moyens militaires dans la région, constitue un danger immédiat), craignent beaucoup plus le Vietnam, allié de l'URSS, que la Chine. D'où un soutien explicite à l'effort militaire des Khmers rouges, un rapprochement avec la Chine – qui devient l'un des principaux fournisseurs d'armes de la Thaïlande¹⁹ ! – et le refus d'une politique de compromis avec le Vietnam. Au contraire, bien qu'ils continuent de voter comme leurs partenaires dans les forums internationaux, l'Indonésie et la Malaisie, qui ont toujours nourri une certaine méfiance vis-à-vis de leurs communautés chinoises et des partis communistes que Pékin continue à soutenir, espèrent voir le Vietnam jouer le rôle d'Etat-tampon entre la Chine, considérée comme la plus

¹⁸ Philippe Devillers, *op. cit.*, p. 355-356.

¹⁹ François Joyaux, « Vers un nouvel équilibre international en Extrême-Orient », *Politique étrangère*, 1989, vol. 54, n° 1, p. 64.

dangereuse, et l'ASEAN²⁰. A la « stratégie de confrontation » avec Hanoi adoptée par la Thaïlande et Singapour, ils opposent une « diplomatie d'accommodation »²¹. La cohésion de l'ASEAN va être finalement préservée, non par le succès de l'une sur l'autre, mais par la mise en œuvre parallèle des deux (*dual track*) : non sans frustration, Jakarta et Kuala Lumpur se rallient à la politique prochinoise de Bangkok et Singapour pour éviter une implosion de l'ASEAN dont profiterait à coup sûr la Chine, mais sans renoncer aux initiatives diplomatiques en faveur d'un dialogue avec le Vietnam. C'est à l'instigation de l'Indonésie qu'à partir de 1981, des conversations bilatérales peuvent se tenir, par l'intermédiaire du Laos, entre les membres de l'ASEAN et ceux du bloc indo-chinois, contribuant à une certaine détente des rapports²². Dans cet esprit, les Malaisiens et les Indonésiens rejettent la proposition thaïlandaise d'armer la résistance cambodgienne (automne 1981), au motif que l'ASEAN n'est pas une organisation militaire et encore moins une alliance dirigée contre Hanoi²³. L'Indonésie, qui a fait de l'ASEAN l'un des piliers de sa politique étrangère, finit par être reconnue, à partir de la deuxième moitié des années 1980, comme l'interlocuteur officiel de l'organisation dans ses négociations avec Hanoi²⁴.

Fondée à la fois sur le refus du fait accompli au Cambodge, qui implique l'isolement international du Vietnam, et la sauvegarde d'un dialogue avec ce dernier, la politique « sur le fil » de l'ASEAN a profité des progrès de la détente sino-soviétique pour jouer un rôle constructif, bien que subalterne,

²⁰ Quant aux Philippines, elles adoptent une position plus neutre : Françoise Cayrac-Blanchard, *op. cit.*, p. 373, 381.

²¹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Londres et New York, Routledge, 2000, p. 82-83.

²² Philippe Devillers, *op. cit.*, p. 367 ; Françoise Cayrac-Blanchard, *op. cit.*, p. 383 et suiv.

²³ Jean-Philippe Béja, *op. cit.*, p. 400.

²⁴ Amitav Acharya, *op. cit.*, p. 87.

dans la résolution de la crise au Cambodge. Car les pressions du Conseil de sécurité de l'ONU se sont avérées décisives, surtout dans la phase ultime du processus, entre 1989 (retrait des troupes vietnamiennes) et 1991 (accords de Paris au terme d'une conférence internationale coprésidée par la France et l'Indonésie).

Le rôle de la diplomatie informelle dans la promotion des questions stratégiques²⁵

La fin de la guerre du Vietnam, les nouvelles crises régionales à partir de 1977 et l'incapacité de l'ASEAN – en dépit de maintes initiatives utiles – à les résoudre d'elle-même sans l'intervention des grandes puissances, ont conduit à la recherche d'un nouveau *modus vivendi* en Asie du Sud-Est. A la faveur de l'affirmation progressive de la société civile, la diplomatie informelle a commencé à peser dans le débat politico-médiatique, puis sur les processus de décision des États membres, pour tenter d'accroître l'efficacité de l'Association dans le domaine de la sécurité et renforcer sa crédibilité en dehors de la sphère gouvernementale.

L'émergence d'un réseau informel de centres de réflexion stratégique dans le contexte post-guerre du Vietnam doit beaucoup aux échanges d'idées favorisés par les conférences ASEAN/États-Unis, organisées à partir de 1981 avec le souci de maintenir les États-Unis engagés dans la région. A l'issue de la deuxième conférence réunie à Berkeley, en mai 1983, sous la co-présidence de Jusuf Wanandi, co-fondateur du *think*

²⁵ Hadi Soesastro, Clara Joewono et Caroline G. Hernandez (dir.), *Twenty Two Years of ASEAN ISIS. Origin, Evolution and Challenges of Track Two Diplomacy*, Jakarta, Center for Strategic and International Studies, 2006. D'autres articles sur la naissance et les réalisations de l'ASEAN ISIS peuvent également être consultés, notamment sur les sites Internet des instituts nationaux (adresses ci-dessous).

tank indonésien CSIS (*Center for Strategic and International Studies*²⁶) à Jakarta, et Robert A. Scalapino, professeur de sciences politiques à l'Université Berkeley, Jusuf Wanandi a décidé d'œuvrer au rassemblement des différents instituts d'études et de recherches internationales et stratégiques des pays membres de l'ASEAN, conformément à une idée inspirée par Donald Emmerson, un expert américain de cette organisation. En 1984 à Bali, le CSIS indonésien reçoit les membres des instituts malaisien²⁷, singapourien²⁸, thaïlandais²⁹ et philippin³⁰. C'est la première fois qu'une telle rencontre est organisée entre les principaux *think tanks* des pays membres de l'ASEAN, sans les Américains. De cette initiative naît officiellement, lors de la 4^e réunion des instituts de l'ASEAN à Singapour quatre ans plus tard, l'ASEAN ISIS (*ASEAN Institutes of Strategic and International Studies – AI*). Plus important de tous, le CSIS de Jakarta en assure le secrétariat. Même s'il n'intègre pas tous les *think tanks* de la région, l'AI constitue bien le premier réseau informel de l'ASEAN. Il se donne pour objectifs de renforcer la coopération régionale par des études et des séminaires communs sur les questions stratégiques et internationales, d'intensifier la recherche et de favoriser la connaissance et la compréhension des problèmes rencontrés par l'ASEAN auprès du public. Peu avant de se constituer officiellement en association régionale non-gouvernementale, les instituts de l'AI ont présidé à la création de l'*Asia*

²⁶ Le CSIS fut à l'origine de nombreuses conférences internationales, à partir de 1977, sur les problèmes politiques, stratégiques et économiques de l'Asie du Sud-Est : <http://www.csis.or.id/> [site consulté le 4 septembre 2009].

²⁷ ISIS (*Institute of Strategic and International Studies*) : <http://www.isis.org.my/> [site consulté le 4 septembre 2009].

²⁸ SIIA (*Singapore Institute of International Affairs*) : <http://www.siiainline.org/> [site consulté le 4 septembre 2009].

²⁹ ISIS (*Institute of Security and International Studies*) : <http://www.isisthailand.polsi.chula.ac.th/> [site consulté le 4 septembre 2009].

³⁰ ISDS (*Institute for Strategic and Development Studies*) : <http://www.pdgs.org.ar/institutions/ins-filipinas1.htm> [site consulté le 4 septembre 2009].

Pacific Roundtable (APR), une conférence annuelle de plusieurs centaines d'experts civils et militaires intéressés aux problèmes de la sécurité de la région. Réunie pour la première fois en Malaisie, en 1987, officiellement patronnée par l'AI à partir de 1993, l'APR a sans nul doute contribué à la création d'une atmosphère d'ouverture, de cordialité, de franchise et de confiance entre ses représentants.

Au-delà, les organisateurs de l'AI ont-ils espéré peser également sur les décisions de leurs gouvernements ? La résolution de la crise au Cambodge, la fin de l'alliance tacite avec la Chine, l'implosion de l'URSS et la fin de bipolarité héritée de la Guerre froide leur ont offert cette opportunité. En 1991, au terme de sa 6^e réunion à Jakarta, l'AI remet son premier mémorandum aux gouvernements de l'ASEAN (*A Time For Initiative*). C'est un tournant dans les rapports entre l'AI et les gouvernements des Etats-membres, incités par les experts à mettre en place un dialogue politique Asie-Pacifique et un « nouvel ordre régional » en Asie du Sud-Est ; à renforcer l'ASEAN et à intensifier la coopération économique. Le gouvernement de Singapour, qui doit accueillir le sommet de l'ASEAN en 1992 (à cette époque, les sommets n'étaient pas encore annuels), décide de proposer ce mémorandum comme base de discussion pour de nouvelles initiatives concernant l'Association. Les responsables de l'AI sont alors reçus par la présidence singapourienne du sommet de l'ASEAN, marquant ainsi le début de l'implication de cette structure d'expertise dans la diplomatie informelle et la formalisation d'une rencontre régulière, avant chaque réunion annuelle des ministres de l'ASEAN, avec les membres de l'*ASEAN Senior Official Meeting* (ASEAN ASOM). Tout en tissant des relations avec la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde et l'Europe, l'ASEAN-ISIS va jouer un rôle important dans la naissance de deux forums multilatéraux consacrés à la coopération sur les questions de sécurité et de diplomatie préventive, au-delà du cadre des pays d'Asie du Sud-Est. Officiel (*track one*), l'ARF (*ASEAN Regional Forum*) offre depuis

1994 une structure de dialogue, de concertation, voire de médiation, à 51 États membres, dont les États-Unis, la Chine, la Corée du Nord³¹...

Informel (*track two*), le *Council for Security Cooperation in the Asia Pacific* (CSCAP), dont le secrétariat est accueilli au sein de l'ISIS de Kuala Lumpur, soumet des études et des propositions aux membres de l'ARF. Par le style et le contenu des échanges qu'ils ont suscités sous l'égide de l'ASEAN, ces forums ont peut-être contribué à neutraliser les tentations hégémoniques potentielles des États-Unis, de la Chine ou du Japon, en Asie orientale à la faveur de la fin de la Guerre froide. Mais ils n'ont pas contraint la Chine au degré de retenue que les membres de l'ASEAN espéraient la voir adopter dans l'environnement stratégique post-Guerre froide³².

Conclusion

L'impuissance de l'ASEAN face à la crise économique et financière de 1997-1998 a engendré une crise de confiance aggravée par les problèmes liés à l'élargissement de l'Association et de l'AI à cinq nouveaux États-membres³³, l'intérêt croissant des grandes puissances pour les

³¹ <http://www.aseanregionalforum.org/> [site consulté le 4 septembre 2009].

³² Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Londres et New York, Routledge, 2003. Sur l'évolution de la composition du CSCAP [site consulté le 4 septembre 2009] : <http://www.cscap.org/index.php?page=about-us>

³³ Ont successivement intégré l'AI : l'International Relations Institute (IRI, Vietnam) en 1995 ; le Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP, Cambodge) en 1997 ; l'Institute of Foreign Affairs (IFA, Laos) en 1999 ; le *Brunei Darussalam Institute of Policy and Strategic Studies* (BDIPSS, Brunei) en 2000.

architectures régionales élargies (ASEAN+3 avec le Japon, la Chine et la Corée du Sud ; sommets de l'Asie de l'Est...), et l'acuité de certaines menaces transnationales telles que le terrorisme. De sorte que la crédibilité de l'Association, voire sa pérennité elle-même, ont été sérieusement mises en doute³⁴.

Depuis le début des années 2000, diverses initiatives ont été impulsées pour renverser la lente marginalisation de l'ASEAN et de ses relais plus informels comme l'ARF, en particulier grâce aux efforts des responsables de l'AI, soucieux de promouvoir une conscience régionale et une plus grande sensibilisation aux défis sécuritaires. La création de l'*ASEAN People Assembly* (APA), en 2000, ou l'affirmation, lors du 9^e sommet de l'ASEAN en octobre 2003, d'une Communauté de sécurité – présentée comme l'un des trois piliers de l'Association avec la Communauté économique et la Communauté socioculturelle – sont à mettre au crédit de l'AI et des ONG porteurs du militantisme pro-Asean au sein de la société civile (*track 3*). Mais, s'il fait désormais figure de force de proposition et d'impulsion reconnue dans le domaine de la sécurité régionale (d'ailleurs progressivement étendu à la « sécurité humaine » et aux droits de l'Homme), l'AI passe encore comme l'ASEAN pour un club élitiste, excessivement dépendant des autres puissances pour son financement (plus particulièrement des États-Unis et du Japon) et peu efficace dans des

Seul le Myanmar n'y est pas représenté, sauf par le *Myanmar Institute of Strategic and International Studies* (MISIS) mais avec un statut d'observateur.

³⁴ Sophie Boisseau du Rocher, « Les déclinaisons de la régionalisation... », in Guibourg Delamotte et François Godement (dir.), *op. cit.*, p. 229-231 ; Sophie Boisseau du Rocher, *L'Asie du Sud-Est prise au piège*, Paris, Perrin, 2009, chap. 7 ; Gérard Hervouet, *L'Asie menacée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 121-129 ; Hugues Tertrais, « Derrière la chute de Saïgon... », *op. cit.*, chap. III et V ; Rizal Sukma, « A Post-ASEAN Architecture in the Asia-Pacific ? », 23^e Asia-Pacific Roundtable, 1^{er}-4 juin 2009 (texte provisoire sur http://www.isis.org.my/html/apr/23apr_pubs.htm [site consulté le 4 septembre 2009]).

crises qui requièrent des décisions urgentes. A n'en pas douter, la façon dont les membres de la sphère « aséanienne » – les officiels aussi bien que les experts – relèveront ces défis internes sera déterminante dans le succès de leur gestion des menaces et des crises externes, dans un contexte bouleversé par l'affirmation croissante de la puissance chinoise et la redistribution de la puissance en Asie orientale.

Géostratégie américaine et intégration régionale en Amérique latine : la monnaie de fer

EDGARDO MANERO ·

Si l'Amérique latine a toujours été un enjeu stratégique pour les États-Unis, dans le désordre global, elle se caractérise par sa faible importance dans l'agenda politique nord-américain. Pour Washington, la région se place après l'Asie-Pacifique/Chine, le Moyen-Orient et l'Europe. Au niveau stratégique-militaire, elle apparaît aussi comme marginale et elle est présentée comme telle dans les préoccupations des États-Unis, en raison de sa capacité limitée à s'engager dans les tensions globales. Cette perception a été renforcée après le 11 septembre 2001.

Cependant, dans une période sans conflits d'envergure et sans aucune menace qui puisse compromettre la sécurité des États-Unis, depuis les années 1990, Washington a intensifié ses déploiements militaires et a renforcé les alliances militaires dans la région. Symbole du fait que la question de la sécurité est devenue un élément central dans la relation entre l'Hégémon et les pays latino-américains, en 2008, les États-Unis ont relancé la IV^e Flotte¹. La décision d'élargir la présence militaire

· L'auteur est chercheur au CNRS (UMR 5136, France méridionale et Espagne : histoire des sociétés du Moyen Âge à l'époque contemporaine/FRA.M.ESPA, Toulouse).

¹ Cf. *Clarín*, 30 juin 2008. Désaffectée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la IV^e Flotte n'a pas été opérationnelle pendant la Guerre froide.

étatsunienne en Colombie, prise en juillet 2009² par l'administration Obama, illustre une politique d'État et des intérêts définis comme « nationaux », qui vont au-delà du changement politique, mais sont aussi générationnel et probablement de nature culturelle, ce que peut représenter le président Obama.

En se limitant strictement aux aspects « militaires », le présent article cherche à analyser comment, en Amérique latine, la volonté étatsunienne d'administrer le « désordre global » établit un lien entre l'architecture sécuritaire et les divers processus d'intégration régionale. Comme pendant la Guerre froide, la multiplication des émissaires militaires, les contacts permanents entre les armées, les manœuvres conjointes, l'entraînement des armées locales, l'installation de bases militaires ou les achats de matériel mettent en évidence l'importance de la « haute politique » propre à la théorie « réaliste » dans la relation des États-Unis avec le sous-continent.

Un héritage ancien

La politique des États-Unis dans la région repose sur la vision géostratégique américaine des grands continuums régionaux intégrables à la globalisation par la voie de la doctrine de l'*Enlargement*³ produite dans

² Cf. *The New York Time*, 16 juillet 2009.

³ Pour comprendre l'*Enlargement*, on consultera les références suivantes : Anthony Lake, « From containment to Enlargement », conférence à l'École des études internationales de l'Université John Hopkins le 21 septembre 1993, *International Herald Tribune*, 24 septembre 1993 ; « The White House, A National Strategy of Engagement and Enlargement », US Government Printing Office, [mimeo], Washington, 1994 ; « Defining Missions, Setting Deadlines. Prepared Remarks of Anthony Lake, Assistant to the President for National Security Affairs », *Defense Issues*, vol. 11, n° 14, Washington, Université George Washington, 1996.

les années 1990 par le binôme W. Clinton – A. Lake. Changement profond destiné à remplacer la doctrine du *Containment* propre à la Guerre froide, l'*Enlargement* concerne l'expansion conjointe de la sphère de l'économie de marché et de la démocratie représentative, s'instituant en opposition à toute économie planifiée. Cela relève d'une tradition anglo-saxonne, d'abord anglaise, puis américaine, qui consiste à diffuser, au niveau mondial, un modèle de production et de consommation de masse. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les Nord-Américains ont cherché à l'étendre, sinon à l'ensemble de la planète, du moins à leurs principaux partenaires⁴.

Créer un méga marché « de l'Alaska à la Terre du Feu » fondé sur la libéralisation du commerce, en tissant un réseau d'accords de libre-échange, constitue la principale proposition des États-Unis pour la région⁵. À partir du sommet de Miami en 1994, l'administration Clinton a soutenu la *Free Trade Area of the Americas*, connue sous le sigle ALCA en Amérique latine, en reprenant l'idée d'initiatives pour les Amériques, développée par l'administration Bush père. Cette politique implique l'encouragement des réformes économiques, le démantèlement des barrières commerciales, la libéralisation du commerce et des flux d'investissements, l'élimination des instruments de la politique industrielle publique, la défense de la propriété intellectuelle et des brevets. L'administration Bush Jr. prolongera cette idée. En 2005, l'on peut constater, lors du sommet de Mar del Plata, l'effort de cette administration pour réinstaller l'ALCA.

⁴ David W. Ellwood, *Rebuilding Europe : Western, Europe, America and Postwar Reconstruction*, Londres, Longman, 1992.

⁵ De la même façon que certains secteurs, à la fin du XIX^e siècle, se sont opposés à la poursuite de l'expansion vers l'extérieur, la politique envers l'Amérique latine s'accompagne d'un intérêt insuffisant pour les projets d'intégration commerciale de la part de secteurs commerciaux privés nord-américains, et même de l'opposition des secteurs du parti démocrate lié aux syndicats. La résistance aux traités de libre-échange illustre l'une des particularités des États-Unis : le fait que le Congrès puisse avoir une politique extérieure qui ne coïncide pas nécessairement avec celle de l'exécutif.

Le processus d'intégration qui répond à cette logique néglige les variables identitaires d'appartenance, et ignore les dichotomies Nord-Sud, Centre-Périphérie, pays développés-pays sous-développés ou Premier Monde-Tiers Monde : l'appartenance géographique, historique, politique ou culturelle est sans importance. L'intégration n'est pas le résultat d'une vision téléologique donnée par un « Nous ». Cette flexibilité des critères, en particulier identitaires, est perceptible sur le plan économique dans la demande du Chili d'accéder au *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) ; elle est aussi présente au niveau stratégique, visible dans la demande d'admission de l'Argentine comme membre de l'OTAN sous la présidence de Carlos Menem. Selon cette logique, la suppression progressive des « frontières économiques » cherche à rappeler que la division du continent entre le Nord et le Sud est un phénomène réversible.

En tant que projets stratégiques, le NAFTA puis l'ALCA font partie de l'héritage de la doctrine Monroe⁶. Ils se construisent sur une idée archaïque, dans le sens étymologique du mot – « origine, commencement » –, celle de l'isolement de l'Amérique latine.

D'abord, l'ALCA a un sens géopolitique conforme à cette tradition américaine, qui cherche tout d'abord à empêcher les puissances extra-régionales de prendre pied sur le continent. Les États-Unis conçoivent le compétiteur à travers les catégories de leur culture stratégique. L'action des États-Unis exprime la volonté de former un espace d'influence clos qui limite l'interaction avec des entreprises et des pays extra-régionaux. En développant la résistance à la pénétration économique dans la région, ils cherchent l'exclusion d'un « rival équivalent », un *peer competitor*

⁶ Doctrine fondée sur l'interprétation, faite par les Nord-Américains, d'un discours du président Monroe, en 1823, dans lequel il revendiquait le droit des habitants de l'hémisphère américain à combattre toute ingérence des Européens sur le continent, au nord comme au sud. À la fin du XIX^e siècle, la doctrine se transforma de plus en plus en un droit exclusif des Nord-Américains à intervenir dans les affaires intérieures latino-américaines, en particulier en Amérique centrale et dans la Caraïbe.

(compétiteur pair) selon le jargon stratégique nord-américain. L'ALCA est une façon d'augmenter la présence commerciale, de reconstituer un « marché captif ». Il a été élaboré au cours des années 1990, dans le cadre d'une importante participation européenne dans la privatisation des entreprises publiques latino-américaines et d'un intérêt diplomatique croissant de la part des pays asiatiques et européens, dont les sommets Europe-Amérique latine ou les tournées de chefs d'État sont des exemples. Au début du *xxi*^e siècle, l'influence de la Chine sur le continent constitue une préoccupation comparable au narcoterrorisme pour le *Southern Command*⁷.

Ensuite, l'autre implication stratégique de l'ALCA serait d'éviter la consolidation d'un espace relativement autonome, la formation d'un bloc sud-américain contre-hégémonique, sous ses diverses formes, et subsumer les initiatives subrégionales d'intégration économique (le Marché commun du Sud – Mercosur – et la Communauté Andine des Nations) ou de concertation politique (le Groupe de Rio), dans lesquelles les USA n'ont pas de participation directe.

Le rapport au Mercosur en est un exemple. Jusqu'au premier sommet des Amériques, il avait occupé une place peu importante dans les priorités américaines, provoquant, progressivement, des réactions négatives aux États-Unis qui demandèrent sa désagrégation dans l'ALCA. Cette position fut aussi partagée par une partie des élites économiques et politiques locales, en particulier en Argentine, pendant les années 1990.

Au *xxi*^e siècle, la méfiance de Washington envers le leadership brésilien en général et face au président Lula en particulier, ainsi que la peur que le Mercosur ne devienne un marché fermé ou intégré sous son hégémonie, s'est relativisée face au traditionnel « pragmatisme » du Brésil et à la

⁷ Posture statement of General Bantz Craddock, US Army commander US Southern Command Before 109th Congress Senate armed services committee, celles du 15 mars 2005 et du 14 mars 2006. Cf. : <http://www.globalsecurity.org> [site consulté le 2 septembre 2009].

remise au goût du jour d'une conception de l'intégration très fortement enracinée dans la tradition anti-impérialiste du nationalisme latino-américain, désormais incarnée par Hugo Chávez. L'*Alternativa Latinoamericana Bolivariana para las Américas*, qu'il a promue, s'inscrit dans un rapport dialectique avec l'ALCA.

Comme projet d'inspiration monroïste, l'ALCA doit paradoxalement faire face à la détermination, manifestée par certains gouvernements latino-américains, de mettre fin au cycle commencé avec la doctrine Monroe. Les années 2004-2005 ont été le théâtre d'un franc refus aussi bien de la version originale de l'ALCA que des modifications introduites pour promouvoir un accord de libre-échange. Le sommet de Mar del Plata et la « *Cumbre de los pueblos* », qui ont eu lieu en Argentine en 2005, en ont été les temps forts, avec l'opposition du Mercosur et du Venezuela à la tentative de G. Bush de relancer l'ALCA.

Néanmoins, les États-Unis ont démontré une certaine flexibilité dans leur but de construire une zone de libre-échange sur le continent. Face à la difficulté de promouvoir l'ALCA, Washington a signé des traités bilatéraux de libre-échange avec l'Amérique centrale et des pays andins (la Colombie et le Pérou). La politique des traités a établi une division dans la Communauté Andine : le Pérou et la Colombie étaient favorables aux accords alors que la Bolivie, l'Équateur et le Venezuela s'y opposaient. Ce dernier s'est retiré en manifestant son opposition.

Nihil novi sub sole

Économie de marché et démocratie libérale – selon une définition très minimaliste –, constituent les éléments de base de la représentation américaine du monde et l'axe de la politique étrangère des États-Unis. Dans les représentations étatsuniennes, non seulement le commerce

apporte la sécurité et la prospérité, mais la réduction de la vulnérabilité économique des États-Unis est aussi indissociable de leur sécurité.

Avec la fin de la Guerre froide, dans un cadre caractérisé par la transformation de l'idée de conflit et de pouvoir, les États-Unis ont, d'un côté, repris une définition plus traditionnelle de la sécurité nationale. Il s'agit d'une conception géopolitique classique inspirée par A. Mahan, dont l'axe central est la combinaison entre le commerce international et les Forces Armées⁸. Depuis les années 1990, ils tentent de faire du commerce et du militaire l'axe de leur politique en Amérique latine. D'un autre côté, ils ont approfondi une caractéristique propre à la Guerre froide : la continentalisation de la sécurité, dont le résultat est la « sécurité hémisphérique », et le retour du panaméricanisme. Ceci constitue une politique d'État qui dépasse le clivage Républicains-Démocrates.

L'administration Clinton a approfondi les engagements militaires en Amérique latine. Clinton n'hésitait pas à affirmer que le commerce constitue un élément prioritaire de la sécurité de l'Amérique, l'intérêt économique et la sécurité étant, pour lui, inextricablement liés. La prospérité intérieure dépend de la stabilité dans les régions clés avec lesquelles il existe des relations commerciales, ou dont sont importées des matières premières essentielles, comme le pétrole et le gaz naturel⁹. Ainsi, de son point de vue, la crise en Colombie était-elle une affaire de sécurité nationale américaine¹⁰. En demandant aux pays du continent leur appui total au « Plan Colombie » lors de la xxx^e conférence du Conseil des

⁸ Joshep Tulchin, « Oportunidades para América Latina », « Un nuevo regimen de seguridad hemisférica », séminaire « Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000 » en *SER en el 2000*, n° 7, marzo 1995, p. 28.

⁹ William Clinton, « Remarks at the the American University Centennial Celebration », 26 février 1993 ; U.S. National Security Council, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington DC, White House, December 1999, p. 21.

¹⁰ *Clarín*, 22 juillet 1999.

Amériques (Washington, mai 2000), Clinton établissait ouvertement un rapport étroit entre la sécurité régionale remise en cause par le conflit colombien, et la construction d'une zone de libre-échange. À ce titre, il demandait le soutien des pays latino-américains, leur assurant que la Colombie ne serait pas un nouveau Vietnam. Le Plan a constitué le point émergent de la stratégie régionale de Washington pour l'Amérique latine en post-Guerre froide.

Les conditions pour une stratégie militaire offensive conforme au schéma d'expansion de la démocratie libérale et de l'économie de marché étaient prêtes quand Bush Jr. est arrivé au pouvoir¹¹. Les néoconservateurs ont poussé à son paroxysme l'idée que les États-Unis doivent agir pour refaire le monde à leur image.

Les marchés libres et le libre commerce sont les éléments clés de la *National Security Strategy*. L'introduction de ce document, qui donne les lignes de base des politiques de sécurité américaines post-11 septembre, est révélatrice, exprimant sans ambiguïté la connexion entre leurs valeurs et leurs intérêts nationaux : « [...] *the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world* »¹².

L'exportation des libertés politiques et économiques des « libéraux » Démocrates et des « néoconservateurs » Républicains a un dénominateur

¹¹ En globalisant la lutte contre le terrorisme, l'administration Bush n'a fait que pousser jusqu'aux extrêmes, *via* le primat de l'activisme militaire, les fondements de la diplomatie unilatéraliste américaine des années 1990. Ainsi, imposer ou menacer d'imposer des sanctions à l'encontre des divers pays a été une caractéristique très répandue de l'administration Clinton.

¹² *National Security Strategy*, septembre 2002, Introduction, p. 3. Cf. : <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> [site consulté le 2 septembre 2009].

commun : l'hégémonie se légitime dans une vision téléologique de l'Histoire inséparable de l'« exceptionnalisme américain ».

Construire dans l'hémisphère une zone de libre commerce signifie pour les États-Unis davantage que le fait d'éliminer les tarifs douaniers qui protègent encore des secteurs productifs importants en Amérique latine. L'avancée institutionnelle des pays vers l'intégration commerciale du continent n'est pas suffisante. Le démantèlement des barrières commerciales doit être suivi de l'interconnexion physique entre les Amériques, d'où les projets de lignes de transport entre l'Atlantique et le Pacifique et entre l'Amérique du Nord et du Sud, dont le plus connu est le Plan Puebla-Panama à travers l'Amérique centrale. Cette interconnexion physique demande plus que redessiner le système de communication et de transport de tout le continent, sur la base de la création de couloirs terrestres.

La réalisation de l'ALCA implique l'élimination non seulement des obstacles physiques, mais aussi politiques et militaires que la région pose à l'établissement de la zone de libre-échange. L'hégémonie a besoin de faire face aux « désordres ». Dans les représentations stratégiques des États-Unis, populismes radicaux et mouvements de contestation au néolibéralisme sont assimilés aux diverses organisations criminelles, constituant des « nouvelles menaces ». En raison de l'incapacité concrète des États de la zone à garantir la sécurité dans leur territoire, le processus d'interconnexion entre le nord et le sud du continent est un échec pour les Américains. Pour les États-Unis, les menaces qui pèsent sur l'ensemble des démocraties et particulièrement sur les pays andins, ainsi que le retard dans leur développement économique, conséquence de leur avancée insuffisante vers la libération du marché, affectent les intérêts américains. Les points de vue exprimés sur le site de l'ambassade des États-Unis en Colombie en sont l'illustration.

À la fin du xx^e siècle, la politique des États-Unis pour la région met de nouveau en évidence le corollaire de la doctrine Monroe : le *big stick* (« gros bâton ») de T. Roosevelt. L'élargissement de la démocratie libérale et de l'économie de marché demande l'élargissement de la présence militaire.

Les liens entre Mars et Mercure – la guerre et le commerce – ont été mis en évidence très tôt dans les négociations entreprises par les États-Unis avec les pays andins. Dans les années 1990, la guerre contre la drogue est clairement liée au libre-échange.

À cette époque, le « narcoterrorisme » était une menace constituant un élément clé du dispositif stratégique américain dans la région andine, où le Pérou était confronté au Sentier lumineux alors que la Colombie devait faire face aux FARC et à l'ELN (l'Armée de libération nationale). Dans ce cadre, l'administration Bush père a institué une politique dans laquelle les accords commerciaux étaient accompagnés de l'assistance militaire octroyée aux pays andins. Ainsi, la lutte contre la drogue était liée aux bénéfices commerciaux.

Sous sa dénomination, commerciale plus que sécuritaire, l'*Andean Trade Preferential Act* (ATPA)¹³ de 1991 cachait des aspirations militaires. Renouvelable annuellement en fonction de la bonne coopération des États dans la guerre contre la drogue, l'accord avait pour objectif la substitution des cultures de coca, afin de limiter la production et le trafic de cocaïne¹⁴. Une fois le premier accord arrivé à son terme, en décembre 2001, il est reconduit pour 4 ans en novembre 2002, et sa nouvelle dénomination, *Andean Trade Preferential Drug Eradication Act*, est plus explicite. Dans ce nouvel accord, la substitution des cultures de coca laisse la place à leur

¹³ Plus qu'un accord de libre-échange, il s'agissait d'un accord unilatéral, de préférence commerciale, permettant d'accéder au marché des États-Unis.

¹⁴ Raphael F. Perl, « United States Andean Drug Policy : Background and Issues for Decisionmakers », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 34, n° 3, Automne 1992, p. 13-36.

éradication forcée. Cet accord inclut l'appui du Plan Colombie et l'éventuelle installation de bases américaines dans la région. Le Venezuela n'a jamais été invité à adhérer à cet accord.

La possibilité d'utiliser la sécurité pour obtenir des avantages commerciaux sera un élément de négociation important pour certains pays latino-américains, en particulier après le 11 septembre, avec des conséquences sur les deux projets d'intégration sud-américains : le Mercosur et la Communauté Andine.

En 2005, pendant la visite de Rumsfeld au Pérou, le président Toledo affirme que la lutte contre le trafic de drogue devait s'accompagner de l'appui du Congrès américain au traité de libre-échange. Rumsfeld et Toledo ont montré leur engagement conjoint pour combattre le narcotrafic et le terrorisme. Rumsfeld soutenait que le Pérou était un pays leader dans la région dans la lutte contre la « terreur » et Toledo a mis en relation le TLC avec la substitution des cultures de coca. Ayant souligné le manque de ressources pour faire face au narcotrafic, des politiciens péruviens ont demandé à ce que les États-Unis élaborent un « Plan Pérou » ; de son côté, le gouvernement péruvien a affirmé la nécessité de soutien logistique, faisant valoir que l'aide reçue par le Pérou était très faible par rapport à celle apportée à la Colombie. La visite de Rumsfeld a été assortie d'un débat sur l'immunité des troupes américaines, comme condition pour la signature d'un accord de libre-échange avec le Pérou.

À la même époque, le Paraguay est un autre exemple de cet état de fait. Dans un cadre de tensions internes au sein du Mercosur, le président N. Duarte Frutos espère, grâce à des accords de sécurité avec les États-Unis, obtenir l'accès à certains marchés nord-américains, comme celui des oranges, et fortifier sa position face au Brésil et à l'Argentine. Dans ce cadre, le congrès paraguayen¹⁵ a approuvé une directive que la puissance

¹⁵ Résolution 503 de la Chambre des sénateurs du Paraguay et les lois 1337/99, 2447/04, 2594/05.

hégémonique cherche à généraliser : la signature d'un accord d'immunité, empêchant que l'État amphitryon puisse mettre en œuvre des actions dans le cas où le personnel étatsunien commettrait des délits sur son territoire. En juin 2005, le Paraguay renonce à son pouvoir juridictionnel d'enquête sur d'éventuels délits, ainsi qu'à la possibilité d'amener Washington au tribunal pénal international¹⁶.

L'Amérique latine dans la construction du modèle stratégique américain

La post-Guerre froide a été caractérisée par l'importance de la dimension militaire dans la relation des États-Unis avec l'Amérique latine. Cette hypertrophie du militaire doit d'abord être mise en relation avec une question stratégique centrale de la post-Guerre froide : d'abord la dispute pour le contrôle et la circulation des « flux » et des « stocks », aussi bien légaux (matières premières, marchandises, capitaux) qu'illégaux (drogues, contrebande, migrants, etc.) ; ensuite, avec le fait que les États-Unis octroient une dimension sécuritaire aux divers problèmes de la région. Les solutions proposées par les Américains ont une importante composante militaire, en particulier à partir de septembre 2001.

En période de post-Guerre froide, les buts de la politique internationale et des politiques de sécurité et de défense promus par les États-Unis dans la région, sont indissociables d'une conception du monde qui tend à diluer les souverainetés nationales dans la globalité des intérêts. Ils reposent sur un ensemble de principes fondateurs de la « civilisation globale », inspirés des représentations anglo-saxonnes et antagoniques aux préceptes propres à la culture politique régionale. Leurs représentations stratégiques n'insistent

¹⁶ *Clarín*, 15 juin 2005.

plus sur la définition de la menace à partir d'une logique étatique, mais plutôt sur un besoin de défense des intérêts étroitement liés à une vision géo-économique anglo-saxonne.

Le modèle américain se conforme aux normes et règles qui tendent à limiter les souverainetés à partir d'instances décisionnelles globales, dont l'objectif est de garantir la sécurisation des voies et moyens de l'économie globale. Les représentations et les pratiques stratégiques américaines, qui rassemblent le « dedans » et le « dehors », se construisent sur le caractère transnational, aussi bien de l'offre que de la demande sécuritaire. Elles visent à déconstruire les souverainetés nationales constitutives de l'État-nation. Nécessaires au développement de projets transfrontaliers, ces représentations ne coïncident pas nécessairement avec des politiques régionales d'intégration menées par les États latino-américains. Ainsi, dans l'intégration de l'infrastructure de la région sans projet politique, ce qui est propre au projet américain, les Nations compromettent non seulement leur souveraineté territoriale, mais aussi leur identité.

La stratégie nord-américaine repose sur l'affaiblissement des États en mettant en question toute forme de souveraineté nationale. Elle s'appuie sur l'une des caractéristiques majeures de la globalisation comme processus et idéologie ; elle transnationalise espaces, activités et intérêts et, parallèlement, elle éveille réactions et pratiques de localisme. La représentation du système international sous le leadership américain met en route un double processus : d'une part une ségrégation au sein des États-nations par sécession politique et, d'autre part, une réunification d'ensembles régionaux par l'économie. La macro-stratégie américaine comporte deux axes complémentaires : d'abord l'affaiblissement des instances nationales par la politique et, ensuite, la reconstruction, par le marché, d'un ensemble plus vaste. Les Américains promeuvent une échelle d'organisation balkanisée où les acteurs politiques disposent de peu d'autonomie, tandis que s'instaurent des macro-frontières financières

comme la zone dollar (forme la plus simple) ou la zone de libre-échange, comme l'ALCA (forme la plus élaborée)¹⁷.

Dans ce cadre, le déploiement militaire étatsunien est, tout d'abord, l'élément important d'une stratégie néo-monroïste visant à juguler les puissances extrarégionales, en faisant obstacle à tout projet d'intégration alternatif. Ce déploiement cherche ensuite à établir un mécanisme de contrôle sur des groupes considérés comme une menace pour la sécurité régionale et une opposition à l'établissement de la zone de libre-échange, remettant en question les intérêts des entreprises transnationales dans la région ; enfin, il vise à assurer les nombreuses ressources naturelles de la région, aussi bien traditionnelles et non-renouvelables – les hydrocarbures –, que potentielles – l'eau et la biodiversité.

Le modèle américain est loin de toute inspiration « hobbesienne ». Bien qu'il opère dans le sens du renforcement des mécanismes de contrôle social, ce modèle ne cherche pas à garantir la vie des citoyens, pas plus qu'il ne répond à une logique de pacification. Il se structure, en fait, sur la sécurisation des investissements, en particulier des infrastructures pour l'exploitation des ressources naturelles, et la libre circulation des divers flux : la considération stratégique du territoire et des frontières est liée aux nécessités de surveillance des zones de production et de trafics.

Amérique latine, un laboratoire ?

Dans le renouveau de la réflexion stratégique permanente amorcée à la fin de la Guerre froide, l'Amérique latine a eu une dimension qui ne coïncide pas avec l'hypothétique « faible » importance militaire de la région

¹⁷ Les travaux d'Alain Joxe dans le *Cahier d'Études Stratégiques*, Paris, GSD-EHESS, l'illustrent particulièrement.

ni avec son importance « relative » pour les intérêts nationaux de Washington. C'est en effet en Amérique latine que les Américains ont testé une grande partie des concepts stratégiques, qu'ils ont globalisés par la suite, depuis septembre 2001.

L'Amérique latine n'a pas été uniquement une région traditionnellement sous la domination des États-Unis, elle a historiquement été convertie en laboratoire de pratiques stratégiques. La région représente un espace complexe où les États-Unis ont souvent éprouvé, de façon empirique, l'ensemble de leurs représentations générales du monde. Les représentations stratégiques américaines sont historiquement conditionnées par l'expérience dans les Caraïbes. Ainsi, la conduite unilatérale des États-Unis, impliquant le fait de se réserver le droit de décider unilatéralement des actions – et des interventions – qu'ils considèrent pertinentes, l'une des caractéristiques de la réponse au 11 septembre, n'est pas une nouveauté en Amérique latine, elle fait partie de sa relation au sous-continent.

Dans l'Amérique latine de la fin du xx^e siècle ont été forgés des éléments clés de la stratégie globale de sécurité américaine. Celle-ci repose sur la maîtrise des espaces situés au sud par des opérations de stabilisation impliquant une présence terrestre durable par le biais d'un redéploiement des forces. De l'Opération « *Just Cause* » (1989) au « Plan Colombie », la région a eu un rôle dans l'institution de cette pratique expéditionnaire, fondée sur une action militaire à la fois globale dans sa signification et localisée dans son expression, sur laquelle repose l'hégémonie américaine en post-Guerre froide. L'Amérique latine a aussi eu un rôle important dans le développement des représentations stratégiques impliquant la fin d'une conception de la guerre construite sur une définition du système international en tant que collection d'États-nations souverains, visant l'hégémonie mondiale. La « Guerre contre les drogues » a permis de renoncer à l'idée selon laquelle l'État est l'unique interprète de la guerre et son seul acteur. Une perception de la menace, construite à partir d'organisations non-étatiques, et l'emploi de *private military companies*

comme élément de projection de forces à l'étranger ou comme recours pour faciliter certaines activités économiques, sont au cœur de la stratégie des États-Unis. Ceci implique un bouleversement de la thèse « moderne » selon laquelle la guerre constitue un rapport non pas entre individus, mais entre États, qu'il s'agit d'une « affaire d'État » et du fait, notamment, que ce sont les Nations et non plus seulement les armées qui font la guerre.

Les éléments les plus évidents du dessein stratégique appliqué par les États-Unis dans le cadre de la *National Security Strategy* étaient déjà présents dans l'Amérique latine des années 1990 : il s'agit du développement d'un réseau décentralisé d'installations militaires états-uniennes dans la région – en particulier les *Forward Operating Location* –, du contrôle territorial militarisé avec la mise en place de ces installations, de l'utilisation à des fins stratégiques des organisations non-gouvernementales et des opérateurs militaires privés, de la promotion du devoir d'ingérence et de la participation à des *peacekeeping operations*, de la forte pression diplomatique pour faire coïncider les agendas locaux de sécurité avec l'agenda stratégique de Washington, de la redéfinition des fonctions des armées et du développement de missions militaires autres que la guerre (*Military Operations Other than War*), du caractère transnational et non-étatique des menaces – comme le narcoterrorisme, la délinquance organisée ou la protection de l'écosystème –, de la recherche d'une transnationalisation des armées et des opérations militaires, de la construction de mécanismes de défense collectifs, de la demande, par les États-Unis, d'augmenter la responsabilité des militaires dans le combat contre ces « nouvelles menaces », du concept de « zones grises » et de *Failed state*, et de l'abandon de l'idée de « Sécurité nationale ».

Dans les années 1990, l'Amérique latine a vu naître un modèle stratégique en expansion accélérée depuis septembre 2001. Les États-Unis promeuvent, au niveau global, un système de sécurité axé sur une régulation violente, de type transnational, d'espaces dépolitisés et

hypothétiquement désidéologisés¹⁸. Cette régulation conduit à réviser la notion de sécurité nationale et de frontière. Sont alors repensés les rapports interne-externe, les liens entre les sphères du civil et du militaire, le contrôle des flux et des stocks légaux et illégaux et des réseaux transnationaux, les caractéristiques des menaces et de l'Ennemi, la notion de territoire et de souveraineté, les échelles locale, nationale et transnationale¹⁹.

Le modèle américain vise à désagréger, au nom de la liberté politique et économique, tout principe d'organisation souveraine, territoriale, nationale, au profit d'une mondialisation des enjeux sécuritaires. À ce modèle, correspond le fait de garantir la sécurisation des voies et des moyens de la mondialisation *via* une conceptualisation de la sécurité autre que nationale. Ainsi, le passage de la « Sécurité nationale » à d'autres formes de sécurité, comme la sécurité « humaine », est utile à la stratégie des États-Unis d'affaiblissement de l'État et de mise en question de la souveraineté nationale.

Or, si la stratégie américaine s'appuie sur la mise en question de la souveraineté nationale, l'État reste placé au centre de la réflexion et de l'action étatsunienne. Dans le désordre global, les États-Unis agissent comme s'ils étaient l'unique pays à rester régi par les principes de la théorie réaliste dans un monde interdépendantiste ; par conséquent, ils peuvent non seulement légitimer leur comportement dans un discours selon lequel l'état d'anarchie peut être dépassé à travers un processus qui conduira à la formation d'une société internationale, mais aussi faire du transnational l'axe de leur stratégie.

Ce comportement a été accentué par la réponse aux attentats du 11 septembre, avec la re-territorialisation de la sécurité, la formulation de la

¹⁸ Cf. Alain Joxe, *L'empire du chaos*, Paris, La Découverte, 2002.

¹⁹ Sur le sujet, voir les travaux de Saida Bedar dans les *Cahiers d'Études Stratégiques*, Paris, GSD-EHESS.

NSS et le droit à une réponse unilatérale, précisant de manière officielle qu'elle se réaliserait « avec ou sans le consentement des alliés »²⁰. Avec la guerre au terrorisme, les États-Unis ont centralisé le pouvoir étatique, développant des stratégies « étato-centrées », soutenant une conception de la protection forgée à partir d'une notion plutôt traditionnelle du territoire et de la défense, dont la décision de scanner tout conteneur dirigé vers le territoire nord-américain est hautement représentative.

Conclusion

La mondialisation, comme processus et comme idéologie, transforme les territoires en un *no man's land* que la puissance hégémonique se propose de contrôler. Pour intervenir dans cet espace qu'ils se représentent sans limites, les Américains essaient de faire accepter à ceux qui prennent les décisions stratégiques, en particulier les militaires, la nécessité du devoir d'ingérence, l'absence de distinction entre la sécurité intérieure et la sécurité mondiale, entre le « dedans » et le « dehors », ce qui implique de modifier une conception de la souveraineté et des frontières, très ancrée en Amérique latine.

Or, au début du ^{xxi} siècle, à l'exception de la relation avec la Colombie d'Uribe²¹, les États-Unis ont des difficultés à établir un système d'alliances comme celui mis en place avec le Brésil pendant la Guerre froide ou avec l'Argentine de C. Menem, dans l'immédiate post-Guerre froide. Dans le cadre de l'installation de régimes qui acceptent l'hégémonie américaine mais qui ont des résistances à l'alignement automatique, l'isolement des États-Unis et la réduction de leur initiative politique en Amérique du Sud

²⁰ *National Security Strategy, op. cit.* (cf. note 13).

²¹ La Colombie occupe le troisième rang des pays recevant de l'aide militaire étatsunienne dans le monde.

poussent ce pays à la recherche de relations bilatérales – où la question militaire a un rôle central – qui affectent les accords d'intégration établis entre les pays de la région.

Les difficultés des États-Unis ne peuvent pas être séparées du fait que le cycle qui a débuté avec le *xxi*^e siècle a affaibli une conceptualisation des relations internationales traditionnelles dans la région. Depuis le début du système interaméricain (1889), la relation entre l'Argentine et le Brésil s'est enfermée dans un rapport triangulaire : la coopération et le conflit entre les deux pays ont été encadrés par la politique régionale des États-Unis. Ainsi, durant le cycle néolibéral, les politiques de sécurité des États-Unis ont eu des répercussions dans les relations entre l'Argentine et le Brésil. Cette politique, et la position de l'Argentine, ont fait réapparaître une conceptualisation de la politique extérieure datant de l'époque de la formation des États postcoloniaux : quand des puissances moyennes partagent la même zone d'influence, l'une des formes les plus importantes pour établir la primauté de l'une sur l'autre renvoie toujours à la relation privilégiée avec l'Hégémon. La désignation de l'Argentine comme alliée extra-OTAN des États-Unis et sa demande ultérieure d'admission à cette organisation, le refus opposé par l'Argentine à la participation du Brésil à l'élargissement du Conseil de sécurité, le soutien du gouvernement Menem à la position des États-Unis face au conflit colombien, et le projet d'installer des délégations américaines sur le territoire argentin ont constitué d'importantes divergences – bien que sans installer le « géopolitisme » de confrontation traditionnel – entre deux pays dont la relation a su évoluer de la position d'« ennemis » en puissance à celle d'associés²².

Dans le désordre global, le canal de Panama paraît se renforcer comme frontière, séparant du reste de l'Amérique latine une Amérique centrale dans laquelle les pays sont, en général, plus influencés par les États-Unis.

²² Voir Edgardo Manero, *L'Autre, le Même et le bestiaire. Les représentations stratégiques du nationalisme argentin*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Au début du *xxi*^e siècle, pour la première fois, des gouvernements non-alignés ouvertement avec les États-Unis sont au pouvoir. Cependant, à la différence des pays d'Amérique du Sud, les pays d'Amérique centrale ont peu de marge de manœuvre quant à la définition des macro-orientations et l'identification des moyens à utiliser pour garantir les politiques publiques dans des domaines clés comme l'économie, les relations internationales ou la sécurité. Ils sont obligés de composer avec les vues étatsuniennes sur un enjeu aussi central que la sécurité.

De l'autre côté de l'isthme, l'on trouve une Amérique du Sud qui consolide son identité régionale, en fonction notamment de l'aspiration du Brésil à un leadership subcontinental, ou des « messianismes révolutionnaires » canalisés par des « néo-populismes ». Un dénominateur commun, fondamental, est que les idées de la primauté absolue des États-Unis dans les affaires extérieures d'Amérique du Sud, et de l'alignement inconditionnel avec les politiques proposées par le Département d'État, sont révolues. Le Venezuela et le Brésil sont en concurrence pour l'hégémonie en Amérique du Sud, et si leurs positions divergent par rapport aux États-Unis, leur vision est identique : le rôle hégémonique des États-Unis dans la région, sous sa forme traditionnelle, est terminé.

En 2009, la réaction face à la crise provoquée par les accords Uribe-Obama confirme non seulement l'affaiblissement des institutions interaméricaines traditionnellement liées à l'hégémonie nord-américaine, l'OEA et le TIAR, et l'échec de la construction d'une nouvelle architecture de sécurité pour les Amériques qui en a découlé²³, mais aussi le fait que pour les pays sud-américains, les priorités des États-Unis, après le 11 septembre, ont ouvert une occasion de développer des politiques de sécurité plus autonomes.

²³ Depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis ont cherché, sans résultat, à amener les membres de l'OEA à s'entendre sur la construction de mécanismes de défense collectifs, à partir de la coopération hémisphérique en matière de défense.

Or, la décision de relancer en 2008 la IV^e Flotte ou d'élargir la présence militaire étatsunienne en Colombie en 2009 démontre que les États-Unis ne sont pas disposés à se retirer de l'Amérique du Sud. Engagés au niveau global dans une guerre de faible intensité – mais durable – contre le « terrorisme », tout en se préparant à faire face à des *peer competitor* mettant en cause le *statu quo* international, et tout en considérant que pour faire face au large éventail des menaces – de la prolifération des armes de destruction massive aux organisations criminelles, en passant par les « États voyous » –, ils sont obligés d'utiliser leur *hard power*, les États-Unis ne peuvent affaiblir leur leadership par un retrait total d'un espace traditionnellement placé sous leur hégémonie et de plus en plus en interaction avec des rivaux potentiels.

Saint-Malo, 4 décembre 1998

Un tournant dans l'histoire des relations franco-britanniques ?

ÉLISABETH DU REAU

Le 4 décembre 1998, au cours de la conférence de presse conjointe tenue au sommet franco-britannique de Saint-Malo, Tony Blair déclarait :

« Oui je crois que c'est un accord historique, nous l'avons dit, ceci est tout à fait en conformité avec nos arrangements et nos obligations en vertu de l'OTAN et aussi les relations que nous avons avec les États-Unis.... Dans une Europe qui se rapproche avec un marché unique, une monnaie unique, je crois que ceci se justifie tout à fait sans diminuer les autres relations atlantiques les États-Unis et l'OTAN. Ceci est un début »¹.

Cette déclaration, sur laquelle nous reviendrons, était une prise de position importante qualifiée « d'historique » par le premier ministre britannique. Elle introduisait une évolution fondamentale de l'attitude britannique et était saluée par la presse française comme une très importante initiative.

Cet événement s'inscrit-il dans un processus durable ? Quels furent les facteurs favorables à cette évolution au Royaume-Uni ? Comment interpréter les initiatives françaises en cette période de cohabitation en

¹ Cf. le site [consulté le 23 juillet 2009] :

http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/conferences_et_point_s_de_presse/1998/decembre/conference_de_presse_conjointe_du_president_de_la_republique_du_premier_ministre_et_du_premier_ministre_du_royaume-uni.1719.html

France ? Quelles sont les prémices du processus en ces années marquées par la prise de conscience d'une certaine impuissance européenne face à la crise yougoslave ? Enfin, quelle est la portée de l'événement sur le plan européen et international, au-delà des signes de convergence sur le plan bilatéral ?

Moins de onze ans après ce sommet, sa signification suscite encore de l'intérêt et quelques controverses historiographiques. Une thèse vient récemment d'être consacrée aux « Politiques de défense française et britannique face à l'émergence de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2001) »². Dans l'analyse des relations bilatérales franco-britanniques au lendemain du deuxième conflit mondial aux perspectives contemporaines, l'historiographie souligne l'importance de ce tournant. Nous aborderons donc successivement : les facteurs favorables et les prémices du rapprochement à l'issue de tensions persistantes sur la mise en œuvre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC – 1990-1997) ; le « tournant » de Saint-Malo, dans le débat sur la question de l'europanisation de la défense à l'époque de nouvelles turbulences dans l'espace balkanique ; la portée de l'événement sur le plan bilatéral, européen et international.

² Cf. la thèse de Benoît Duffort, « Les politiques de défense française et britannique face à l'émergence de la politique européenne de sécurité et de défense », sous la direction d'Élisabeth du Réau, Paris III-Sorbonne Nouvelle, mai 2009, 959 p. Voir aussi Julian Lindley-French, « Jeux de pouvoir : un point de vue britannique sur la politique étrangère française », *La revue internationale et stratégique*, n° 45, printemps 2002.

Facteurs favorables et prémices du rapprochement sur la mise en œuvre de la PESC, 1990-1997

La mésentente cordiale : une histoire qui vient de loin...

L'histoire des relations franco-britanniques et de leurs discordes dans le domaine de la défense et de la sécurité est un sujet très riche, qui couvre les négociations de l'Entente Cordiale (1904), les controverses de l'entre-deux-guerres sanctionnées par la défaite de juin 1940 et, à l'issue d'une courte période de rapprochement (1946-1949), une longue période de relations incertaines entre les deux nations partenaires et rivales au cours de la Guerre froide³.

Dès l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les deux partenaires, affaiblis et distancés sur la scène internationale par les « deux grands » vainqueurs de ce conflit, éprouvent la nécessité d'un rapprochement durable au sein d'un système de sécurité. Mais la question des liens transatlantiques est l'objet de désaccords croissants, dès le pacte de Bruxelles de mars 1948 puis à l'issue du traité de Washington instituant l'Alliance atlantique. De l'échec de la Communauté européenne de défense à laquelle Londres refuse d'adhérer à la sortie française du commandement intégré de l'OTAN, puis aux débats sur les questions nucléaires, le constat de l'impossible alliance décrit par Claire Sanderson est aussi défini par la formule de mésentente cordiale⁴.

Les mutations géopolitiques de la fin de la décennie des années quatre-vingt à l'aube des années 1990, conduisent, elles, à un réexamen des deux diplomaties et des deux postures dans le grand débat stratégique qui

³ Anne Deighton, *Western European Union, 1954-1997, Defence, Security, Integration*, Oxford/ Reading, EIRU, 1997.

⁴ Claire Sanderson, *L'impossible alliance ? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe (1945-1958)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

s'ouvre après la chute du mur de Berlin, la recomposition de la carte géopolitique de l'Europe centrale et orientale et, enfin, l'implosion de l'URSS. Un examen critique fondé sur certaines sources déclassifiées montrent quelques convergences, mais les divergences semblent l'emporter dans la première période de « post-Guerre froide ».

Convergences et divergences politico-stratégiques entre Paris et Londres, 1990-1997

Les années 1990-1997 coïncident avec les très grandes mutations qui, de l'unification allemande aux changements à l'Est et à l'implosion de l'URSS, provoquent un « grand retournement » et exigent de repenser l'architecture de la défense de l'Europe.

Par ailleurs, à la périphérie de l'Union en voie d'élargissement, les événements du Moyen-Orient (guerre du Golfe) et dans l'espace balkanique, obligent les partenaires européens à réagir. Quelles seront les réactions françaises et britanniques ? Si certaines convergences apparaissent les divergences paraissent l'emporter. Or, c'est à cette période que s'élaborent deux traités, ceux de Maastricht (signé en février 1992) et d'Amsterdam (signé en octobre 1997). Ces tensions paraissent mal augurer de l'évolution des relations bilatérales sur le sujet sensible de la défense et de la sécurité de l'Europe⁵.

Les années 1990-1992 : âpreté des controverses
sur la sécurité et la défense de l'Europe

Dès le 19 avril 1990, dans la perspective de l'unification allemande (officialisée en octobre) on sait que le chancelier allemand Helmut Kohl et

⁵ Willem van Eeckelen, *Debating European Security, 1948-1998*, La Haye, SDU Publishers, 1998.

le président de la République française François Mitterrand, avaient envoyé un courrier explicite demandant que la future conférence intergouvernementale (CIG) examine la question fondamentale de l'union politique et de l'action extérieure des communautés, dans le cadre du futur traité de l'Union⁶.

À cette date, la position britannique était fort éloignée de celle des deux partenaires allemand et français puisque le gouvernement de Margaret Thatcher n'était pas favorable à la proposition franco-allemande et préparait avec l'Italie, pour les douze États membres, une initiative alternative orientée vers la seule Union économique et monétaire⁷.

Pour le chef de l'État français, en accord avec ses conseillers, notamment Élisabeth Guigou, le développement d'une Europe politique qui aurait à traiter des questions de politique extérieure et de défense était une nécessité conjoncturelle face à la nouvelle donne internationale. En effet, le développement d'une Europe politique permettrait, selon Paris, d'encadrer l'Allemagne réunifiée et pérenniserait les liens de sécurité européens longtemps assurés par le monde soviétique.

La convocation de cette conférence intergouvernementale jugée « inutile » par le Premier ministre du Royaume-Uni qui craignait l'évolution vers une Europe « toujours plus intégrée » fut néanmoins décidée lors du Conseil européen de Dublin des 25 et 26 juin 1990, en dépit de l'opposition de principe du Royaume-Uni. Margaret Thatcher craignait que Bonn ne devienne le partenaire privilégié des États-Unis au détriment de Londres⁸. Afin de conserver la « relation spéciale » du Royaume-Uni avec Washington, elle comptait ainsi limiter le développement d'une Europe politique et d'une Europe de la défense, et, au contraire, œuvrer au sein de

⁶ Message de François Mitterrand et Helmut Kohl à Charles Haughey, Archives nationales, CARAN, AN 5AG(4) 7009. Ce message est à rapprocher d'une note d'Élisabeth Guigou, dans les mêmes fonds, datée du 23 mars 1990.

⁷ Margaret Thatcher, *10, Downing Street : mémoires*, (version française), Paris, Albin Michel, 1993, p. 655.

⁸ Margaret Thatcher, *op. cit.*, p. 666.

l'OTAN, loin de la perspective souhaitée par François Mitterrand. Le gouvernement britannique considérait que les questions de défense devaient rester du strict ressort de l'Alliance, au sein de laquelle les Britanniques, membres à part entière de l'OTAN, disposaient d'un poids non négligeable.

C'est à la lumière de ces divergences que l'on peut interpréter les tensions qui se manifestent plus tard, à l'automne 1991, lors de la préparation du traité de Maastricht⁹.

Une certaine évolution se manifesta, cependant, dès le début de l'automne 1991. Sous la présidence néerlandaise, l'approche des Pays-Bas, influencée par la Commission et en particulier par Jacques Delors, son président, favorisait surtout la logique fédérale. Or, la France et Royaume-Uni n'étaient pas favorables à la « communautarisation » de la politique étrangère et de défense¹⁰.

Cette convergence devait permettre de trouver un terrain de compromis qui s'esquissait en novembre 1991, peu de temps avant le sommet de l'Alliance atlantique à Rome (7-8 novembre 1991), qui adopta le nouveau concept stratégique de l'Alliance. La lettre de François Mitterrand à John Major traduit son nouvel état d'esprit : « Il doit y avoir un lien direct entre l'union politique et l'union de l'Europe occidentale (UEO), une étroite coopération »¹¹.

Il est évident que l'ensemble de cette démarche reste progressif et que l'avancée vers une défense commune se fera par étapes. Il n'en demeure pas moins que cette perspective doit être introduite par le traité et ses modalités de mise en œuvre, prévues.

⁹ Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la Guerre froide et l'unification allemande de Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

¹⁰ Françoise de la Serre et Helen Wallace, « Les relations franco-britanniques dans l'Europe de l'après-Guerre froide », *Études du CERI*, n° 1, avril 1995.

¹¹ Archives Nationales, AG15(4) CDM 45. TD Diplomatie. Le Président à John Major, 5 novembre 1991.

La présidence française avait réussi à établir des contacts avec l'administration Bush pour convaincre le président des États-Unis (Georges Bush) de la volonté de Paris de conforter l'OTAN, l'UEO assurant une identité européenne de défense complémentaire et non concurrente de l'Alliance.

Les deux années suivantes sont marquées par les débats sur le nouveau traité, le futur traité d'Amsterdam débattu par les chefs d'État et de gouvernement relatif à une Union élargie à quinze.

La parution, le 12 mars 1996, du Livre blanc de John Major sur la CIG, *A Partnership of Nations : the British Approach in the EU Intergovernmental Conference 1996*, montre bien le maintien de la position britannique défavorable à tout développement intégrationniste de l'UE sur le plan diplomatique et militaire de l'Union et fervent défenseur de l'OTAN, lieu privilégié de prise de décision et de consultation multilatérale¹².

Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, maintient ce principe mais, dans le traité sur l'Union européenne révisé, l'aménagement du deuxième pilier ouvre des possibilités d'action élargie. La capacité d'action de l'Union européenne est renforcée par le fait que les États s'entendent sur la possibilité de prendre plus de décisions à la majorité qualifiée et par la création de stratégies communes.

Le principe de l'abstention constructive constitue une avancée. Enfin, la création d'un Haut représentant et l'intégration des missions de Petersberg (distinguant les différentes missions confiées aux forces européennes) constituent de réels progrès. Depuis mai 1997, notons-le, l'arrivée de Tony Blair a favorisé les ultimes négociations au sein de la conférence intergouvernementale¹³.

¹² Pauline Schnapper, *La Grande-Bretagne et l'Europe, le grand malentendu*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2000.

¹³ *Ibid.*

Si la question du renforcement des liens entre l'UEO et l'UE progressait peu, la question du *renforcement des liens UEO-OTAN* était clairement posée. Les expériences communes des Français et des Britanniques, à l'épreuve du feu au cours de la guerre du Golfe (en 1991) et sur le terrain en ex-Yougoslavie (à une période où l'Allemagne était entravée par un statut juridique de la *Bundeswehr* lui interdisant une intervention militaire hors zone), devaient conduire à un premier rapprochement franco-britannique sur la coopération UEO/OTAN.

Lors du sommet de l'Alliance à Bruxelles, les 10 et 11 janvier 1994, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union confiaient au Conseil de l'Atlantique Nord le soin de mettre au point, en concertation avec l'UEO, le concept d'eupéanisation de l'Alliance.

La création de groupes de forces interarmées multinationales (GFIM) fut la principale innovation progressivement mise au point entre le sommet de Bruxelles (1994) et celui de Berlin (2-3 juin 1996) qui reconnaissait officiellement l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD). C'était, sous la présidence de François Mitterrand, depuis mai 1995, une évolution importante de la posture française¹⁴.

De 1992 à 1997, la difficile mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Dès 1991, un désaccord très important avait vu le jour au sein de la Communauté des Douze, au moment où les conflits en ex-Yougoslavie suscitaient des réactions divergentes. La mise en œuvre de la PESC pouvait-elle permettre de trouver des positions communes ?

¹⁴ Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Vilboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, actes du colloque organisé les 15-16 juin 2001 par le Centre de relations internationales et de stratégie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, avec le concours de l'Institut des hautes études de défense nationale et du ministère des Affaires étrangères, Paris, Economica, 2003.

La plus-value attendue de la transformation de la coopération politique européenne ne fut pas initialement évidente. La seule réalisation concrète fut la mise en place du plan de stabilité pour l'Europe, lancé par le chef de gouvernement français, Edouard Balladur, en avril 1993. Ce plan s'adressait aux États d'Europe centrale et orientale, et visait à promouvoir des accords de bon voisinage. Il préparait aussi la perspective, même lointaine, d'une entrée possible dans l'Union. Quelques mois plus tard, à Copenhague, en juin 1993, les Douze se penchaient sur la question des conditions d'accès à l'Union pour les États d'Europe centrale et orientale. C'est alors qu'étaient définis les fameux critères de « conditionnalité »¹⁵. Mais, globalement, le fonctionnement de la PESC paraissait encore entravé.

En matière de sécurité et de défense, les dispositions du traité de Maastricht étaient bien un compromis. Si la communautarisation était renforcée au terme des différents articles qui traitaient de l'Union économique et monétaire, l'Union politique se donnait pour objectif « d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune intégrant, à terme, la définition d'une politique commune de défense ». L'UEO était appelée à jouer un rôle essentiel dans ce processus de coopération européenne en matière de défense. L'Union de l'Europe occidentale devait être développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique¹⁶.

La création d'une cellule de planification de l'UEO et le transfert du siège de l'organisme de Londres à Bruxelles, devaient favoriser la coopération avec l'OTAN, dont le siège administratif était à Bruxelles et les structures militaires également en Belgique, à Mons pour l'essentiel.

¹⁵ Élisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au xx^e siècle*, Bruxelles, Complexe, 2008 (3^e éd.), p. 304-330.

¹⁶ Élisabeth du Réau, *op. cit.*

Comme l'écrit Benoît Duffort « Les Français et les Britanniques pouvaient se réjouir mutuellement du fruit des négociations de la Conférence intergouvernementale de 1991 puisque le traité de Maastricht n'avait fermé aucune porte en matière de sécurité et de défense »¹⁷.

La déclaration franco-britannique de Saint-Malo et sa portée sur le plan bilatéral et international, 1998-2000

*La présidence britannique de l'Union (1^{er} semestre 1998)
et les débuts de la rencontre de Saint-Malo (automne 1998)*

Dès les premiers mois de la présidence britannique, le gouvernement du Royaume-Uni avait annoncé, parmi les six priorités de la présidence britannique, sa volonté « d'apporter la preuve que l'Europe peut œuvrer avec succès commun une force efficace dans ses relations avec le reste du monde »¹⁸.

Le ministre de la Défense britannique, Georges Robertson, confiait à Robert Cooper (Haut fonctionnaire au *Foreign Office*) un rapport en vue d'évaluer l'avenir potentiel du Royaume-Uni en Europe. L'une des conclusions établissait la nécessité de développer une capacité européenne afin de permettre aux États européens de bâtir une capacité de défense de l'Union européenne au sein de l'OTAN. Ces orientations furent précisées devant les commissions parlementaires britanniques à l'automne 1998.

¹⁷ Benoît Duffort, « Les politiques de défense française... », *op. cit.*, p. 236 [se reporter à la note 2 pour la référence intégrale].

¹⁸ Daniel Colard, « Le couple Paris-Londres : un partenariat original mais ambigu », *Défense nationale*, n° 4, avril 1998, p. 215-222.

Au mois d'octobre 1998, lors du sommet informel de Pörschach en Autriche, la nouvelle posture britannique à l'égard de l'architecture européenne de défense était apparue et elle fut confirmée un peu plus tard, à Vienne, le 4 novembre 1998, avant d'être officiellement débattue à Londres, le 11 novembre 1998, à la Chambre des Communes.

Selon Benoît Duffort, face à des députés conservateurs dubitatifs, le sous-secrétaire d'État à la Défense déclara que le gouvernement britannique était désormais favorable à la mise en œuvre « d'une capacité de défense efficace afin que l'Union européenne soit capable de parler avec autorité et de manière décisive »¹⁹.

À l'arrière-plan, le gouvernement britannique prenait en compte la montée des tensions au Kosovo, dans les Balkans, et les demandes croissantes de l'administration américaine, sous Bill Clinton, favorables à un partage du fardeau financier et à un engagement militaire et financier croissant des États européens. Le 13 novembre à Edimbourg, Tony Blair affirmait la volonté de développer l'aptitude de l'Union européenne « à agir seule dans les circonstances où, pour quelque raison que ce soit, les États-Unis ne peuvent pas ou ne veulent pas participer »²⁰.

Du côté français ce point de vue était exprimé dès la parution du Livre blanc sur la défense, publié en 1994, et avait été confirmé à l'occasion du débat sur la professionnalisation des armées par Jacques Chirac, qui souhaitait doter la France d'une force de protection lui permettant d'intervenir sur la scène internationale. C'était, en fait, une réforme ambitieuse qui suscitait au départ de nombreuses réserves dans l'opposition socialiste, mais qui fut bien intégrée plus tard, par le gouvernement Jospin. Cette réforme avait le mérite de favoriser la

¹⁹ Voir la thèse de Benoît Duffort (cf. note 2), qui a consulté les débats de la Chambre des Communes et les différents rapports parlementaires. « Research Paper » 00/20, 21 février 2000, présenté par Marc Oaks.

²⁰ *Ibid.*, p. 504-505.

coopération bilatérale entre deux armées dont les formats étaient plus comparables²¹.

La déclaration franco-britannique de Saint-Malo, 4 décembre 1998

La rencontre eut lieu en présence de Tony Blair pour le Royaume-Uni, de Jacques Chirac et Lionel Jospin pour la France, dans la petite cité fortifiée aux portes de la Bretagne. Dans la déclaration de Saint-Malo, les représentants des deux États se déclarent favorables à l'achèvement « de la mise en œuvre complète et rapide de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) » afin que l'Union puisse « être en mesure de jouer son rôle sur la scène internationale ». Ils en appellent à la « responsabilité du Conseil européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC » et réaffirment « son nécessaire caractère intergouvernemental »²².

Le second paragraphe est sans doute le plus important. Il précise que l'Union doit avoir « une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles avec les moyens de les utiliser, en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales » en vue de contribuer à « la validité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres ».

On soulignera l'importance de la formule « capacité autonome d'action », le texte précisant, un peu plus loin, que l'Union européenne devra pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN, moyens nationaux et multinationaux

²¹ Nicole Gnesotto, « France-OTAN-Europe : la difficile conjugaison des contraires », *La France et sa défense*, Paris, La Documentation Française, coll. « Les Cahiers français », n° 283, octobre-décembre 1997, p. 42-49.

²² Pour la version française de la « déclaration », voir le site [consulté le 23 juillet 2009] : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-defense/declaration-saintmalo.shtml>

extérieurs au cadre de l'OTAN), les premiers correspondant bien sûr aux forces GFIM (présentées plus haut)²³.

Les participants appelaient clairement au renforcement des forces armées européennes qui devaient être capables de faire face rapidement aux nouveaux risques, en s'appuyant sur une « base industrielle et technologique de défense compétitive et forte »²⁴.

En défendant cette nouvelle ligne, le gouvernement travailliste de Tony Blair était conscient des difficultés de sa mise en œuvre. Mais les récents développements de la situation à la périphérie de l'Europe, notamment en Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine et dans la région du Kosovo, appelaient une réponse globale aux nombreux défis des dernières années du xx^e siècle.

L'évolution du statut constitutionnel de la *Bundeswehr* depuis la décision de la Cour de Karlsruhe, permettait désormais de compter sur le soutien de Bonn. Par ailleurs, la survie de l'OTAN dépendait, dans une large mesure, du maintien de l'inter-opérabilité des forces européennes avec celles des États-Unis. Le « tournant » de Saint-Malo s'inscrivait bien dans une logique pertinente partagée par Français et Britanniques. La portée de cette

²³ La version définitive du texte avait été rédigée le 3 décembre au soir, par les directeurs politiques des deux ministères des Affaires étrangères, Gérard Erreira et John Parry.

²⁴ Parmi les auteurs les mieux informés on citera, du côté britannique, Jolyon Howorth, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, novembre 2000. En ligne sur le site [consulté le 23 juillet 2009] : [http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&L=1&tx_ttnews\[pointer\]=22&tx_ttnews\[tt_news\]=280&tx_ttnews\[backPid\]=185&cHash=257399a3f7](http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&L=1&tx_ttnews[pointer]=22&tx_ttnews[tt_news]=280&tx_ttnews[backPid]=185&cHash=257399a3f7)

déclaration était importante et perçue par Tony Blair lui-même, nous l'avons dit, comme un « accord historique »²⁵.

*La portée du sommet de Saint-Malo :
du plan bilatéral au plan européen*

Dès les lendemains de la déclaration une controverse franco-britannique s'ouvrait sur plusieurs points.

La première pomme de discorde résidait dans le sens du mot « autonome » qui n'était pas le même en France et en Grande-Bretagne. Selon certains témoignages, cette mention d'autonomie concernant la capacité d'action européenne aurait été obtenue « à l'arraché » par les négociateurs français aux Britanniques, qui n'auraient pas mesuré toute la portée de ce concept pour les Français²⁶.

Par ailleurs, la question de la place de l'UEO posait aussi des problèmes, puisque le texte n'en parlait pas, mais que le traité d'Amsterdam avait évoqué son effacement progressif au profit de l'Union européenne. S'agissant de la fusion attendue de l'UEO et de l'UE, aucune décision n'était prise dans l'immédiat. L'échéance du processus était fixée à la fin de l'an 2000, les Français souhaitant retarder le processus et les Britanniques l'accélérer. Mais la question allait bientôt prendre une dimension internationale.

²⁵ Voir aussi l'abondante documentation disponible à Paris au siège de *L'Union de l'Europe occidentale* (UEO), à la bibliothèque du site de Chaillot (avenue du Président Wilson, Paris).

²⁶ Témoignage du général de division Hervé de Parseval, cité par Benoît Duffort dans sa thèse. Voir aussi Bastien Nivet, « Le Royaume-Uni, la France et la PESD : entre co-leadership volontariste et ambiguïté cordiale », *Les champs de Mars*, n° 37, 2004.

Après la déclaration de Saint-Malo : tensions avec les États-Unis et impact de la crise du Kosovo (mars-juin 1999)

Selon Jolyon Howorth « la logique de Saint-Malo porta immédiatement en elle les germes des tensions entre l'Europe et les États-Unis ». Le secrétaire d'État américain, Madeleine Albright, évoqua les risques d'un processus qui pourrait aboutir à un découplage euro-américain, ébauchant une doctrine qui allait devenir celle « des trois D » : pas de *découplage* entre Europe et États-Unis, pas de *duplication* des structures et des moyens, et enfin, pas de *discrimination* à l'égard des autres États membres de l'OTAN et non membres de l'UE.

Il s'agissait donc, pour les Européens, de trouver une voie médiane alors qu'ils devaient, sous présidence allemande, examiner la poursuite de la réflexion sur l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense.

Alors que les États-Unis préparaient le cinquantième anniversaire de la création de l'Alliance atlantique (incluant l'élargissement de l'OTAN à trois États d'Europe centrale et orientale), la crise qui va éclater au Kosovo, dès mars 1999, provoquera une véritable prise de conscience chez les Européens, des limites de leurs capacités d'action communes. En effet, la première puissance engagée dans l'intervention sera l'État américain qui, sans l'avis préalable de l'ONU, organisera une intervention *ad hoc* avec le concours de l'OTAN et le soutien militaire de la France et du Royaume-Uni. Cette crise du Kosovo, qui donnait à l'OTAN un rôle de premier plan, allait servir de détonateur à une politique plus ambitieuse au terme de débats très animés à la conférence de Cologne en juin 1999. Conférence où les Allemands réussissent à programmer un agenda au terme duquel, à Helsinki, en décembre suivant, naîtra une nouvelle architecture européenne de sécurité associée à un concept plus opérationnel de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense²⁷.

²⁷ Jean Klein *et al.*, *Vers une politique européenne...*, *op. cit.*, p. 16-18.

Le 25 novembre 1999, près d'un an après le sommet de Saint-Malo, Tony Blair, Jacques Chirac et Lionel Jospin se rencontrent à Londres, où ils adoptent deux textes, l'un sur l'Europe sociale, l'autre sur l'Europe de la défense. Il s'agit de poursuivre leur coopération stratégique pour créer une défense européenne dans le cadre de l'OTAN. Les membres de l'UE mettent en commun leurs troupes pour réaliser un véritable corps européen de défense capable d'intervenir sans commandement de l'OTAN ou avec des moyens stratégiques prêtés par l'alliance sans que celle-ci intervienne en propre²⁸.

Ainsi se confirme l'engagement britannique avant l'importante conférence d'Helsinki qui valide les orientations de Cologne de juin 1999.

Tandis que la nomination de l'espagnol Javier Solana, comme secrétaire général et Haut représentant, donne un visage à l'Europe de la défense, on constate qu'un rééquilibrage a eu lieu : si l'axe franco-allemand reste solide, les relations entre Paris et Londres et Paris et Bonn sont entrées dans une ère nouvelle²⁹.

À l'aube du nouveau siècle et du nouveau millénaire, l'horizon stratégique européen paraît s'éclaircir. Peut-on considérer que la déclaration de Saint-Malo constitue un tournant pour les deux protagonistes, engagés sur la trajectoire d'une coopération accrue en matière de défense, dans la perspective de l'édification d'une Europe de la défense ?

Si le 4 décembre 1998 marque réellement une étape importante et un infléchissement notable de la politique britannique en accord avec les orientations stratégiques françaises, il ne s'agit pas toutefois d'une césure brutale. Notre étude a montré les prémices de cette évolution et elle

²⁸ Sir Timothy Garden, « Has Blair lost the Plot on European Defence », 25 novembre 1999. En ligne sur le site [consulté le 23 juillet 2009] : <http://www.tgarden.demon.co.uk/writings/articles/1999/9912source.html>

²⁹ Hans Stark, « Paris, Berlin et Londres : vers l'émergence d'un directoire européen », *Politique étrangère*, vol. 67, n° 4, 2002, p. 967-982.

s'achève sur certaines incertitudes. Les déceptions enregistrées un an plus tard à Nice, sous présidence française, montrent que l'élaboration d'une authentique Europe de la défense dépend de nombreux facteurs et s'inscrit dans une perspective à long terme³⁰.

³⁰ Témoignage de l'amiral Combarieu, actuellement expert auprès de l'UEO, interrogé à Paris, en mai 2009.

La crise de Bosnie 1908, cent ans après

Compte rendu du colloque, 26-27 septembre 2008, Paris

VOJISLAV PAVLOVIC ·

L'histoire des Balkans se prête tout particulièrement à des réflexions sur des analogies historiques, car les régions et pays qui les composent focalisent sur eux l'attention médiatique et diplomatique, aujourd'hui comme il y a un siècle. Le cas de la Bosnie-Herzégovine est, peut-être, le meilleur exemple de ce genre de processus. C'est pourquoi l'IRICE (Identités, relations internationales et civilisations de l'Europe) a mis en place un colloque proposant un nouvel éclairage de la crise provoquée par l'annexion de la Bosnie-Herzégovine. Intitulé « 1908, La crise de Bosnie dans le contexte européen, cent ans après », ce colloque a été organisé par l'IRICE, le musée de l'Armée et la Direction des archives, de la mémoire et du patrimoine du ministère de la Défense, avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et du Forum culturel autrichien, et il s'est déroulé les 26 et 27 septembre 2008 au musée de l'Armée et en Sorbonne.

Première étape d'un projet conçu et réalisé au sein de l'IRICE par Catherine Horel, ce colloque avait pour objectif de réexaminer les conflits balkaniques qui ont débuté par la crise bosniaque, en passant par les guerres balkaniques, jusqu'à celle de juillet 1914. Le projet est bâti sur l'interaction de ces conflits qui, chacun avec leurs particularités, ont néanmoins en commun une atmosphère semblable et forment une chaîne d'événements intimement liés.

· L'auteur est historien chercheur à l'Institut d'études balkaniques de Belgrade.

Dans cette optique, la crise de 1908 revêt l'importance et la signification d'un événement précurseur dont les conséquences finales vont apparaître à travers la crise de juillet 1914. Précurseur, car un certain type d'analyses et de réflexions, voire de comportements, se manifeste pour la première fois lors de la crise de l'annexion pendant laquelle une entente balkanique, longue de trente années, prend fin et où l'affirmation des nationalismes locaux se révèle. De la sorte, dans ses deux aspects européen et régional, cette crise inaugure deux dilemmes dont la solution ne sera apportée que par la Grande Guerre. Au niveau européen, l'alternative entre le concert multilatéral européen et la logique des alliances, tandis qu'au niveau régional se pose la question suivante : l'avenir des Balkans sera-t-il dicté par un accord entre les puissances ou par l'action des nationalismes locaux ?

Comme Winfried Baumgart le dit en conclusion de son intervention, la crise de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine fut la dernière phase de la question d'Orient, dont la solution fut initialement cherchée dans la tradition du concert européen¹. Or, parmi les puissances de l'époque, les partisans du concert européen se trouvaient surtout du côté de la Triple Entente, ce qui paralysa son action. Ses membres occidentaux estimèrent qu'il s'agissait d'une crise d'importance limitée, qui ne devait pas provoquer une bipolarisation définitive de l'Europe. Selon l'analyse de Georges-Henri Soutou, le gouvernement Clemenceau, soutenu par les milieux conservateurs de la *Revue des deux mondes*², décida de se tenir en retrait des tensions afin de ne pas compromettre une entente possible avec l'Allemagne au sujet des affaires du Maroc, mais aussi parce qu'il sous-

¹ Winfried Baumgart, « Les antécédents de la crise bosniaque de 1908 ». Dans les notes qui suivent, sont indiqués les participants à ce colloque et les titres de leurs contributions.

² Georges-Henri Soutou, « La France et le concert européen dans la crise bosniaque ».

estimait l'ampleur des objectifs du ministre des Affaires étrangères austro-hongrois, le baron Aehrenthal, dans les Balkans, ainsi que les véritables raisons du soutien inconditionnel que lui apportait la diplomatie allemande. Les milieux mieux informés, notamment les experts des affaires balkaniques tel Charles Loiseau à Rome, voire les partisans des nationalités tel Jean Pellissier à Paris, n'arrivèrent pas à se faire entendre par le gouvernement.

Comme nous l'explique Victor Avdeev, Nicolas II, en Russie, hésita aussi entre les deux approches de la crise présentées plus haut³. Ses doutes étaient dictés par la volonté de récupérer le statut qui était le sien après les défaites militaires et économiques de la guerre avec le Japon. Isvolsky, ministre des Affaires étrangères de Nicolas II – qui lui faisait une entière confiance –, avait les mains libres pour une politique de redressement diplomatique dont l'objectif principal était le changement du statut des détroits turcs. Son voyage à Buchlau reposait sur la volonté de négocier. Mais ses interlocuteurs, en premier lieu Aehrenthal, connaissaient les faiblesses intérieures de la Russie et, en fin de compte, l'inconsistance de la position d'Isvolsky dont l'avenir politique dépendait du succès de sa mission.

Selon l'analyse proposée par Patrick Louvier, la diplomatie édouardienne était tout à fait consciente des faiblesses de ses alliés continentaux⁴. Sa stratégie reposa donc sur une médiation capable de sauver le concert européen, ceci d'autant plus que l'opinion radicale et libérale britannique refusa d'accepter une bipolarisation de l'Europe puisque la Russie tsariste était encore considérée comme une alliée peu convenable. C'est pourquoi,

³ Victor Avdeev, « Nicolas II et Alexandre Izvolsky : l'élite politique de la Russie en route pour Buchlau ».

⁴ Patrick Louvier, « Le Royaume-Uni et la crise de Bosnie. Succès et revers d'une diplomatie idéaliste et pragmatique ».

tout en apportant son soutien au régime des Jeunes-Turcs, elle œuvra à modérer les projets austro-allemands dans les Balkans.

La communication de Francesco Guida souligne également la fragilité des alliances, à travers l'attitude du gouvernement italien et des experts balkaniques à Rome, et parmi eux, Vico Mantegazza⁵. Doutant de l'utilité de l'alliance avec Vienne, Mantegazza se méfiait de la réaction des Slaves à la reconnaissance hâtive de l'annexion par Rome. Ses doutes furent confirmés lorsque le ministre des Affaires étrangères, Tomaso Tittoni, exprima implicitement son souhait de voir l'Italie dédommée (avec la cession du Trentin par exemple) par son alliée. Le refus de Vienne alimenta un climat de méfiance et de mécontentement à Rome, où les projets alternatifs d'expansion italienne dans les Balkans, dont ceux soutenus par Mantegazza, occupèrent une place essentielle.

Malgré l'inconsistance de la position italienne, l'axe Berlin-Vienne agit selon la logique des blocs. Lors de l'annexion, l'Allemagne wilhelminienne manifesta pour la première fois son soutien inconditionnel à la monarchie des Habsbourg. Une telle décision est le fruit d'une réflexion qui tire son origine, selon les conclusions de Holger Afflerbach⁶, des enseignements de la conférence d'Algésiras. La nécessité de soutenir à tout prix son seul et unique allié, en proie à l'époque à des dissensions internes sérieuses, poussa la diplomatie allemande à lui signer un chèque en blanc dans le contentieux qui l'opposait à la Russie et à la Serbie. Selon la diplomatie et le gouvernement allemands, l'isolement au sein du concert européen les empêchait de mener une politique étrangère active.

Grâce à son fonctionnement parfait, la Triplice obtint gain de cause dans le projet d'Aehrenthal, même si, à l'instar de son homologue russe, il

⁵ Francesco Guida, « Vico Mantegazza, l'Italie et la crise bosniaque ».

⁶ Holger Afflerbach, « Nibelungentreue? Germany and the Bosnian Annexation Crisis ».

désirait prouver par un acte d'envergure envers ses adversaires, mais aussi envers son allié allemand, que la Double Monarchie faisait toujours partie des grandes puissances. Il lui fallait rehausser le prestige des Habsbourg en Europe, mais surtout dans la région, notamment en écrasant toute velléité du projet yougoslave susceptible de mettre en péril la stabilité des provinces orientales de la monarchie. L'annexion, comme nous l'explique Arnold Suppan, n'était qu'une étape dans son projet, suivie par le souhait d'anéantir politiquement la coalition serbo-croate, principal parti d'opposition en Croatie, en l'accusant de collusion avec le gouvernement serbe⁷.

Sortant du cadre d'une politique européenne consensuelle, le coup de force d'Aehrenthal donna des espoirs aux nationalismes balkaniques, car c'est seulement dans une logique de blocs que les agendas locaux peuvent prévaloir sur une solution imposée par le concert européen. Féroce opposée à l'annexion, la Serbie révéla ainsi ses ambitions régionales, ce qui lui permit de présenter son projet national face à l'expansionnisme austro-allemand⁸. Quant à la Croatie, elle était divisée entre les partisans de l'annexion : le Parti du droit de Josip Frank, le Parti paysan croate de Stjepan Radić ; et les opposants : la coalition serbo-croate de Svetozar Pribičević. Cette division fut aussi le reflet des différences de stratégie concernant l'intégration nationale, c'est-à-dire au sein ou en dehors de la Double Monarchie, selon les conclusions de Stjepan Matković⁹. L'existence de courants politiques estimant que l'avenir de la Croatie se trouvait en dehors du cadre politique de la monarchie des Habsbourg, provoqua un climat de tension et de répression lorsque Vienne

⁷ Arnold Suppan, « Baron Aehrenthal, Pan-Serbian Propaganda and the Annexation of Bosnia-Herzegovina ».

⁸ Vojislav Pavlović, « Le volet serbe de la crise de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine ».

⁹ Stjepan Matković, « Croatian Views on the Annexation Crisis ».

chercha à placer la vie politique de cette province sous un contrôle rigoureux.

Ayant au préalable coordonné son action avec Aehrenthal, la Bulgarie, en revanche, profita de la crise de l'annexion pour proclamer son indépendance. Cette initiative bulgare était due en grande partie aux ambitions personnelles du roi Ferdinand, qui sollicitait de ses pairs le fait d'être reconnu comme roi des Bulgares. L'intervention de Bernard Lory montre cependant que la proclamation de l'indépendance avait considérablement tendu les relations entre Sofia et Istanbul, rendant la position des Bulgares qui vivaient encore dans l'Empire ottoman, d'autant plus précaire¹⁰.

L'annexion eut le même effet en Bosnie-Herzégovine qu'au niveau régional. Les trois communautés nationales qui y vivaient furent brusquement confrontées à des choix politiques et économiques jusqu'alors inconnus, entrant ainsi de plain-pied dans la vie politique. Les musulmans durent tout d'abord faire face au statut de minorité au sein d'un État chrétien. Le front du refus, comme le souligne Philippe Gelez, était composé de notables traditionalistes dont Ali-beg Firdus, qui chercha, avec l'aide de la communauté serbe, à s'opposer en vain à l'annexion¹¹. Malgré leurs différences, les « progressistes », Kulović, Mešić et Bašagić, se déclarèrent partisans de l'annexion. Les traditionalistes qui avaient le contrôle de l'organisation politique musulmane MNO, amenaient avec eux la vaste majorité de la population, composée à 80% de paysans musulmans, et ils parvinrent finalement à un accord avec les autorités. Cet accord garantit ainsi les privilèges économiques de ces notables traditionalistes qui étaient aussi des propriétaires fonciers.

¹⁰ Bernard Lory, « La proclamation de l'indépendance bulgare : vulgate et zones d'ombre ».

¹¹ Philippe Gelez, « Factions et partis politiques musulmans de Bosnie-Herzégovine face à l'Annexion ».

Les Serbes, eux, évaluèrent l'annexion comme un revers irréparable infligé à leur action nationale, car ils aspiraient, avec le soutien des Musulmans traditionalistes, à un retour à la souveraineté du sultan, condition indispensable pour une autonomie politique et religieuse plus importante qu'au sein de la Double Monarchie. Après l'accord austro-turc de février 1909, les Serbes de Bosnie durent accepter la nouvelle donne politique, comme leurs compatriotes de Serbie. Néanmoins, la population serbe resta largement hostile à la nouvelle administration qui, consciente de ce fait, la tint sous étroite surveillance. Cependant, comme en témoigne la contribution de Dušan Bataković, ce contrôle accru s'avéra inefficace et contre-productif, car nombreux furent les jeunes Serbes qui se rendirent en Serbie, tandis que le réseau de leurs associations couvrait toute la province. Parmi elles, la branche la plus extrémiste fut à l'origine de l'assassinat de l'héritier du trône des Habsbourg¹².

Mais les réactions virulentes des communautés nationales à l'annexion, celle des Croates mise à part, ne rendent pas totalement compte de la portée de l'administration austro-hongroise en Bosnie et Herzégovine. Ses effets les plus visibles se virent à Sarajevo, la capitale de la province, qui subit une véritable transformation pendant cette période austro-hongroise. Catherine Horel démontre que la mission modernisatrice et civilisatrice de la Double Monarchie fut perceptible tant au niveau des infrastructures de la ville que dans son architecture, mais aussi dans la création d'une société multiculturelle¹³. Slobodan Šoja estime aussi qu'elle eut une mission civilisatrice, mais au prix d'une répression politique et nationale, notamment à l'époque de Benjamin Kállay, dont la conséquence principale fut d'exacerber les malentendus et les différends entre les trois groupes religieux de Bosnie-Herzégovine. Cette constatation n'est pas sans rappeler la situation actuelle, la communauté internationale prenant la

¹² Dušan T. Bataković, « Les Serbes de Bosnie-Herzégovine face à l'annexion (1908-1914) ».

¹³ Catherine Horel, « Sarajevo autrichienne – une nouvelle multiculturalité ».

place de la Double Monarchie¹⁴. En effet, selon Peter Vrankić, l'attitude de l'administration envers les trois communautés religieuses ne pouvait être séparée du cadre politique, que ce soit au niveau de la Monarchie elle-même, ou au niveau de la région¹⁵. Les Croates de Bosnie ont vu l'attitude de l'administration se calquer sur celle pratiquée en Croatie et en Dalmatie, tandis que les rapports avec les orthodoxes étaient conditionnés par les relations avec la Serbie et la Russie. Toutefois, les musulmans purent bénéficier d'un important travail de *nation building* à l'époque de Benjamin Kállay qui s'efforçait de créer une identité « bosno-herzégovinienne ».

L'histoire tourmentée de l'annexion ne pouvait donc avoir qu'une historiographie laborieuse, sujette à des interprétations clairement influencées par les changements politiques, conclut Paul Miller¹⁶. Au gré des bouleversements politiques, Gavrilo Princip fut d'abord perçu en Yougoslavie comme un héros et l'administration austro-hongroise comme coloniale et oppressive, tandis que dans la Bosnie d'aujourd'hui, il est considéré comme un assassin, et la période austro-hongroise comme la preuve du caractère européen du pays. De la même manière, François Ferdinand était vu en Autriche comme le dernier rempart avant la démission des Habsbourg, démission qui elle-même, ainsi que la guerre, étaient estimées inévitables.

L'abondance des interprétations des événements qui se sont produits au début du siècle dernier, démontre à quel point l'histoire de la région est toujours d'actualité, car elle influence, sinon oriente, la gestion des crises

¹⁴ Slobodan Šoja, « La politique de l'Autriche-Hongrie en Bosnie-Herzégovine à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles et les nationalités de Bosnie-Herzégovine ».

¹⁵ Petar Vrankić, « The Religious Communities in Bosnia-Herzegovina under Austrian-Hungarian rule 1878-1918 ».

¹⁶ Paul B. Miller, « From Annexation to Assassination : The Sarajevo Murders in Bosnian and Austrian Minds ».

d'aujourd'hui, selon l'analyse de Horst Haselsteiner, qui souligne la responsabilité des grandes puissances dans l'avenir de la Bosnie¹⁷. Il est rejoint dans son analyse par Erhard Busek qui, à l'appui de ses expériences personnelles, conclut que la connaissance des origines historiques des conflits récents est indispensable pour que l'Union européenne, et ses représentants sur le terrain, soient capables de gérer le processus de rapprochement de cette région à l'Europe, voire des régions entières comme c'était, et, dans une moindre mesure, comme c'est toujours le cas pour la Bosnie et Herzégovine¹⁸.

¹⁷ Horst Haselsteiner, « The Great Powers and South-Eastern Europe ».

¹⁸ Erhard Busek, « Les Balkans : Passé-Présent-Futur. Perspectives pour la Bosnie ».

L'espace tchéco-slovaque,
sismographe de l'Europe au xx^e siècle
Compte rendu du colloque, 20-21 novembre 2008, Paris

JEAN-PHILIPPE NAMONT

Quelques semaines avant la présidence tchèque de l'Union européenne, au terme d'une année 2008 riche en commémorations pour les Tchèques et les Slovaques, ce colloque international entendait montrer en quoi l'espace tchéco-slovaque a constitué un sismographe européen au xx^e siècle : en effet, entre 1918 et 1989 la Tchécoslovaquie a été un de ces lieux où les tournants majeurs de l'histoire du continent européen se sont manifestés avec acuité, tout en étant aussi un enjeu de l'histoire de l'Europe¹.

Il s'agit là d'une constante : dès 1648 et le début de la guerre de Trente Ans, premier conflit européen qui éclate en Bohême, l'histoire tchèque et slovaque est profondément conditionnée par le contexte européen. De même, l'année 1848, qui est celle des révolutions européennes, donne l'occasion aux Tchèques comme aux Slovaques de se doter d'un premier programme national. Mais c'est bien au XX^e siècle que les événements, qui se succèdent rapidement, placent l'espace tchéco-slovaque au cœur de

• Jean-Philippe Namont est docteur de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, agrégé d'histoire et chercheur associé à l'UMR IRICE. Il a été le secrétaire scientifique de ce colloque.

¹ Les actes du colloque sont parus sous le titre : *La Tchécoslovaquie, sismographe de l'Europe au xx^e siècle*, Paris, Institut d'études slaves, 2009, 290 pages.

l'histoire européenne. Cela commence dès 1918 avec la création de la Tchécoslovaquie, au nom du principe des nationalités. En 1938, les accords de Munich concrétisent un peu plus l'expansionnisme nazi, après l'*Anschluss* et avant l'invasion de la Pologne, et ils constituent la première étape du démantèlement de l'État tchécoslovaque. En 1948, « pont » entre l'Est et l'Ouest et enjeu de la Guerre froide, la Tchécoslovaquie bascule dans le camp soviétique avec le coup de Prague de Février. En 1968, l'échec du Printemps de Prague, avec l'intervention armée des troupes du Pacte de Varsovie et avant la « normalisation », démontre l'impossibilité de réformer les démocraties populaires. Seule l'année 1989 est une exception à la règle des années en « 8 », mais là encore, les Tchèques et les Slovaques sont au centre de l'histoire européenne quand s'achève la Guerre froide, en l'occurrence avec la « révolution de velours » de novembre-décembre.

À travers ces quelques années clefs de l'histoire tchèque et slovaque au siècle dernier, le colloque a donc permis de questionner celle de l'Europe tout entière, dans un de ses points les plus sensibles. « Qui tient la Bohême tient l'Europe », dit l'adage ancien. Paul Valéry le formule ainsi en 1938 : la Tchécoslovaquie est pour lui la « clef de voûte de l'édifice européen ». Il s'agissait donc, en revenant sans cesse aux enjeux européens et en s'interrogeant sur la place de l'événement en histoire, de faire se répondre les communications selon une logique multiscalaire, afin de permettre un va-et-vient entre les échelles européenne, centre-européenne et tchécoslovaque.

Conçu par Antoine Marès, professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ce colloque a été organisé avec le concours de la Fondation Singer-Polignac, du Sénat, des ambassades et des centres culturels de la République slovaque et de la République tchèque, de l'Institut d'histoire de l'Académie slovaque des sciences, de l'UMR-IRICE (CNRS – Paris 1

Panthéon-Sorbonne et Paris-Sorbonne Paris IV), du Centre d'histoire de l'Europe centrale contemporaine (Paris 1) et de Nina Škottová (Parlement européen). Il s'est tenu les 20 et 21 novembre 2008, le premier jour à la Fondation Singer-Polignac, le second dans la salle Médicis du Palais du Luxembourg.

Lors de la première journée, la question de la démocratie en Europe centrale dans l'entre-deux-guerres a été traitée à deux moments clefs : 1918 et 1938.

Après une ouverture par Petr Pithart (premier vice-président du Sénat tchèque), la première séance, sous la conduite de Christophe Prochasson (directeur d'études à l'EHESS), permet d'envisager l'année 1918 comme celle d'une « nouvelle Europe », qu'il faut reconstruire sur un « vaste cimetière », comme le formule Tomáš G. Masaryk, premier président et fondateur de la Tchéco-Slovaquie. Cette Europe est caractérisée tout à la fois par un nouvel ordre issu de la Grande Guerre, dont il faut assurer la stabilité, et par les transitions démocratiques. Georges-Henri Soutou (professeur émérite à l'Université Paris-Sorbonne Paris IV) propose une mise en perspective en décrivant 1918 comme l'année du « basculement vers une Europe d'États-nations » ; avec l'instauration de la démocratie parlementaire, le droit des peuples est, en effet, l'un des deux principes indissociables et fondateurs d'une Europe marquée par la disparition des grands empires multinationaux. Plusieurs communicants lui répondent en évoquant le cas de la Tchéco-Slovaquie, démocratie qui se veut exemplaire, mais confrontée à la résistance des minorités, notamment allemande et hongroise. Ivan Šedivý (directeur de l'Institut Masaryk, Académie tchèque des sciences) revient sur la naissance de la Tchécoslovaquie dans le contexte des conséquences de la Grande Guerre (« *Victory Day* ou 28 octobre 1918 ? ») : quel sens revêt l'indépendance, inimaginable pour les élites politiques tchèques avant 1914, et comment situer la Tchéco-Slovaquie parmi les vainqueurs, quand les soldats tchèques et slovaques combattaient dans l'armée de la Double

Monarchie ? Dušan Kováč (vice-président de l'Académie slovaque des sciences) aborde « le sens de la naissance de la Tchécoslovaquie pour la Slovaquie » : comment gérer la relation tchéco-slovaque au sein du nouvel État et assurer tout à la fois la stabilité de l'État et le respect des principes démocratiques ? Enfin, Ignác Romsics (professeur à l'Université Eötvös Lorant, ELTE, Budapest) offre un contrepoint pertinent avec une communication sur « 1918 en Hongrie : le coût de l'indépendance » ; la Hongrie, en effet, ne vit pas ce tournant comme ses voisins et offre, parmi les États successeurs de l'Autriche-Hongrie, l'exemple d'un pays vaincu et sanctionné.

Élisabeth du Réau (professeur émérite à l'Université Sorbonne nouvelle-Paris 3) introduit la seconde séance, qui a pour thème l'année 1938, moment où les accords de Munich de septembre entraînent la disparition de la démocratie tchécoslovaque. L'enjeu est alors, pour la Tchécoslovaquie comme pour toute l'Europe (notamment centrale), de se situer face aux totalitarismes. Comment subsister quand la France et le Royaume-Uni ne semblent ni vouloir ni pouvoir garantir l'ordre européen issu de la Grande Guerre, que la SDN comme la Petite Entente ne semblent d'aucun secours, et qu'une Allemagne de plus en plus centrale économiquement multiplie les revendications territoriales ? Faut-il ainsi se rapprocher de l'Union soviétique ? Par ailleurs, comment préserver les valeurs démocratiques quand les voisins se dotent de régimes autoritaires ?

Fritz Taubert (Université Paris 12 Val-de-Marne) décrit le contexte général en évoquant Munich comme une question européenne. Milan Hauner (professeur à l'Université du Wisconsin – Madison) évoque ensuite la figure du président Edvard Beneš et sa lecture des accords. Bohumila Ferenčuhová (directrice de recherche à l'Institut d'histoire de l'Académie slovaque des sciences) revient sur un aspect qui est au cœur des accords

de Munich, celui des minorités (« De la protection des minorités à des solutions radicales ») ; la Tchécoslovaquie, fortement affectée par la crise économique mondiale, est, en effet, en proie aux revendications des minorités, lesquelles sont instrumentalisées par les États voisins hostiles, en premier lieu l'Allemagne. Enfin, pour compléter la mise en perspective, Antoine Marès livre une synthèse sur le poids de Munich dans l'histoire tchécoslovaque, « du traumatisme à l'instrumentalisation ». À Munich, les démocraties européennes ont abdicqué devant les totalitarismes et n'ont pas su voir qu'elles sacrifiaient leurs propres valeurs, mais elles ont aussi abandonné et trahi la Tchécoslovaquie ; cette lecture est privilégiée et instrumentalisée par le régime communiste après 1948.

Le Sénat avait mis à disposition des intervenants et du public la salle Médicis du Palais du Luxembourg pour accueillir la seconde journée du colloque, le vendredi 21 novembre. L'enjeu de cette journée était de considérer la place de la Tchécoslovaquie au cœur de la Guerre froide, à travers trois moments clefs de celle-ci : l'année 1948 et le coup de Prague, qui marque le début des tensions entre les deux blocs ; l'année 1968 et la fin du Printemps de Prague, qui posait la question d'une alternative entre étatisme et libéralisme ; et enfin le tournant de 1988-1989, moment du « retour en Europe » des anciennes démocraties populaires et de la Révolution de velours en Tchécoslovaquie.

Sous la présidence de Jean-François Sirinelli (directeur du Centre d'histoire de Sciences Po), la première séance fait l'objet d'une présentation par Robert Frank (professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), lequel insiste sur « 1948 en Europe : les conséquences européennes du coup de Prague ». La division idéologique et politique du continent est alors entrée dans les faits (Churchill parle dès 1946 d'un « rideau de fer » tombé sur l'Europe), mais la prise du pouvoir par les communistes tchécoslovaques en février 1948 entérine la logique bipolaire

et complète l'emprise soviétique en Europe centrale. L'événement lui-même est abordé ensuite par Vilém Prečan (directeur du Centre de documentation tchécoslovaque, Prague), qui se demande « pourquoi le coup d'État de Février s'est déroulé si facilement ». L'influence du Parti communiste tchécoslovaque était déjà évidente depuis 1945-1946, et l'éviction des concurrents largement entamée ; le processus, du reste, commence dès l'automne 1947 en Slovaquie, avant de s'achever en février 1948 à Prague. Un complément est apporté par Vit Smetana (membre de l'Institut d'histoire contemporaine de l'Académie tchèque des sciences), qui rappelle la situation internationale de la Tchécoslovaquie entre 1945 et 1948 ; en effet, février 1948 s'explique aussi par un rapprochement ancien avec l'URSS (un traité a été signé dès décembre 1943), une autonomie limitée dès 1945 et finalement par l'inutilité pour Moscou de conserver une vitrine démocratique en Europe centrale. En contrepoint, Jozef Laptos (professeur à l'Université de Cracovie) évoque « le reflet de 1948 dans les relations polono-tchécoslovaques. Du Plan Marshall au Plan Molotov ».

Une deuxième séance, présidée par Pierre Grémion (directeur de recherche émérite au CNRS), est consacrée à l'année 1968, point culminant de la contestation de l'ordre établi à l'échelle mondiale, des campus américains au Quartier latin, de Prague à Varsovie, au terme d'une décennie qui a vu aussi la fin de la décolonisation, l'affirmation du Tiers-monde et des non-alignés, ou encore l'émancipation de la France gaullienne. La perspective européenne est d'emblée abordée avec Marc Lazar (professeur à Sciences Po), qui évoque la réception par la gauche européenne, française et italienne notamment, des événements de l'année 1968 en Tchécoslovaquie, du printemps de Prague à l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie le 21 août 1968.

Pour revenir au cas tchécoslovaque, Petr Pithart met au cœur de sa communication deux récits sur 1968 : s'est-il alors agi d'une dernière chance pour la naissance d'une nation politique ou du prélude à la division de la Tchécoslovaquie, dans un contexte d'affirmation de la nation slovaque et de la fédéralisation du pays en octobre 1968 ? Slavomír Michálek (directeur de l'Institut d'histoire de l'Académie slovaque des sciences) revient quant à lui sur le contexte international avec une comparaison sur la position et la réaction de l'ONU aux deux événements qu'ont constitué février 1948 et août 1968, tandis que Jacques Rupnik (FNSP - CERI et professeur à Sciences Po) évoque cet « autre Printemps 1968 ». À Prague, c'est la recherche d'une troisième voie entre capitalisme et communisme soviétique, entre libéralisme et étatsisme, qui anime le parti et la société. Le système communiste tel que l'avait connu la Tchécoslovaquie depuis 1948 pouvait-il être réformé ? Le processus de libéralisation entamé dès 1963, qui se manifeste par une vie culturelle particulièrement foisonnante, et qui s'exprime par la recherche d'un « socialisme à visage humain », pouvait-il aboutir ?

Une dernière séance, menée par Jacques Rupnik, est l'occasion de comprendre le tournant majeur constitué par la fin des démocraties populaires. Une fois encore, histoire tchécoslovaque et histoire européenne se répondent. Occupée militairement, soumise à la « normalisation », la Tchécoslovaquie connaît une évolution semblable à celle des autres pays du bloc soviétique : progrès de la dissidence (notamment avec la Charte 77), divorce entre le régime et la société, contexte international favorable à partir de l'arrivée au pouvoir de Gorbatchev en Union soviétique, et finalement effondrement de tous les régimes communistes centre-européens en quelques mois. Après Pierre Hassner, qui évoque le contexte international de la « Révolution de velours » de novembre 1989 (« De la doctrine Brejnev à la doctrine Sinatra »), Oldřich Tůma (directeur de l'Institut d'Histoire contemporaine de l'Académie des sciences tchèque) compare et lie le Printemps de Prague et la Révolution de velours. La

perspective slovaque de la période 1988-1989 est évoquée par Jozef Žatkuliak (directeur de recherche à l'Académie des sciences slovaque). Car Tchèques et Slovaques n'ont pas vécu de façon identique la transition démocratique ; en 1993, le « divorce de velours » entraîne la scission de la Tchécoslovaquie, dont les deux États successeurs, la République tchèque et la Slovaquie, entrent cependant en même temps dans l'Union européenne en 2004.

L'adhésion à l'UE, le caractère européen et occidental de l'espace tchéco-slovaque, ou encore le « retour à l'Europe » de 1989 sont évoqués lors de la table ronde générale, modérée par Krzysztof Pomian (directeur de recherche émérite, CNRS/EHESS) et qui clôt cette seconde journée en réunissant Robert Frank, Dušan Kováč, Jozef Laptos, Marc Lazar, Petr Pithart, Ignác Romsics, Jacques Rupnik, ou encore Georges-Henri Soutou. Sismographe européen au xx^e siècle, comme ce colloque bien structuré et riche de communications variées a permis de le démontrer, l'espace tchéco-slovaque est bien au cœur du continent à la veille de la présidence tchèque de l'Union européenne.

Les crises en Afghanistan depuis le milieu du XIX^e siècle

Compte rendu du colloque, 29 avril 2009, Paris

PIERRE JOURNOUD ·

En octobre-novembre 2001, l'Opération *Enduring Freedom* effectuée dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme », mais sous mandat onusien, a replacé sous les feux de l'actualité l'Afghanistan¹ – un pays en proie à la guerre civile et aux interventions militaires extérieures depuis quelque trente ans. Malgré une relative et éphémère stabilisation, en 2002, après la chute du régime des Talibans et la conférence de Bonn, l'insécurité s'est aggravée d'une façon alarmante. Alors que leur échec était devenu patent en Irak, dès 2004, et que la situation se détériorait également dans le Pakistan voisin, les Américains, leaders de la coalition, ont été acculés à une révision de leur stratégie. La France, quant à elle, a redécouvert un pays auquel elle était liée, au moins depuis les années 1920, par des relations qui ont longtemps privilégié les domaines éducatif, culturel, agricole et humanitaire. Depuis la réouverture de l'ambassade de France, en février 2002, les visites de haut niveau se sont succédé et la coopération bilatérale a été étendue à d'autres domaines, y compris militaire². D'abord limitée aux forces spéciales, la présence militaire

· Pierre Journoud est chercheur au Centre d'études d'histoire de la défense (CEHD), et chercheur associé à l'UMR IRICE.

¹ Le colloque, qui s'est tenu le 29 avril 2009 à l'École militaire (Paris), a été organisé par le CEHD. Cet article qui en rend compte est publié conjointement dans le *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin* (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et sur le site internet du CEHD.

² Sur les relations franco-afghanes, qui n'ont que très peu été abordées pendant cette journée d'études, on renverra le lecteur, faute d'ouvrages scientifiques,

française, tout en demeurant modeste, a progressivement été renforcée : dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (IFAS) de l'OTAN (un peu plus de 60 000 soldats, dont près de 29 000 Américains) et de l'opération *Enduring Freedom* sous commandement américain, quelque 2 800 soldats français participent officiellement à la lutte contre « l'insécurité » et les trafics de drogue, à la formation de l'armée et de la police afghanes. L'embuscade qui a coûté la vie à dix d'entre eux, dans la vallée d'Uzbin en août 2008, a précipité un débat, dans la presse et au Parlement, que certains experts appelaient depuis longtemps de leurs vœux. Elle a rappelé brutalement, s'il en était besoin, l'efficacité et la virulence croissantes de la résistance opposée aux soldats de l'IFAS, en particulier par les Talibans, et l'impuissance de la communauté internationale à y apporter une réponse opérante.

En organisant, le 29 avril 2009, une journée d'études sur les crises en Afghanistan depuis le milieu du XIX^e siècle, le CEHD souhaitait contribuer à son tour, dans ce contexte particulièrement difficile, à une meilleure compréhension des origines, des spécificités et des enjeux de la crise actuelle, dans son environnement tant local, que régional et international. Introduite par le professeur Gérard Fussman, titulaire de la chaire d'Histoire du monde indien au Collège de France, et conclue par Nicolas Regaud, directeur-adjoint de la Direction des affaires stratégiques au ministère de la Défense, cette journée d'études a bénéficié des analyses rapportées par plusieurs intervenants – chercheurs, anciens diplomates et officiers supérieurs – de séjours récents en Afghanistan et au Pakistan. Sans entrer dans le détail de communications fort riches, et en attendant la mise en

aux sites Internet du ministère des Affaires étrangères et de l'ambassade de France en Afghanistan, ainsi qu'au compte rendu de l'audition de Régis Koetschet, ambassadeur de France en Afghanistan, devant les membres de la commission des Affaires étrangères (16 avril 2008) – en ligne sur le site internet de l'Assemblée nationale.

ligne des actes sur Internet, il peut être utile de tirer quelques enseignements généraux de cette journée.

En premier lieu, s'impose le poids de la longue durée et des permanences historiques, car les guerres qui se sont déroulées depuis le milieu du XIX^e siècle dans ce pays placé au contact de plusieurs grandes aires de civilisation, à commencer par les guerres anglo-afghanes de 1838-1842, 1878-1881 et 1919, ont aggravé des problèmes structurels – socio-économiques, interethniques ou religieux. Ainsi, la dépendance alimentaire des Afghans, en partie due aux contraintes géographiques, est à l'origine de grandes difficultés qui n'ont jamais été résolues : une émigration importante, le développement d'activités illégales comme la culture du pavot, l'instabilité et l'insécurité. Même si l'aide internationale est sans doute encore longtemps nécessaire, la reconstruction du pays et le développement d'une économie d'autosubsistance doivent constituer aujourd'hui une priorité.

La quête de légitimité politique pour le gouvernement central passe aussi par la recherche du meilleur équilibre entre les ethnies, au sein d'un pays dont les divisions récurrentes ont souvent ouvert la voie à l'instabilité politique et aux interventions étrangères. En 2001, l'intervention américano-britannique s'est appuyée localement sur l'Alliance du Nord, une coalition composée majoritairement de Tadjiks, qui a livré en vain une guerre aux Talibans, pachtoues. Le vigoureux nationalisme pachtoue, qui a permis à cette ethnie de dominer le pouvoir politique, sauf entre 1992 et 1996 est aujourd'hui porté principalement par les Talibans. Grâce à leurs réseaux religieux, ceux-ci cherchent à unifier les communautés pachtoues. Alors qu'au XVIII^e siècle, l'Afghanistan réunissait à l'intérieur de ses frontières la totalité des tribus pachtoues (dont celles du futur Pakistan), ce nationalisme ethnique a été contrarié par l'imposition d'une frontière artificielle par les Occidentaux dans le cadre du « Grand Jeu » russo-britannique, malgré les protestations de l'émir Abur Rahman Khan et par la suite de tous les gouvernements afghans. Depuis 1893, en effet, la ligne Durand, perçue à l'époque par les Afghans comme une ligne de

partage d'influences provisoire entre la Grande-Bretagne et la Russie, continue de couper littéralement en deux les populations pachtounes et demeure une grave source de contestation. Plusieurs dizaines de millions de Pachtounes, de plus en plus soudés par l'Islam, vivent actuellement de part et d'autre de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan, que traversent chaque jour plus de 20 000 personnes. Force est d'admettre que la Constitution de 2004, en entérinant officiellement la reconnaissance de quatorze groupes ethniques, deux langues officielles sur la totalité du territoire afghan (le pachto et le dari) et de six autres dans les régions où elles sont parlées, tendait au contraire à neutraliser la dynamique nationaliste – voire impérialiste, comme l'ont qualifiée certains intervenants – portée par les Pachtounes d'Afghanistan (près de la moitié de la population afghane) et du Pakistan (un peu plus de 15% de la population pakistanaise, mais au moins deux fois plus nombreux qu'en Afghanistan). De même, le caractère multiethnique a-t-il été volontairement recherché dans la composition de l'armée afghane.

Les intervenants ont également souligné le poids des acteurs régionaux dans la crise et, par conséquent, la nécessité d'en tenir pleinement compte dans la recherche d'une solution : en premier lieu le Pakistan, dont l'émergence à partir de 1947, avec le soutien privilégié des Occidentaux dans le cadre de la politique de *containment* du communisme, avait contraint l'Afghanistan, pourtant désireux de mener une politique non-alignée, à se rapprocher d'une façon croissante de l'URSS, avec laquelle il entretenait des liens particuliers depuis le XIX^e siècle, tout au moins jusqu'à l'invasion soviétique du 27 décembre 1979. Au Pakistan, la menace talibane est devenue beaucoup plus concrète, ces derniers mois, dans l'esprit des Pakistanais, et la fragile unité de ce pays est à son tour mise à rude épreuve. L'armée pakistanaise est favorable aux Talibans en Afghanistan, afin de s'assurer un gouvernement bien disposé à son égard, à Kaboul, et de bénéficier ainsi d'une profondeur stratégique face à l'ennemi de toujours : l'Inde. En revanche, rempart traditionnel du régime pakistanaise, l'armée entend bien lutter contre une menace talibane

engagée dans une stratégie de conquête du pouvoir à Islamabad. Si elle voit d'un œil bienveillant le nationalisme pachtoune en Afghanistan, elle s'en méfie singulièrement au plan intérieur. À l'inverse, l'Inde a encouragé la politique du « Patchounistan », dont l'indépendance avait même été proclamée en 1949 par une poignée d'insurgés soutenus par le prince Daoud (cousin du roi Zaher), mais refusée par Washington, protecteur du Pakistan. L'Inde ne peut, elle aussi, rester indifférente aux collusions existantes entre les Talibans et les mouvements djihadistes, comme le Jaish-e-Mohammad et le Lashkar-e-Taiba, portant le fer au Cachemire indien³. Or, comme l'ont souligné plusieurs intervenants, le ressentiment des Talibans à l'encontre des Occidentaux, et particulièrement des Américains, s'est nourri d'une connivence excessive de ces derniers avec l'Inde et Israël. Le slogan de Ben Laden – « l'alliance des Juifs et des croisés » – ne serait d'ailleurs pas dénué d'impact à Kaboul.

La perception négative de l'Occident sera sans doute durable mais la stratégie américaine évoquée par plusieurs intervenants tient d'ores et déjà un plus grand compte de ces réalités et de l'interdépendance entre les théâtres. Depuis les années 1980, cette stratégie a été profondément influencée par l'expérience traumatique du Vietnam. La défaite au Vietnam a d'abord motivé une volonté de revanche, qui s'est traduite notamment par le financement – *via* les services secrets pakistanais (l'ISI) et à part égale avec l'Arabie Saoudite – des mercenaires fondamentalistes (particulièrement ceux de Gulbuddin Hekmatyar⁴), pour combattre la

³ Peu abordée au cours de cette journée d'études, la politique des Républiques d'Asie centrale, de l'Iran, de l'Arabie Saoudite ou encore de la Chine, vis-à-vis de l'Afghanistan, a déjà fait l'objet de nombreux articles, notamment dans la revue *Politique étrangère*.

⁴ Chef du *Hezb-e-islami* (parti islamique), Gulbuddin Hekmatyar est l'un des chefs de guerre afghans les plus vieux et les plus fanatiques. C'est lui qui a revendiqué l'embuscade du 18 août 2008 (*Le Monde*, 29 septembre 2008). Pourtant pachtoune comme eux, il aurait refusé, jusqu'à présent, les

présence des Soviétiques et les acculer au départ (effectif en 1989). En déclenchant les opérations militaires en Afghanistan, en octobre 2001, l'administration Bush s'est délibérément affranchie d'une partie des recommandations contenues dans la doctrine Weinberg-Powell pour assurer la victoire militaire, tout en marquant son désintérêt vis-à-vis du *nation building* : l'absence d'une véritable stratégie après le renversement du régime des Talibans, compensée alors par des solutions tactiques à court terme telles que l'appui feu, a conduit à l'enlèvement des troupes puis, en fin de compte, à une réintroduction progressive des méthodes de lutte antiguérilla qui avaient déjà été expérimentées au Vietnam, avec des fortunes diverses, entre 1967 et 1972. Mais si, dans le domaine de la lutte antiguérilla, les États-Unis surclassent désormais les Français et les Britanniques, ils n'ont pas résolu les contradictions entre l'objectif de conquête des cœurs et des esprits inhérent à cette forme de lutte et le recours à des procédés qui continuent d'alimenter le cercle vicieux de la haine et de l'insécurité : les bombardements aériens, particulièrement destructeurs pour les populations civiles d'Afghanistan et du Pakistan comme ils l'avaient été autrefois au Vietnam, au Laos et au Cambodge ; voire, les sociétés militaires privées (SMP), dont l'intérêt pour la paix reste à démontrer. Plusieurs intervenants ont été personnellement témoins de cette dégradation permanente de l'environnement sécuritaire, que l'année 2008 a porté à son paroxysme⁵.

propositions de front commun faites par les Talibans (*Libération.fr*, 29 septembre 2008).

⁵ Selon un rapport de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan, le nombre de victimes civiles dues au conflit armé en Afghanistan a augmenté de 40% en 2008 par rapport à l'année précédente. Sur les 2 118 civils qui sont morts en 2008, 55% des décès sont attribués aux forces « anti-gouvernementales » et 39% aux forces de sécurité afghanes et aux troupes internationales. Pour ces dernières, les bombardements aériens ont été responsables de 64% des décès de civils. Cf. l'article en ligne sur le site du Centre d'actualités de l'ONU, 1^{er} février 2009 [site consulté le 20 juillet 2009] :

<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=18470&Cr=afghanistan&Cr1=MANUA>

Enfin, si chacun des participants a reconnu les difficultés de la sortie de guerre en Afghanistan, et les efforts réels de la communauté internationale pour la précipiter, il est apparu indispensable à tous, non seulement d'accroître la coordination entre les acteurs, militaires et civils, publics et privés ; mais aussi, de développer simultanément ces efforts en faveur de la sécurité et de son indispensable corollaire, le développement économique du pays. Dans cette perspective, les Talibans, du fait de leur base sociale et idéologique, sont incontournables. Produits de migrations massives et de l'Islam radical, ils n'ont connu que la guerre depuis les années 1980. Animée, à l'origine, d'un idéal d'une certaine justice sociale (perceptible jusque dans la charia, dont certaines dispositions seraient même moins répressives à l'égard des femmes que la coutume pachtoun, le « pachtounwali »), leur résistance est d'abord apparue comme une revanche des ruraux sur les citadins. Mais elle est devenue impopulaire à partir du moment où, absorbés par le Djihad, ils ont abandonné aux ONG le soin de nourrir la population. Depuis 2003, les Talibans ont néanmoins su remobiliser, en instrumentalisant à leur profit le vecteur religieux, pour exploiter le déficit de légitimité et le manque d'efficacité du gouvernement Hamid Karzaï, marqué dès sa naissance par son parrainage étatsunien et par une forte corruption.

Comme l'ont souligné la plupart des intervenants, l'amélioration de la sécurité en Afghanistan semble donc plus que jamais indissociable d'une augmentation du niveau de vie de tous les Afghans, encore classé parmi les plus pauvres de la planète. Si telles étaient déjà, sur ce point, les recommandations des ONG françaises lors du colloque qui les a réunies le 22 mai 2008⁶, il est apparu à certains participants de retour d'Afghanistan que les initiatives prises dans ce domaine par les populations elles-mêmes

⁶ On trouvera sur internet le texte de ces recommandations faites lors du colloque « La société afghane, quelles dynamiques ? », dans la perspective de la conférence internationale du 12 juin 2008 sur l'Afghanistan : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Recommandations_du_colloque_du_22_mai_2008.pdf [site consulté en juillet 2009].

autorisaient quelques espoirs. Nul doute, en effet, que ce conflit ne pourra être résolu par des moyens exclusivement militaires. Mais les experts divergent sur les modalités de la recherche d'une solution politique : aux partisans de négociations avec les Talibans que les Occidentaux qualifient de modérés, s'opposent ceux qui sont d'ores et déjà convaincus de leur échec, puisque les Talibans n'ont, en fin de compte, jamais été aussi sûrs de leur victoire et déterminés à obtenir le départ des forces étrangères⁷.

⁷ Conférence de Gilles Dorronsoro, 9 septembre 2009 (texte en ligne sur le site de la Carnegie Endowment for International Peace : [site consulté le 9 septembre 2009] <http://carnegieendowment.org/files/0911carnegie-afghanistan2.pdf>).

