

Histoire des relations internationales

de 1945 à nos jours

Jean-Baptiste DUROSELLE 

André KASPI

Professeur à l'Université de Paris I

12^e édition
mise à jour

2001

Tome 2



ARMAND COLIN

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

Collection Classic

Jean-Jacques CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 2001.

Charles DEBBASCH, Jean-Marie PONTIER, *La société française*, 2001.

Jean-Baptiste DUROSELLE, *Histoire des relations internationales de 1919 à 1945*, 2001.



Ce pictogramme mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

Handwritten notes:
 1. 2008
 11/10/08
 12. ed.

955222

Universidade de Brasília	
D. ANÔNIMO	
14/10/08	R\$ 20,00
10152477	

Handwritten notes:
 327(09)
 D964 Ju
 12. ed.
 T. 2

DALLOZ

31-35, rue Froidevaux - 75685 Paris cedex 14

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés, pour tous pays.
 Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans le présent ouvrage, faite sans l'autorisation de l'éditeur, est illicite et constitue une contrefaçon. Seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective et, d'autre part, les courtes citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (art. L 122-4, L 122-5 et L 335-2 du code de la propriété intellectuelle).

© Éditions Dalloz, Paris
 Armand Colin, Paris, 2001

DES MÊMES AUTEURS

Jean-Baptiste Duroselle :

- Histoire du catholicisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 365, 1951, rééd., 1993.
- Les Débuts du catholicisme social en France 1822-1870* (thèse), Paris, PUF, 1951.
- De l'utilisation des sondages en histoire et en science politique*, Bruxelles, Institut de sociologie, 1957.
- De Wilson à Roosevelt. Politique extérieure des États-Unis, 1913-1945*, Paris, Armand Colin, 1961.
- L'Idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1963.
- L'Europe de 1815 à nos jours. Vie politique et relations internationales*, Paris, PUF, coll. « Nouvelle Clio », 1964, 5^e éd., 1992.
- Le Conflit de Trieste 1943-1954*, Bruxelles, Institut de sociologie, 1965.
- Introduction à l'histoire des relations internationales*, (en collaboration avec Pierre Renouvin), Paris, Armand Colin, 1965, 4^e éd., Paris, Pocket, 1997.
- Le Drame de l'Europe, 1914-1945*, Paris, Richelieu/Imprimerie nationale, 1969.
- Le Monde déchiré, 1945 à nos jours*, Paris, Richelieu/Imprimerie nationale, 2 vol., 1970.
- La France et les Français, 1900-1914*, Paris, Richelieu, 1973.
- La France et les Français, 1914-1920*, Paris, Richelieu, 1973.
- La France et les États-Unis des origines à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « L'Univers historique », 1976.
- La Décadence 1932-1939*, Paris, Imprimerie nationale, coll. « Politique étrangère de la France », 1979, 3^e éd., Paris, Seuil, coll. « Points-Histoire », 1985.
- Tout Empire périra. Théorie des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981, nouvelle éd., Paris, Armand Colin, coll. « Références », 1992.

L'Abîme : 1939-1944, Paris, Imprimerie nationale, coll. « Politique étrangère de la France », 1982, rééd., Paris, Seuil, coll. « Points-Histoire », 1990.

Clemenceau, Paris, Fayard, 1988.

L'Europe. Histoire de ses peuples, Paris, Perrin, 1990.

L'« invasion ». Les migrations humaines, chance ou fatalité ?, Paris, Plon, 1992.

André Kaspi :

L'Indépendance américaine, 1763-1789, Paris, Gallimard, 1976.

Les Américains : les États-Unis de 1607 à nos jours, Paris, Seuil, 1986, nouvelle éd., 2001.

Washington, héros d'un nouveau monde, Paris, Gallimard, 1986.

États-Unis 68, l'année des contestations, Bruxelles, Complexe, coll. « La Mémoire du siècle », 1988.

Franklin Roosevelt, Paris, Fayard, 1988.

La Guerre de Sécession : les États désunis, Paris, Gallimard, coll. « Découvertes », 1992.

Kennedy : les 1000 jours d'un président, Paris, Armand Colin, coll. « Biographies », 1993.

La Civilisation américaine, (en collaboration), Paris, PUF, coll. « Le Monde anglophone », 1993.

Les États-Unis au temps de la prospérité : 1919-1929, Paris, Hachette, coll. « La Vie quotidienne, civilisations et sociétés », nouvelle éd., 1994.

New York, 1940-1950 : terre promise et corne d'abondance, l'emblème du rêve américain, Paris, Autrement, coll. « Mémoires », 1995.

La Deuxième Guerre mondiale : chronologie commentée, (en collaboration), Bruxelles, Complexe, coll. « Bibliothèque Complexe », 1995.

Les Juifs sous l'Occupation, Paris, Seuil, 1997.

Les États-Unis d'aujourd'hui, Paris, Plon, 1999.

Avertissement

En 1993, un an avant sa mort, Jean-Baptiste Duroselle publiait la onzième édition de son Histoire diplomatique de 1919 à nos jours. Depuis la première édition de 1953, l'ouvrage faisait l'objet d'une mise à jour régulière. C'est dire le succès qu'il avait remporté auprès d'un large public. Jean-Baptiste Duroselle lui attribuait, pourtant, une mission modeste : « Ce livre, écrivait-il, est un manuel d'enseignement supérieur et un guide, tendant à exposer les événements et à en montrer les enchaînements. Il est une synthèse provisoire. Puissent les chercheurs et les étudiants continuer à y trouver une base de connaissances et de réflexions. » Un manuel, une synthèse provisoire, voire... Pour plusieurs générations de lecteurs, l'ouvrage servit d'initiation, claire, objective et parfaitement informée, aux bouleversements de notre temps. Avec les nuances et les compléments que son auteur ne manquait pas d'y ajouter d'une édition à l'autre, il devint une référence, un instrument de travail, l'indispensable outil des chercheurs, des étudiants, mais aussi des diplomates, des journalistes, de celles et de ceux qui voulaient comprendre le monde d'aujourd'hui.

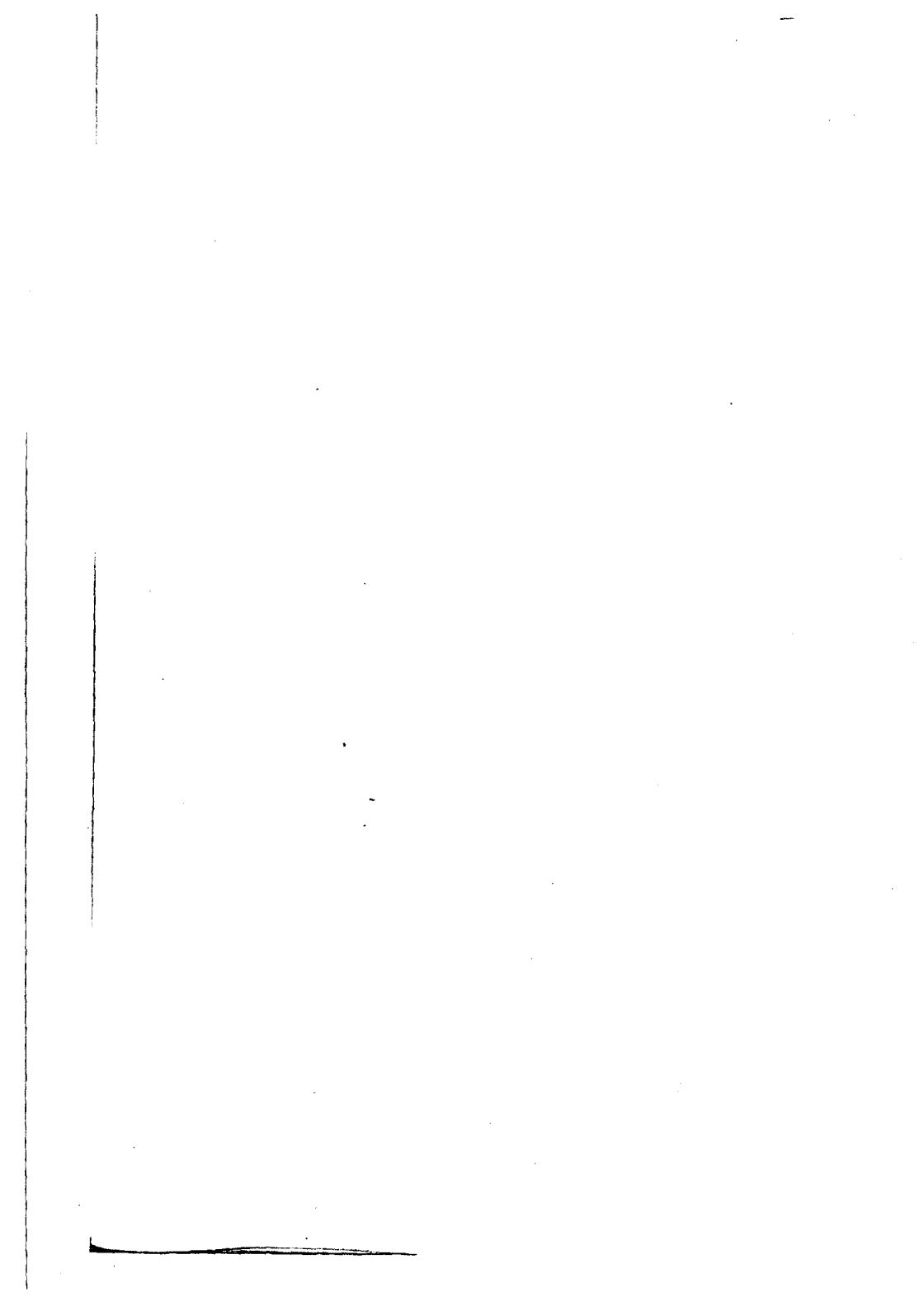
Les années quatre-vingt-dix ont profondément transformé les relations internationales. L'Union soviétique a sombré corps et biens dans les oubliettes de l'histoire. Seuls, les États-Unis ont conservé leur statut de superpuissance. Mieux encore, ils occupent une place qu'aucun État n'a jamais occupé dans le passé. L'Union européenne poursuit, cahin caha, sa marche en avant. La Chine fait une entrée fracassante dans le commerce international, tout en conservant — pour combien de temps encore ? — un régime inspiré par le marxisme-léninisme. Des foyers d'incendie s'allument, s'éteignent, reprennent vigueur, se déplacent. Les nouvelles technologies de l'information, la globalisation de l'économie et la mondialisation des menaces métamorphosent les liens entre les individus, entre les peuples, entre les États. Autant dire qu'au texte de Jean-Baptiste Duroselle il convenait d'ajouter une suite.

Madame Christiane Duroselle et les éditions Armand Colin m'ont demandé d'assumer la tâche, flatteuse et terriblement lourde, de rédiger les chapitres qui traitent de la dernière décennie du XX^e siècle. Non sans témérité, j'ai accepté leur proposition. Certes, la cinquième partie ne manquera pas de souffrir de la comparaison avec les quatre précédentes, d'autant plus qu'elle ne saurait relater tous les événements internationaux de la période. Mais elle permettra, je l'espère de prolonger l'existence d'un ouvrage, désormais en deux tomes, avec pour titre, plus conforme aux travaux récents, Histoire des relations internationales de 1919 à 1945 et Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours.

André Kaspi
30 novembre 2000

PREMIÈRE PARTIE

**Le deuxième après-guerre
(1945-1962)**

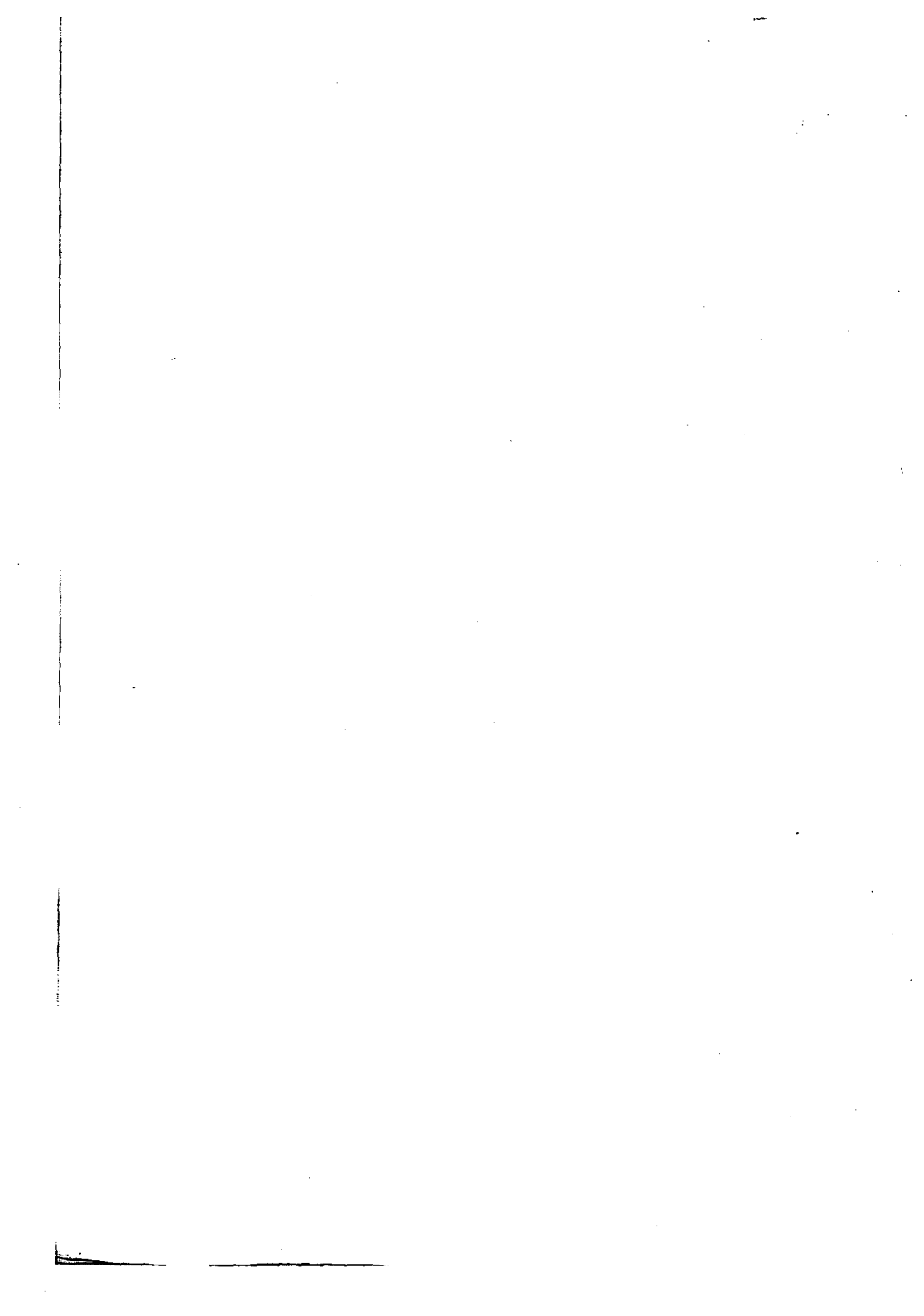


Introduction

Lorsqu'une guerre prend fin, l'immense soulagement des peuples s'accompagne d'une étrange illusion. On croit que va se produire un « retour à la normale ». Or l'histoire ne se répète jamais, et au surplus, un formidable bouleversement s'étant opéré, des modifications profondes sont inévitables, dans l'économie, dans la vie sociale, dans la psychologie collective, et, finalement, dans les relations internationales.

Ainsi, le processus traditionnel — traité de paix, reprise des rapports entre ennemis de naguère — apparaît comme inévitable. En 1945, on pense que l'on obtiendra contre l'Allemagne, restée l'ennemi potentiel, des garanties plus solides qu'en 1919. On suppose que les alliés maintiendront de bonnes relations et que les États-Unis reviendront à l'isolationnisme. On veut faire de l'ONU une SDN améliorée et efficace. On croit encore que la puissance dépend des empires ; ainsi la France pourra-t-elle reconstituer la sienne. On suppose qu'on pourra, grâce à l'expérience, éviter les terribles crises monétaires, financières, économiques de l'entre-deux-guerres, etc.

Or, rien ne se produira selon ces normes. Pas de traité de paix avec l'Allemagne, la guerre froide, la dislocation des empires, la misère, puis la formidable expansion économique des pays industrialisés. Et, en face, la pauvreté croissante de ce que l'on appellera un jour le Tiers Monde : la multiplication des conflits ; l'échec global de l'ONU comme garant de la paix, la nécessité d'une nouvelle diplomatie, celle de l'« aide » : tels sont quelques-uns des points que nous allons maintenant étudier. Et nous placerons au premier plan la constatation, amère pour les Européens, que leur continent, divisé, n'est plus le centre du monde.



L'échec des grandes conférences internationales (1945-1947)

I. La création et les débuts de l'Organisation des Nations unies

L'idée de rétablir un système de sécurité collective plus efficace que la Société des Nations fit son apparition dès l'époque de la guerre. Le 26 août 1941, dans le document célèbre établi par Churchill et Roosevelt sous le nom de Charte de l'Atlantique, il était prévu l'« institution d'un système de sécurité générale établi sur des bases plus larges ». Il ne pouvait être question de ressusciter purement et simplement la Société des Nations. Son échec était patent, et l'effet psychologique de sa reconstitution eût été probablement désastreux. De plus, l'URSS, qui en avait été exclue en décembre 1939, s'opposait énergiquement à sa résurrection. L'idée vint donc de créer une organisation toute nouvelle.

L'initiative américaine

Selon Stettinius, l'initiative émanait des États-Unis beaucoup plus que de la Grande-Bretagne ou de la Russie soviétique. Le 1^{er} janvier 1942, pendant le séjour de Churchill à Washington, fut signée par les nations en guerre contre l'Allemagne et le Japon la « Déclaration des Nations unies » dont le projet original avait été préparé par le Département d'État améri-

caïn. Les participants s'engageaient à élaborer un système de paix et de sécurité après la guerre. Lors de son voyage à Moscou, en octobre 1943, le secrétaire d'État Cordell Hull obtint l'appui soviétique à ses projets : création d'une organisation internationale fondée sur l'égalité entre tous les États pacifiques ; engagement pris par les pays en guerre contre l'Axe de continuer leur collaboration après la victoire. Cette décision fut réaffirmée en novembre 1943 à la conférence de Téhéran qui réunit Staline, Roosevelt et Churchill. Dès le 9 décembre, fut créé à Washington un groupe d'étude de la future organisation internationale.

Les conférences de Dumbarton Oaks (septembre-octobre 1944)

Le travail principal fut fait à Dumbarton Oaks, aux États-Unis. Deux conférences eurent lieu : l'une du 21 au 28 septembre entre les Anglo-Saxons et les Russes, l'autre — en fait moins importante — du 29 septembre au 7 octobre entre les Anglo-Saxons et les Chinois. La France, dont le gouvernement provisoire n'allait être reconnu, *de jure*, que le 23 octobre, ne fut pas invitée. Les grandes nations, celles « qui ont versé leur sang pour le reste du monde », selon l'expression d'un délégué américain, s'arrogeaient le droit de poser les bases de la future organisation.

À Dumbarton Oaks, on se mit d'accord sur un grand nombre de points : l'Organisation des Nations unies serait composée d'une Assemblée générale, d'un Conseil de sécurité, d'un Secrétariat, d'une Cour internationale de justice, et, grâce à une pressante intervention américaine, d'un Conseil économique et social (les Anglais et les Russes étaient jusqu'alors partisans de restreindre la future organisation aux seuls problèmes de sécurité). On décida que les quatre participants de Dumbarton Oaks et la France seraient membres permanents du Conseil de sécurité.

Mais deux points restaient en suspens : le problème du vote et la question de l'admission (posée par Moscou) des quinze républiques socialistes fédérées qui composaient l'URSS, comme entités séparées : le gouvernement soviétique prétendait qu'une telle mesure était légitime, puisque chacun des participants au Commonwealth britannique était considéré comme État membre et disposait d'une voix. Mais le Commonwealth peut difficilement être comparé à l'URSS. Étant donné la centralisation de fait qui existe en URSS, ce pays aurait ainsi disposé de 15 voix.

Le problème du veto

On discuta de ces points à la fin de l'année 1944. En ce qui concerne le vote, de nombreuses personnalités américaines, notamment militaires et navales, refusèrent d'admettre qu'une simple majorité du Conseil pût obliger les États-Unis à une intervention militaire. Le Sénat, d'autre part, ne ratifierait jamais un traité impliquant une pareille renonciation à la souveraineté nationale. Il fut donc admis que les membres permanents disposeraient du veto. L'unanimité des grandes puissances était, comme le dit Stettinius, « vitale pour le fonctionnement de l'organisation ». Mais que se produirait-il lors d'un conflit où serait impliquée une de ces grandes puissances ? Les États-Unis prévoyaient que dans ce cas-là elle n'aurait pas l'usage du veto. Mais, malgré une lettre personnelle de Roosevelt à Staline, celui-ci refusa absolument cette dérogation à la règle et proposa que l'unanimité des grandes puissances fût maintenue dans tous les cas. Sur ces entrefaites, le 23 octobre, le gouvernement provisoire français fut reconnu *de jure* par les trois grandes puissances alliées, le Canada, l'Australie, le Brésil, le Pérou, la Nouvelle-Zélande, la Colombie, le Venezuela et la Suède, le 24 par la Chine, suivie de nombreux autres États. La France ne fut néanmoins pas invitée à la conférence de Yalta, qui se tint en février 1945.

Les décisions de Yalta

La conférence de Yalta fut saisie des propositions de Dumbarton Oaks. On finit par admettre une solution de transaction pour les républiques soviétiques : outre l'URSS proprement dite, l'Ukraine et la Russie blanche, qui avaient — théoriquement — la direction de leurs Affaires étrangères, seraient membres de l'Organisation. Pour le vote au Conseil de sécurité, on décida que le veto des membres permanents jouerait dans tous les cas, sauf dans les questions de procédure. Finalement, les trois Grands publièrent une déclaration sur la future Organisation des Nations unies : « Les bases d'une telle organisation ont été jetées à Dumbarton Oaks. Cependant, sur la question si importante de la procédure de vote, un accord n'avait pu être obtenu : la conférence actuelle a pu résoudre cette difficulté. Nous sommes tombés d'accord pour qu'une conférence des Nations unies soit convoquée à San Francisco, aux États-Unis, le 25 avril 1945, en vue de préparer la Charte de cette organisation. » Elle réunirait les puissances signataires de la Déclaration

des Nations unies et tous les pays ayant déclaré la guerre à l'Axe avant le 1^{er} mars 1945.

Les puissances invitantes à San Francisco étaient les « trois Grands » et la Chine. Le gouvernement français crut devoir refuser d'être puissance invitante, n'ayant participé ni à Dumbarton Oaks ni à Yalta (6 mars 1945).

La conférence de San Francisco

La base de la discussion à San Francisco était constituée par les propositions de Dumbarton Oaks, complétées à Yalta. La procédure de vote au Conseil de sécurité mécontentait les petites et moyennes puissances. Les membres permanents disposant du veto auraient des pouvoirs supérieurs à ceux qu'ils possédaient au Conseil de la Société des Nations. C'était élargir le rôle des grandes puissances. On remarquera également que la Charte ne devait pas être incluse dans le texte des traités de paix, à la différence de ce qui avait été fait en 1919. L'Organisation des Nations unies était responsable de l'avenir, non du passé. La préparation des traités de paix serait faite par d'autres organisations, que nous étudierons bientôt : le Conseil des trois grandes puissances, officiellement reconnu à Yalta comme une institution durable, et le Conseil des cinq ministres des Affaires étrangères créé à Potsdam (en fait le délégué chinois ne participa qu'à sa première réunion).

La conférence de San Francisco se réunit du 25 avril au 25 juin 1945. Elle établit la constitution de la nouvelle Organisation ou Charte des Nations unies. Nous ne ferons ici qu'en résumer les principaux aspects.

La Charte des Nations unies

La Charte contient 19 chapitres et 111 articles. Elle définit d'abord les principes et les buts de l'Organisation (préambule et chapitre premier), puis elle décrit les différents organes et leur fonctionnement.

Le but essentiel de l'Organisation des Nations unies est évidemment de « maintenir la paix et la sécurité internationale » par des mesures collectives efficaces. Il faut « préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances ». Pour y parvenir, les membres de l'Organisation placés sur un pied d'égalité, s'engagent à remplir les obligations que leur impose la Charte, « à régler leurs différends

But: la Paix et le droit des Nations
 internationaux par des voies pacifiques », sans « recourir à la menace ou à l'emploi de la force ». Ils donnent à l'Organisation leur assistance la plus loyale chaque fois que l'Organisation a besoin d'eux. Sûre de sa puissance, elle est en mesure d'obliger les États non membres à agir selon ses propres principes.

Mais la paix n'est pas le seul objectif des Nations unies. Les signataires de la Charte se déclarent aussi résolus à proclamer leur foi dans les droits fondamentaux de l'Homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites. Ils sont partisans des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Ils affirment le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'Organisation des Nations unies évitiera « d'intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ».

Enfin, comme il est évident que la liberté est fragile sans garanties sociales et économiques, les Nations unies sont résolues « à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ». Pour y parvenir, le meilleur moyen est la coopération internationale qui permettra de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire.

Sont membres des Nations unies :

1. Tous les États qui ont participé à la conférence de San Francisco, signé et ratifié la Charte, c'est-à-dire en fait tous les pays ayant déclaré la guerre à l'Allemagne ou au Japon ; il y eut des difficultés pour l'admission de l'Argentine à la conférence de San Francisco. Finalement elle fut admise le 1^{er} mai 1945 par 31 voix contre 4 (dont l'URSS).

2. Tous les autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte.

Le 10 janvier 1946, lors de sa séance inaugurale, l'Assemblée des Nations unies comprenait 51 membres.

Les organismes de l'Organisation des Nations unies

Les organismes prévus par la Charte sont :

1. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité dont le rôle est spécialement politique.

2. Le Conseil économique et social, chargé de la coopération en toutes les matières intéressant le niveau de vie matériel et culturel des hommes ; de lui dépendent des *institutions spécialisées* en nombre illimité. Les principales sont le Fonds monétaire international (juillet 1944, conférence de Bretton Woods) ; la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (créée le 27 décembre 1945) ; l'Organisation de l'aviation civile ; l'Organisation du ravitaillement et de l'agriculture ou FAO (16 octobre 1945) ; l'Organisation européenne des transports continentaux (16 décembre 1945) ; l'Organisation internationale du commerce ou ITHO ; l'Organisation internationale des réfugiés ou IRO ; l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, ou UNESCO (novembre 1945) chargée de la coopération culturelle et scientifique ; l'Organisation internationale du travail, qui datait de l'époque de la Société des Nations (sous le nom de Bureau international du travail), réapparaît en octobre 1944 (conférence de Philadelphie) ; l'UNRRA : Organisation des Nations unies pour le Secours et la Reconstruction qui était une de ces institutions, a été dissoute en 1947. Mal coordonnées, mal reliées aux Nations unies, votant leurs propres budgets, ne comprenant qu'un certain nombre de signataires de la Charte (parfois l'URSS a refusé d'en faire partie ou a démissionné), ces institutions ont en fait un rôle inégal et parfois dispersé.

3. Un Conseil des tutelles ou *trusteeships* créé par l'Assemblée générale en décembre 1946 à New York (deuxième phase de la première session), est chargé d'administrer ou de surveiller certains territoires : les anciens pays sous mandats de la Société des Nations, s'ils n'ont pas encore reçu l'indépendance ; certains territoires détachés d'États ex-ennemis, après le deuxième conflit mondial et, éventuellement, des territoires qui demanderaient à être mis sous tutelle.

4. La Cour internationale de justice.

5. Un Secrétariat.

L'Assemblée générale

Étudions d'un peu plus près le rôle de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité ; on remarquera que la Charte de l'Organisation des Nations unies, plus réaliste que celle de la Société des Nations, est fondée moins sur une théorie morale et juridique que sur l'équilibre des forces.

L'Assemblée générale est composée des délégués de tous les États membres (cinq au plus par État). Elle exerce le pouvoir suprême en ce sens qu'elle élit les membres non permanents du Conseil de sécurité, ceux de la Cour internationale de justice, ceux du Conseil économique et social, ceux du Conseil de tutelle. Sur proposition du Conseil de sécurité, elle admet les nouveaux membres et exclut ceux qui ont enfreint leurs engagements en ce qui concerne la Charte. Mais sur tous les autres points, son pouvoir est purement consultatif. Elle « étudie », elle « discute » elle « recommande » elle « examine des rapports ». Jamais elle ne décide, au moins à ses débuts. Les « recommandations » de l'Assemblée n'ont d'effet que dans la mesure où son autorité morale impressionne les États intéressés. De plus en plus, la plupart des pays affectent de croire qu'elles représentent l'« opinion publique internationale ». L'Assemblée tient en principe une session annuelle beaucoup plus longue que celles de la SDN et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires convoquées par le secrétaire général, sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des membres des Nations unies. Elle désigne son président pour chaque session.

Le Conseil de sécurité

À côté de l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité joue, en principe, un grand rôle. C'est en lui que réside la véritable puissance de l'Organisation des Nations unies, en vertu de l'article 12 de la Charte. Il est composé de onze membres dont cinq sont des membres permanents. Ceux-ci ont un pouvoir immense, grâce au veto. Autrement dit, pour que le Conseil de sécurité prenne une décision, il faut d'abord l'unanimité des membres permanents (art. 27). Cela s'explique si l'on songe que seul l'accord des grandes puissances peut éviter le déclenchement d'une guerre générale. Mais cela a pour effet de rendre l'Organisation des Nations unies absolument inefficace en cas de conflit entre deux des membres permanents, à moins que l'un d'entre eux ne soit absent le jour où le Conseil prend une décision¹.

Ainsi est reconstitué en apparence, cette fois à l'échelle mondiale, le Directoire des grandes puissances qui avait, en fait, gouverné l'Europe au

1. Voir ci-après, partie I, chap. 2, § IX, en juin-juill. 1950, pour l'affaire de Corée, p. 140-144.

XIX^e siècle, et que l'on avait tenté épisodiquement de rétablir entre les deux conflits mondiaux (« pacte à quatre » de 1933 ; conférence de Munich en 1938).

Le Conseil de sécurité est chargé d'abord de faciliter le règlement pacifique des différends « par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ».

Lorsque la méthode pacifique n'aboutit pas, lorsqu'il y a menace contre la paix ou acte d'agression, le Conseil peut décider des mesures provisoires immédiates (qui ne préjugent en rien des droits des parties intéressées), puis des mesures définitives, destinées à faire exécuter ses décisions. Certaines mesures n'impliquent pas l'emploi de la force armée : interruption partielle ou complète des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques, rupture des relations diplomatiques. D'autres sont d'ordre militaire : démonstrations, blocus, opérations proprement dites. Il les met en œuvre grâce à des « contingents nationaux de forces armées ». On remarquera que le Conseil de sécurité favorise en principe l'établissement d'accords régionaux pourvu qu'ils soient « compatibles avec les buts et les principes des Nations unies ».

Le Conseil de sécurité a donc le pouvoir de prendre des décisions, singulièrement plus efficaces que les simples recommandations de l'Assemblée : il faut, à cet effet, une majorité de 7 voix dont les 5 voix des membres permanents. Tous les membres de l'Organisation des Nations unies s'engagent par la Charte à respecter ses décisions et à les exécuter. Tout État membre ou non membre peut d'ailleurs adresser une « plainte » au Conseil de sécurité. Alors que l'Assemblée n'a en principe qu'une session annuelle, le Conseil siège beaucoup plus souvent, au moins tous les quinze jours. En 1946, on a compté 88 séances.

Le premier secrétaire général fut Trygve Lie, de nationalité norvégienne. Son élection fut le résultat d'un compromis. Le candidat des États-Unis était Lester B. Pearson, sous-secrétaire d'État canadien aux Affaires étrangères. L'URSS avait proposé Stanoye Simitch, ambassadeur de Yougoslavie à Washington, ou à défaut Wincenty Rzymowski, ministre des Affaires étrangères de Pologne. Les deux grandes puissances rejetèrent réciproquement ces candidatures. Les États-Unis proposèrent alors le socialiste norvégien Trygve Lie, que l'URSS accepta immédiate-

ment¹. Il entra en fonction le 2 février 1946, pour cinq ans. Il était assisté d'un personnel nombreux qui s'élevait au 31 décembre 1946, à 2 821 unités. Il siégeait alors à Lake-Success, près de New York. Les deux « langues de travail » étaient le français et l'anglais. L'intervention canadienne à la conférence de San Francisco fut décisive pour que le français jouât ce rôle. Il y avait, d'autre part, cinq « langues officielles » dans lesquelles on traduisait tous les documents : français, anglais, russe, espagnol, chinois.

L'admission de nouveaux membres

La première session de l'Assemblée générale s'ouvrit à Londres du 10 janvier au 14 février 1946 et elle reprit ses travaux en octobre. Chaque année, on eut ainsi une session annuelle partagée en deux. L'assemblée, non sans difficulté, réussit à élire son président, les membres non permanents du Conseil de sécurité et le secrétaire général. Puis se posa le problème des admissions. On avait exclu la possibilité d'admettre l'Espagne tant que celle-ci serait gouvernée par le général Franco. L'article 4 de la Charte prévoyait que chacun des États non membres pourrait poser sa candidature, laquelle serait examinée successivement par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. En 1946, l'Afghanistan, l'Eire, l'Islande, le Portugal, la Suède et la Transjordanie se déclarèrent candidats. Les États-Unis étaient partisans de les admettre tous en bloc. L'URSS mit son veto à l'admission de l'Eire, du Portugal et de la Transjordanie, sous prétexte qu'ils n'entretenaient pas avec elle de relations diplomatiques, en fait parce qu'elle était hostile à des États catholiques (Eire, Portugal) ou liés étroitement à l'Angleterre (Portugal, Transjordanie). L'Afghanistan, la Suède et l'Islande furent par contre admis. Quant au Siam, la France obtint que son admission fût retardée jusqu'au règlement du conflit entre ce pays, le Laos et le Cambodge.

En 1947, outre les trois pays rejetés en 1946, étaient candidats le Yémen, les nouveaux Dominions de l'Inde, du Pakistan et de Ceylan, et les cinq satellites de l'Axe qui avaient signé leurs traités de paix respectifs (Italie, Finlande, Bulgarie, Hongrie, Roumanie). L'URSS soutint aussi la candidature de l'Albanie. Elle proposa l'admission en bloc des cinq

1. Trygve Lie avait été proposé par l'URSS comme candidat à la présidence de l'ONU pour 1946 ; le président élu au scrutin secret fut en fait Paul-Henri Spaak (Belgique).

ex-satellites de l'Axe, espérant ainsi avoir au moins trois, et peut-être quatre nouvelles voix assurées. Les États-Unis refusèrent l'admission de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Hongrie. L'URSS riposta en mettant son veto à l'admission des autres candidats, sauf l'Inde, le Pakistan et le Yémen. Plus tard, les États-Unis et l'Angleterre s'opposèrent à l'admission de la Mongolie extérieure et de la Corée du Nord, l'URSS à l'admission de Ceylan et de la Corée du Sud. Par contre, la Birmanie et l'Indonésie furent admises. L'État d'Israël, reconnu dès le lendemain de sa formation (mai 1948) par les États-Unis et l'URSS, fut également admis. L'Autriche dut attendre jusqu'en 1955 la signature indéfiniment ajournée du « traité d'État » qui réglerait son statut. La Suisse n'avait pas posé sa candidature.

Aux cinquante et un premiers membres, neuf autres seulement avaient été ajoutés en 1948.

Les premières difficultés

L'histoire de l'Organisation des Nations unies pendant ses deux premières années, est extrêmement décevante. Elle montre à quel point la condition essentielle de son fonctionnement, l'unanimité des grandes puissances, était rarement atteinte. Elle a du moins le mérite de nous faire entrevoir quelques-unes des questions qui se posèrent aux diplomates. Dès le début, la Grande-Bretagne et les États-Unis soutinrent une plainte adressée, le 19 janvier 1946, au Conseil de sécurité par le gouvernement iranien, contre l'URSS et sa politique azerbaïdjanaise. Immédiatement, le 21 janvier, l'URSS et l'Ukraine contre-attaquèrent et se plaignirent de la présence des troupes britanniques en Grèce et en Jordanie. Nous étudierons plus loin toutes ces affaires. Nous verrons que leurs solutions ont été trouvées en dehors du Conseil de sécurité, celui-ci, par le jeu du veto, étant incapable de prendre aucune décision.

L'affaire espagnole suscita au début moins de dissensions. Le régime du général Franco était de type « fasciste », longtemps attaché à l'Axe. Pour les États-Unis comme pour l'URSS, le maintien de ce régime était une anomalie. Aussi, la déclaration de Potsdam prévoyait-elle que les « trois gouvernements [...] ne favoriseront pas une candidature proposée par le présent gouvernement espagnol qui, ayant été fondé avec l'aide des puissances de l'Axe, ne possède pas, en raison de ses origines, de sa nature, de ses actions passées et de son association étroite avec les États agresseurs, les qualifications nécessaires pour justifier son appartenance

(à l'ONU) ». En décembre 1945, le gouvernement français proposa aux grandes puissances occidentales de prendre des mesures destinées à favoriser le remplacement de Franco par un régime démocratique. Les Anglo-Saxons refusèrent une intervention dans les affaires intérieures du pays, mais admirèrent que des conversations eussent lieu sur ce problème. Le gouvernement français, prenant prétexte d'exécutions politiques en Espagne, ferma ses frontières et rompit les relations commerciales. Puis en mars, un communiqué franco-anglo-américain condamna moralement le régime espagnol et invita le peuple espagnol à établir un nouveau régime politique.

L'Assemblée des Nations unies, dès février 1946, adopta une résolution proposée par Panama, recommandant la non-admission de l'Espagne à l'Organisation des Nations unies. En avril 1946, la Pologne, appuyée par la France, demanda au Conseil de sécurité d'étudier le problème espagnol et d'inviter les États membres à rompre leurs relations diplomatiques avec l'Espagne franquiste. Le Conseil ne put aboutir et raya la question de son ordre du jour. L'Assemblée générale s'en saisit alors et, le 12 décembre 1946, recommanda de ne pas admettre l'Espagne dans les organismes internationaux et de ne pas maintenir dans ce pays de missions diplomatiques. Cette recommandation restera en vigueur jusqu'en 1950. L'Assemblée refusa d'aller plus loin et de voter, comme la Pologne et les autres démocraties populaires le suggéraient, un ensemble de sanctions économiques. Rapidement, les États sud-américains proposèrent au contraire la reprise des relations diplomatiques avec ce pays. En 1956, l'Espagne sera même admise aux Nations unies.

Signalons encore la plainte anglaise à l'égard de l'Albanie. En octobre 1946, des navires de guerre anglais furent endommagés dans le canal de Corfou par des mines qui, estimait-on en Angleterre, avaient été posées par ordre du gouvernement albanais. En janvier 1947, l'Angleterre adressa une plainte au Conseil de sécurité. Celui-ci nomma une commission qui fit un rapport et recommanda aux deux pays de soumettre leur différend à la Cour internationale de justice de La Haye (9 avril 1947). Elle reconnut, le 9 avril 1949, la responsabilité du gouvernement albanais.

Le problème de l'énergie atomique

Le problème de l'énergie atomique ne fut pas davantage résolu. Truman, Mackenzie King, Premier ministre du Canada, et Attlee se réunirent du 11

au 15 novembre 1945 à Washington ; étant les chefs des gouvernements des trois États possesseurs alors du secret atomique, ils suggérèrent une action internationale pour empêcher l'usage de la bombe et encourager au contraire l'utilisation industrielle de l'énergie atomique.

Dès le 24 janvier 1946, l'Assemblée générale approuva à l'unanimité la création d'une Commission de l'énergie atomique. Mais, sur les méthodes à appliquer, l'on ne réussit pas à se mettre d'accord. Le délégué américain Baruch, sous l'inspiration du « rapport Lilienthal » au Département d'État, publié en mars 1946, proposa en juin la création d'une Autorité de développement atomique chargée de contrôler toute la production des minerais radioactifs et leur utilisation. Cette autorité aurait un droit de contrôle absolu sur toutes les nations, contrôle qui ne pourrait être entravé par le veto des grandes puissances.

Au contraire, Gromyko, délégué russe, proposa (4 juillet) qu'aucune autorité spéciale ne fût créée, mais que le contrôle dépende du Conseil de sécurité, où chacun des Grands est muni du droit de veto (les Soviétiques n'en profiteraient-ils pas pour interdire toute inspection sur leurs territoires ?). Au surplus, une convention internationale mettrait la bombe atomique hors la loi et les stocks seraient détruits dans les quatre-vingt-dix jours. Évidemment, cette mesure affecterait seulement les États-Unis, uniques possesseurs en 1946 de quelques bombes A. Enfin, le secret atomique serait communiqué à toutes les Nations unies.

Dans l'intervalle, en mars 1946, on apprit que des délits d'espionnage avaient été découverts à Ottawa. Le gouvernement canadien demanda le rappel de l'attaché militaire soviétique. Ainsi, l'atmosphère dans laquelle se poursuivirent les travaux de la commission était extrêmement lourde, et les deux plans américain et soviétique ne firent pas autre chose que de traduire la méfiance réciproque entre les deux pays ; les rapports de la commission de l'énergie atomique, en 1946 et en 1947, n'aboutirent à aucun résultat. Ils furent votés par 10 voix et deux abstentions (Russie et Pologne). Au début de 1948, la France suggéra l'ajournement *sine die* de la commission de l'énergie atomique.

II. L'occupation de l'Allemagne

Dès l'époque de la guerre, les trois leaders des belligérants s'étaient occupés du sort futur de l'Allemagne. Trois problèmes principaux se

posaient ; celui de l'occupation, celui des réparations, celui d'un éventuel démembrement de l'Allemagne.

La Commission consultative européenne (EAC)

À la conférence de Moscou, en octobre 1943, Cordell Hull, Eden et Molotov échangèrent quelques vues sur le problème, et il fut décidé, nous l'avons dit, de créer, une Commission consultative européenne (*European Advisory Commission*); siégeant à Londres et chargée de proposer aux trois gouvernements les termes de la capitulation allemande et les principes de la politique alliée en Allemagne. L'EAC, dont l'initiative était très limitée, se réunit officiellement pour la première fois le 14 janvier 1944. William Strang y représentait le Royaume-Uni, Fedor T. Guşev l'Union soviétique et John G. Winant les États-Unis. La délégation américaine y fut moins active que celles des deux autres alliés, faute d'instructions suffisamment précises. Celles-ci devaient être élaborées par un *Working Security Committee*, composé de fonctionnaires du Département d'État, de la Marine et de la Guerre. L'obstruction exercée par ces derniers, qui estimaient que les problèmes d'occupation étaient « purement militaires », aboutit à paralyser le comité. Seul le projet de reddition sans condition, adopté par l'EAC le 25 juillet 1944, fut d'inspiration américaine.

L'établissement des zones d'occupation

L'Angleterre prit l'initiative en proposant, le 15 janvier 1944, un accord sur les zones d'occupation. Les Soviétiques recevraient le Mecklembourg, la Poméranie, le Brandebourg, la Saxe-Anhalt, la Thuringe et les territoires situés plus à l'est, soit 40 % du territoire, 36 % de la population et 33 % des ressources économiques. Berlin constituerait un îlot à part, réparti lui-même en trois zones d'occupation. Les Britanniques occuperaient le nord-ouest de l'Allemagne — y compris la riche zone industrielle de la Ruhr. Les Américains, le sud, et notamment tous les territoires limitrophes de la France. Très vite, l'URSS accepta ce projet (18 février 1944). Mais le président Roosevelt, inquiet de voir les États-Unis écartés de la Ruhr et les troupes américaines obligées de compter, pour leurs communications, sur les seuls chemins de fer et routes françaises, proposa d'invertir les zones britannique et américaine. À la fin de juillet, le partage en zones était effectué, pour l'Allemagne et pour Berlin, mais le problème restait cependant de savoir quelle serait la zone améri-

caine et quelle serait la zone britannique. Le président Roosevelt ne se décida à accepter la zone sud qu'en février 1945 à la conférence anglo-américaine de Malte, avec deux modifications :

— la Sarre et le Palatinat sur la rive gauche du Rhin, en bordure de la France, seraient transférées à la zone anglaise tandis que la Hesse-Cassel et la Hesse-Nassau feraient partie de la zone américaine ;

— les troupes américaines auraient accès aux ports du nord-ouest de l'Allemagne, en zone britannique.

La France, puissance occupante

D'autre part, lors de la visite de Churchill et Eden à Moscou, en octobre 1944, il fut décidé que la France, récemment libérée serait invitée à faire partie de l'EAC. Cette décision fut rendue publique le 11 novembre, et la France participa aux travaux dès le 27 novembre. Quelques jours auparavant, le 14, l'accord sur les trois zones avait été signé.

Restait à résoudre un problème très complexe, dont nous avons déjà parlé : la France serait-elle admise à occuper une zone de l'Allemagne, sur un pied d'égalité avec les trois grands alliés ? Churchill réussit à entraîner l'adhésion du président des États-Unis, et, après de longues discussions, celle de Staline, à la conférence de Yalta (février 1945). « La France, dit le procès-verbal de cette conférence, si elle le désire, sera invitée par les trois puissances à occuper une zone et à participer en tant que quatrième membre, à la commission de contrôle. La délimitation de la zone française sera décidée par les quatre gouvernements intéressés par l'intermédiaire de leurs représentants au Comité consultatif européen. » Une commission centrale de contrôle formée par les chefs suprêmes des quatre zones alliées siégerait à Berlin.

Il ne fut pas trop difficile de fixer la part de la zone britannique qui serait attribuée à la France : Sarre, Palatinat et une importante fraction de la Rhénanie méridionale ; on eut plus de peine pour prélever une partie de la zone américaine. La délégation française réclamait non seulement le pays de Bade et le Wurtemberg, mais aussi la Hesse-Cassel et la Hesse-Nassau. Les Américains refusèrent. La France ne reçut qu'une partie du pays de Bade et du Wurtemberg, l'autoroute Ulm-Stuttgart-Karlsruhe restant en zone américaine. Les *Länder* (provinces) existants étaient donc démembrés, sans tenir compte des frontières historiques. C'est le 5 juin que fut publiée la déclaration des Alliés sur la prise du pouvoir suprême

en Allemagne. Pour la zone française de Berlin, les Soviétiques refusèrent catégoriquement de céder aucune portion de leur zone. La zone française fut uniquement prélevée sur les secteurs anglais et américain.

Cependant une difficulté de dernière heure avait été soulevée par les Britanniques. Le 21 avril, trois semaines avant la reddition sans condition de l'Allemagne, Churchill proposa au président Truman de faire avancer les troupes anglo-américaines le plus loin possible à travers la future zone soviétique et d'occuper des territoires de cette zone, de façon à faire pression sur les Soviétiques pour qu'ils précisent leur position à l'égard de l'Allemagne. On n'évacuerait ces régions qu'une fois munis de substantielles garanties des Russes quant à l'avenir économique et politique de leur zone. Le président Truman refusa de prendre une mesure qui serait fatale à la confiance mutuelle entre alliés, et Churchill finit par céder. Ainsi l'occupation de l'Allemagne était-elle pleinement organisée avant la réunion des trois Grands en juillet-août 1945. À Potsdam, l'URSS proposa de détacher de l'Allemagne d'importants territoires : la Prusse orientale serait partagée entre l'URSS et la Pologne. Tous les territoires situés à l'est d'une ligne Oder-Neisse seraient cédés à la Pologne. Au total, 24 % du territoire allemand de 1936 seraient ainsi retirés à l'Allemagne. Les Anglo-Saxons refusèrent de reconnaître cette amputation comme définitive. Toutefois, en ce qui concerne la Prusse orientale, ils déclarèrent qu'ils soutiendraient le point de vue soviétique lors des négociations du traité de paix.

Les revendications territoriales

À côté de ces annexions « provisoires », plusieurs pays émirent des revendications. Le Danemark réclama une garantie pour les minorités du Slesvig. Les Pays-Bas revendiquèrent 1 750 km² peuplés de 119 000 habitants et en particulier l'île de Borkum, qui leur permettrait de contrôler l'Ems, de nouveaux gisements de pétrole près de Bentheim et un nouveau gisement de charbon près d'Aix-la-Chapelle. La Belgique et le Luxembourg réclamèrent de petites rectifications de frontière. La Pologne voulait Francfort-sur-l'Oder, Goerlitz et toute l'île d'Usedom. La Tchécoslovaquie, qui expulsait les populations allemandes de la région des Sudètes, aurait voulu un certain nombre de villes qui se trouvaient dans le nouveau territoire polonais. Elle abandonnera ses prétentions après le traité polono-tchèque du 10 mars 1947. Le 10 septembre 1945, le général de

Gaule précisa le programme français. Il réclamait que la Rhénanie, c'est-à-dire la rive gauche du Rhin, fût définitivement séparée de l'Allemagne et placée sous le contrôle stratégique et politique de la France, de l'Angleterre, de la Belgique et des Pays-Bas. La Rhénanie pourrait être divisée en plusieurs territoires, lesquels recevraient graduellement leur autonomie. Quant à la Ruhr, elle serait détachée de l'Allemagne et « internationalisée ». Dès le 2 mai 1946, Georges Bidault, lors d'une conférence de presse, indiqua quelle serait la position de la France à l'égard de l'Allemagne : « Les ressources de la Ruhr doivent être enlevées au potentiel de guerre allemand et être soumises à un régime international... En ce qui concerne la Rhénanie, la France estime de son devoir, pour son propre avenir, de contrôler ces territoires afin que ce chemin d'invasion soit fermé à jamais. » À propos de la Sarre, le gouvernement français n'avait pas encore pris position, mais Bidault déclara à son sujet : « Ceux qui seraient sous le contrôle français n'auraient pas à s'en plaindre. »

Très rapidement la France précisa sa politique à l'égard de la Sarre. Elle réclama le détachement économique de ce pays. Le 19 juillet 1946, elle rattacha à la Sarre 79 communes agricoles dans le voisinage de Trèves et de la frontière luxembourgeoise. Cette annexion ne sera pas entièrement maintenue à la suite de représentations anglaises et américaines. La politique sarroise de la France fut soutenue par les Occidentaux seuls lors des discours de Bevin aux Communes le 4 juin 1946 et du secrétaire d'État Byrnes le 6 septembre à Stuttgart : « Les États-Unis ne pensent pas qu'ils puissent s'opposer à la France, envahie trois fois par l'Allemagne en soixante-dix ans, lorsqu'elle revendique le territoire de la Sarre dont l'économie a été longtemps étroitement liée à celle de la France. » Forte de ces approbations, le 22 décembre 1946, la France isola la Sarre du reste de sa zone d'occupation par un cordon douanier.

Notons que Berlin était placé sous un régime particulier. La ville et ses faubourgs étaient enclavés dans la zone d'occupation soviétique, mais n'en faisaient pas partie. La ville était divisée en quatre zones occupées militairement par chacune des quatre puissances.

Les problèmes politiques

Les problèmes qui se posaient aux puissances occupantes étaient très complexes. Nous distinguerons :

— les problèmes politiques (élaboration d'un traité de paix, fusion entre les diverses zones, élaboration d'un système gouvernemental allemand) ;

— les problèmes économiques : réparations, niveau de l'industrie allemande.

Pour chacun de ces problèmes les attitudes des quatre puissances occupantes furent différentes.

Les problèmes politiques ne trouvèrent pas de solution d'ensemble par suite de l'impossibilité dans laquelle furent les grandes puissances d'aboutir à un traité de paix. La négociation du traité de paix était subordonnée au problème de savoir si l'on créerait une administration centrale allemande. Le gouvernement américain y était très disposé. La Grande-Bretagne et la Russie l'admettaient. Le gouvernement français s'y opposa formellement (décembre 1945). Il semble que la conférence des trois Grands, contrairement à la France, n'ait pas traité du problème allemand. Le secrétaire d'État américain Byrnes l'a affirmé dans sa conférence de presse du 31 décembre 1945. Conformément à l'accord de Potsdam, une réunion des quatre ministres des Affaires étrangères fut organisée à Paris à partir du 25 avril 1946. On y discuta principalement des traités de paix avec les satellites de l'Axe. À partir du 15 mai, on aborda les problèmes allemands et Bidault exposa le point de vue français. Mais dès le 16 mai le conseil des Quatre s'ajournera au mois de juin. Il tint alors séance du 15 juin au 12 juillet. On n'y discuta du problème allemand que les trois derniers jours. Pour la première fois, Molotov s'y prononça clairement en faveur de l'unification de l'Allemagne et prit aussi position contre la thèse française. Au nom des décisions de Potsdam, il s'opposa, le 12 juillet, aux revendications françaises sur la Sarre. Il s'opposa également à l'unification économique de l'Allemagne souhaitée par les Anglo-Américains. Leurs zones d'occupation, suffisantes au point de vue agricole, leur coûtaient alors par an : 200 millions de dollars (Américains) et 300 millions de dollars (Anglais) alors que la zone russe se suffisait à 91 % et la zone française en totalité. Les Anglais et les Américains décidèrent alors d'agir séparément et d'unifier économiquement leurs deux zones à dater du 1^{er} octobre 1946. Le 6 septembre, dans un grand discours prononcé à Stuttgart, Byrnes se déclara favorable à une rapide unification de l'Allemagne : « Le peuple américain, dit-il, veut remettre le gouvernement de l'Allemagne aux Allemands... Le peuple

américain désire aider les Allemands à regagner une place honorable parmi les nations libres et pacifiques. » Le 3 octobre, à Paris, il nuança quelque peu son attitude et déclara que le futur État allemand devrait être fédéral. Il proposa un traité entre les quatre puissances occupantes garantissant le désarmement et la démilitarisation de l'Allemagne pour quarante ans. La position russe fut définie le 23 octobre par Staline au cours d'une interview. Elle était « basée principalement sur la démilitarisation et la démocratisation de ce pays ». Staline se prononça pour une unification politique.

Une nouvelle session du Conseil des Quatre se tint à New York à partir du 4 novembre 1946 et l'on y discuta des problèmes allemands à partir du 20. On n'aboutit à aucun résultat positif. Il fut simplement décidé que la prochaine session consacrée au traité allemand se tiendrait à Moscou à partir du 10 mars 1947. Nous en parlerons ci-dessous.

Les problèmes économiques

Sur le plan économique, le principal problème était celui des réparations. La conférence de Yalta en avait admis le principe ; celle de Potsdam en précisa les modalités. Une Commission des réparations à laquelle la France fut invitée devait se réunir à Moscou. Elle siégea du 9 novembre au 21 décembre 1945 et son acte final fut signé le 14 janvier 1946 à Paris.

L'expérience consécutive à la Première Guerre mondiale avait fait rejeter le principe de réparations de longue durée prélevées sur la production courante. On décida au contraire d'utiliser celle-ci pour équilibrer la balance commerciale allemande et de prélever les réparations sur le potentiel industriel, principalement par le moyen de démontages d'usines. Une Agence interalliée des réparations, siégeant à Bruxelles, et présidée par un Français, Jacques Rueff, était chargée de coordonner ces prélèvements et de résoudre les problèmes infiniment complexes qu'ils posaient. Il fut décidé que l'URSS aurait 50 % du chiffre total, 45 % étant prélevés dans sa propre zone, à quoi s'ajouteraient 5 % sur le total prélevé dans les autres zones. En fait, l'URSS adopta dans sa zone plusieurs politiques successives : jusqu'en mars 1946, des transferts massifs d'usines qui ne s'opérèrent pas sans difficulté ; puis, à cette date le gouvernement russe renonça au démontage de 3 800 usines. En octobre, après l'échec du parti socialiste unifié aux élections, les transferts d'usines de mécanique de précision et d'optique prirent et cette fois de nom-

breux ouvriers, considérés comme volontaires, furent emmenés avec les machines. Puis le 11 janvier 1947, cette opération fut brusquement interrompue. Les Russes, d'autre part, exploitaient à leur profit un bon nombre des usines de leur zone.

Le niveau de l'économie allemande fut fixé le 28 mars 1946 par le Conseil de contrôle allié à 55 % de la production allemande de 1938. Pour la production de l'acier, en 1946, on s'arrêta au chiffre annuel provisoire de 5 800 000 tonnes. Mais tout fut remis en question par le fait que les Russes tendaient de plus en plus à prélever une partie de leurs réparations sur la production courante de leur zone. Par protestation, en mai, les Anglo-Américains suspendirent la livraison à l'URSS d'usines prélevées dans leurs zones au titre de réparations. Ils ne consentirent à reprendre momentanément ces livraisons que le 13 novembre.

De son côté, la France, en partie ruinée, réclamait une application stricte du plan des réparations. D'autre part, l'Angleterre, ayant momentanément cessé d'être exportatrice de charbon, le principal fournisseur de la France était les États-Unis, dont le charbon était coûteux et payable en dollars, devise rare. La France réclamait donc au titre des réparations une part accrue du charbon de la Ruhr. Au contraire, les Anglo-Américains, désireux de diminuer le déficit de leurs zones, déficit qui était à leur charge, étaient favorables à des concessions sur le plan des réparations. Neuf mois après Potsdam, 143 usines seulement des zones occidentales avaient été attribuées à 18 nations bénéficiaires. D'autre part, ils étaient peu disposés à augmenter la part française de charbon allemand. Il fallut attendre la conférence de Moscou, au printemps 1947, pour que le problème fût résolu de façon satisfaisante.

III. Les traités avec les satellites de l'Allemagne

La procédure de la négociation

Les « satellites » de l'Allemagne, selon la définition de l'époque, étaient au nombre de cinq : l'Italie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et, bien qu'elle n'eût pas été « alliée » à l'Allemagne, la Finlande.

Le communiqué final de la conférence de Potsdam annonça que le Conseil des ministres des Affaires étrangères serait immédiatement chargé d'élaborer les traités avec les satellites de l'Axe : « Pour chacune de ces tâches, le Conseil sera composé de membres représentant les États

qui furent signataires des conditions de reddition imposées à l'État ennemi en cause. Pour le règlement de paix avec l'Italie, la France sera considérée comme une signataire des conditions de reddition de l'Italie. D'autres membres seront invités à participer lorsque des questions les concernant directement seront discutées. » Ce texte suscita immédiatement des protestations françaises puisqu'il excluait la France de la négociation des traités de paix avec la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie et la Finlande.

Le problème de Tanger

Avant d'étudier les négociations, notons que l'Espagne qui, sans avoir déclaré la guerre, s'était rangée moralement dans le camp allemand, fut invitée à évacuer Tanger qu'elle avait occupé le 10 juin 1940. Cette décision fut prise en 1945 à la conférence de Potsdam. Celle-ci convoqua une conférence sur Tanger, laquelle se réunit à Paris entre le 11 août et le 4 septembre avec des représentants français, britanniques, américains et soviétiques. L'Espagne n'y avait pas été invitée malgré ses protestations. Le communiqué final somma le gouvernement espagnol d'évacuer la zone de Tanger et fixa un régime provisoire : les droits souverains du sultan du Maroc y seraient rétablis et l'Administration internationale, créée en 1923, remise en place avec une différence toutefois : elle comprendrait ultérieurement des représentants américains et soviétiques. L'évacuation fut immédiatement entreprise par les Espagnols. L'URSS réclama de plus que l'Espagne fût exclue du gouvernement de Tanger. Mais les Espagnols constituent la majorité de la population européenne de cette ville, et l'Espagne lui fournit son ravitaillement. Les trois délégations occidentales refusèrent d'accepter cette exclusion et convinrent seulement de ne pas inviter l'Espagne franquiste à la conférence qui rédigerait les statuts définitifs et qui devait se tenir dans les six mois. En fait, cette conférence ne fut jamais réunie et le statut provisoire resta en vigueur.

L'élaboration des traités

L'élaboration des traités avec les satellites de l'Allemagne s'opéra en une série de conférences internationales : la conférence de Londres (septembre-octobre 1945) ; la conférence des trois Grands réunie à Moscou en décembre 1945 ; on y décida que les États-Unis seraient exclus des

négociations avec la Finlande, de même que la France l'était des négociations avec tous les ex-satellites, Italie exceptée. La conférence des suppléants se réunit à partir du 18 janvier 1946 et s'occupa du traité de paix avec l'Italie ; le Conseil des Quatre se tint à Paris en avril et mai, puis en juin et juillet 1946 ; enfin la conférence de Paris, du 29 juillet au 15 octobre, groupa les vingt et un pays qui avaient contribué à la victoire sur l'Allemagne. Les cinq nations vaincues envoyèrent également des délégués qui furent convoqués pour faire entendre leurs réclamations. Nous n'entrerons pas dans le détail très complexe des négociations. Nous examinerons seulement leurs résultats et les clauses des traités de paix, qui furent mises au point par le Conseil des Quatre, réuni à New York à partir du 4 novembre. La signature des cinq traités eut lieu solennellement à Paris le 10 février 1947, après que les cinq pays vaincus eurent été à nouveau entendus.

Le traité italien

En ce qui concerne l'Italie, le traité avait été précédé de diverses décisions. Dès le 28 février 1945, un échange de lettres franco-italien avait mis fin au statut privilégié dont jouissaient les Italiens de Tunisie depuis l'accord de 1896. La France avait fait connaître, en mai, ses revendications territoriales. Celles-ci ne portaient pas sur le Val-d'Aoste, (dont la population est en majorité de langue française), comme le bruit en avait couru dans la presse anglaise ; elles étaient beaucoup plus modestes. Quelques rectifications de frontière au Petit Saint-Bernard, au Mont-Cenis et dans la zone qui domine Briançon (le Chaberton) et l'annexion de deux villages près du massif du Mercantour, dans la vallée de la Haute-Roya, Tende et La Brigue (550.km² et 5 500 habitants), à supposer que la population de ces agglomérations acceptât l'annexion. Des plébiscites eurent lieu en octobre 1947 et donnèrent 2 603 voix pour la France et 218 pour l'Italie (soit 91 % pour la France). Plus de 130 familles avaient au préalable quitté la région pour s'établir en Italie. L'Autriche avait des prétentions sur la région du Haut-Adige ou Tyrol méridional, autrichien jusqu'en 1919, mais celles-ci ne furent pas retenues. Plus important fut le démembrement de l'Italie dans la région de la Vénétie julienne. Les troupes yougoslaves occupaient presque toute la région. Elles durent évacuer Trieste en juin 1945 à la suite d'une forte pression anglo-américaine. Les Anglo-Saxons, qui occupaient Trieste, soutenaient l'Italie ; l'URSS défendait les

revendications yougoslaves, lesquelles s'étendaient à toute la Vénétie julienne y compris Trieste. On adopta finalement un compromis sur la base de la « ligne française » suggérée par Georges Bidault : l'Italie gardait la vallée du Kanal, Gorizia et Monfalcone. Trieste et le territoire avoisinant (zone A occupée par les Britanniques et les Américains, avec Trieste, et zone B occupée par les Yougoslaves) auraient un statut international. Un gouverneur serait nommé par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies après consultation avec les gouvernements italien et yougoslave. Il choisirait les membres du Conseil de gouvernement parmi les résidents de Trieste. Des élections auraient lieu quatre mois au plus tard après la ratification du traité. En fait, le Conseil de sécurité ne put jamais parvenir à un accord sur la nomination du gouverneur de Trieste. Les troupes britanniques et américaines continuèrent à occuper la ville même de Trieste et la « zone A » du territoire ; les troupes yougoslaves restèrent en « zone B ». Le 20 mars 1948 à la veille des élections italiennes du 18 avril, les trois gouvernements français, anglais et américain publièrent une « Déclaration tripartite » proposant à l'URSS le retour du territoire libre de Trieste à l'Italie. L'URSS s'y opposa et, naturellement, la Yougoslavie ; le *status quo*, c'est-à-dire le régime d'occupation militaire, fut maintenu.

Le traité de paix avec l'Italie comportait également des stipulations concernant les réparations. Un accord italo-américain du 14 août 1947 atténua quelque peu les clauses du traité. Les biens des Italiens aux États-Unis leur étaient restitués. De même, les navires italiens confisqués par les États-Unis. On estime à 140 000 tonneaux le total des navires ainsi regagnés par l'Italie. Les États-Unis renonçaient également à demander le remboursement des dettes de guerre italiennes. La Grande-Bretagne imita les États-Unis et renonça à la part de navires qui lui était allouée par les traités de paix. Quant à l'URSS, elle prit livraison des navires et mit son veto à l'admission de l'Italie aux Nations unies. Les troupes terrestres, l'aviation et la marine italienne étaient limitées.

L'Italie perdait naturellement l'Albanie qui redevenait indépendante, ainsi que l'Éthiopie. De même, elle cédait Rhodes et le Dodécannèse à la Grèce. En ce qui concerne les colonies d'avant 1936 (Libye, Érythrée, Somalie), l'on n'aboutit à aucun accord. Il fut convenu qu'un an après la mise en vigueur du traité de paix avec l'Italie, la question serait soumise à l'Organisation des Nations unies. Nous en parlerons ci-après.

Le traité roumain

La Roumanie était, depuis le 12 septembre 1944, sous le régime de l'armistice de Moscou et occupée par les troupes soviétiques. Elle était gouvernée par le bloc des partis démocratiques où les communistes avaient une influence prépondérante et le coup d'État de février 1945 leur permit d'établir un régime de démocratie populaire. À la suite d'un accord de mai 1945, l'économie roumaine fut largement associée à l'économie soviétique. Lors de la conférence de Moscou, en décembre 1945, les Anglais et les Américains acceptèrent de reconnaître le gouvernement roumain de Groza, quoiqu'il n'y eût pas eu dans le pays d'élections libres. Le roi Michel craint d'abdiquer. Le Conseil des Quatre, réuni à Paris, réussit à se mettre d'accord sur les nouvelles frontières roumaines¹. Les frontières roumano-soviétiques restaient celles du 28 juin 1940, c'est-à-dire que l'URSS gardait la Bessarabie et la Bukovine du Nord. D'autre part, l'accord russo-tchécoslovaque du 29 juin 1945, cédant la Ruthénie subcarpathique à l'URSS, allongeait vers l'ouest la frontière commune entre Roumanie et URSS. L'arbitrage de Vienne du 30 août 1940 était déclaré nul. La Roumanie récupérait toute la Transylvanie, et sa frontière avec la Hongrie redevenait celle du 1^{er} janvier 1938. Un accord particulier roumano-bulgare laissait à la Bulgarie la Dobroudja méridionale, déjà cédée pendant la guerre à la suite d'une forte pression allemande (traité de Craïova, 7 septembre 1940). La Roumanie ne donnait donc plus sur la mer que par une zone étroite, et l'URSS détenait une partie des bouches du Danube.

Sur le plan politique, la Roumanie s'engageait à assurer à toutes personnes « la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », et à ne faire aucune discrimination entre ses ressortissants. Son armée de terre serait réduite à 120 000 hommes, son artillerie de DCA à 5 000 hommes, la marine à 5 000 hommes avec 15 000 tonnes,

1. Stephan Kertesz, qui fut secrétaire général de la délégation hongroise envoyée à Paris pour le traité de paix, puis ministre de Hongrie à Rome jusqu'en 1947, montre dans son livre, *Diplomacy in a Whirlpool*, p. 181-185, que le gouvernement hongrois, lors d'une visite de plusieurs de ses membres faite à Moscou en avril 1946, avait cru obtenir l'appui de Staline et de Molotov dans ses revendications à l'égard de la Roumanie, à savoir un territoire de 22 000 km² sur le total de 104 000 km² cédés à la Roumanie par le traité de Trianon. Il ne tarda pas à perdre ses illusions.

l'aviation à 3 000 hommes et 100 avions de combat. Les forces alliées évacueraient la Roumanie dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

Mais l'Union soviétique se réservait le droit de « conserver en territoire roumain les forces armées qui pourront lui être nécessaires pour le maintien des lignes de communication de l'armée soviétique avec la zone soviétique d'occupation en Autriche ».

La Roumanie paierait 300 millions de dollars de réparations à l'URSS à partir du 12 septembre 1944. L'URSS entrerait en possession des avoirs allemands en Roumanie. Les biens alliés, notamment ceux des compagnies pétrolières, seraient remis à leurs anciens propriétaires ou bien ceux-ci percevraient une indemnité. Quant à la navigation sur le Danube, elle serait libre et ouverte aux ressortissants de tous les États. Mais une conférence internationale devait se réunir six mois après l'entrée en vigueur des traités pour établir un nouveau régime de navigation. La thèse occidentale : maintenir au Danube son caractère international, était en compétition avec la thèse soviétique : confier le statut de la navigation danubienne aux États riverains.

Le traité bulgare

La Bulgarie, après avoir combattu aux côtés de l'Allemagne, avait signé un armistice avec l'URSS, l'Angleterre et les États-Unis « agissant au nom de toutes les Nations unies » et avait ensuite pris, comme sa voisine du nord, une part active dans la guerre contre l'Allemagne. Ses frontières demeuraient celles du 1^{er} janvier 1941, c'est-à-dire qu'elle gardait le sud de la Dobroudja. Ses revendications sur les rives de la mer Égée et la Thrace occidentale n'étaient pas retenues, mais réciproquement, celles de la Grèce sur des territoires bulgares situés au nord-est de la Thrace ne l'étaient pas davantage. Les clauses politiques du traité étaient analogues à celles du traité avec la Roumanie. Les clauses militaires prévoyaient la limitation des effectifs : 55 000 hommes pour l'armée de terre, 1 800 pour la DCA, 3 500 pour la marine avec 7 250 tonnes de navires, 5 200 pour l'aviation, avec 70 avions de combat. La Bulgarie ne pourrait construire de fortifications permanentes au nord de la frontière grecque. Les forces alliées en Bulgarie seraient retirées dans les quatre-vingt-dix jours à partir de l'entrée en vigueur du traité. La Bulgarie paierait des réparations à la Grèce (45 millions de dollars) et à la Yougoslavie (25 millions de dollars).

Les clauses économiques étaient à peu près analogues à celles du traité avec la Roumanie.

Le régime politique bulgare, comme celui de la Roumanie, était dirigé par un Front patriotique dominé par les communistes. Un plébiscite, en septembre 1946, mit fin à la monarchie, et le jeune roi Siméon partit en exil avec sa mère. L'influence prépondérante appartenait à Dimitrov, ancien membre du Komintern.

Le traité hongrois

La Hongrie ne rompit les relations diplomatiques avec l'Allemagne que le 28 décembre 1944. En fait, nous l'avons vu, elle était occupée par l'Allemagne depuis le 19 mars de la même année. Après les événements d'octobre 1944, les Allemands avaient emmené Horthy en Allemagne et un gouvernement proallemand patronné par le parti fasciste de la Croix fléchée et dirigé par Szalasi fut établi dans la zone que les Allemands occupèrent jusqu'en avril 1945. Un gouvernement favorable à la Russie s'était constitué le 22 décembre 1944 à Debreczen, dans la zone occupée par les Russes. Il ne signa l'armistice avec l'URSS, l'Angleterre et les États-Unis que le 20 janvier 1945. Aussi les clauses territoriales du traité furent-elles nettement plus dures que pour les autres pays « satellites ». Les frontières avec l'Autriche et la Yougoslavie redevaient celles qui existaient au 1^{er} janvier 1938. Avec l'URSS, la frontière hongroise serait celle de l'ancienne Ruthénie subcarpathique, annexée par les Soviétiques. Une demande hongroise de rectification de frontière dans cette zone fut rejetée. En ce qui concerne la Tchécoslovaquie, les décisions du « premier arbitrage de Vienne » du 2 novembre 1938 étaient annulées, et, par conséquent, toute la partie sud de la Slovaquie revenait à la Tchécoslovaquie. De plus, la Hongrie cédait à la Tchécoslovaquie les villages de Horvalhjarfahn, Oroszvar et Dunascun, au voisinage de la frontière autrichienne. Les clauses politiques du traité étaient analogues à celles des deux précédents. Sur le plan militaire, l'armée de terre, y compris la DCA et la flotille fluviale, était limitée à 65 000 hommes, l'aviation à 5 000, avec 70 avions de combat au maximum. Les forces alliées seraient retirées dans un délai de quatre-vingt-dix jours, « l'Union soviétique se réservant le droit de conserver en territoire hongrois les forces armées qui pourront lui être nécessaires pour le maintien des lignes de communication de l'armée soviétique avec la zone soviétique d'occupation en Autri-

che ». Les réparations s'élèveraient à 300 millions de dollars, payables en huit ans à dater du 20 janvier 1945, dont 200 millions de dollars pour l'URSS et 100 millions pour la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Contrairement à ce qui se produisit en Pologne, Roumanie et Bulgarie, les élections générales du 5 novembre 1945 furent à peu près libres. Elles donnèrent une grosse majorité au parti des petits propriétaires et les communistes n'obtinrent que 17 % des voix.

Le problème des Hongrois de Slovaquie

Un problème annexe était posé par la volonté de la Tchécoslovaquie d'expulser de Slovaquie les habitants de langue hongroise. Réciproquement, les Slovaques de Hongrie pourraient regagner la Tchécoslovaquie. En fait, sur 650 000 Hongrois, 200 000 seulement désiraient partir. Les autres préférèrent rester en Slovaquie. Après d'assez longues et difficiles négociations, menées principalement à Prague, le gouvernement hongrois, soumis à une forte pression des Russes, signa le 27 février 1946, un accord sur l'échange de populations. D'après cet accord, un nombre égal de Hongrois et de Slovaques devait être échangé entre les deux pays, mais les Slovaques seraient uniquement « volontaires » ; les Hongrois seraient désignés par le gouvernement tchécoslovaque. De plus, celui-ci pourrait expulser vers la Hongrie les Hongrois de Slovaquie considérés comme « grands criminels de guerre ». En fait, le gouvernement tchécoslovaque, résolu à « slaviser » le pays, traita durement les Hongrois de Slovaquie et confisqua les biens de la plupart d'entre eux. Il élargit aussi considérablement la notion de « grand criminel de guerre ». La Hongrie expulsait de son côté les Allemands résidant sur son territoire (Schwabben).

Le rapprochement russo-tchécoslovaque

À ces traités de paix, il faut ajouter diverses autres décisions concernant l'Europe centrale et orientale. L'une des principales est la politique de rapprochement entre l'URSS et la Tchécoslovaquie reconstituée. Le président Benès avait repris les relations diplomatiques avec Moscou dès juillet 1941, et signé avec ce pays un traité d'alliance. Il avait acquis la conviction que Munich, la guerre et la catastrophe européenne provenaient uniquement de l'hostilité de l'Europe occidentale à l'égard de la Russie. Il fallait donc travailler à un accord solide et durable entre les

Anglo-Saxons et les Soviets : c'était la seule chance d'éviter la catastrophe ; c'était la tâche à laquelle la Tchécoslovaquie devait s'atteler. En fait, Benès penchait de plus en plus du côté de l'URSS. La Tchécoslovaquie et l'URSS signèrent, le 12 décembre 1943, un traité d'alliance qui renouvelait celui du 16 mai 1935 et prévoyait que les deux puissances ne concluraient ni armistice ni traité de paix séparés. Le 29 juin 1945, la Tchécoslovaquie, représentée par le président du Conseil des ministres, Fierlinger, signa un autre traité cédant la Ruthénie subcarpathique à l'URSS, avec ses frontières du 29 septembre 1938. Ces deux traités expliquent l'évolution tchécoslovaque dans les deux années suivantes. Le parti communiste, déjà maître de la situation, prit la totalité du pouvoir, par le coup de Prague de février 1948, sous la direction de Gottwald. D'ailleurs les élections de mai 1946 avaient donné au parti communiste une forte proportion (38 %) des voix. Dès décembre 1947, au cours d'une interview, le président Gottwald déclarait : « La Tchécoslovaquie n'a jamais joué, elle n'entend pas jouer le rôle d'intermédiaire entre l'Est et l'Ouest. Elle adopte la politique internationale démocratique et pacifique de l'URSS et des démocraties populaires slaves. »

Les frontières polonaises

Pour la Pologne deux problèmes importants se posent depuis 1945 sur le plan international :

- celui des frontières ;
- celui du gouvernement, en raison de l'existence à Londres d'un gouvernement en exil, et, à Lublin, puis à Varsovie, d'un Comité polonais de libération nationale, devenu gouvernement provisoire, patronné par l'URSS.

Sur le premier point, les décisions essentielles furent prises par la conférence de Potsdam, au début d'août 1945. Ce qui, dans l'esprit des Anglo-Saxons, devait rester provisoire, fut considéré comme définitif par les gouvernements russe et polonais. Ceux-ci signèrent à Moscou le 17 août, un accord sur le tracé des frontières. À l'est, la Pologne abandonnait à l'URSS tous ses territoires ukrainiens et biélorussiens. La frontière suivait à peu près la « ligne Curzon » de 1919, légèrement modifiée par endroit à l'avantage de la Pologne. En Galicie, la Pologne gardait Przemyśl. L'Ukraine annexait Rawa-Ruska. La Prusse orientale était partagée entre URSS et Pologne. La partie nord, avec Königsberg — qui devenait

Kaliningrad — était annexée par l'URSS. La partie sud par la Pologne. La frontière suivait à peu près la ligne Braunsberg-Goldap. À l'ouest, la Pologne annexait tous les territoires allemands situés à l'est de l'Oder inférieur et de son affluent la Neisse ou Nissa de Lusace (qui passe à Zgovelec-Goerlitz et Gubin-Guben). Le port de Stettin-Szczecin devenait polonais ainsi que Swinemunde. Ainsi, la Pologne possédait 524 km de côtes baltes, avec le contrôle des bouches de l'Oder et de la Vistule. Elle recevait la Poméranie et la Silésie. Ses frontières communes avec l'Allemagne étaient considérablement raccourcies. Toute l'industrie silésienne était perdue pour l'Allemagne : près de 100 millions de tonnes de charbon, 4 millions de tonnes d'acier, l'importante production de zinc et de plomb. Au total, la Pologne passait de 388 000 à 310 000 km². Plus de 2 millions d'Allemands furent expulsés des territoires annexés et des Polonais vinrent les coloniser : environ 2 millions de Polonais furent rapatriés des territoires cédés à l'URSS. La population de la Pologne passait de 35 à 24 millions d'habitants, compte tenu du fait que 6 millions de Polonais dont 3 millions de Juifs avaient péri pendant la guerre.

Le gouvernement polonais

Le problème du gouvernement polonais se posait avec une grande acuité. Le 17 septembre 1939, le président Moscicki avait décidé de « transporter le siège du président de la République et des hautes institutions de l'État sur le territoire d'un de nos alliés ». Il avait désigné comme successeur — conformément à l'article 24 de la Constitution polonaise — Raczkiewicz. Celui-ci le 30 septembre suivant, à Paris, fut nommé président et chargea le général Wladyslaw Sikorski de constituer un cabinet qui fut reconnu par tous les gouvernements alliés et par les États-Unis. En juin 1940, le gouvernement polonais s'installa à Londres. Les relations diplomatiques polono-soviétiques, rompues le 17 septembre 1939, reprirent en juillet 1941, après l'agression allemande, et l'accord russo-polonais du 30 juillet 1941 reconnut la non-validité des changements territoriaux consécutifs aux accords germano-soviétiques. Cependant, après l'affaire de Katyn (le gouvernement polonais acceptait l'accusation allemande selon laquelle l'URSS avait fait massacrer à Katyn des officiers polonais prisonniers), l'URSS rompit les relations diplomatiques avec le gouvernement polonais de Londres (25-26 avril 1943). Quelques semaines après, le général Sikorski fut tué dans un accident d'avion. Il fut

remplacé par Stanislas Mikolajczyk, puis, le 30 novembre 1944, par Tomasz Arciszewski.

Cependant dans la nuit du 31 décembre 1943 au 1^{er} janvier 1944, s'était formé à Varsovie, dans la clandestinité, un Conseil national intérieur, présidé par Boleslaw Bierut, avec des représentants des partis ouvriers (communiste), socialiste, paysan et démocrate. Très vite, ce Conseil se déclara favorable à une frontière polonaise coïncidant avec la ligne Curzon. À Chelm, le 22 juillet 1944, le Conseil national créa un Comité polonais de libération nationale présidé par le socialiste Osubka-Morawski, avec des troupes sous le commandement du général Rola-Zymierski. Ce comité fut transféré à Lublin et prit, le 31 décembre 1944, le nom de Gouvernement provisoire de la République polonaise. Celui-ci s'installa à Varsovie le 18 janvier 1945. Il y avait désormais deux gouvernements polonais, l'un soutenu par les Anglo-Saxons à Londres, l'autre par les Russes à Varsovie (reconnu dès le 5 janvier 1945).

Le 9 octobre 1944, Churchill s'était rendu à Moscou accompagné d'Eden, puis de Mikolajczyk, représentant le gouvernement polonais de Londres. Celui-ci ne put s'entendre avec Osubka-Morawski sur l'unification des deux gouvernements polonais. Il n'admettait pas, en particulier, la limitation des frontières polonaises à la ligne Curzon, avec des compensations à l'Ouest. C'est alors que Mikolajczyk donna sa démission et fut remplacé par Arciszewski. Mais Moscou se plaignait que ce nouveau gouvernement fût « hostile à l'URSS ». Par contre Churchill, le 15 décembre 1944, à la Chambre des communes, exprima son regret que l'unification des deux gouvernements n'eût pu se faire. En janvier 1945, la tension s'accrut entre Polonais de Londres et de Varsovie.

À la conférence de Yalta, le problème polonais fut discuté et les trois Grands préconisèrent la constitution d'un gouvernement provisoire polonais d'unité nationale, assis sur une base, plus large que cela ne fut possible avant la libération récente de la Pologne occidentale. Le gouvernement polonais de Londres protesta contre cette décision qu'accepta au contraire l'ancien président du Conseil Mikolajczyk. Celui-ci, dès mars, engagea des pourparlers à Moscou. Il n'obtint d'abord aucun résultat et la Pologne ne fut pas représentée à la conférence de San Francisco. Au début de mai 1945, on apprit que seize démocrates polonais, chefs de mouvements de résistance, accusés « d'activités préjudiciables à l'Armée rouge », avaient été arrêtés. Leur procès eut lieu à Moscou du 18 au

20 juin et la plupart d'entre eux furent condamnés à des peines de réclusion. Malgré cet événement, l'entrevue de juin 1945 entre Harry Hopkins et Staline permit de poursuivre les négociations entre Alliés, ainsi qu'entre représentants du gouvernement polonais de Varsovie et des Polonais de Londres, représentés par Mikolajczyk. Ces entretiens se déroulèrent à Moscou. Le 22 juin 1945, un communiqué, signé de Molotov et des ambassadeurs américain (Harriman) et britannique (Archibald Clark Kerr), annonça qu'on était arrivé à un accord complet entre représentants polonais. Malgré les énergiques protestations du gouvernement Arciszewski, le 29 juin fut constitué un gouvernement provisoire polonais d'unité nationale, présidé par Osobka-Morawski avec deux vice-présidents, Gomulka, communiste, et Mikolajczyk. La France (30 juin), les États-Unis, la Grande-Bretagne (5 juillet) reconnurent ce gouvernement. En fait, c'était pour la diplomatie soviétique une grande victoire, car les postes clés du gouvernement de coalition étaient en réalité aux mains des communistes et de leurs amis. Les élections du 19 janvier 1947 leur donnèrent, comme il est de règle dans les démocraties populaires, une écrasante majorité et Mikolajczyk fut éliminé du nouveau gouvernement constitué en février par Cyrankiewicz, tandis que Boleslaw Bierut était élu président de la République. Mikolajczyk s'enfuit en Angleterre en octobre 1947.

On notera que, dès le 21 avril 1945, l'URSS et la Pologne avaient signé à Moscou un traité d'assistance mutuelle dirigé principalement contre l'Allemagne et valable pour une durée de vingt ans.

Le problème du Danube

Pour la plupart de ces pays un problème essentiel se posait : celui du Danube. On se rappelle qu'en 1856, le traité de Paris avait créé la Commission européenne du Danube, composée des grandes puissances et dirigeant la navigation sur le bas Danube de Braïla à la mer Noire. En 1921, la « convention du Danube », signée par douze États européens riverains ou non, la Russie soviétique étant absente, reconnut la Commission européenne, composée désormais de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et de la Roumanie, et créa une Commission internationale du Danube chargée de diriger la navigation d'Ulm à Braïla. Les membres en étaient tous les États riverains, plus la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. Ainsi la Russie était exclue des deux commissions,

l'Allemagne de la Commission européenne. On comprend que la guerre ait contribué à bouleverser cette situation. Quoiqu'il eût obtenu des deux démocraties occidentales, en 1939, l'entrée de l'Allemagne à la Commission européenne, Hitler convoqua à Vienne une conférence de tous les États riverains, sauf l'URSS — qui l'était devenue en annexant la Bessarabie — et fit supprimer la Commission internationale, excluant ainsi la France et l'Angleterre. L'URSS protesta et fit admettre par l'Allemagne la réunion d'une conférence danubienne à Bucarest. Celle-ci ne donna aucun résultat, à cause du conflit d'intérêts entre les deux pays et de l'opposition roumaine. Les Soviétiques se contentèrent de proposer un projet qui devait rester la base de leur politique après la guerre : suppression des deux Commissions, européenne et internationale ; création d'une nouvelle Commission composée des seuls États riverains ; établissement d'une administration soviéto-roumaine sur les bouches du Danube ; droit pour les navires de guerre soviétiques de naviguer sur le bas Danube. « Pendant la guerre, le Danube fut un fleuve allemand, après la guerre, de Linz, en Autriche, à la mer Noire, ce fut un fleuve russe. »

À Potsdam, en juillet 1945, le président Truman, chef d'État d'une puissance occupante, désireux de supprimer les barrières commerciales en Europe, proposa qu'un accord international rétablît la libre navigation sur le Danube. Durant la négociation des traités de paix avec les satellites de l'Axe l'URSS refusa d'abord d'inclure le problème du Danube dans les traités, puis finit par admettre l'insertion d'un article décidant que « la navigation sur le Danube serait libre et ouverte pour les nationaux, vaisseaux de commerce et marchandises de tous les États, sur un pied d'égalité... ». Le Conseil des ministres des Affaires étrangères décida, le 6 décembre 1946, qu'une conférence sur le Danube serait convoquée six mois après la mise en application des traités de paix, et qu'elle réunirait des représentants des quatre pays membres du Conseil des ministres des Affaires étrangères, de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie, de la Yougoslavie, de la Roumanie, de la Bulgarie et de l'Ukraine soviétique. L'Autriche prendrait part aux conférences suivantes « après que la question du traité autrichien aurait été résolue ».

Les traités entrant en vigueur le 15 septembre 1947, les États-Unis réclamèrent l'ouverture de la conférence. Celle-ci se réunit à Belgrade en juin 1948, en pleine période de tension internationale. Dès le début,

Vichinsky, qui la présidait, fit adopter son projet — à peu près semblable aux revendications soviétiques de 1940 — et toutes les démocraties populaires — y compris la Yougoslavie — l'adoptèrent aussitôt tel quel. Il invita, en termes violents, les trois pays occidentaux à se retirer. Les discussions furent vaines. Ni les arguments juridiques des Français et Anglais soutenant que les Commissions européenne et internationale restaient compétentes, ni le contre-projet américain ne furent retenus par la majorité communiste.

La France et l'Angleterre s'abstinrent de voter ; les États-Unis votèrent contre. En fait, rien ne pouvait empêcher les Soviets de s'assurer le contrôle le plus absolu de la vallée du Danube, au moins jusqu'à la frontière autrichienne. Toutefois, la rupture avec la Yougoslavie devait scinder en deux leur zone d'influence.

Le traité finlandais

La Finlande avait rompu avec l'Allemagne en septembre 1944 et signé un armistice à Moscou le 19 septembre. Le traité finlandais est marqué par une aggravation des conditions de 1940. Au sud-est, les Russes recouvrent la partie de la Carélie qu'ils avaient annexée à cette date et des territoires au nord-ouest du lac Ladoga, y compris Viborg. Ils renoncent à la presqu'île de Hanko, accordée à bail en 1940, mais se font céder à bail pour cinquante ans l'île de Porkkala Udd et une bande de territoire sur le golfe de Finlande, jusqu'à 13 km de la capitale Helsinki (ce qui interdit le trafic direct entre cette ville et le port d'Abo-Turku) moyennant la somme de 5 millions de marks finlandais par an. De plus, ils annexent au nord la région de Petsamo, privant ainsi la Finlande d'un débouché sur l'océan Arctique, et établissent une frontière commune entre l'URSS et la Norvège. Au total 43 700 km² étaient cédés. Sur les 500 000 habitants de ces territoires, 420 000 furent évacués vers la Finlande. Une rectification de frontière fut faite dans la région de Salla. Les îles d'Aland demeurèrent démilitarisées. L'armée de terre fut limitée à 34 000 hommes, la marine à 4 500 avec 10 000 tonnes de navires, l'aviation à 3 000 avec 60 avions. Enfin, la Finlande fut soumise au paiement de lourdes réparations.

IV. La Ligue arabe, le Moyen et le Proche-Orient

Les origines de la Ligue arabe

Les origines de la Ligue arabe peuvent être fixées au traité du 2 avril 1936 entre l'Arabie Saoudite et l'Irak, « traité de fraternité et d'alliance arabe ». Dans le préambule, on lit en effet ceci : « Les deux Hautes Parties contractantes collaboreront à unifier la culture islamique et arabe et les organisations militaires dans leurs pays respectifs, au moyen de l'échange de missions scientifiques et militaires. » Ce traité était ouvert aux autres États arabes, et le Yémen y adhéra le 29 avril 1937.

Un autre accord, le traité d'amitié du 7 mai 1936, signé au Caire entre l'Égypte et l'Arabie Saoudite, établissant pour la première fois des relations diplomatiques entre les deux pays constituait également un pas vers le rapprochement des pays arabes.

La seconde étape vers l'union fut le discours prononcé le 22 mai 1941 par Eden à la Chambre des communes, au moment où la révolte irakienne de Rachid Ali menaçait les positions britanniques en Moyen-Orient : « Le monde arabe, déclara Eden, a fait de grands pas en avant depuis l'organisation réalisée à la fin de la dernière guerre, et beaucoup de penseurs arabes désirent que les peuples arabes atteignent un degré d'unité plus grand que celui dont ils jouissent à présent. En s'efforçant d'atteindre cette unité, ils comptent sur notre aide. Un tel appel émanant de nos amis ne doit pas rester sans réponse. » Le 24 février 1943, renouvelant cette proposition, Eden déclara que l'initiative devait appartenir aux pays arabes eux-mêmes. Cette attitude s'explique certainement par la volonté britannique d'établir, dans tout le Moyen-Orient, une zone d'influence économique : celle-ci serait plus facilement réalisée si les pays arabes, unis entre eux, étaient assurés de l'amitié britannique.

Du 3 juillet au 5 août 1943, après que l'Axe eut été chassé d'Afrique, une réunion préliminaire se tint au Centre avec le Premier ministre égyptien, Nahas Pacha, et son collègue irakien, Nouri es Saïd, dans le but de discuter la question de l'unité arabe. À la fin de leurs entretiens, un communiqué fut publié : « Les conversations sur la fédération et la collaboration entre États arabes, ouvertes le 31 juillet 1943, sont terminées... » Ainsi, c'est l'Égypte qui prit l'initiative de l'union. La Transjordanie ne tarda pas à donner son accord. Un représentant de l'Égypte se rendit en Arabie Saoudite. Des envoyés syriens arrivèrent au Caire. En jan-

vier 1944, le président du Conseil libanais Riadh es Sohl, rencontra Nahas Pacha au Caire, tandis qu'une réunion analogue avait lieu à Bagdad entre Syriens et Irakiens. En février 1944, une délégation syrienne se rendit à Riyadh pour discuter avec Ibn Séoud.

La Charte et la Ligue

Finally une conférence préparatoire des États arabes se réunit à Alexandrie, sous la présidence de Nahas Pacha, du 25 septembre au 10 octobre 1944. Les délégations égyptienne, syrienne, transjordanienne, irakienne et libanaise signèrent un protocole dont un article prévoyant la création d'une Ligue des États arabes, dirigée par un conseil où tous les États membres seraient également représentés ; elle organiserait des réunions périodiques pour coordonner leurs programmes politiques et établir une coopération de nature à sauvegarder leur indépendance et leur souveraineté contre toute agression. Elle s'occuperait « des intérêts généraux des pays arabes ». L'usage de la force serait exclu entre États membres. De même était prévue une coopération financière et économique, sociale et culturelle. Les États s'engageaient à respecter l'indépendance et la souveraineté du Liban, avec ses frontières actuelles. En ce qui concerne la Palestine, ils affirmaient les droits des Arabes de Palestine, souhaitaient que l'Angleterre observât ses engagements tendant à supprimer l'immigration juive, la vente des terres aux Juifs et à faire évoluer la Palestine vers l'indépendance. Ils sympathisaient avec les Juifs d'Europe. Mais « rien ne serait plus arbitraire et plus injuste que de désirer régler le problème des Juifs en Europe au moyen d'une autre injustice dont les victimes seraient les Arabes de Palestine ». Ils proposaient la création d'un Fonds national arabe pour acheter des terres en Palestine.

Après diverses réunions destinées à élaborer les statuts, le 22 mars 1945, au Caire, les Premiers ministres et les ministres des Affaires étrangères de six pays arabes signèrent la Charte de la Ligue ; le Yémen ne signa pas immédiatement (il le fit le 10 mai 1945). La Charte confirmait et précisait le protocole préparatoire. Elle spécifiait que la Ligue groupait les États arabes indépendants et que tout État arabe devenu indépendant avait le droit de s'y joindre.

L'affaire de la Syrie et du Liban

Immédiatement, la Ligue arabe commença à exercer son activité, tant à la conférence des Nations unies à San Francisco que par la voie diplomatique normale.

La première affaire qu'elle eut à affronter fut celle de la Syrie et du Liban. Le général de Gaulle désirait amener la Syrie et le Liban à l'indépendance, conformément aux engagements pris, mais en obtenant des garanties pour les intérêts économiques, culturels et stratégiques de la France. La Syrie et le Liban craignaient que ces garanties ne rétablissent par un moyen détourné la tutelle française, et la tension était assez vive. Cependant, le général Beynet, délégué général et plénipotentiaire français (successeur de Helleu depuis février 1944), entama en mai 1945 des entretiens à Beyrouth avec le ministre des Affaires étrangères libanais, Henri Pharaon, et à Damas avec le Premier ministre syrien Djimil Mardam Bey. Mais, le 20 mai, fort inopportunément, arrivèrent au Levant des troupes françaises, d'ailleurs peu nombreuses, « relève comportant un certain renforcement des effectifs ». Le but officiel était de constituer au Levant une zone d'étape pour la participation française à la guerre contre le Japon. Aussitôt, des incidents éclatèrent à Beyrouth entre Libanais et troupes françaises. Plusieurs manifestants furent tués. La grève générale fut immédiatement décidée en Syrie et au Liban. Les négociations avec le général Beynet furent interrompues par les deux gouvernements arabes, qui tentèrent d'intéresser à leurs revendications les autorités alliées. La situation se calma rapidement au Liban, non en Syrie. Le 29 mai, à Damas et dans toute la Syrie commencèrent des combats entre les troupes françaises et des groupes armés soutenus par la police syrienne. Le 30 mai, le gouvernement britannique demanda au gouvernement français de faire cesser le feu et de laisser le commandement militaire en Syrie et au Liban aux Britanniques. L'ordre de cesser le feu fut exécuté le 31 mai. Ce même jour, à 16 h 30, fut remis au général de Gaulle un message de Churchill : « En vue d'éviter une collision entre les forces britanniques et françaises », le général de Gaulle était invité à donner l'ordre à ses troupes de se retirer dans leurs casernes.

Le gouvernement français dut céder, non sans amertume, à cet ultimatum anglais. Il essaya de faire régler le problème par une conférence qui grouperait des représentants anglais, américains, français, russes et chinois. Au contraire, Churchill préférait une conférence franco-

anglo-américaine et rejeta le projet français. La France tenta ensuite de faire appel à la conférence des Nations unies, alors réunie à San Francisco. Mais elle se heurta à l'opposition des Anglo-Saxons. Le 21 juin, les autorités syro-libanaises publièrent à Damas un communiqué commun dans lequel elles annonçaient leur résolution de renvoyer les fonctionnaires français au service de leurs deux gouvernements, d'obtenir le départ de toutes les troupes françaises et le transfert, sous leur autorité, des « troupes spéciales » composées en majorité de volontaires recrutés sur place, jusqu'alors soumises au commandement français. Quelques jours après, le 26, le *Foreign Office* déclara que « l'intervention des troupes britanniques était devenue indispensable parce que les événements locaux en Syrie et au Liban semblaient devoir troubler tout le Moyen-Orient et nuire à l'effort de guerre allié... Il doit être clairement compris que l'intervention des troupes britanniques n'implique pas l'intention, de la part des Britanniques, de supplanter les Français en Syrie et au Liban. » L'opinion courante en France était néanmoins que le gouvernement anglais, suivant en cela les conseils du général Spears, ami personnel de Churchill, profitait de l'affaiblissement de la France pour l'exclure du Moyen-Orient.

Le 8 juillet, le gouvernement français annonça que les troupes spéciales seraient transférées dans les quarante-cinq jours aux gouvernements syrien et libanais. Les relations franco-anglaises s'améliorèrent après la victoire électorale du *Labour Party* et la formation du cabinet Attlee. Le 13 décembre 1945, un accord franco-anglais fut réalisé sur l'évacuation des troupes françaises et anglaises qui, en attendant que la sécurité fût assurée dans la région, seraient regroupées. Les deux États du Levant protestèrent contre la lenteur de l'évacuation et adressèrent, le 5 février, une lettre au Conseil de sécurité, réclamant un retrait immédiat des troupes étrangères. Ils furent soutenus par l'URSS. Mais aucune décision ne fut prise. Finalement, le 3 mai 1946, la France et l'Angleterre annoncèrent au Conseil de sécurité leur intention de retirer toutes leurs troupes avant la fin de l'année. Les dernières troupes anglaises évacuèrent la région le 30 juin et les dernières troupes françaises, sauf 300 techniciens, le 31 août. C'était pour la Ligue arabe un incontestable succès. Sans doute faut-il expliquer la décision franco-anglaise par le désir de ne pas favoriser l'influence soviétique au Levant. Peut-être y eut-il aussi une pression américaine.

La Ligue s'occupa encore du sort de la Tripolitaine. En janvier 1946, le secrétaire général de la Ligue, un Égyptien, Abderraham Bey Azzam, qui devait devenir Azzam Pacha, déclara que les États arabes s'opposeraient à toute division de la Libye en zones séparées, soumises à des *trusteeships*, et à toute tentative pour rendre la Libye aux Italiens.

L'échec des négociations anglo-égyptiennes

Parallèlement à l'activité de la Ligue arabe, il faut signaler en Moyen-Orient les efforts de certains pays arabes, naguère soumis au protectorat ou au mandat britannique, pour acquérir une complète indépendance. Le cas le plus significatif est celui de l'Égypte. En septembre 1939, l'Égypte avait rompu les relations diplomatiques avec l'Allemagne et, sans déclarer la guerre, avait pris des mesures d'urgence. Le 15 juin 1940, elle avait adopté une attitude analogue à l'égard de l'Italie. Au début de 1942, nous l'avons vu, les Anglais organisèrent un véritable coup d'État en Égypte et imposèrent au roi Farouk de remplacer le gouvernement de coalition dont ils se méfiaient par un gouvernement du Wafd dirigé par Nahas Pacha, considéré comme beaucoup plus sûr. Le roi, traditionnellement hostile au Wafd, dut s'incliner devant la force. À plusieurs reprises, notamment en novembre 1943 et le 26 août 1944, le gouvernement Nahas Pacha réclama aux Anglais une révision du traité anglo-égyptien de 1936, en raison de l'attitude « courageuse et correcte » de l'Égypte pendant la guerre. Le gouvernement du Wafd, accusé de corruption, fut renvoyé par le roi en octobre 1944. Par protestation, le Wafd refusa de prendre part aux élections du 8 janvier 1945. Le nouveau Premier ministre, Ahmed Maher Pacha, fut assassiné, le 24 février 1945, par un fanatique qui lui reprochait d'entraîner l'Égypte dans la guerre. Il avait jadis été accusé d'avoir participé à l'assassinat de Lee Stack en 1924, mais avait été acquitté. Afin de devenir membre des Nations unies, conformément aux règles posées par la conférence de Yalta, l'Égypte déclara la guerre à l'Allemagne et au Japon (26 février 1945). Le nouveau Premier ministre, Nokrashy Pacha, fit, le 6 août 1945, une déclaration au Sénat sur les aspirations nationales égyptiennes. Il était désormais nécessaire, estimait-il, de briser les entraves à la complète indépendance de l'Égypte, d'obtenir le retrait des troupes britanniques et l'« unité de la vallée du Nil », c'est-à-dire l'incorporation du Soudan anglo-égyptien à l'Égypte. Au même moment,

le nouveau chef du *Foreign Office*, Ernest Bevin, déclara à la Chambre des communes que son gouvernement était prêt à entreprendre la révision du traité de 1936 dans un esprit amical.

Les négociations commencèrent par un échange de notes en décembre 1945, dans une atmosphère de fièvre nationaliste, marquée par de nombreuses grèves et manifestations d'étudiants. Les Britanniques se montrèrent peu favorables aux revendications égyptiennes sur le Soudan et Nokrashi Pacha donna sa démission. Une grève générale éclata le 21 février 1946, quelques jours après la formation d'un nouveau gouvernement par Sidki Pacha. Néanmoins, le 7 mars, le gouvernement égyptien nomma une délégation pour négocier la révision du traité et Sidki Pacha en prit lui-même la présidence. Mais le Wafd avait refusé d'y être représenté et entretenait dans le pays une agitation violente. La délégation britannique était composée de Bevin, de lord Stansgate et de l'ambassadeur en Égypte, Ronald Campbell. Pour montrer sa bonne volonté, la Grande-Bretagne offrait une évacuation totale de l'Égypte par les troupes britanniques. Les négociations commencèrent le 9 mai. Elles portaient principalement sur la date et les modes de l'évacuation, sur le contrôle du canal de Suez et sur l'avenir du Soudan. Le 4 juillet, à titre de mesure préliminaire, la citadelle du Caire fut remise par les Britanniques aux autorités égyptiennes. À la fin du même mois, le quartier général britannique annonça qu'il se transférerait du Caire vers la zone du canal : l'évacuation du Caire, d'Alexandrie et du Delta devait être achevée dans les premiers mois de 1946. En octobre, Sidki Pacha se rendit à Londres et, avec Bevin, élaborait un projet de traité. Mais il avait compté sans la vigoureuse opposition menée par le Wafd à tout accord qui ne donnerait pas intégralement satisfaction à l'ensemble des revendications égyptiennes. Le 26 octobre, à son retour de Londres, Sidki Pacha annonça que l'Angleterre avait accepté le principe de l'unité de l'Égypte et du Soudan. Ces fausses nouvelles suscitérent d'ailleurs de violentes protestations au Soudan parmi les partisans locaux de l'indépendance (parti de l'Oumma) qui entendaient lutter contre l'« impérialisme égyptien » tout autant que contre l'Angleterre. Aussi, dès le 28 octobre, Atlee fit-il une déclaration dans laquelle il disait notamment : « Aucun changement dans le statut actuel et l'administration du Soudan n'est en vue. » Le gouvernement Sidki Pacha démissionna le 8 décembre et fut remplacé par un nouveau cabinet Nokrashi Pacha. Le 27 janvier 1947, celui-ci annonça que l'Égypte

rompait les négociations avec Londres et soumettrait le problème au Conseil de sécurité. Les Égyptiens exigeaient :

— que l'évacuation des troupes britanniques fût complète, immédiate et non conditionnée par le traité ;

— que le gouvernement du Soudan fût confié à l'Égypte et que les troupes britanniques évacuassent cette région.

Bevin répondit en mai, que, dans ces conditions, le gouvernement britannique s'en tenait au traité de 1936. Le 11 juillet 1947, le gouvernement égyptien soumit au Conseil de sécurité une note, rédigée en termes violents, énumérant les plaintes de l'Égypte à l'égard de la Grande-Bretagne. Pour sa part, l'Égypte refusait d'accepter le maintien du traité de 1936. Le Conseil de sécurité étudia l'affaire à partir du 5 août. Mais, après de longs débats, il n'aboutit à aucune décision.

Les négociations anglo-irakiennes

Quoique de façon moins retentissante, le problème se posa après la guerre d'un nouveau traité entre le Royaume-Uni et l'Irak. Tout d'abord, le gouvernement irakien se déclara favorable au maintien du traité de 1930, avec quelques amendements. Après plusieurs mois de négociations, un nouveau traité fut signé le 16 janvier 1948, à Portsmouth, par le Premier ministre irakien, Sayid Salih Jabr, et par Bevin. Ce traité ressemblait beaucoup à celui de 1930 ; tout en supprimant les clauses qui limitaient la souveraineté de l'Irak, il laissait à la Grande-Bretagne quelques avantages stratégiques. Mais à la nouvelle de cette signature, les éléments nationalistes organisèrent, à Bagdad notamment, des émeutes. Le régent et le Conseil des ministres refusèrent alors de le ratifier, sous prétexte qu'« il ne réalisait pas les aspirations du pays ». Salih Jabr donna sa démission le 27 janvier et fut remplacé par Mohammed Sadr. Celui-ci annonça, le 4 février, que le cabinet avait décidé de rejeter le nouveau traité anglo-irakien.

Ainsi, la politique anglaise, dès les premières années de l'après-guerre, subit en Moyen-Orient un échec retentissant. Le plan britannique d'établir en Moyen-Orient une zone d'influence étayée sur la Ligue arabe, fortifiée par des traités bilatéraux avec la plupart des États du Proche et du Moyen-Orient, n'avait pu se réaliser. Nous verrons plus loin que ces déconvenues continuèrent dans les années suivantes.

Les rapports anglo-transjordaniens

Le seul allié sûr des Britanniques en Moyen-Orient était l'émir Abdallah de Transjordanie. Celui-ci disposait d'une armée moderne équipée par les Anglais et commandée par un officier britannique, Glubb Pacha. Le 17 janvier 1946, Bevin, dans un discours à l'Assemblée générale des Nations unies, déclara que le Royaume-Uni avait l'intention d'accorder prochainement à la Transjordanie l'indépendance totale. Abdallah et son Premier ministre, Ibrahim Pacha Hashim, se rendirent en Grande-Bretagne en février et le 22 mars 1946 fut signé un traité d'alliance valable pour vingt-cinq ans. Le Royaume-Uni reconnaissait l'indépendance totale de la Transjordanie. Les deux pays s'engageaient à se consulter « sur tous les sujets de politique extérieure susceptibles d'affecter leurs intérêts communs ». Les troupes britanniques conservaieent le droit de stationner en Transjordanie, où toutes les facilités de transport et de ravitaillement leur seraient assurées. Abdallah prit le titre de roi dès son retour en Transjordanie, le 25 avril 1946. Un nouveau traité, signé le 15 mars 1948, modifia légèrement le précédent, créant notamment un Bureau de défense commune anglo-transjordanienne.

L'URSS et l'Iran

D'une façon générale, on peut attribuer à l'URSS une partie des échecs de la politique britannique en Moyen-Orient. Quoique les partis communistes fussent généralement très faibles dans cette région, les Soviets avaient de nombreux moyens d'action : propagande, visite de patriarches orthodoxes russes aux Lieux saints et chez les dignitaires des sectes chrétiennes, influence des musulmans de l'URSS sur les musulmans du Moyen-Orient, exaltation des nationalismes locaux, infiltrations dans les régions limitrophes de l'Arménie, du Kurdistan, de l'Azerbaïdjan soviétique, etc. Cependant l'intervention soviétique restait indirecte dans les pays arabes. Il n'en est pas de même en trois pays du Moyen et du Proche-Orient : l'Iran, la Turquie et la Grèce.

En Iran, le premier problème qui se posa fut l'évacuation des troupes étrangères. Le traité tripartite prévoyait que celle-ci se produirait au plus tard six mois après la fin de la guerre — en fait le 2 mars 1946. Le 19 mai 1945, le gouvernement iranien réclama une évacuation anticipée. Les Britanniques acceptèrent, sauf pour la zone pétrolière du sud. Ils abandonnèrent Téhéran, et divers contrôles, notamment sur la radio et la

censure. Les Soviets, au contraire, maintinrent leurs forces, remplaçant à Téhéran les militaires par plusieurs milliers de civils. En Azerbaïdjan, au mois d'août 1945, le parti procommuniste Tudeh — devenu peu après le Parti démocrate azerbaïdjanais — organisa une révolte, s'empara de bâtiments publics, réclama pour les 4 500 000 Azerbaïdjanais la possibilité de se développer dans le cadre de leur nation et avec leur propre langage. Les forces russes empêchèrent la gendarmerie iranienne d'intervenir. Par une lettre, du 19 septembre 1945, Bevin admit la présence simultanée de troupes russes en Azerbaïdjan et anglaises dans le sud, mais les Russes restèrent dans toutes les régions iraniennes qu'ils occupaient depuis 1941 et envoyèrent même des renforts. En novembre, le Parti démocrate azerbaïdjanais reprit la lutte pour éliminer le peu d'influence que gardait le gouvernement central. Il réclama une autonomie totale et, dans une atmosphère très tendue, organisa des élections à une Assemblée nationale qui, le 12 décembre, proclama la République autonome d'Azerbaïdjan, avec comme Premier ministre Pishevari, vétéran du Komintern, plaçant ainsi les ministres anglo-saxons qui se rendaient à la conférence de Moscou, au milieu de décembre 1945, devant le fait accompli. Molotov refusa de souscrire à une proposition de Bevin tendant à instituer une commission des trois Grands pour l'Iran. Une « armée du peuple » fut immédiatement constituée. Des mesures de nationalisation furent prises ; la langue turque devint obligatoire. Le 15 décembre, à Mahabad, dans l'Azerbaïdjan occidental, les chefs du parti démocrate kurde, en présence d'officiers soviétiques, proclamèrent une République populaire kurde qui se détacha de l'Azerbaïdjan. Qazi Mohammed fut élu président de la République. Le 23 avril 1946, les gouvernements kurde et azerbaïdjanais signèrent un traité d'alliance militaire et d'amitié. Les Soviets refusèrent d'accepter une proposition anglo-américaine d'évacuer l'Iran le 1^{er} janvier 1946, prenant prétexte des droits que leur donnait le traité du 26 février 1921.

Le 19 janvier 1946, l'Iran soumit le problème au Conseil de sécurité qui décida, le 30, d'en confier la solution à des négociations directes russo-iraniennes, ce qui était un aveu d'impuissance. Le 22 janvier, le Premier ministre iranien Hakim démissionna et, le 27, le Shah nomma pour lui succéder Ghavam-es-Sultaneh qui était considéré, certainement à tort, comme favorable au parti Tudeh. Il est vrai qu'il avait de grandes propriétés au nord du pays. Le nouveau Premier ministre se rendit à

Moscou où il séjourna du 19 février au 11 mars sans pouvoir aboutir à un accord. Pendant ce temps, la date du 2 mars 1946 étant arrivée, les troupes anglaises et américaines avaient évacué l'Iran, non les troupes soviétiques, ce qui suscita aussitôt des notes de protestation anglaise, américaine et iranienne. Le Conseil de sécurité discuta à nouveau de ce problème, et une grande publicité fut donnée à l'arrivée de nombreux renforts soviétiques dans le pays. Le 26 mars, l'URSS annonça soudainement qu'elle acceptait de retirer ses troupes dans les six semaines suivantes, à condition que le Conseil de sécurité abandonnât la discussion. Le 4 avril, un accord russo-iranien fut conclu, stipulant : 1. l'évacuation de l'Armée rouge ; 2. la création d'une Compagnie pétrolière irano-soviétique dont le statut serait ratifié par le Majlis ou Parlement iranien, six mois après le 24 mars 1946 : 51 % du capital pour le gouvernement soviétique, 49 % pour le gouvernement iranien pendant les vingt-cinq premières années ; 50 % et 50 % pendant les vingt-cinq années suivantes ; 3 % des négociations directes entre l'Iran et l'Azerbaïdjan.

Pour obtenir la ratification par le Majlis, l'URSS favorisa les négociations entre l'Iran et l'Azerbaïdjan et Pishevari vint à Téhéran où d'abord Ghavam-es-Sultaneh n'accepta pas ses propositions. Un accord fut finalement signé le 14 juin à Tabriz. Il prévoyait que l'Azerbaïdjan serait une province autonome de l'Iran et lui verserait 25 % des impôts payés. Cet accord était au fond une victoire communiste, car il consacrait les réformes sociales et linguistiques opérées et n'établissait qu'une souveraineté nominale de l'Iran sur l'Azerbaïdjan. Le 2 août, Ghavam-es-Sultaneh introduisait trois membres du parti Tudeh dans son gouvernement. L'Iran paraissait de plus en plus attiré vers les Soviets. Le 16 juillet, une grève générale sanglante éclata dans la zone de l'*Anglo-Iranian Oil Company*.

Dès le 3 août, les Anglais réagirent. Des troupes arrivèrent à Bassorah, en Irak, à proximité des frontières iraniennes. Des tribus du Sud se soulevèrent contre le parti Tudeh et menacèrent de se ranger sous la souveraineté de l'Irak ; les rebelles probritanniques étendirent leur influence dans tout le sud du pays avec l'appui des chefs religieux musulmans. Cette révolte était évidemment encouragée par les Anglais. Le résultat fut que le 17 octobre 1946 Ghavam élimina les trois ministres du parti Tudeh et constitua un gouvernement sans communistes. Encouragé par son succès, Ghavam déclara que lors des élections iraniennes, qui devaient avoir lieu à partir du 7 décembre, l'Azerbaïdjan devait être

soumis au gouvernement central. Ainsi, se sentant soutenu par les Anglais et par les Américains, le Premier ministre abandonnait son attitude prosoviétique. Au milieu de novembre, il fit arrêter une centaine de militants du parti Tudeh à Téhéran. Le 24 novembre, avec l'appui du nouvel ambassadeur américain Allen, il ordonna aux troupes iraniennes de marcher sur Tabriz. Pischevari décida d'abord de résister, mais la population azerbaïdjanaise, mécontente de son régime, accueillit avec enthousiasme l'armée iranienne. Le 14 décembre, le gouvernement communiste s'effondra. Plusieurs ministres furent arrêtés et fusillés. Pischevari se réfugia à Bakou où il devait mourir peu après dans un accident. Le mouvement kurde fut aussi vaincu. Il est difficile d'expliquer l'inaction totale de l'URSS à cette occasion. Peut-être espérait-elle ainsi faciliter la ratification de l'accord pétrolier. C'était pour le gouvernement Ghavam un triomphe complet qui favorisa la victoire de son parti lors des élections de décembre 1946-janvier 1947 sur l'opposition, menée par Mossadegh ; deux communistes seulement furent élus. Aussitôt, le nouveau Majlis entreprit de discuter l'accord pétrolier avec l'URSS. Devant la violence de l'opposition dirigée contre l'accord par Mossadegh, soutenu par l'ambassadeur Allen, le Majlis se laissa aisément convaincre, et, le 22 octobre 1947, par 102 voix contre 2, il refusa la ratification. La tension était vive entre l'URSS et l'Iran, mais en fait les Russes ne réagirent pas. Un accord du 20 juin 1947, entre les États-Unis et l'Iran, tendant à la fourniture de matériel militaire, fut ratifié le 17 février 1948, et une mission américaine fut envoyée en Iran.

L'URSS et la Turquie

En Turquie, la pression soviétique fut également très forte. Le 20 mars 1945, l'URSS dénonça le traité de neutralité et d'amitié signé avec la Turquie le 17 décembre 1935 et fit savoir au gouvernement turc que, pour obtenir un accord similaire, celui-ci devrait rétrocéder les territoires anciennement russes (région de Kars et d'Ardahan, en Anatolie), et remplacer le traité de Montreux (1936) sur les Détroits par une nouvelle convention. On avait discuté du problème des Détroits à Yalta et admis que les accords de Montreux devaient être révisés, mais sans fixer les bases de cette révision. Le 2 novembre 1945, le président Truman proposa à la Turquie que les Détroits fussent ouverts en tout temps aux navires marchands de tous les pays, et aux navires de guerre des pays

riverains de la mer Noire. La Turquie et l'Angleterre admirent ces propositions comme base de discussion ; mais l'URSS, en deux notes des 7 août et 24 septembre 1946, demanda que la défense des Détroits fût assurée en commun par la Turquie et l'URSS. Les Anglo-Saxons et les Turcs refusèrent absolument ce principe qui aurait permis aux Soviétiques de réaliser les rêves des tsars en prenant effectivement possession des Détroits. La révision des accords de Montreux ne put donc avoir lieu, malgré la proposition faite par les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Turquie, le 9 octobre 1946, de réunir une conférence à cet effet, et la Turquie se trouva soumise à une violente pression soviétique, tant à propos des Détroits qu'à propos des districts de Kars et d'Ardahan. La Géorgie et l'Arménie soviétique manifestaient en faveur de la réunion des provinces perdues en 1921. Le gouvernement soviétique réclamait une « orientation plus amicale » de la politique extérieure turque. En fait, la Turquie se sentait menacée, et nous verrons bientôt comment cette situation suscita la promesse d'une aide militaire américaine.

L'affaire de Grèce

En Grèce, dès mai 1941, le gouvernement avait dû quitter le pays. Des mouvements de résistance contre l'Italie et l'Allemagne s'étaient constitués dont le principal était l'EAM (Front de la libération nationale), dirigé par les communistes. Ces mouvements de résistance étaient opposés au gouvernement de Tsoudéros, réfugié au Caire. Ils conclurent un accord prévoyant un plébiscite à la fin de la guerre. Après la capitulation italienne de 1943, les partisans grecs s'emparèrent de nombreuses armes italiennes et prirent le contrôle des régions montagneuses. Les rivalités entre les divers groupes s'accrurent, les communistes étant accusés — à tort, semble-t-il — d'avoir accepté une rectification de la frontière en Macédoine au profit de la Bulgarie et de la Yougoslavie. Sous la pression des Anglo-Saxons, le gouvernement royal du Caire annonça que le roi ne rentrerait pas en Grèce avant les élections. Cependant, au cours, de l'été 1944, l'EAM organisa des mutineries dans l'armée et la flotte grecques stationnées en Égypte. En septembre 1944, les Anglo-Saxons imposèrent aux forces du maquis l'autorité du gouvernement grec, lequel acceptait que le commandement militaire suprême fût confié au général britannique Scobie. Les partisans s'engagèrent à ne pas chercher à s'emparer du pouvoir.

Dès octobre 1944, les forces anglaises occupèrent Athènes. Aussitôt, une révolte fut organisée par l'EAM, et les Anglais durent la réprimer de façon sanglante. L'archevêque d'Athènes, M^{gr} Damaskinos, fut nommé régent. Un plébiscite devait avoir lieu dans le délai maximum d'un an.

Sous la pression des Britanniques, le régent signa avec les groupes de résistance les accords de Varkitza (janvier 1945), qui prévoyaient l'introduction de méthodes démocratiques, la libération des otages, la fusion des partisans en une seule armée et un plébiscite. En fait, ces accords ne rétablirent pas l'ordre, et dès le 18 juillet 1945, la Grèce accusa les Bulgares d'organiser des incursions en territoire grec, spécialement en Thrace et en Macédoine.

Malgré les crises et les changements de gouvernements, des élections eurent lieu le 31 mars 1946, sous la surveillance d'observateurs américains, britanniques et français — non russes, l'URSS ayant refusé de s'y joindre. Les monarchistes l'emportèrent, et le nouveau Premier ministre, Tsaldaris, organisa un plébiscite pour le 1^{er} septembre. L'EAM y participa. Les monarchistes obtinrent 75 % des voix et le roi Georges II rentra à Athènes. L'EAM prétendit alors que les élections avaient été irrégulières et la guerre civile, momentanément apaisée, reprit avec une vigueur accrue, visiblement soutenue en Macédoine par les Yougoslaves et les Bulgares. La Grèce fit appel à l'Organisation des Nations unies. Une commission fut nommée par les Nations unies pour examiner s'il y avait réellement une intervention étrangère. Cette commission ne put aboutir à une conclusion unique et en mai 1947 rédigea un double rapport exposant les points de vue des anticommunistes (interventions yougoslave et bulgare, peut-être en vue de créer un mouvement séparatiste) et des communistes (soutien des Anglo-Saxons à un gouvernement monarcho-fasciste, contre lequel se révoltait le peuple grec). Au début de 1947, la Grèce était devenue un dangereux foyer de conflit entre les démocraties populaires et les Anglais, bientôt relayés par les Américains.

V. L'Extrême-Orient à l'issue du second conflit mondial (1945-1947)

La capitulation japonaise, annoncée le 14 août 1945, fut suivie d'une modification profonde dans la situation des pays asiatiques. D'une part le Japon fut soumis à un contrôle étroit des États-Unis, qui refusèrent de partager leur autorité avec les autres Alliés. D'autre part, la Chine vit renaître la guerre civile entre les nationalistes de Tchang Kaï-shek et les communistes dirigés par Mao Zedong. Pour plus de clarté et pour éviter de morceler notre récit, nous réservons au chapitre suivant l'étude des pays du sud-est asiatique, Inde, Ceylan, Birmanie, Malaisie, Siam, Indochine, Philippines, ainsi que celle de la Corée.

L'organisation de l'occupation du Japon

En ce qui concerne le Japon, la reddition sans condition fut opérée le 2 septembre 1945. Dès le 22 août, les États-Unis proposèrent aux gouvernements soviétique, anglais, australien, canadien, chinois, français, néerlandais, néo-zélandais, et philippin, la création d'une Commission consultative pour l'Extrême-orient. Cette proposition fut immédiatement acceptée par l'URSS et la Chine, mais la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande réclamèrent des pouvoirs délibératifs. Finalement, lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères, réunie à Londres en septembre 1945, Bevin rencontra le secrétaire d'État américain Byrnes et admit la création d'une Commission consultative pour l'Extrême-Orient à condition qu'elle pût se réunir aussi bien à Tokyo qu'à Washington et que l'Inde fût invitée à y participer. Le principe d'un contrôle final et souverain par les seuls États-Unis était maintenu. Au cours de la même conférence, Molotov critiqua la politique d'occupation américaine et réclama la création à la place de la commission consultative d'un Conseil de contrôle allié pour le Japon. Il appuyait cette revendication sur l'idée que le général MacArthur, nommé commandant suprême au nom des puissances alliées (SCAP), pratiquait une politique qui faciliterait la renaissance du militarisme japonais. Peu de jours après, le représentant soviétique à Tokyo fut rappelé et, le 25 octo-

bre, Staline adressa une plainte similaire à l'ambassadeur américain Averell Harriman. Un compromis devenait nécessaire. Il fut réalisé lors de la conférence que les ministres des Affaires étrangères des trois Grands tinrent à Moscou, en décembre 1945.

Dans son communiqué du 27 décembre, la conférence de Moscou décida de créer :

1. Une Commission d'Extrême-Orient (on avait supprimé le mot « consultatif », mais en fait elle n'avait aucun pouvoir délibératif). Cette commission siégerait à Washington ou à Tokyo et comprendrait des représentants des pays énumérés ci-dessus et de l'Inde.

2. Un Conseil allié pour le Japon, siégeant à Tokyo, présidé par MacArthur ou son représentant et comprenant trois autres membres, un Soviétique, un Chinois et un représentant commun pour le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde. Le but de ce conseil était d'assister le commandement suprême en ce qui concerne l'application des clauses de la reddition, l'occupation et le contrôle du Japon. Il était précisé que « dans tous les cas les décisions seraient prises... par le commandant suprême, qui est la seule autorité exécutive pour les puissances alliées au Japon ». Autrement dit, les décisions de Moscou étaient purement formelles et laissaient les mains libres au général MacArthur. Ainsi, la Commission d'Extrême-Orient, qui était chargée de formuler la politique à l'égard du Japon, ne put pratiquement jouer qu'un rôle restreint. La politique des États-Unis au sujet du Japon avait été formulée dans un document du 29 août 1945, préparé conjointement par le Département d'État et les départements de la Guerre et de la Marine et approuvé le 6 septembre par le président Truman. Le général MacArthur entreprit au Japon de profondes réformes tendant :

- à le démocratiser (Constitution du 6 mars 1946, mise en vigueur le 3 mai 1947) ;
- à y détruire la prépondérance des grands trusts familiaux ou *zeibatsu* ;
- à assurer le prélèvement de réparations ;
- à organiser l'occupation.

Le territoire japonais

Le Japon était amputé de nombreux territoires, conformément aux décisions de la conférence du Caire (1943) et de la conférence de Yalta. La

conférence du Caire avait admis que la Chine réoccuperait la Mandchourie et l'île de Formose et que la Corée deviendrait indépendante ; la conférence de Yalta décida que l'URSS se verrait restituer ses droits antérieurs à 1905 si toutefois la Chine donnait son accord : elle reprendrait la partie sud de Sakhaline ; le port de commerce de Dairen serait internationalisé ; la base navale de Port-Arthur reviendrait à l'URSS. De plus, les îles Kouriles, conquises par le Japon bien avant la guerre russo-japonaise, seraient annexées par l'URSS ; le *statu quo* serait préservé en Mongolie extérieure ; enfin, les chemins de fer de Mandchourie (*Chinese Eastern Railway* et *South Manchuria Railway*) qui assuraient un débouché à Dairen et Port-Arthur, seraient administrés par une société soviéto-chinoise.

Il fut d'autre part admis que le Japon perdrait encore une partie des îles Riou-Kiou et les archipels des Carolines, Mariannes, Marshall et Palaos, qu'il avait conquis sur l'Allemagne en août 1914 et reçus en mandat de la Société des Nations.

De 1945 à 1947, la tension s'accrut au sein du Conseil allié pour le Japon entre le délégué américain Georges Atcheson et le général Derevyanko, représentant l'URSS. Il est à noter que ce dernier fut souvent soutenu par les délégués britannique et chinois qui se plaignaient de voir le rôle du Conseil réduit à néant par la politique dictatoriale de MacArthur. Cette tension explique l'échec, en juillet 1947, des tentatives américaines pour la réunion d'une conférence de paix sur le Japon. À cette date, les Américains proposèrent que la négociation de ce traité fût faite par les onze États membres de la Commission d'Extrême-Orient, prenant les décisions à la majorité des deux tiers. L'URSS proposa au contraire que le traité fût négocié par le Conseil des ministres des Affaires étrangères, prenant ses décisions à l'unanimité. Sur ce point comme sur d'autres la rivalité américano-soviétique conduisait à une impasse.

Les accords sino-soviétiques du 14 août 1945

La défaite japonaise permettait à Tchang Kai-shek, au moins théoriquement, de récupérer tout le territoire chinois d'avant 1932, et au surplus l'île de Formose. En fait, on ne va pas tarder à se rendre compte que deux obstacles s'opposaient à la reconstitution d'une Chine puissante : l'action de l'URSS en Mandchourie et la reprise de la guerre civile entre communistes et nationalistes chinois.

La situation en Mandchourie était réglée par une série d'accords sino-soviétiques du 14 août 1945. Le ministre chinois des Affaires étrangères, T.V. Soong, se rendit à Moscou au début de juillet 1945, et, après une interruption due à la conférence de Potsdam, les négociations reprirent au début d'août. Le premier des accords était une alliance dirigée contre le Japon et comparable aux alliances que l'URSS avait conclues contre l'Allemagne en Europe ; le second accord concernait le chemin de fer de Tchang-Tchoun entre la Mandchourie et Port-Arthur. Ce chemin de fer resterait sous la souveraineté chinoise, mais serait administré en commun par une compagnie russo-chinoise dont le président serait chinois. Le troisième et le quatrième accord concernaient Port-Arthur et Dairen. Port-Arthur serait utilisé comme base navale conjointement par les Russes et les Chinois : l'administration civile y serait chinoise, mais la défense serait assurée par l'URSS. Le port de Dairen serait un port libre, ouvert théoriquement au commerce de tous les pays, mais l'URSS y jouirait de la franchise douanière et participerait à l'administration du port. Le cinquième accord concernait les trois provinces orientales de la Chine, occupées par les forces soviétiques, et réglait les divers problèmes posés par cette occupation. Enfin, un échange de notes précisait que la Mandchourie et le Sin Kiang restaient sous la souveraineté chinoise ; un autre échange de notes déclarait que le sort de la Mongolie extérieure serait réglé par un plébiscite ; si ce plébiscite confirmait le désir d'indépendance de la Mongolie extérieure dans ses frontières actuelles, la Chine admettrait cette indépendance.

L'URSS et la Mandchourie

Ces traités, moins satisfaisants pour la Chine que les accords du Caire, auraient néanmoins pu lui permettre de rétablir rapidement son autorité en Chine du Nord et en Mongolie si toutes sortes de difficultés n'avaient été soulevées par l'URSS. Les Russes occupèrent rapidement l'ensemble de la Mandchourie et firent près de 600 000 prisonniers japonais. Cette occupation, d'abord bien accueillie par la population locale, semble être rapidement devenue impopulaire. De plus, dans un mémorandum du 21 janvier 1946, le gouvernement soviétique déclara qu'il considérait comme son propre butin de guerre toutes les entreprises japonaises de Mandchourie qui avaient travaillé pour l'armée et qu'il comptait les transférer en URSS. Cette mesure, qui suscita de vaines protestations

chinoises, avait pour but de reconstituer l'équipement russe, mais aussi, disaient les Chinois, de détruire à proximité des frontières soviétiques une puissante industrie lourde que la Chine aurait pu ultérieurement utiliser contre sa voisine. Simultanément, les troupes communistes chinoises, dès le 11 août 1945, commencèrent à pénétrer en Mandchourie et, avec la complicité probable des troupes soviétiques, purent s'emparer d'énormes quantités d'armes japonaises, propres à faciliter leur lutte contre Tchang Kai-shek. Un peu partout, les communistes organisèrent en Mandchourie des « gouvernements du peuple » locaux. D'autre part, parmi les Mongols de Mandchourie fut créé un gouvernement autonome procommuniste, en liaison avec le gouvernement communiste constitué en Mongolie intérieure après la défaite japonaise. Le gouvernement national chinois essaya de réagir. Les autorités soviétiques refusèrent aux troupes nationalistes le passage par Dairen et le chemin de fer de Tchang-Tchoun. Les troupes gouvernementales, commandées par le général Tu Li-ming, pénétrèrent néanmoins en Mandchourie et s'approchèrent de Moukden. Les Russes acceptèrent cette situation, au moins en apparence. À la conférence des trois ministres des Affaires étrangères à Moscou, en décembre 1945, Byrnes proposa que le problème du transfert de la Mandchourie au gouvernement national fût inscrit à l'ordre du jour. Molotov refusa et critiqua la présence de troupes américaines en Chine du Nord. On ne parvint à aucun accord sur la date d'évacuation de la Chine. À la fin de mars 1946, les Russes annoncèrent qu'ils auraient achevé l'évacuation de la Mandchourie pour le 23 avril. À cette date, les communistes chinois prirent possession de toutes les villes du nord de la Mandchourie ; les nationalistes entrèrent à Tchang-Tchoun en mai ; Tchang Kai-shek alla faire un voyage à Moukden. Pratiquement, la Mandchourie du Nord constituait un État communiste autonome. D'autre part, les communistes opéraient dans les campagnes en Mandchourie du Sud, rendant précaire le pouvoir des nationalistes sur les villes et les voies de chemin de fer.

Les aspects internationaux de la guerre civile chinoise

La situation en Mandchourie n'était que l'un des aspects de la guerre civile qui, un peu partout en Chine, se développait entre nationalistes et communistes. Tchang Kai-shek désirait soumettre ses adversaires par la force. Le président Truman, après la démission du général Hurley, le remplaça par un envoyé spécial avec rang d'ambassadeur, le général

George Marshall, chef d'état-major de l'armée américaine pendant la guerre, nommé le 27 novembre 1945. Le général avait pour instructions d'aboutir à un compromis entre le Kouomintang et le parti communiste et d'élargir la base représentative du gouvernement chinois. Il parut d'abord réussir ; en janvier et février 1946, il réussit à obtenir la signature de trois accords, l'un prévoyant le « cessez-le-feu » à travers toute la Chine et même en Mandchourie ; un deuxième envisageant la procédure de convocation d'une Assemblée nationale ; le troisième établissant à 5 pour 1 la proportion des troupes gouvernementales et communistes. Mais, en réalité, Tchang Kaï-shek n'avait aucune confiance dans les communistes et entendait les soumettre par la force. Durant un voyage que Marshall fit à Washington entre le 11 mars et le 18 avril 1946, la plupart de ces accords furent rompus. En effet, tandis que le général Marshall jouait le rôle d'arbitre impartial, le gouvernement américain continuait à aider Tchang Kaï-shek sur le plan militaire en lui fournissant d'énormes quantités de matériel de guerre. Se sentant soutenu par une grande partie de l'opinion américaine, Tchang Kaï-shek préférait la rupture avec les communistes. Ceux-ci accusaient le gouvernement américain de favoriser Tchang Kaï-shek et organisaient des manifestations populaires contre la présence de troupes américaines en Chine. Marshall, découragé par cette situation inextricable, abandonna son rôle de médiateur. Le 7 janvier 1947, nommé secrétaire d'État, il quitta la Chine. L'ambassadeur Leighton Stuart, qui lui succéda, ne réussit pas mieux. Le gouvernement américain maintint son aide aux nationalistes qui, en mars 1947, remportèrent leur dernière victoire en s'emparant de la capitale communiste de Yénan. Le général MacArthur était favorable à une aide résolue à Tchang Kaï-shek. Ainsi la politique américaine restait-elle incertaine, et cette incertitude, combinée avec la corruption et l'impopularité de nombreux dirigeants du Kouomintang, allait aboutir à partir de 1948, à la défaite totale des nationalistes.

VI. La naissance des deux blocs (1947)

L'année 1946 avait été caractérisée par une tension croissante dans les rapports entre les États-Unis et l'URSS. Les affaires de Grèce, d'Azerbaïdjan, les querelles au sein du Conseil de sécurité, le début de la guerre d'Indochine (décembre 1946), le fait surtout que la rapide démobilisation

américaine n'avait pas été suivie d'une démobilisation correspondante des armées soviétiques, tout cela créait une atmosphère d'incertitude et accroissait la méfiance réciproque. Sans doute, on était parvenu à conclure des traités avec les satellites de l'Allemagne, mais rien ne paraissait moins probable que la conclusion d'un traité sur l'Allemagne proprement dite, et beaucoup de problèmes restaient encore posés. Loin de résoudre cette tension, l'année 1947 l'accrut, et l'on prit l'habitude, après cette date, de ne plus masquer la situation réelle par des formules optimistes, mais, de part et d'autre, de se considérer comme des adversaires et d'envisager la possibilité d'une lutte.

La doctrine Truman

La première phase de cette évolution est marquée, en mars 1947, par une initiative américaine. En janvier 1947, le secrétaire d'État Byrnes avait été remplacé par le général Marshall. Cette nomination correspondait certainement au désir du président Truman de pratiquer une politique plus énergique. Les inspirateurs de cette évolution paraissent avoir été le diplomate George F. Kennan, spécialiste des questions soviétiques, futur ambassadeur à Moscou, et le sous-secrétaire d'État Acheson. Le 12 mars 1947, le Président s'adressa aux deux Chambres du Congrès, réunies en une séance commune. Il insista sur la gravité de la situation internationale, sur les dangers que l'on courait. Or, la Grèce, en proie à une guerre civile, avait fait appel à l'aide américaine. La Turquie était également menacée. Le Président demanda au Congrès de voter une aide de 400 millions de dollars à la Grèce et à la Turquie. Cette politique, ajouta-t-il, était dictée par la prudence. La Seconde Guerre mondiale avait coûté 341 milliards de dollars aux États-Unis. L'aide à la Grèce et la Turquie coûterait un millième de cette somme. Après quoi il conviendrait d'élargir ce genre de secours à d'autres États. « C'est un fait, dit-il, que depuis quelques mois, des régimes totalitaires ont été imposés à un certain nombre de pays. » Il fallait empêcher que ce qui était arrivé à la Pologne, à la Bulgarie et à la Roumanie ne se produisît dans d'autres régions. L'aide économique permettrait d'assurer l'indépendance nationale et de créer un monde vraiment libre. Ainsi, il ne s'agissait pas d'une aide charitable ni d'une affaire purement économique, mais aussi d'un secours militaire, fourni sous forme de matériel de guerre et d'envoi d'experts militaires, et ce secours militaire avait une profonde signification politique. Pour la

Grèce, le discours de Truman suivait de quelques semaines seulement une déclaration anglaise annonçant que le Royaume-Uni ne pourrait plus continuer à soutenir le gouvernement grec (février 1947). Le Congrès, en avril, vota l'aide à la Grèce et à la Turquie.

Le discours du président Truman fut prononcé précisément au moment où venait de s'ouvrir la conférence des quatre ministres des Affaires étrangères à Moscou, et, comme l'a fait remarquer le général Catroux, alors ambassadeur de France à Moscou, il ne contribua pas peu à accroître la méfiance réciproque.

La conférence de Moscou

La conférence de Moscou, qui se réunit le 10 mars 1947, groupait les ministres des Affaires étrangères de France (Bidault), de Grande-Bretagne (Bevin), des États-Unis (général Marshall) et de l'URSS (Molotov). Elle faisait partie des réunions normales prévues pour le Conseil des ministres des Affaires étrangères. Elle devait durer jusqu'au 25 avril et comprendre 44 sessions. Dès le début, elle fut fortement influencée par la déclaration du président Truman proposant une aide militaire à la Grèce et à la Turquie.

Très vite, on put se rendre compte qu'il serait très difficile d'arriver à un accord, tant sur les bases essentielles du traité de paix avec l'Allemagne que sur le traité de paix avec l'Autriche. Il est impossible d'entrer dans les détails des négociations. Nous verrons ci-dessous¹ ce que la France obtint des Alliés occidentaux en ce qui concerne la Sarre. Ni sur la dénazification, ni sur les frontières Est de l'Allemagne, ni sur la réduction des troupes d'occupation, on n'atteignit de résultat sensible. On accepta, le 25 mars, l'idée d'une conférence de paix pour l'élaboration du traité allemand, mais on ne put se mettre d'accord sur la composition de cette conférence, l'URSS désirant en exclure les Dominions, les États sud-américains et la Turquie. Les Russes protestèrent contre l'unification des zones anglaise et américaine (bizonie), effective depuis le 1^{er} janvier 1947. Molotov réclama une nouvelle fois pour la Russie 10 milliards de dollars de réparations, prélevés en partie sur la production courante de toute l'Allemagne. Mais l'Angleterre et les États-Unis, accordant d'importantes

1. Voir ci-après, partie I, chap. 2, § I, p. 65-67.

subventions à leurs zones respectives refusèrent et insistèrent au contraire pour un relèvement du niveau de la production allemande.

En ce qui concerne le futur gouvernement allemand, la France désirait une Allemagne très fortement décentralisée avec un gouvernement fédéral faible et une douzaine de *Länder*. La Russie souhaitait au contraire un État très fortement centralisé et réclamait une part du contrôle de la Ruhr. Les Anglo-Saxons optaient pour un gouvernement fédéral fort, contrôlant les Affaires étrangères, les Douanes, les Banques, la Monnaie, les Transports. Le 2 avril, on se mit seulement d'accord sur une procédure à adopter pour la création d'un gouvernement, non sur la forme de ce gouvernement.

Pour l'Autriche, les Russes réclamaient la cession de la Carinthie à la Yougoslavie, ce qui fut refusé par les Occidentaux. On fixa à 53 000 hommes le chiffre de la future armée autrichienne, et on décida l'évacuation de l'Autriche par les forces d'occupation dans les trente jours suivant la mise en application du futur traité. La principale difficulté fut celle des « capitaux allemands » d'Autriche, que les accords de Potsdam avaient attribués à la Russie au titre des réparations. Les Soviétiques interprétaient ces accords en considérant comme « capitaux allemands », non pas seulement les biens possédés par les Allemands en Autriche avant mars 1938, mais tous les biens confisqués par force ou par fraude, toutes les sociétés où les Allemands avaient acquis la majorité, même après mars 1938. Cela équivalait à accorder aux Russes le contrôle d'une grande partie de l'économie autrichienne.

Il fut de même impossible aux Américains d'obtenir la conclusion d'un traité d'alliance des autres puissances, dirigé contre l'Allemagne. Ils avaient proposé ce traité un an auparavant, dans l'intention d'interdire la remilitarisation de l'Allemagne. Les Soviétiques refusèrent en fait d'y adhérer.

Le plan Marshall : aspects politiques

Peu après l'échec de la conférence de Moscou, le gouvernement français, dirigé par Paul Ramadier, décida de révoquer les ministres communistes, le 4 mai 1947. Le gouvernement italien, pour sa part, agit de même le 31 mai. La France et l'Italie se rangeaient donc plus nettement dans le « camp occidental ». Mais la constitution des « deux camps » ne se produisit réellement qu'à partir du mois de juin. Le 5 juin 1947, le général

Marshall, secrétaire d'État américain, prononça à l'université Harvard un important discours. « La situation mondiale, dit-il, est très sérieuse. » La guerre a laissé des ruines telles que les « besoins de l'Europe... sont plus grands que sa capacité de paiement... Il est nécessaire d'envisager une aide supplémentaire, une aide qui soit gratuite et qui soit très importante, sous peine de s'exposer à une dislocation économique, sociale et politique très grave. » Cette aide rendue indispensable par le manque de dollars (*Dollar gap*) qui affecte la France, l'Angleterre et, d'une façon générale, toute l'Europe, ne doit plus être accordée petit à petit, irrégulièrement, comme cela avait été le cas depuis 1945, mais à une large échelle. D'autre part, il est nécessaire que cette aide soit accordée aux pays européens dans leur ensemble ; ceux-ci doivent au préalable dresser le bilan de leurs ressources et de leurs possibilités, et établir entre eux une coopération. Ainsi, avec la doctrine Truman et le plan Marshall, les États-Unis optaient délibérément pour l'Europe, qu'ils considéraient comme l'élément décisif pour l'équilibre mondial. Toutefois, la proposition s'adressait aussi à l'Europe orientale.

Après quelques hésitations, les gouvernements français et britannique confèrent les 17 et 18 juin et décidèrent de ne rien faire sans prendre contact avec le gouvernement soviétique. L'attitude de la presse soviétique était assez nuancée au début pour que l'on pût espérer une participation de l'URSS à l'œuvre de coopération économique qui devait précéder, aux yeux du général Marshall, l'aide américaine. En Europe orientale, malgré la crainte de voir l'aide Marshall s'appliquer à l'Allemagne et hâter son relèvement économique, on était assez favorable au projet. Certains craignaient que le général Marshall (comme le souligna le 22 juin le secrétaire au Trésor Snyders) n'eût parlé qu'en son nom personnel et ne fût pas suivi par le Congrès.

Néanmoins, l'URSS accepta de participer à une conférence avec la France et l'Angleterre et celle-ci se réunit à Paris, du 27 juin au 2 juillet. Dès le début, Georges Bidault proposa que l'aide prévue par le général Marshall s'appliquât à toute l'Europe sauf l'Espagne, même aux États neutres et aux pays vaincus. Il suggéra la création immédiate de comités spéciaux pour chaque grande branche économique. Un comité directeur rassemblerait les bilans établis par chaque comité. Bevin accepta cette proposition. Molotov s'y opposa et critiqua fortement le plan Marshall. Selon lui, la création d'un comité directeur porterait atteinte à l'indépen-

dance nationale des États. Certains de ceux-ci, notamment la Russie et les pays d'Europe orientale, avaient déjà mis en route des plans économiques et refusaient de les modifier. D'autre part, l'aide à l'Allemagne mettrait fin aux réparations. Or, les victimes de l'Allemagne avaient besoin de celles-ci. Tout ce que Molotov acceptait était la répartition de l'aide américaine aux seules victimes de l'Allemagne, sans coopération ni coordination des plans nationaux. La conférence des Trois n'aboutit donc pas.

Dès le 3 juillet, la France et l'Angleterre décidèrent d'inviter néanmoins tous les pays européens à une conférence qui se réunirait le 12 juillet pour examiner la proposition américaine. Aussitôt l'Italie, le Portugal, l'Irlande, la Grèce, les Pays-Bas, l'Islande, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse, la Turquie, l'Autriche, le Danemark, la Suède, la Norvège acceptèrent. Les pays à gouvernements communistes refusèrent tous ou posèrent des conditions qui équivalaient à un refus. La Finlande refusa avec regret, « pour des raisons politiques et géographiques ». La Tchécoslovaquie accepta et nomma une délégation. Mais son président du Conseil, le communiste Gottwald, fut convoqué à Moscou et se vit — peut-être — offrir une aide plus favorable. De même le ministre soviétique du Commerce extérieur se rendit à Prague, et le 11 juillet, veille de l'ouverture de la conférence européenne, la Tchécoslovaquie se résigna à décliner l'invitation.

La conférence des Seize se réunit à Paris le 12 juillet et entreprit un travail technique dans le détail duquel nous n'entrerons pas. Il suffit de savoir que ce travail aboutit, le 22 septembre, à un rapport signé par les seize nations, qui fut transmis au gouvernement américain. Beaucoup plus importante, sur le plan politique fut la réaction immédiate et violente de l'URSS et de tous les partis communistes à l'égard de ce plan Marshall dont ils s'étaient volontairement exclus. Le plan Marshall était présenté comme une manifestation de l'impérialisme américain pour établir sa domination économique et politique sur l'Europe. Les gouvernements signataires étaient les « valets de l'impérialisme américain ». Le véritable but des États-Unis était d'encercler l'URSS et de préparer contre elle une guerre de conquête.

Le Kominform

La principale réaction soviétique au plan Marshall fut la création du Kominform (Bureau d'information communiste), le 22 septembre 1947.

On sait que le Komintern, organe directeur de l'Internationale communiste, théoriquement indépendant du gouvernement soviétique, avait été dissous le 22 mai 1943. Après le discours du général Marshall, l'URSS entreprit de réaliser, à l'échelle européenne et non plus mondiale, un organisme de liaison. Celui-ci, plus directement soumis à l'influence russe que le Komintern, se réunit pour la première fois le 22 septembre 1947 et prit le nom de Kominform. Il devait jouer un rôle d'organe de liaison et non de direction, et publier un journal à Belgrade, en français et en russe. Des représentants des partis communistes de neuf pays européens assistèrent à cette réunion : URSS, Pologne, Yougoslavie, Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Tchécoslovaquie, Italie et France. Dans son discours, le représentant russe Jdanov expliqua que le monde était divisé en deux camps, le camp « impérialiste » et « capitaliste » dirigé par les États-Unis et le camp « anti-impérialiste » et « anticapitaliste » mené par l'URSS.

On peut noter qu'en France et en Italie, les seuls des pays non satellites représentés à la première conférence du Kominform, les partis communistes organisèrent pour protester contre le plan Marshall, principalement à partir de septembre, des grèves insurrectionnelles qui, pour la France, devaient se terminer le 9 décembre par une défaite sensible des communistes et par la dislocation de la Confédération générale du travail. L'épreuve de force avait échoué.

La conférence de Londres

La conférence de Londres (25 novembre-décembre 1947) était comme celle de Moscou une réunion du Conseil des ministres des Affaires étrangères, et les quatre pays étaient représentés par les mêmes hommes qu'en avril précédent. Cette conférence, qu'on appelait alors « conférence de la dernière chance », échoua plus complètement encore que celle de Moscou, et mit pratiquement fin — si l'on excepte l'intermède de 1949 dont nous parlerons ci-dessous — aux travaux du Conseil des ministres des Affaires étrangères. Les circonstances étaient encore moins favorables qu'en mars précédent : l'opposition russe à l'aide Marshall, la création du Kominform, les grèves généralisées d'inspiration communiste en France, avaient créé une situation extrêmement tendue. Le 14 novembre, la police française avait perquisitionné dans le camp de rapatriement soviétique de Beauregard et y avait trouvé des armes. Le 25, jour d'ouverture de la conférence, dix-neuf citoyens soviétiques, accusés d'aider les grévis-

tes contre le gouvernement, furent expulsés. Le 8 décembre l'URSS riposta en rappelant de France sa mission de rapatriement et en expulsant la mission française de rapatriement en Russie. Or, il restait encore dans les camps de prisonniers russes un grand nombre d'Alsaciens-Lorrains naguère incorporés dans la Wehrmacht.

À Londres, on ne fit que répéter à peu près les discussions de Moscou. Mais Molotov adopta un ton plus violent, avec de perpétuelles allusions à la « mauvaise foi » des Occidentaux. On se perdit en discussions pendant dix jours sur des questions de procédure. Quand on en vint au fond, Molotov refusa d'accepter que la Sarre fût détachée de l'Allemagne et refusa la nomination d'une commission sur les frontières allemandes. Il insista sur l'établissement immédiat d'un gouvernement central allemand, sans qu'aucune mesure préalable eût été prise pour l'unification politique et économique des quatre zones.

Le 4 décembre, on discuta du traité autrichien. À nouveau, le problème des biens allemands en Autriche fit échouer la négociation, quoique Molotov eût légèrement réduit ses prétentions.

En conclusion, comme le déclara le 19 décembre, le général Marshall, après avoir mis fin à la conférence, « nous ne pouvons à présent espérer en l'unification de l'Allemagne. Nous devons faire tout notre possible dans la région où notre influence se fait sentir. »

Le monde se divisait nettement en deux blocs hostiles.

La guerre froide et les conflits localisés (1948-1953)

I. Le problème allemand et l'Europe occidentale en 1948 et 1949

Après l'échec de la conférence « de la dernière chance », tenue entre les quatre ministres des Affaires étrangères à Londres, en novembre et en décembre 1947, et la constitution de la « bizonie » par les Anglo-Saxons, il paraissait clair qu'aucun accord n'était possible, dans un avenir prévisible, avec l'URSS. L'idée d'une transformation profonde du statut de l'Allemagne se répandait même en France. Dès janvier 1948, le principe d'une conférence à trois sur l'Allemagne fut admis. Cette conférence se réunit à Londres le 23 février, malgré les protestations soviétiques. Une réunion des ministres des Affaires étrangères soviétique, tchécoslovaque, polonais et yougoslave, à Prague, condamna la méthode des négociations séparées sur l'Allemagne. La nouvelle conférence de Londres comporta deux phases principales. La première, du 23 février au 6 mars, au cours de laquelle on affecta de croire que l'URSS accepterait de s'associer aux décisions. Or, le 20 mars, le maréchal Sokolovski, représentant soviétique au Conseil de contrôle interallié de Berlin, alors président de cet orga-

nisme, leva brusquement la séance. À l'exception de la *Kommandatura*, contrôlant l'administration municipale de Berlin, tous les organismes quadripartites cessèrent de fonctionner.

La conférence de Londres reprit ses séances le 28 avril et dura jusqu'au 1^{er} juin, après de laborieuses négociations dont l'opinion publique ne fut que très imparfaitement informée. L'on parvint à se mettre d'accord sur le statut futur des trois zones occidentales d'Allemagne. Une Assemblée constituante devait être convoquée pour le 1^{er} septembre. Les Anglo-Saxons, assez peu favorables à un système décentralisé, suggéraient qu'elle fût élue au suffrage universel direct ; la France, redoutant la réapparition d'un gouvernement central allemand trop puissant, préconisait au contraire l'élection par les parlements de chaque *Land*. On adopta finalement un compromis : les représentants seraient nommés selon un système choisi par les parlements de chacun des *Länder*. Le Conseil parlementaire serait composé de cinquante-cinq membres et recevrait des directives des gouvernements militaires alliés.

D'autre part, le gouvernement français dut abandonner son plan de détachement politique de la Ruhr d'avec l'Allemagne et ne put non plus obtenir l'internationalisation des industries de la Ruhr. Simplement on créa un organisme de contrôle de la Ruhr (« l'Autorité internationale de la Ruhr »), comprenant les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, les pays du Benelux et l'Allemagne qui, jusqu'au traité de paix, serait représentée par des délégués nommés par les commandants en chef des puissances occupantes.

Enfin, on se mit d'accord pour confier aux trois commandants en chef le soin de créer un Office militaire de sécurité, chargé de contrôler la démilitarisation de l'Allemagne.

Le blocus de Berlin

Dès l'époque des négociations de Londres, le gouvernement soviétique prit une série de mesures contre la nouvelle politique des Occidentaux. Nous avons déjà vu la mise en sommeil des organismes quadripartites. Le 31 mars, le maréchal Sokolovski décida de contrôler militairement toutes les relations entre les zones occidentales de Berlin et d'Allemagne occidentale. Sans doute la politique soviétique avait-elle pour but d'obliger les trois Occidentaux à quitter Berlin. Le 7 juin, les accords de Londres furent transmis au maréchal Sokolovski. Quelques jours après, les géné-

raux Clay, Robertson et Koenig, commandants en chef occidentaux, mirent en application une mesure qui avait été décidée en marge de la conférence de Londres. Une nouvelle monnaie, le *deutschemark*, fut mise en circulation dans les zones occidentales, et une Banque d'État, unique pour les trois zones occidentales, fut créée. Le maréchal Sokolovski protesta et, le 22 juin, annonça une réforme monétaire en zone orientale, y compris Berlin, qu'il prétendait être une partie intégrante de la zone soviétique. Le 1^{er} juillet, le dernier organisme quadripartite qui fonctionnait encore, la *Kommandatura* de Berlin, fut fermé par les Soviets. Un blocus total des zones occidentales de Berlin fut établi par les autorités soviétiques. Il devait durer à peu près un an. Les démarches faites par les ambassadeurs occidentaux, en juillet et en août, auprès de Staline et de Molotov, restèrent vaines, les Soviets rejetant sur les Occidentaux la responsabilité du blocus et exigeant pour la reprise des échanges l'adoption dans les secteurs occidentaux de Berlin du mark oriental. Les Occidentaux préférèrent accepter l'épreuve de force et organisèrent un « pont aérien » qui, contre toute attente, fut sur le plan technique un succès complet et réussit à assurer la totalité du ravitaillement de Berlin-Ouest. D'autre part, les trois Occidentaux décidèrent de soumettre la question de Berlin au Conseil de sécurité (26 septembre). Le 5 octobre, le Conseil de sécurité, par 9 voix contre 2, décida de mettre la question du blocus de Berlin à son ordre du jour. Dans les jours suivants, les six pays « neutres » du Conseil de sécurité, sous l'impulsion du délégué argentin, Bramuglia, tentèrent en vain de trouver une formule de compromis. On se trouvait désormais dans une situation que les écrivains et orateurs politiques du monde entier appelaient la « guerre froide ». Le ton des discours au sein de l'Organisation des Nations unies et ailleurs s'échauffait, et l'on se mettait à évoquer ouvertement la possibilité d'une nouvelle guerre mondiale. Naturellement, lorsque le Conseil de sécurité en vint à voter sur le fond du problème de Berlin, le 25 octobre, l'URSS opposa son veto. Bramuglia, le 30 novembre, décida de mettre fin à sa tentative de médiation.

La France et la Sarre

Pour la France, la guerre froide fut marquée, en 1948, par une nouvelle grève semi-insurrectionnelle communiste dans les mines et les ports, qui se termina d'ailleurs par un échec comparable à celui de décembre 1947.

Les pays du bloc soviétique, l'un après l'autre, supprimèrent les florissantes institutions culturelles que la France entretenait sur leurs territoires et éliminèrent des intérêts français considérables sur le plan économique. D'autre part, la France avait dû abandonner sa position d'intransigeance au sujet de l'Allemagne. Aussi, il n'est pas étonnant que ses ministres des Affaires étrangères, Georges Bidault, et, à partir de juillet 1948, son successeur, Robert Schuman, aient attaché une importance primordiale au problème de la Sarre. À la conférence de Moscou, on se souvient que Georges Bidault avait obtenu des ministres des Affaires étrangères anglosaxons leur approbation pour un détachement politique de la Sarre par rapport à l'Allemagne, et pour son rattachement économique à la France, sous réserve que le statut particulier de la Sarre ne serait pas déterminé définitivement avant le traité de paix avec l'Allemagne. Dès le 16 juin 1947, la France, qui avait déjà établi un cordon douanier autour de la Sarre, procéda à une première réforme monétaire, l'échange du mark allemand contre un mark sarrois, première étape avant l'introduction du franc.

Le 25 septembre, un projet de Constitution fut élaboré, instituant un pays « autonome, démocratique et social, lié à la France », proclamant la séparation politique d'avec l'Allemagne, et le rattachement économique à la France. Le 5 octobre, des élections eurent lieu, auxquelles prirent part 95,7 % des 520 868 électeurs inscrits. Seuls les communistes se déclaraient opposés au statut nouveau. Ils n'obtinrent que 8,4 % des voix. Le parti chrétien du peuple, dont le leader était Johannes Hoffmann, atteignit la majorité absolue avec 28 sièges sur 50. Les socialistes eurent 17 sièges et les démocrates 2 sièges. Au total, 91,6 % des suffrages valables s'étaient prononcés pour les partis ayant inscrit dans leur programme le rattachement économique à la France. Les résultats du plébiscite de 1935 étaient apparemment renversés.

Dès le 3 janvier 1948, le gouvernement français reconnut l'autonomie de la Sarre et nomma le colonel Grandval, commandant militaire, aux fonctions de haut-commissaire. Un accord fut conclu avec les gouvernements britannique et américain prévoyant que le charbon de la Sarre serait progressivement retiré du pool allemand et entièrement attribué à l'économie française à partir du 1^{er} avril 1949.

Dès lors, la Sarre, gouvernée depuis le 17 décembre 1947 par Johannes Hoffmann, jouit d'un statut autonome à vrai dire très limité par les

nécessités de l'occupation militaire, par le fait que le haut-commissaire français devait obligatoirement « viser » les lois et actes réglementaires du gouvernement sarrois, afin d'assurer le maintien de l'union économique, et donner son agrément aux nominations des hauts fonctionnaires sarrois et aux naturalisations sarroises. Une convention judiciaire franco-sarroise, une convention fiscale et budgétaire entrèrent en vigueur en janvier 1948. Au début de 1950, furent également négociées d'autres conventions qui seront finalement signées en mars 1950. Nous verrons bientôt comment ces conventions furent à l'origine de sérieux différends franco-allemands.

Le Conseil de l'Europe

Avant 1947, l'on n'osait pas envisager la création d'une fédération des peuples de l'Europe occidentale, car l'on craignait de nuire à l'efficacité de la sécurité collective à l'échelle mondiale en inquiétant la Russie soviétique. Après 1947, il existait de nombreux mouvements favorables à la création d'une fédération européenne occidentale : citons le *Provisional United Europe Committee*, fondé par Churchill en janvier 1947 ; il donnera naissance au Mouvement européen en octobre 1948, avec pour présidents Churchill, Blum, Spaak et de Gasperi ; l'Union parlementaire européenne animée par le comte Coudenhove-Kalergi ; l'Union européenne des fédéralistes, etc. Du 7 au 10 mai 1948, ces divers mouvements tinrent un congrès à La Haye. Ce congrès émit le vœu de créer une Union européenne. Le 19 juillet suivant, Georges Bidault, encore pour quelques jours au Quai d'Orsay, s'inspira de ce projet pour préparer un mémorandum. La crise ministérielle empêcha de commencer immédiatement la discussion, mais le gouvernement André Marie s'en inspira le 18 août et décida de le soumettre aux cinq membres du pacte de Bruxelles¹, France, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg (les trois derniers constituaient une organisation économique commune, le Benelux.) Le gouvernement français fut approuvé par la Belgique, mais se heurta aussitôt à l'opposition anglaise. Un Comité permanent pour l'étude et le développement de la Fédération européenne, comprenant cinq Français, cinq Anglais, trois Néerlandais, trois Belges et deux

1. Voir ci-après, § III, p. 82.

Luxembourgeois, se réunit néanmoins à Paris le 26 novembre. Du côté français, on désirait la création d'une assemblée consultative, ayant un caractère représentatif, embryon d'un futur parlement européen, et on envisageait sans crainte l'abandon éventuel d'une portion de la souveraineté nationale. Du côté anglais, on mettait l'accent sur le maintien intégral de la souveraineté nationale, et on réclamait la création d'un simple comité des ministres, se réunissant périodiquement, assisté tout au plus par une assemblée dont les membres seraient nommés par les gouvernements. L'attitude du gouvernement travailliste s'expliquait à la fois par une tradition de méfiance à l'égard d'une organisation qui risquerait d'éloigner la Grande-Bretagne et ses Dominions (tout comme lors de la discussion du projet Briand de 1930) et par l'hostilité au système d'une assemblée où l'opposition conservatrice serait représentée. Le comité permanent se sépara le 17 décembre et ne se réunit plus, Bevin préférant voir le problème réglé par les ministres des Affaires étrangères eux-mêmes. Ceux-ci se mirent d'accord le 28 janvier sur une solution de compromis. Ils décidèrent la création d'un Conseil de l'Europe, composé de deux organes :

1. Le Comité des ministres, dont les séances seraient « privées ».
2. L'Assemblée consultative européenne dont les séances seraient publiques, dont les membres seraient désignés par chaque pays selon ses propres traditions, et auraient le droit de voter individuellement. La compétence de l'Assemblée serait étroitement limitée : ordre du jour fixé par le Comité des ministres, aucune compétence en matière militaire et économique. L'Italie fut immédiatement invitée, et il fut entendu que le Conseil de l'Europe serait ouvert aux dix-sept pays membres de l'OECE.

Le statut définitif fut signé par les puissances le 5 mai. Dix pays y étaient immédiatement admis. La France, la Grande-Bretagne et l'Italie avaient chacune 18 sièges à l'Assemblée consultative ; la Belgique, les Pays-Bas et la Suède 6 sièges chacune ; 4 pour le Danemark, l'Irlande et la Norvège ; 3 pour le Luxembourg. La première session du Conseil de l'Europe eut lieu à Strasbourg à partir du 8 août 1949. Les débats débordèrent l'ordre du jour fixé par le Comité des ministres, et les discussions furent intéressantes ; mais au point de vue de l'unification politique de l'Europe, les résultats s'avèrent décevants. La Grèce et la Turquie furent invitées dès le 9 août, l'Islande pour la session suivante ; l'Allemagne

occidentale ¹ et la Sarre furent également invitées, mais tout de suite cela souleva une question de principe. Les Allemands réclamaient que les Sarrois figurassent parmi les dix-huit membres qui devaient composer leur délégation, afin de poser le principe que la Sarre était allemande. La France et le gouvernement sarrois au contraire entendaient que la délégation sarroise fût choisie en surnombre d'une délégation allemande de dix-huit membres. Aussi l'admission de l'Allemagne fut-elle ajournée.

La conférence de Paris et la fin du blocus de Berlin

Au moment même où se créait le Conseil de l'Europe, l'URSS pouvait constater l'échec de sa politique berlinoise. Le trafic journalier du « pont aérien » avait atteint 5 000 tonnes en janvier, et pouvait être porté à 10 000. Le coût était évalué à 300 millions de dollars par an, soit 0,4 % du budget des États-Unis. Au point de vue militaire, il donnait aux Américains une précieuse expérience et assurait l'entraînement de leurs pilotes. À partir du 15 février, les représentants américain et soviétique à l'Organisation des Nations unies, Jessup et Malik, eurent à diverses reprises des entretiens. Ils aboutirent à des résultats concrets. Le 25 avril, on annonça la prochaine réunion d'une conférence des ministres des Affaires étrangères des quatre puissances, et le 5 mai, il fut décidé que toutes les restrictions apportées par le gouvernement soviétique entre les zones occidentales et Berlin seraient abolies le 12 mai, et que les contre-mesures prises par les Occidentaux sur le commerce entre leurs zones et la zone orientale seraient également supprimées à la même date. Le Conseil des ministres des Affaires étrangères se réunirait à Paris le 23 mai. En fait, le blocus soviétique ne fut que partiellement levé. Une seule autoroute fut rouverte et de nombreuses entraves et restrictions subsistèrent. Une grève des cheminots de Berlin, dirigée contre les communistes, contribua à retarder encore la levée totale du blocus.

Le Conseil des ministres des Affaires étrangères se tint à Paris du 23 mai au 20 juin 1949. Quelles étaient les intentions russes ? Règlement des questions pendantes ou manifestation de propagande pour effacer un échec relatif ? Les Occidentaux essayèrent de s'en rendre compte en proposant à Vichinsky d'étendre à la zone orientale l'organisation qu'ils

1. Voir sur sa reconstitution, ci-après, p. 74-75.

étaient en train de mettre au point pour leurs trois zones, et dont nous parlerons dans le prochain paragraphe. Le 30 mai, Vichinsky rejeta formellement ce projet. Le même jour, un « congrès du peuple allemand », réunissant à Berlin-Est 1 800 délégués, adoptait à l'unanimité une Constitution centraliste afin de l'opposer à celle qui venait d'être élaborée à Bonn ; au total, la réunion se soldait par un échec en ce qui concernait l'unification de l'Allemagne. L'on essaya alors de se mettre d'accord sur l'unification de Berlin, et le 2 juin, le secrétaire d'État américain Dean Acheson proposa au nom des Occidentaux un projet dont l'essentiel était l'organisation d'élections libres dans les quatre secteurs de la ville et le rétablissement de la *Kommandatura* de Berlin. Le 6 juin, Acheson suggéra un compromis général et accepta que dans la plupart des cas les décisions des Quatre concernant l'Allemagne fussent prises à l'unanimité, ce qui était conforme à la volonté soviétique. Le 7 juin, Vichinsky rejeta le projet occidental, trouvant qu'il ne faisait pas la part assez large au droit de veto, et donnait trop de pouvoirs à la municipalité élue. Le 10 juin, Molotov fit une proposition spectaculaire selon laquelle les quatre gouvernements devaient, dans un délai de trois mois, présenter un projet de traité de paix avec l'Allemagne. Les forces d'occupation seraient retirées dans un délai d'un an après la conclusion du traité de paix. Cette proposition montrait de façon claire que le véritable but de l'URSS était d'utiliser la conférence comme une tribune de propagande, car on voit mal comment on aurait pu conclure un traité de paix alors que toutes les divergences subsistaient. C'est ce que fit remarquer Bevin.

On discuta finalement de l'Autriche, et le seul élément nouveau fut que l'URSS abandonna les revendications yougoslaves au sujet de la Carinthie. Le maigre résultat de la conférence de Paris fut de sanctionner une sorte de *modus vivendi* à propos de Berlin ; les liens n'étaient pas rompus ; il était prévu que les Quatre se concerteraient pour déterminer la date d'une prochaine réunion des ministres des Affaires étrangères.

Les accords de Washington sur l'Allemagne

À la suite d'une entrevue entre les trois commandants en chef occidentaux et tous les ministres-présidents des *Länder* d'Allemagne occidentale, à Francfort, en juillet 1948, il fut décidé que l'Assemblée constituante prévue par les accords de Londres serait composée d'un représentant par 750 000 habitants, choisi par les Landtag, et qu'elle se réunirait le

1^{er} septembre. Cette Assemblée ou Conseil parlementaire siégea à Bonn où elle poursuivait ses travaux pendant l'automne et l'hiver, sous la surveillance des autorités alliées. Simultanément, les trois puissances occupantes négocièrent entre elles sur les modalités d'application de la décision de Londres sur la Ruhr, sur le problème des réparations et sur la réforme du statut d'occupation. Les Américains, préoccupés par la question du relèvement économique de l'Allemagne, étaient favorables à une diminution sensible des démontages d'usines et à la transmission de nombreux pouvoirs au futur gouvernement allemand. Les Français au contraire, cherchaient à freiner cette tendance. À la suite de longues négociations, on finit par se mettre d'accord sur la question du statut d'occupation et, le 8 avril 1949, à Washington, furent signés d'importants accords sur l'Allemagne. Le but des accords de Washington était de donner à l'Allemagne toute l'autonomie compatible avec l'occupation alliée. Ils fixaient les bornes dans lesquelles le gouvernement allemand, une fois constitué, devrait agir. Les trois gouvernements alliés conservaient l'autorité suprême et pouvaient modifier toute décision législative ou administrative prise par les autorités allemandes. Il existait, d'autre part, un certain nombre de domaines réservés, « restreints au minimum », où les Alliés agiraient par eux-mêmes : désarmement et démilitarisation ; contrôles concernant la Ruhr, les restitutions, les réparations, la décartellisation, la décentralisation, la non-discrimination en matière commerciale, les intérêts étrangers en Allemagne et les créances sur l'Allemagne ; affaires étrangères ; personnes déplacées ; protection des forces alliées et frais d'occupation ; respect de la Constitution fédérale et des Constitutions des *Länder* ; contrôle du commerce extérieur et des changes ; utilisation des fonds de ravitaillement, de manière à réduire au minimum l'aide étrangère. Les accords entre l'Allemagne et d'autres pays entreraient en vigueur vingt et un jours après avoir été officiellement présentés aux autorités d'occupation, à moins que celles-ci ne les aient désapprouvés. À part ces restrictions, les autorités allemandes, à l'échelon fédéral et à celui des *Länder*, avaient tous les pouvoirs et leurs décisions seraient validées si elles n'encouraient pas le veto de l'autorité alliée. De plus, « le gouvernement militaire devra disparaître et... le rôle des Alliés sera principalement de contrôle ». On distinguera dès lors les fonctions militaires des « commandants en chef » et les fonctions civiles, plus importantes, des « hauts-

commissaires » dont la réunion constituera la Haute commission alliée, en contact permanent avec le gouvernement allemand.

La Constitution de Bonn et la création de la République fédérale allemande

Le Conseil parlementaire qui avait commencé ses travaux en septembre 1948, rédigea un premier projet constitutionnel qu'il soumit aux commandants en chef alliés le 8 février 1949. Ceux-ci le rejetèrent comme contraire aux accords de Londres. Les négociations se poursuivirent en mars et avril, en contact étroit avec les commandants en chef, et aboutirent, le 8 mai, à une Constitution, la « loi fondamentale de Bonn », compromis entre les thèses fédéralistes et les thèses centralistes. La République fédérale allemande était une fédération des onze *Länder* de l'Allemagne occidentale, chaque *Land* ayant sa Constitution propre. La loi fondamentale fut approuvée par les *Länder* et par les trois gouverneurs militaires alliés ; la Haute commission alliée fut constituée le 20 juin à Paris et inaugura ses travaux en septembre. Elle était composée de John McCloy (États-Unis), André François-Poncet (France) et du général Robertson (Grande-Bretagne). Des élections eurent lieu en Allemagne le 14 août. Le 12 septembre, Théodore Heuss, libéral, fut élu président de la République fédérale allemande, et le 15, Konrad Adenauer fut élu chancelier. À la fin de septembre 1949, l'Allemagne de l'Ouest existait à nouveau comme puissance politique autonome.

L'URSS réagit immédiatement en suscitant la réunion à Berlin d'un Conseil du peuple allemand qui proclama, le 7 octobre, la création d'une République populaire allemande dont le leader communiste Otto Grotewohl fut nommé ministre-président. Cette nouvelle République obtint immédiatement des pouvoirs plus considérables, au moins en apparence, que la République fédérale, puisque l'administration militaire soviétique fut dissoute le 10 octobre et que les Allemands de l'Est reçurent la direction de leurs propres affaires étrangères. En fait, elle n'avait pas plus de liberté en ce domaine que les autres pays de l'Est européen.

De leur côté, les occupants occidentaux, pressés par les États-Unis, acceptèrent d'ouvrir des négociations avec le chancelier Adenauer, et, le 22 novembre, furent signés les accords de Petersberg (siège de la Haute commission alliée), par lesquels l'Allemagne acceptait de demander son admission, qu'elle avait toujours refusée jusque-là, à l'« Autorité interna-

tionale de la Ruhr », s'engageait à maintenir la démilitarisation de son territoire, mais en échange, obtenait d'importantes concessions en matière de constructions navales et l'arrêt du démontage de certaines importantes usines. Les accords de Petersberg mettaient pratiquement fin aux réparations en Allemagne.

II. La politique allemande et l'Europe de 1950 à 1952

La création d'un gouvernement allemand de l'Ouest en septembre 1949 réintroduit dans la politique européenne une action propre de l'Allemagne. Il n'y a plus seulement un « problème allemand » que les puissances occupantes essaient de résoudre. Un nouveau partenaire fait son apparition et s'efforce de jouer un rôle croissant dans la détermination de son propre sort. Parallèlement, le gouvernement allemand de l'Est ne joue pas un rôle comparable. Il se contente de réaliser fidèlement les objectifs de l'URSS, en utilisant les méthodes autoritaires auxquelles les Allemands sont habitués.

L'admission de l'Allemagne et de la Sarre au Conseil de l'Europe

Dès août 1949, Churchill proposa d'inviter l'Allemagne au Conseil de l'Europe. « La venue parmi nous de la délégation allemande, dit-il, couronnerait notre première session par une victoire solide et mémorable. » Cela posait divers problèmes, dont le principal était celui de la Sarre. Le leader socialiste allemand, Schumacher, déclara qu'à son avis l'Allemagne n'entrerait au Conseil de l'Europe que si la Sarre en était exclue. Or, le gouvernement français, dès le 4 novembre 1949, lors de la réunion du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, présenta la candidature de la Sarre. Le Comité étudia la question lors de sa session des 30 mars-1^{er} avril 1950. Le gouvernement de Bonn n'avait pas fait acte de candidature. Le 31 mars, le Comité décida d'inviter séparément l'Allemagne et la Sarre en leur attribuant respectivement 18 et 3 sièges à l'Assemblée consultative européenne. Contrairement aux vues allemandes, l'effectif de la délégation sarroise n'était pas imputé sur celui de la délégation allemande. C'était reconnaître l'existence *de facto* d'une Sarre autonome. Adenauer, après avoir négocié avec les hauts-commissaires alliés, obtint l'assurance que le statut de la Sarre resterait soumis à la sanction finale du traité de paix. L'Allemagne et la Sarre, étant invitées comme « membres

associés », seraient représentées à l'Assemblée consultative, non au Comité des ministres. En juin 1950, l'Allemagne accepta l'invitation.

Le rôle du Conseil de l'Europe s'amenuisa à partir de 1950, du fait que la Grande-Bretagne s'opposait énergiquement à toute renonciation à la souveraineté nationale, et que le Comité des ministres continuait à tenir étroitement en tutelle l'Assemblée consultative, dont les pouvoirs restaient très limités. C'est sur un autre terrain que va se poursuivre l'effort de création d'une Europe unie, sans l'Angleterre, avec les plans Schuman et Pleven, dont nous parlerons plus loin. Le 2 mai 1951, l'Allemagne fut admise de plein droit comme « membre participant » au Conseil de l'Europe et eut ainsi accès au Comité des ministres. D'autre part, l'Allemagne obtint des droits sans cesse plus étendus sur la direction de sa propre politique. Les accords de Londres des 11 au 12 mai 1950, entre les ministres des Affaires étrangères de France, des États-Unis et de Grande-Bretagne, annoncèrent le relâchement des contrôles aussitôt que possible et la création d'un « groupe de travail » à Londres pour la révision du statut d'occupation. Le but des Alliés restait l'unification de l'Allemagne et l'intégration accélérée de l'Allemagne dans l'Europe occidentale. Le 19 septembre, à New York, ils élargirent les pouvoirs de la République de Bonn en l'autorisant à rétablir un ministère des Affaires étrangères — qui fut pris en charge par le chancelier Adenauer lui-même — et à reprendre des relations diplomatiques avec tous les pays. Ils annoncèrent des mesures préparatoires pour mettre fin à l'état de guerre avec l'Allemagne. Tout cela fut précisé le 22 novembre à la suite d'une rencontre entre les ministres des Affaires étrangères des trois Alliés et Adenauer, à Paris. Il fut décidé que ces mesures étaient subordonnées à la ratification préalable du projet d'« armée européenne »¹.

Le problème sarrois après la création de la RFA

Le gouvernement français et le gouvernement sarrois décidèrent en 1949 de préciser le statut d'autonomie politique de la Sarre et le rattachement économique de la Sarre à la France en négociant une série de conventions qui, quoique ne préjugant pas des décisions du futur traité de paix, devaient renforcer la situation de fait existante. La substance de ces

1. Voir ci-après, p. 79-80.

négociations fut connue par une conférence de presse du haut-commissaire français, Gilbert Grandval, le 21 janvier 1950, qui donna lieu à de vives réactions du chancelier Adenauer. Les États-Unis et l'Angleterre, tout en insistant sur le caractère provisoire du statut de la Sarre, soutinrent la politique française. Les conventions furent signées le 3 mars 1950. La plus importante était la « convention générale ». Elle réduisait considérablement le droit de contrôle du haut-commissaire français sur les textes législatifs et réglementaires sarrois et limitait son droit de veto aux mesures :

- risquant de compromettre l'union monétaire et douanière ;
- méconnaissant une obligation internationale de la Sarre ;
- de nature à porter atteinte à l'indépendance politique de la Sarre ou à sa sécurité extérieure.

L'octroi de la nationalité sarroise par naturalisation, le maintien de l'ordre relevaient désormais du gouvernement sarrois, sauf dans quelques cas très limités. Une représentation diplomatique de la Sarre devait être installée à Paris. À cette convention générale s'ajoutaient :

- une « convention relative à l'application de l'union économique de la France et de la Sarre » ;
- une « convention entre la France et la Sarre relative à l'exploitation des chemins de fer de la Sarre », qui restaient indépendants de la SNCF ;
- une « convention entre la France et la Sarre relative à l'exploitation des mines de la Sarre ». Cette convention ne tranche pas la question de la propriété des mines. L'exploitation de celles-ci appartient jusqu'au traité de paix à la Régie des mines de la Sarre, administration française. Si le traité de paix reconnaît la propriété des mines à la Sarre, l'exploitation de la Régie sera reconduite de façon que la période totale — avant et après le traité de paix — atteigne cinquante ans ;
- une « convention entre la France et la Sarre relative à l'établissement des ressortissants des deux pays et à l'exercice de leurs activités professionnelles ».

Et divers autres accords portant sur des domaines plus restreints (assurances, assistance, etc.).

À la suite de ces conventions, le gouvernement de Bonn, désireux de rattacher la Sarre à l'Allemagne, protesta énergiquement. Il publia au début de mars un *Livre blanc* où il proposait une autorité internationale

pour la Sarre, un plébiscite et la conclusion d'une union douanière englobant le sud de l'Allemagne et la Lorraine française. D'autre part, le chancelier Adenauer, dans une interview à un journaliste américain, proposa la création d'une Union franco-allemande, avec parlement unique et nationalité commune, ouverte à d'autres pays. Il réclamait au préalable le retour de la Sarre à l'Allemagne. Dans une seconde interview, il parla d'une union économique franco-allemande. Ces projets parurent en général irréalisables et furent considérés comme une manifestation de propagande. Nous verrons que le gouvernement de Bonn saisira toutes les occasions pour poser à nouveau la question de la Sarre, et que le gouvernement français, tout en maintenant nettement sa politique, cherchera à éviter qu'elle n'envenime les rapports franco-allemands.

Les négociations pour l'unité allemande

Le problème de la réunification de l'Allemagne était évidemment l'un de ceux qui préoccupaient le plus l'opinion publique allemande. Il en résulta, surtout à partir de 1950, une série de démarches spectaculaires. Les 22 mars, puis 14 septembre 1950, le chancelier Adenauer proposa l'organisation d'élections libres dans toute l'Allemagne. Le 1^{er} décembre 1950, Grotewohl, président de la République populaire d'Allemagne (orientale) ou DDR, suggéra au chancelier Adenauer la réunion d'un Conseil constituant composé de représentants en nombre égal, des deux Allemagnes. Le chancelier Adenauer répondit en posant diverses conditions qui interrompirent la négociation. Mais, dans une note de mars 1951 à la Haute commission alliée, le chancelier Adenauer déclara que seules des élections générales libres organisées dans toute l'Allemagne, permettraient d'aboutir à l'unité. Le Parlement de Bonn approuva cette attitude. Le 15 septembre, pendant la conférence des ministres des Affaires étrangères français, anglais et américain à Washington, Grotewohl admit le principe d'élections générales, sans faire mention d'une « parité » entre l'Allemagne de l'Est, peuplée de 18 millions d'habitants, et celle de l'Ouest, qui en avait 48. Cette attitude plus modérée semblait être liée au désir soviétique de prévenir la création d'une « armée européenne » comprenant des contingents allemands et d'amener l'Allemagne à une sorte de neutralité. Le chancelier Adenauer proposa, le 27, au *Bundestag*, un certain nombre de conditions, permettant d'assurer la liberté des élections. Le 10 octobre, Grotewohl déclara ces conditions en général accep-

tables mais insista sur son opposition à tout réarmement allemand. La Haute commission alliée accepta le projet d'Adenauer et, d'accord avec lui, décida de susciter la création d'une commission des Nations unies pour le contrôle des élections. Mais en novembre, Grotewohl refusa de soumettre le problème au contrôle de l'Organisation des Nations unies, n'admettant que le contrôle quadripartite des puissances occupantes. Le 20 décembre 1951, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies vota une résolution qui nommait une commission d'enquête composée de représentants du Brésil, de l'Islande, des Pays-Bas, du Pakistan et de la Pologne, et demanda aux deux États allemands de la laisser circuler librement.

Au moment même où cette commission commença ses travaux, sans savoir encore si elle serait accueillie en Allemagne orientale, l'URSS fit une proposition retentissante, en mars 1952, tendant à la réunion d'une conférence à Quatre sur l'Allemagne, en vue d'élaborer un traité de paix dans un délai de quatre mois, et acceptant la création d'une armée allemande. L'un des problèmes les plus ardues qui pourraient être soumis à la conférence des Quatre serait celui de la frontière orientale de l'Allemagne.

Le 6 juin 1950, le gouvernement Grotewohl avait signé avec la Pologne l'accord de Varsovie, reconnaissant le caractère définitif de la frontière entre les deux pays sur la ligne Oder-Neisse lusacienne. Les 21 et 22 juin, un accord semblable fut conclu avec la Tchécoslovaquie. Évidemment, le premier de ces accords fut accueilli en Allemagne occidentale par de vigoureuses protestations.

Le plan Schuman : aspects politiques

Étant donné la tension croissante entre la France et l'Allemagne à propos de la Sarre, d'une part, et l'échec du Conseil de l'Europe, Robert Schuman, suivant l'inspiration de Jean Monnet, alors haut-commissaire au plan, décida d'adopter une méthode nouvelle et publia, le 9 mai 1950, un important mémorandum. Au lieu d'envisager une intégration « institutionnelle » de l'Europe en élaborant une construction politique d'ensemble, il proposait « des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait », aboutissant à éliminer l'opposition séculaire entre la France et l'Allemagne. Son plan consistait à « placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Auto-

rité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe »... « La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. » Pour y parvenir, on créerait une Haute Autorité supranationale chargée de moderniser la production, de fournir à des conditions identiques le charbon et l'acier sur le marché commun, de développer l'exportation commune, d'égaliser « dans le progrès » les conditions de vie de la main-d'œuvre. Aucune atteinte ne serait apportée au statut de l'Allemagne.

Cette proposition fut chaleureusement accueillie par les États-Unis, et vivement critiquée par l'URSS. L'Angleterre engagea une négociation au sujet du projet Schuman, et finit par refuser de participer aux travaux préparatoires (2 juin), Robert Schuman ayant réclamé une acceptation de principe avant toute discussion sur les méthodes ; le ministre français voulait sans doute éviter que son projet, de concession en concession, ne fût édulcoré et réduit à rien. Le 12 juin, le *Labour Party* publia une brochure sous le titre *Unité européenne* dans laquelle il refusait catégoriquement l'abandon d'une parcelle de souveraineté nationale.

Le plan Schuman avait un but principalement politique, mais il soulevait un vaste et complexe ensemble de problèmes économiques, que nous n'étudierons pas ici.

Six gouvernements engagèrent des négociations après avoir signé un communiqué commun : France, Allemagne, Italie et pays du Benelux. Le refus britannique créait pour la France un risque qui fut clairement ressenti dans de nombreux cercles de l'opinion publique française : celui d'une Allemagne et d'une France se faisant face, avec la possibilité pour la première de rétablir peu à peu son hégémonie sur l'Europe. Il suscita des objections des socialistes qui craignaient qu'il n'offrît aux trusts et cartels la possibilité de se reconstituer.

La conférence des Six fut ouverte le 21 juin 1950 par Robert Schuman. Nous n'entrerons pas dans le détail des négociations auxquelles la guerre de Corée donna une impulsion nouvelle ; les États-Unis les encouragèrent très vivement. Paraphé le 19 mars, le traité fut signé le 18 avril 1951. La France signa au nom de la Sarre qui ne put, du fait de l'opposition allemande, être admise comme septième puissance. Un échange de lettres Schuman-Adenauer reconnut que cette signature n'impliquait pas pour l'Allemagne la reconnaissance du statut actuel de la Sarre. La Com-

munauté européenne du charbon et de l'acier comporte quatre institutions :

1. La Haute Autorité est composée de neuf membres nommés pour six ans. Huit sont désignés d'un commun accord ; le neuvième est coopté par les huit autres. Elle ne peut comprendre plus de deux membres appartenant à la même nationalité. Elle prend des décisions et émet des recommandations, sans se substituer aux entreprises qui continuent à assurer leur propre gestion.

2. Le Conseil des ministres où chaque gouvernement est représenté par un de ses membres, a pour but de coordonner l'action de la Haute Autorité et celle des gouvernements.

3. L'Assemblée de la Communauté est composée de soixante-dix-huit membres, dix-huit pour la France ¹, dix-huit pour l'Allemagne, dix-huit pour l'Italie, dix pour la Belgique, dix pour les Pays-Bas, quatre pour le Luxembourg, élus soit par les parlements, soit au suffrage universel. L'assemblée contrôle démocratiquement la Haute Autorité qu'elle peut renverser sur une motion de censure, votée à la majorité des deux tiers.

4. La Cour de justice, qui comprend sept juges nommés pour six ans, d'un commun accord. Le traité prévoyait à la demande de la Belgique notamment, des dispositions transitoires et un système de péréquation pour une durée de cinq ans.

La France admit que l'Autorité internationale de la Ruhr serait supprimée, et elle obtint sur ce point l'adhésion des Anglais et Américains. Le plan fut ratifié par les Pays-Bas le 31 octobre 1951, par l'Assemblée nationale française le 11 décembre (376 voix contre 240), par le *Bundestag* en janvier 1952 (232 voix contre 143).

Le plan Pleven et le problème du réarmement allemand

L'idée de réarmer l'Allemagne occidentale, ne serait-ce que pour équilibrer la création d'une puissante police en Allemagne orientale, était très impopulaire en France, mais accueillie favorablement dans de nombreux

1. Y compris de représentants de la Sarre. L'échange de lettres entre Schuman et Adenauer par lequel ce dernier déclarait que la signature n'impliquait pas pour lui la reconnaissance du statut actuel de la Sarre suscita des protestations du gouvernement sarrois et une menace de démission du haut-commissaire Grandval. C'est le moment où les autonomistes sarrois commencent à résister plus nettement aux directives françaises.

cercles américains, et Churchill soutenait cette thèse contre le gouvernement travailliste. En Allemagne, le réarmement était préconisé par les anciens militaires, par les nationalistes, condamné par les socialistes (Schumacher) et par de nombreux protestants (Pasteur Niemöller). De toute façon, l'Allemagne ne demandait pas à être réarmée, ce qui, le cas échéant, pourrait lui permettre de poser des conditions.

La guerre de Corée, en mettant l'accent sur le « vide militaire » de l'Europe occidentale, amena le gouvernement américain à suggérer officiellement au Conseil atlantique le réarmement de l'Allemagne (septembre 1950). Contre ce projet, le gouvernement français réagit avec vigueur. Une négociation s'engagea donc entre les tenants de ces deux points de vue. Le Pacte atlantique prévoyait que l'unanimité était nécessaire pour admettre de nouveaux membres, et la France mettait son veto à l'admission de l'Allemagne. Lors de la réunion du Conseil de l'Europe à Strasbourg, l'Assemblée consultative adopta par 89 voix contre 5 et 27 abstentions, un projet de Churchill tendant à la création d'une « armée européenne » dans le cadre du Pacte atlantique¹. Au cours de l'automne 1950, on discuta de ces problèmes lors de la réunion des Trois à Francfort et lors de celle des douze ministres du Pacte atlantique à Washington. La France proposa, le 24 octobre, un plan (plan Pleven) prévoyant que l'Allemagne n'aurait pas d'armée nationale mais qu'il y aurait des unités allemandes de faibles dimensions dans une « armée européenne ». Était-ce là une manœuvre française pour retarder le réarmement allemand ou une tentative pour réaliser une nouvelle étape vers la création d'une Europe unie ? Il est encore difficile de le dire. La politique française s'attacha en tout cas à ce plan, et Schuman reçut, le 27 janvier 1951, une lettre du secrétaire d'État Acheson lui donnant l'adhésion chaleureuse des États-Unis à la création d'une « armée européenne » comprenant des contingents allemands sous la direction d'une Haute Autorité supranationale. Les États-Unis avaient d'abord été réticents et semblent avoir été convertis au projet par le général Eisenhower contre l'avis du haut-commissaire McCloy. Restait à mettre au point ce projet et à le faire accepter du chancelier Adenauer.

1. Sur le Pacte atlantique, voir ci-après, § III, p. 82 et s.

Les négociations traînèrent en longueur. Le 15 février 1951, s'ouvrit à Paris une conférence pour l'armée européenne, qui ne prit aucune décision importante. Après les élections françaises, la discussion reprit, pressée par les Américains. Un accord fut atteint sur les grandes lignes, le 24 juillet. Il avait fallu cinq mois de délibérations. Encore n'était-on pas d'accord sur la forme à donner à l'autorité supranationale, sur le niveau d'intégration des forces allemandes, sur la répartition des charges. L'Angleterre refusait d'y participer.

À la session de Rome du Conseil atlantique, en novembre 1951, le général Eisenhower se fit le champion de l'armée européenne. La Belgique, la Hollande, le Luxembourg, contrairement à la France, à l'Italie et à l'Allemagne, refusaient d'abandonner leur souveraineté sur leurs armées nationales. C'est seulement le 27 janvier 1952, qu'une nouvelle conférence réunie à Paris aboutit à un accord. Le parlement de Bonn accepta le principe de l'adhésion allemande en janvier. Mais le professeur Hallstein, secrétaire général du ministre allemand des Affaires étrangères, déclara qu'il était nécessaire d'inclure l'Allemagne dans le Pacte atlantique. Le chancelier Adenauer annonça également qu'il poserait le problème de la Sarre. Précisément, la France décida, en janvier 1952, de nommer le haut-commissaire de France en Sarre, Grandval, comme ambassadeur, chef de la Mission diplomatique de France en Sarre. L'Allemagne avait légalement l'intention de déposer une plainte au Conseil de l'Europe sur la « violation des droits de l'Homme » en Sarre — le seul parti favorable au rattachement à l'Allemagne, le petit Parti démocrate sarrois, ayant été interdit en mai 1951. Cette plainte fut retirée le 20 mars 1952 à la suite d'un entretien entre Schuman, Adenauer et Johannes Hoffman, au cours duquel il fut décidé qu'une commission tripartite examinerait si des élections libres démocratiques pourraient être organisées en Sarre. En fait, cette commission ne fut jamais constituée, car l'accord ne se fit pas entre la France et l'Allemagne sur la Sarre. Des élections eurent lieu en Sarre le 30 novembre 1952. Elles furent un plein succès pour le gouvernement Hoffmann. Mais l'interdiction des partis proallemands les rendait discutables.

III. L'Alliance atlantique

Le pacte de Bruxelles

Jusqu'à 1947, les traités d'alliance qui furent conclus en Europe occidentale étaient dirigés contre l'Allemagne. Tel fut le cas du traité franco-soviétique de 1944 et du traité franco-anglais de Dunkerque du 4 mars 1947. La rupture de fait qui se produisit entre l'URSS et les Occidentaux en 1947 amena ces derniers à rechercher un nouveau système d'alliance. Le 21 janvier 1948, la France et l'Angleterre proposèrent aux trois pays du Benelux d'étudier la conclusion d'un pacte politique. Ils acceptèrent et l'on négocia sur la base d'un projet rédigé par le *Foreign Office*. Une conférence se réunit à Bruxelles, du 4 au 12 mars 1948, au cours de laquelle les pays du Benelux insistèrent pour que le pacte politique fût complété par des accords militaires. Le texte élaboré par la conférence fut signé le 17 mars à Bruxelles après avoir été approuvé par les divers gouvernements. Le traité de Bruxelles était conclu pour cinquante ans. Il prévoyait une assistance automatique en cas d'agression contre l'un des signataires en Europe, et des consultations en cas d'agression dans un autre continent ou en cas de menace de l'Allemagne. Le traité prévoyait la création d'un Conseil consultatif qui se réunirait à la demande de l'un des membres. Une coopération économique, sociale et culturelle était envisagée entre les participants.

Le Pacte atlantique : les négociations

Dès la signature du pacte de Bruxelles, l'idée de constituer un système de défense entre les signataires et les États-Unis s'était fait jour. Les 17 mars et 17 avril 1948, Bidault et Bevin avaient demandé au secrétaire d'État américain, le général Marshall, d'entreprendre des conversations en vue d'aboutir à un accord plus large. Les États-Unis avaient en effet posé comme condition l'organisation préalable en Europe d'un système de défense contre toute agression d'où qu'elle vint. Le 11 juin, la Résolution Vandenberg, votée par 64 voix contre 4 au Sénat américain, autorisa le gouvernement américain à conclure en temps de paix des alliances à l'extérieur du continent américain. C'était une véritable révolution de la politique étrangère des États-Unis. Au cours de l'été, on commença à parler d'un éventuel Pacte atlantique, groupant l'Union de Bruxelles, les États-Unis et le Canada. Les 25 et 26 octobre, les ministres des Affaires

étrangères des cinq pays européens firent une étude préliminaire du problème de la sécurité de l'Atlantique Nord et se déclarèrent entièrement favorables au principe d'un pacte défensif de l'Atlantique. Le 29 octobre, le Canada donna son accord. Mais en fait il fallait attendre les élections américaines. Celles-ci, à la surprise générale, aboutirent à la réélection de Truman. Elles assuraient la continuité de la politique étrangère des États-Unis. Aussi, dès la fin de novembre, l'organe permanent des Cinq adressa-t-il à Washington un avant-projet de Pacte atlantique. Le 10 décembre, des pourparlers commencèrent à Washington ; un comité permanent d'experts fut institué, présidé par Lovett, adjoint du général Marshall.

Le 28 décembre, le projet préliminaire était élaboré et soumis aux gouvernements intéressés. En janvier, la négociation se poursuivit tandis que les puissances scandinaves songeaient à réaliser un pacte particulier. Cette tentative échoua le 1^{er} février du fait de la Suède, qui craignait de se départir de sa neutralité. La proposition soviétique du 5 février, invitant la Norvège à signer un pacte de non-agression, fut une diversion d'un autre ordre. Nous en verrons bientôt les conséquences. Dès le 7 février, à Washington, Dean Acheson, secrétaire d'État depuis le début de 1949, et Lange, ministre des Affaires étrangères de Norvège, eurent d'importants entretiens sur l'éventualité d'une adhésion norvégienne au Pacte atlantique.

Certaines difficultés subsistaient. Tom Connally, président démocrate de la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, semblait être en désaccord avec Dean Acheson qui, à ses yeux, renforçait exagérément l'automatisme de certaines clauses. Quant à Trygve Lie, secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, il se montrait assez réticent : « Si les peuples acceptent que les alliances régionales remplacent la sécurité collective, l'espoir d'une paix durable sera gravement atteint », disait-il. Il ajoutait, il est vrai : « Les accords régionaux peuvent néanmoins être un instrument très utile pour la construction d'un système de sécurité collective si la suprématie de la Charte de l'Organisation des Nations unies sur les accords particuliers est reconnue. » Mais de toute façon, le Pacte atlantique ne serait certainement pas en contradiction avec l'article 52 de la Charte des Nations unies qui reconnaît la possibilité d'accords ou d'organismes régionaux.

Au sud de l'Europe, Tsaldaris, ministre des Affaires étrangères de Grèce, proposa, le 21 février 1949, à Bevin d'associer l'Angleterre, la France, l'Espagne, l'Italie et la Grèce pour la défense de la Méditerranée. Ce projet n'eut pas de suites.

Le 8 mars, le texte complet du pacte enfin mis au point arriva à Paris. Les 14 et 15 mars, le conseil consultatif des Cinq en délibéra à Londres sans toutefois le modifier ; les ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale et des Finances des signataires du traité de Bruxelles étaient présents. Le 15 mars, les Cinq, les États-Unis et le Canada invitèrent la Norvège, le Danemark, l'Islande, le Portugal et l'Italie à adhérer au pacte.

La publication du texte

Fait unique en son genre, le texte du Pacte atlantique fut publié le 18 mars, avant d'avoir été signé, de façon à alerter l'opinion publique des divers pays.

Le préambule insiste sur le désir de paix des contractants, mais aussi sur leur détermination à protéger par la force le régime démocratique du type occidental et le règne du droit. Le traité ne fait qu'une allusion rapide (art. 2) à la nécessité d'une amélioration du bien-être par entraide réciproque. L'essentiel est constitué par les clauses militaires. Il faut distinguer la menace et l'agression. En cas de menace (art. 4), les parties se consulteront. Il suffit, pour définir la « menace », que l'une d'entre elles déclare qu'elle existe.

En cas d'agression en Europe, en Amérique du Nord, en Algérie, contre une des îles de l'Atlantique au nord du tropique du Cancer, contre un navire ou un aéronef appartenant à l'un des contractants, l'assistance militaire n'est pas tout à fait automatique. Si un tel événement se produit, chaque partie, en état de légitime défense, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies, entreprendra « aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité, dans la région de l'Atlantique Nord » (art. 4 et 5). Ainsi, chaque partie reste libre de décider si son assistance sera militaire, c'est-à-dire si elle fera la guerre.

Les articles 7 et 8 prévoient qu'il n'y a pas incompatibilité entre le Pacte atlantique d'une part, la Charte des Nations unies et tout engage-

ment antérieur de l'un des alliés, d'autre part. Il sera créé un conseil susceptible de se réunir rapidement, et des organismes subsidiaires parmi lesquels un « comité de défense » (art. 9).

Pour qu'une autre puissance y accède, il faudra l'accord unanime des contractants (art. 10). Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement des États-Unis. Pour qu'il entre en vigueur, il faudra ratification par la majorité des signataires, y compris les sept premiers États négociateurs. Au bout de dix ans au moins on pourra réviser (art. 12). Au bout de vingt ans, l'une des parties pourra y mettre fin, en ce qui la concerne, après un préavis d'un an.

Les protestations soviétiques

L'URSS, principalement en février et mars 1949, s'éleva avec vigueur contre le projet de Pacte atlantique. Les organisations communistes menèrent des campagnes « en faveur de la paix » qui étaient dirigées en fait contre le pacte.

À la fin de mars, les Soviets remirent aux Occidentaux un mémorandum de protestations. La conclusion, en cinq points, mérite d'être résumée :

1. Le pacte de l'Atlantique est purement agressif et dirigé contre l'URSS.
2. Le pacte se trouve en contradiction flagrante avec la Charte des Nations unies.
3. Le pacte est en contradiction avec le traité d'aide et d'amitié de 1942 entre la Grande-Bretagne et la Russie.
4. Il est également en contradiction avec le traité franco-soviétique d'aide et d'amitié de 1944.
5. Il est en contradiction avec tous les accords et traités signés entre l'URSS, les États-Unis et la Grande-Bretagne à Yalta, Potsdam et ailleurs.

La signature (4 avril 1949)

La signature du Pacte atlantique fut précédée, le 2 avril, par une réponse, émanant des 12 ministres des pays ayant accepté de signer le pacte, à la note soviétique du 31 mars. Rassemblés à Washington, les ministres déclarèrent que, malgré la publication du texte, les Soviets continuaient à interpréter le pacte de façon aussi erronée qu'en janvier. Les vues du gouvernement soviétique sur la question ne venaient donc pas d'une

étude serrée du texte, mais d'autres considérations. « Le texte montre clairement la nature absolument défensive de ce pacte, sa conformité tant avec la lettre qu'avec l'esprit de la Charte des Nations unies, et aussi le fait que le pacte n'est dirigé contre aucune nation ou groupe de nations mais seulement contre une agression armée. »

La cérémonie de la signature se déroula deux jours après, le lundi 4 avril, dans la grande salle du *Departmental Auditorium* (au Département d'État).

L'aide militaire

Le Pacte atlantique une fois signé, trois problèmes se posèrent. Celui de sa ratification qui, nulle part, ne souleva de difficultés sérieuses malgré l'opposition acharnée des communistes ; le Pacte put entrer en vigueur le 24 août 1949. Celui de l'aide militaire des États-Unis à ses partenaires européens appauvris. Celui de la mise en place de ses organismes. Nous n'étudierons que l'aspect *politique* de ces divers problèmes et laisserons de côté les questions de technique militaire.

Le 5 avril 1949, au lendemain de la signature, les cinq pays du pacte de Bruxelles demandèrent aux États-Unis de leur accorder une aide militaire rapide. Le 6 avril, le gouvernement américain répondit de façon favorable et annonça qu'il demanderait au Congrès de voter une aide militaire. Soutenu par les démocrates et les républicains, le programme d'aide militaire, soumis le 25 juillet au Congrès, fut définitivement voté le 14 octobre, peu de jours après l'annonce sensationnelle faite le 23 septembre 1949 par le président Truman, que les services américains avaient décelé une explosion atomique en URSS.

L'aide, prévue pour un an, était de 1 314 millions de dollars. Elle s'appliquerait :

- aux pays américains signataires du pacte de Rio de Janeiro et au Canada, sous forme de prêts ;
- à la Grèce et à la Turquie, en vertu de la doctrine Truman de mars 1947 ;
- à certains pays menacés, Iran, Corée, Philippines ;
- surtout aux signataires européens du Pacte qui bénéficieraient d'un milliard de dollars.

La doctrine qui prévalait aux États-Unis était que le réarmement ne devait pas compromettre le relèvement économique assuré par l'aide

Marshall. On s'orienta vers la conception d'une aide unique, à la fois militaire et économique, représentant les deux faces de la lutte contre le communisme : par l'établissement d'une défense solide qui remplacerait le « vide militaire » créé après la guerre à la suite de la trop rapide démobilisation des Occidentaux ; et par l'élévation du niveau de vie, seul moyen sûr d'affaiblir les partis communistes nationaux. Nous n'entrerons pas dans le détail complexe des décisions prises. L'essentiel est de savoir que l'aide militaire devait prendre une place sans cesse croissante dans l'aide américaine à l'Europe.

La mise en place des organismes du Pacte

Ce n'est pas sans mal que les organismes nécessaires au fonctionnement du Pacte atlantique furent mis en place. Le texte du traité confiait la direction suprême au Conseil des ministres des douze pays signataires. On peut distinguer trois étapes essentielles dans l'élaboration de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, OTAN (*North Atlantic Treaty Organisation*).

La première fut la décision prise à Londres par le Conseil des ministres des douze pays le 18 mai 1950. Elle prévoyait la création d'un Conseil permanent, composé de douze suppléants, organe exécutif du traité, assisté d'experts. Sous le contrôle du Conseil des 12 ministres des Affaires étrangères, se réuniraient périodiquement un Comité de défense économique et financière (12 ministres des Finances), un Comité de défense (12 ministres de la Défense nationale), assisté d'un Comité militaire (12 chefs d'état-major). De plus, un Bureau de la marine marchande, et un Comité de production et d'armement. Sur le plan militaire, un groupe stratégique permanent (*Standing group*), composé des représentants des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, siégerait à Washington, assurerait la direction des opérations, ayant sous ses ordres cinq « groupes régionaux d'opérations » (Canada-Amérique, Atlantique-Nord, Nord-européen, Ouest européen, Sud européen-Méditerranée occidentale).

Ce système était complexe. Il avait l'inconvénient de ne pas définir clairement les compétences. Une seconde étape fut réalisée par le Conseil des ministres des douze pays, siégeant à Bruxelles le 19 décembre 1950. Le général Dwight D. Eisenhower, libérateur de l'Europe occidentale, dont le prestige était immense, fut désigné comme commandant suprême

en Europe ; à Rocquencourt, près de Versailles, fut établi le *Superior Headquarters of Allied Powers in Europe* (SHAPE), dépendant directement du *Standing Group*. À la juxtaposition d'armées nationales se substituait ainsi une « force intégrée ». La personnalité du Général exerça immédiatement une influence profonde sur les pays membres, et tout en travaillant principalement sur le plan militaire, il joua également un rôle politique important, amenuisant les différends, les susceptibilités nationales, les conflits de compétence, les rivalités personnelles, réorientant la Communauté atlantique vers plus d'efficacité et de solidarité.

La troisième étape fut réalisée par la conférence des suppléants réunie à Londres le 3 mai 1951. Elle consista principalement à accroître les pouvoirs du Conseil permanent des suppléants qui, désormais, furent chargés de coordonner les activités de tous les autres organismes permanents et de leur donner des directives. D'autre part, l'organisme suprême, le Conseil, fut transformé.

Il comportait désormais, outre les douze ministres des Affaires étrangères, les douze ministres des Finances et les douze ministres de la Défense, ce qui mettait fin à l'existence du Comité de défense et du Comité de défense économique et financier comme entités séparées. Un Bureau de production de défense, créé en décembre 1950 et siégeant à Londres, prendrait en charge tout le problème de la production des armements. Un Bureau économique et financier siégeant à Paris (et pouvant donc aisément entrer en contact avec l'OECE) était créé et placé sous la responsabilité directe des suppléants. La structure militaire restait inchangée.

Un comité temporaire ou « comité des douze sages », déléguant son pouvoir exécutif à un bureau permanent « des trois sages », Harriman (États-Unis), Gaitskell (Grande-Bretagne) et Jean Monnet (France), fut créé à la conférence d'Ottawa, en septembre 1951 (septième conférence plénière du Conseil atlantique) pour coordonner les exigences du réarmement avec celles des nécessités économiques.

Au total, il y eut un effort sérieux pour simplifier, coordonner, harmoniser. En février 1952, il fut décidé que tous les organes politiques du Pacte atlantique seraient installés à Paris.

L'élargissement du Pacte

Le problème de l'élargissement du Pacte atlantique se posait sur deux points principaux. D'une part, à propos de l'Allemagne, d'autre part, à propos de la Grèce et de la Turquie. Le général Eisenhower estimait que l'admission de ces deux pays, déjà aidés par les États-Unis, était nécessaire, et la conférence d'Ottawa en discuta. Les États-Unis, y étaient très favorables ainsi que l'Italie, puissance méditerranéenne. La Norvège, le Portugal et les Pays-Bas préféraient voir le traité garder son caractère atlantique. Stikker, ministre néerlandais des Affaires étrangères, finit par se rallier à la thèse américaine. La conférence d'Ottawa se mit d'accord pour recommander aux membres de soumettre l'admission des deux pays à l'approbation de leurs gouvernements respectifs (20 septembre 1951).

La 8^e session du Conseil atlantique, qui eut lieu à Rome le 28 janvier 1952, avait invité deux observateurs, un Grec et un Turc. La conférence de Rome prit peu de décisions importantes et remit celles-ci à la conférence de Lisbonne qui devait avoir lieu en février 1952. Dans l'intervalle, les parlements nationaux ratifièrent l'admission de la Grèce et de la Turquie, si bien que ces deux pays purent être invités à Lisbonne le 16 février.

IV. Les relations interaméricaines

La guerre contribua à renforcer momentanément les liens entre les républiques américaines. Immédiatement après Pearl Harbor, les six républiques d'Amérique centrale, la Colombie, le Venezuela et la Bolivie déclarèrent la guerre aux puissances de l'Axe. En janvier 1942, le Brésil, l'Uruguay, le Pérou, le Paraguay et l'Équateur, durant la conférence de Rio de Janeiro, firent de même. Le Mexique entra en guerre le 1^{er} juin 1942. Sans prendre part au conflit, l'Argentine et le Chili acceptèrent de ne pas traiter les États-Unis comme une puissance belligérante.

Le Brésil fut d'ailleurs le seul pays latino-américain à envoyer un corps expéditionnaire combattre en Europe. Le Mexique fournit 300 000 travailleurs aux États-Unis. De nombreux pays leur offrirent des bases.

Les conférences interaméricaines depuis 1945

La première conférence interaméricaine, depuis Lima (1938), fut celle de Mexico, qui dura du 21 février au 8 mars 1945. Elle ne faisait pas partie du

cycle normal des conférences, et elle avait été réunie immédiatement après Yalta pour discuter des problèmes soulevés par la guerre et la paix. La République argentine n'avait pas été invitée à siéger à Mexico, en raison du caractère « fasciste » de son gouvernement, non reconnu par les États-Unis. Le résultat essentiel de la conférence fut ce que l'on appelle l'« acte de Chapultepec », du nom d'un château de Mexico. Ce document, fondé sur l'égalité juridique entre tous les États, stipule « que toute atteinte d'un État à l'intégrité et à l'inviolabilité du territoire, à la souveraineté ou à l'indépendance politique d'un État américain, devra être... considérée comme un *acte d'agression* contre les États qui ont signé cette déclaration ». En cas d'agression ou de menace d'agression, les États signataires se consulteront.

1. Pendant que dure encore la guerre, l'agression sera sanctionnée par diverses mesures « qui pourront être jugées nécessaires », par exemple, rupture des relations diplomatiques, sanctions économiques et même usage de la force armée ;

2. Un accord régional devra être conclu pour maintenir et compléter ce système après la conclusion de la paix.

À Rio de Janeiro, du 15 août au 2 septembre 1947, se tint une nouvelle conférence interaméricaine extraordinaire « pour le maintien de la paix continentale et de la sécurité ». Seul parmi les 21 républiques, le Nicaragua, où venait de se produire un coup d'État, n'avait pas été invité. Il était nécessaire de coordonner les résultats de la conférence de Mexico avec la Charte des Nations unies et de remplacer l'acte de Chapultepec, provisoire, par un accord plus durable. Le résultat principal fut l'élaboration du traité interaméricain d'assistance réciproque connu sous le nom de pacte de Rio. Les mesures envisagées furent à peu près les mêmes que dans l'acte de Chapultepec : consultation en cas d'agression ou de menace d'agression ; en cas d'agression, sanctions décidées en commun par l'organe de consultation.

La conférence de Bogota se réunit du 30 mars au 2 mai 1948. C'était la neuvième conférence panaméricaine régulière. Elle fut très mouvementée du fait d'une tentative d'insurrection dans la capitale colombienne. Le général Marshall, au cours d'une conférence de presse, attribua aux communistes la responsabilité de cette insurrection. Les résultats de la conférence furent assez minces et la tension entre les États-Unis et les républiques latines parut empirer. Les attaques contre les puissances

européennes possédant des territoires en Amérique firent long feu, comme nous le verrons plus loin. Les États américains s'engagèrent unanimement à lutter contre la propagande et l'action communiste. D'autre part, l'union panaméricaine fut renforcée par une « Charte de l'Organisation des États américains », signée le 30 avril 1948. Cette Charte faisait de l'Union panaméricaine une « organisation régionale » dans le cadre des Nations unies. Elle prévoyait un système de règlement pacifique des conflits entre États américains. Elle se proposait d'organiser la coopération entre pays américains pour l'amélioration du niveau de vie et l'extension de l'enseignement. L'organisation est dirigée par la conférence interaméricaine qui se réunit tous les cinq ans et peut, avec l'approbation des deux tiers des gouvernements, être convoquée dans l'intervalle pour des « conférences spéciales ». Les problèmes urgents sont soumis à la réunion consultative des ministres des Affaires étrangères. Un Conseil siégeant en permanence règle les questions dans l'intervalle des sessions et convoque, le cas échéant, les réunions des ministres des Affaires étrangères. Un Comité consultatif de défense peut être réuni dans les mêmes conditions que la réunion consultative des ministres des Affaires étrangères, sous la surveillance du Conseil. Il existe enfin un secrétariat général de l'organisation qui a le nom d'Union panaméricaine. Les États-Unis furent le treizième pays à ratifier cette Charte en juin 1951.

Les mécomptes de la politique des États-Unis en Amérique latine

Malgré les conférences que nous avons signalées, l'après-guerre amena un refroidissement entre les pays latino-américains et les États-Unis. Cela se manifesta de diverses façons. Nous étudierons plus loin le cas particulier des rapports entre les États-Unis et la République argentine. Contentons-nous de signaler les autres points les plus marquants.

Sur le plan militaire, certains pays américains avaient accordé des bases aux États-Unis sur leurs territoires : au Mexique (en Basse-Californie et dans le Yucatan) ; dans les îles Galapagos, qui appartiennent à l'Équateur ; à Panama, en dehors de la zone du canal, large de 16 km, que les États-Unis avaient reçue à bail à perpétuité, les États-Unis avaient, en mai 1942, obtenu 134 bases. En 1947, un accord fut signé entre les États-Unis et Panama, prévoyant la restitution immédiate de 120 bases ; les États-Unis en garderaient 13 autres pendant cinq ans. Celle de Rio-Hato, très importante, serait louée aux États-Unis pendant une période de

dix ans, qui pourrait être prolongée de dix autres années. Or, l'Assemblée nationale de Panama, à l'unanimité, refusa, le 13 décembre 1947, de ratifier cet accord. Pour montrer avec quel scrupule ils appliquaient la politique de « bon voisinage », les États-Unis évacuèrent immédiatement toutes ces bases ; mais l'opinion publique fut très affectée par la décision panaméenne et l'on songea un moment à creuser un nouveau canal dans le Nicaragua dont les relations avec les États-Unis étaient meilleures.

Sur le plan économique, le programme Marshall mécontenta de nombreuses républiques américaines qui auraient souhaité que l'aide des États-Unis s'adressât en priorité à l'Amérique. L'aide gouvernementale des États-Unis aux pays latino-américains était en effet restreinte et les principaux investissements dans ces pays émanaient de capitaux privés. Aux conférences de Rio de Janeiro et de Bogota, l'hostilité au plan Marshall se manifesta avec force.

Les États-Unis et la République argentine

L'Argentine fut, de tous les États sud-américains, celui qui entretint les rapports les moins bons avec les États-Unis. Pendant la guerre, grâce à la présence de nombreux immigrés allemands, les organisations nazies furent très actives en Argentine, et l'Allemagne y investit d'importants capitaux. À la conférence des ministres des Affaires étrangères de Rio de Janeiro, en 1942, l'Argentine refusa de rompre les relations diplomatiques et économiques avec l'Axe. Un coup d'État qui, le 9 juin 1943, renversa le gouvernement Castillo et le remplaça par le général Ramirez, ne changea pas sensiblement cette attitude de neutralité. Le 21 janvier 1944 seulement, le gouvernement argentin amorça une enquête sur l'espionnage allemand, et, le 26, Ramirez annonça la rupture des relations diplomatiques avec l'Allemagne et le Japon. Mais un groupe d'officiers, sous l'influence du colonel Peron, s'opposa à cette politique. Le 25 février, il obligea le général Ramirez à remettre ses pouvoirs au général Farrell. Peron devint ministre de la Guerre. Les États-Unis et la Grande-Bretagne refusèrent de reconnaître le nouveau gouvernement et, le 29 juin, l'ambassadeur américain fut rappelé. Le gouvernement Farrell-Peron revint à une politique favorable à l'Axe. Dans ces conditions l'Argentine ne fut pas invitée, en février 1945, à la conférence de Mexico. Cependant, au dernier moment, le 27 mars 1945, l'Argentine déclara la guerre à l'Allemagne et au Japon, sans doute pour être admise aux Nations unies

et régulariser ses relations avec l'Angleterre et les États-Unis. Ces deux pays décidèrent donc de reprendre les relations diplomatiques et, le 19 avril, Spruille Braden fut nommé ambassadeur des États-Unis. La conférence de San Francisco, malgré l'opposition soviétique, vota en conséquence l'admission de l'Argentine à l'Organisation des Nations unies.

Braden entama alors une lutte ardente contre le gouvernement argentin, lui reprochant sa mansuétude à l'égard de l'Axe et son caractère dictatorial. En février 1946, cette attaque se développa et les États-Unis publièrent un mémorandum ou *Livre bleu* condamnant l'Argentine et stigmatisant son rôle pendant et après la guerre. Le but était évidemment de rendre impopulaire le colonel Peron, dictateur de fait, et de l'empêcher d'être élu à la présidence de la République. Habilement, Peron fit sa campagne électorale en invitant les électeurs à choisir « entre Peron et Braden ». Peron obtint un grand succès et fut élu le 24 février. Le gouvernement américain dut rappeler Braden, qui fut d'ailleurs nommé sous-secrétaire d'État pour les affaires d'Amérique latine et remplacé à Buenos-Aires par Messersmith, ambassadeur au Mexique.

Aussitôt après son élection, Peron affecta de se rapprocher de l'URSS ; une mission commerciale russe arriva en avril 1946 dans le pays, et il fut décidé de reprendre les relations diplomatiques rompues depuis 1917. Mais cette politique ne dura guère et, le 2 août 1946, dans une interview, Peron déclara que l'Argentine « serait toujours dans le camp des États-Unis » et précisa que « le communisme est un grand danger qui menace toutes les démocraties occidentales ». Les rapports entre les deux pays américains s'améliorèrent un peu, mais sans devenir bons.

L'Argentine était neutre ; Peron parlait de la « troisième position » de l'Argentine, et songeait à créer un « bloc latin » ; en 1948, nous l'avons vu, Bramuglia, ministre des Affaires étrangères, essaya, aux Nations unies, de réaliser un accord entre l'Est et l'Ouest à propos du blocus de Berlin. En août 1949, Bramuglia qui, semble-t-il, n'était pas en bons termes avec M^{me} Peron, donna sa démission et fut remplacé par un homme plus effacé, Jésus Paz. Peron se rapprocha aussi de l'Espagne franquiste et conclut avec elle un important accord économique.

Les républiques latines et les colonies européennes d'Amérique

La politique des Latino-Américains se manifesta enfin par une nette hostilité au « colonialisme » et spécialement à ses dernières manifestations dans l'hémisphère occidental. Ainsi l'Argentine revendiqua, dès 1948, les îles Falkland, sous domination britannique, et une partie du continent antarctique.

D'autre part, au début de la même année, le Guatemala émit des prétentions sur le Honduras britannique et sa capitale Belize. L'Angleterre riposta en y envoyant un croiseur. Le gouvernement guatémaltèque décida alors de fermer sa frontière avec ce territoire. À la conférence de Bogota, le Guatemala proposa la suppression de tous les statuts coloniaux sur le continent américain. L'Argentine, le Chili, le Venezuela et le Mexique soutinrent cette proposition. Les États-Unis trouvèrent qu'elle manquait de fondements juridiques et était inopportune. Une motion platonique fut votée, condamnant l'exercice de toute souveraineté extracontinentale sur un territoire américain. Les États-Unis, le Brésil, le Chili et finalement l'Argentine s'abstinrent lors du vote. L'année suivante, le 15 mars 1949, se réunit à La Havane une conférence panaméricaine spécialement destinée à examiner la question des possessions européennes (britanniques, hollandaises, françaises) dans l'hémisphère occidental. Quatorze pays américains sur vingt et un acceptèrent le principe d'une conférence, douze seulement y participèrent. Le Chili, le Venezuela eux-mêmes avaient refusé d'y assister. Les Trois puissances européennes avaient d'avance exprimé leurs protestations, ainsi le président français Auriol, dans un discours du 29 avril 1948, appuyé en mai par des motions émanant des conseils généraux des départements d'outre-mer. Les résultats de la conférence de La Havane furent donc extrêmement modestes.

La conférence des Caraïbes

Notons encore l'effort entrepris dès 1942 par les Anglais et les Américains pour coordonner la politique à suivre dans les Caraïbes. Une Commission des Caraïbes avait été créée. En décembre 1945, la France et la Hollande furent invitées à se joindre à cette organisation. Une conférence se tint en avril 1946 à l'île Saint-Thomas, avec des représentants de l'Angleterre (pour les Bahamas, la Barbade, la Jamaïque, La Trinité, la Guyane britannique, le Honduras britannique, les îles Leeward et Windward); de la

France (pour la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane française); des Pays-Bas (pour Curaçao et la Guyane néerlandaise); des États-Unis (pour Porto Rico et les îles de la Vierge). Vingt-neuf délégués, presque tous indigènes, représentaient 5 500 000 habitants. Malgré les efforts du délégué de Porto Rico, la conférence n'étudia pas les problèmes politiques, mais seulement des problèmes économiques et sociaux.

V. Le bloc soviétique

La zone d'influence soviétique

L'URSS établit sur l'Europe orientale une véritable zone d'influence qui s'étendait, au printemps de 1948, à l'Allemagne orientale, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie, l'Albanie, la Bulgarie et la Roumanie. Ces pays lui étaient liés par des traités de caractère politique dont les premiers furent signés dès l'époque de la guerre. Mais au fond, le lien essentiel fut l'établissement de régimes communistes dévoués à Moscou. Nous étudierons d'abord les traités politiques.

Nous avons déjà parlé du traité soviéto-tchécoslovaque du 12 décembre 1943. La Yougoslavie (11 avril 1945) et la Pologne (21 avril 1945) signèrent des traités à peu près identiques. Ces trois traités étaient dirigés contre l'Allemagne et prévoyaient une assistance future contre toute agression allemande (art. 4) et contre les ex-satellites de l'Allemagne. Les signataires s'engageaient à ne participer à aucune alliance ou coalition dirigée contre l'un d'eux. Une collaboration économique et culturelle serait instaurée. À partir de 1946, la Yougoslavie, qui, vue de l'extérieur, paraissait être le plus solide « satellite » de l'URSS, signa une série d'accords avec tous les pays d'Europe orientale : le 18 mars 1946, avec la Pologne ; le 9 mai 1946, avec la Tchécoslovaquie, conçus exactement sur le modèle des précédents. Les traités hungaroyougoslave (8 décembre 1947) et roumano-yougoslave (21 décembre 1947) n'étaient plus seulement dirigés contre l'Allemagne, mais prévoyaient un mécanisme d'assistance contre tout agresseur. La Roumanie et la Hongrie signèrent un traité analogue le 24 janvier 1948. La Yougoslavie signa avec l'Albanie, le 9 juillet 1946, un traité politique complété le 27 novembre par un traité prévoyant l'ajustement des plans économiques et une union douanière. Elle fit de même avec la Bulgarie les 8 août et 27 novembre 1947. Sans doute faut-il voir là le désir de Tito de réaliser

une Fédération balkanique. Les rapports empirant avec Tito au début de 1948, la *Pravda* condamna le système d'« union douanière » et de fédération balkanique. Il est possible que le leader communiste bulgare ait été « disgracié » peu de temps avant sa mort en URSS à cause de son opinion favorable à une fédération balkanique à base économique. Un traité bulgaro-albanais du 16 décembre 1947, dirigé lui aussi contre l'Allemagne ou un États tiers, prévoyait également un resserrement des liens économiques. Signalons enfin les traités d'assistance — toujours rédigés dans les mêmes termes, à des détails près — signés entre la Tchécoslovaquie et la Pologne (10 mars 1947), entre la Bulgarie et la Roumanie (16 janvier 1948), entre la Roumanie et la Hongrie (24 janvier 1948), entre la Roumanie et l'URSS (4 février 1948), entre la Hongrie et l'URSS (18 février 1948), entre la Bulgarie et l'URSS (18 mars 1948), entre la Tchécoslovaquie et la Bulgarie (23 avril 1948), entre la Bulgarie et la Pologne (29 mai 1948), entre la Pologne et la Hongrie (18 juin 1948), entre la Bulgarie et la Hongrie (16 juillet 1948), entre la Tchécoslovaquie et la Roumanie (21 juillet 1948) ; notons que tous ces traités sont conclus pour une durée de vingt ans.

Ces alliances, purement politiques, furent renforcées sur le plan militaire par diverses mesures dont la plus spectaculaire fut la nomination du maréchal soviétique Rokossovski comme maréchal de l'armée polonaise et ministre de la Défense nationale de Pologne (7 novembre 1949). Dans les anciens pays satellites de l'Axe, les clauses concernant la limitation des armées cessèrent d'être appliquées.

D'autre part, l'habitude se créa de réunir les ministres des Affaires étrangères de l'URSS et des démocraties populaires. Une réunion eut lieu en juin 1948 à Varsovie¹ pour protester contre les accords de Londres conclus entre les Occidentaux, sur l'Allemagne. Une autre eut lieu en octobre 1950 à Prague, comprenant, outre les six démocraties populaires, le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne orientale. Le 22 octobre, un communiqué fut publié, protestant contre l'éventualité d'un réarmement de l'Allemagne occidentale, préalable à la signature d'un traité de paix.

1. La Yougoslavie figura encore parmi les signataires de la déclaration du 24 juin 1948. Notons aussi que les traités où étaient parties les anciens satellites de l'Axe ne furent signés qu'après les traités de paix de 1947.

L'établissement des régimes procommunistes

L'influence soviétique se fondait beaucoup moins sur ces traités que sur l'institution de régimes connus sous le nom de « démocraties populaires ». Celles-ci sont considérées comme un système de gouvernement avec dictature du prolétariat. Selon la terminologie officielle, la démocratie populaire doit être maintenue tant que subsiste la « lutte des classes ». Une fois celle-ci abolie, on aboutira au régime « socialiste », comme l'a fait l'URSS en 1936. Ces régimes ne furent pas établis partout de la même façon. En Yougoslavie et en Albanie, l'Axe avait détruit les systèmes antérieurs. La guerre contre l'Axe se doubla d'une guerre civile contre les résistants de droite. En Pologne, il n'y eut pas de guerre civile avant l'arrivée de l'Armée rouge. Celle-ci n'empêcha pas les Allemands de détruire une partie de la résistance polonaise et installa le comité de Lublin à la tête du gouvernement. Nous avons évoqué ci-dessus les aspects internationaux de ce problème. En Roumanie, Hongrie et Bulgarie, les régimes communistes furent installés par l'Armée rouge, avec des leaders émigrés, alors que les partis communistes locaux étaient presque inexistantes. Nous traiterons à part le cas particulier de la Tchécoslovaquie. Dans ces quatre derniers pays il y eut trois phases successives :

- un gouvernement de coalition authentique qui, en Roumanie et en Bulgarie, ne dura que quelques mois (jusqu'à janvier 1945 en Bulgarie, février 1945 en Roumanie), mais en Hongrie s'étendit jusqu'au printemps 1947 et en Tchécoslovaquie jusqu'en février 1948 ;

- un gouvernement de coalition apparente où les communistes avaient en fait tous les pouvoirs ;

- un gouvernement purement communiste (depuis l'automne 1947 en Bulgarie et Roumanie, février 1948 en Tchécoslovaquie, mars 1948 en Hongrie).

Ce système proprement politique se combinait avec l'établissement d'une emprise économique, manifesté par des accords commerciaux, par la revendication des réparations et la saisie des « biens allemands » chez les anciens satellites de l'Axe.

Le coup de Prague (25 février 1948)

En Tchécoslovaquie, le leader communiste Gottwald adopta résolument une attitude modérée et, aux élections de mai 1946, son parti obtint 38 % des voix, le plus grand succès jamais enregistré par les communistes dans une élection libre. Un gouvernement de coalition fut instauré. Mais le refus soviétique d'autoriser une délégation tchécoslovaque à assister à la conférence de Paris sur le plan Marshall (8 juillet 1947) créa une tension politique que les communistes exploitèrent activement, de façon à s'emparer totalement du pouvoir. Le 25 février 1948, après plusieurs jours d'agitation, un gouvernement presque entièrement communiste fut constitué. Le président Benès, âgé, malade, avait été obligé de céder. Jean Masaryk, ministre non communiste des Affaires étrangères, fut trouvé mort le 10 mars, peut-être à la suite d'un suicide. C'était un véritable coup d'État. En apparence, il ne s'agissait là que d'un événement purement intérieur. En fait, il y a tout lieu de penser que ce coup d'État s'opéra sur l'ordre et sous la protection des Soviets dont la presse et la radio prenaient violemment parti pour Gottwald. L'arrivée en pleine crise du vice-ministre soviétique des Affaires étrangères, Zorine, fut peut-être la manifestation tangible de cette intervention. Sur le plan international, les puissances occidentales n'avaient rien pu faire. Un débat eut lieu le 22 mars 1948 au Conseil de sécurité sans aucun résultat. Toutefois, le coup de Prague, bientôt suivi par le blocus de Berlin, porta la guerre froide à un stade de tension inconnu jusqu'alors. Il explique certainement pour une large part la négociation du Pacte atlantique.

Le « schisme » yougoslave

Dans un cas seulement, l'URSS subit une déconvenue sérieuse. La Yougoslavie cessa d'apparaître aux yeux des Occidentaux comme un pays « satellite ». Le maréchal Tito, qui la gouvernait, prétendait et prétendra toujours être un disciple fidèle de Marx et de Lénine ; mais il n'acceptait pas une soumission totale à la Russie stalinienne. Il était mieux à même de résister que les dirigeants bulgares, roumains et polonais, du fait que ceux-ci avaient été imposés par Moscou, ne tenant leur puissance que de l'appui soviétique, tandis que Tito s'était imposé comme chef de la résistance et jouissait d'une immense popularité personnelle auprès des membres du Parti communiste yougoslave.

Les premiers signes de la querelle se manifestèrent au printemps 1948. En avril, deux ministres très fidèles à Moscou furent révoqués pour « anticommunisme ». Lorsque, en mars 1948, les Occidentaux avaient proposé le retour de Trieste à l'Italie, la politique yougoslave avait déplu aux Russes qui songeaient peut-être à restituer ce port à l'Italie en cas de victoire électorale communiste. D'autre part, le 20 mars, le Parti communiste soviétique adressa une lettre de reproches aux leaders yougoslaves, et toute une correspondance s'ensuivit. De son côté, Tito avait sans doute été inquiet du coup de Prague et des négociations économiques polono-tchécoslovaques. Il se souvenait aussi de la faiblesse de l'aide soviétique pendant la guerre, et du refus d'appui soviétique lorsque les Anglo-Saxons l'avaient obligé à évacuer Trieste en juin 1945.

C'est le 28 juin 1948 que l'affaire devint publique. Le journal communiste de Prague *Rude Pravo* annonça à cette date qu'un meeting du Kominform venait d'avoir lieu en Pologne auquel les Yougoslaves avaient refusé de participer. Le Kominform adopta une résolution condamnant la Yougoslavie sous prétexte qu'elle abandonnait le marxisme-léninisme, qu'elle pratiquait une politique de haine à l'égard de l'URSS, qu'elle rejetait les services de spécialistes militaires soviétiques, qu'elle identifiait sa politique extérieure avec celle des puissances étrangères ; d'autres reproches extrêmement nombreux étaient faits, notamment sur la mauvaise application des principes communistes en Yougoslavie. Le Parti communiste yougoslave était invité soit à obliger ses leaders à reconnaître les erreurs, soit à les remplacer.

Le 29 juin, les dirigeants yougoslaves répondirent longuement et fermement, se défendant en particulier de pratiquer une politique hostile à l'Union soviétique ou d'altérer la doctrine de Lénine.

La « disgrâce » de Tito posait deux problèmes essentiels :

— les Russes seraient-ils capables de mettre au pas leur satellite récalcitrant ?

— dans le cas contraire, la Yougoslavie, désormais isolée, serait-elle capable de résister seule et ne serait-elle pas obligée de se rapprocher de l'Occident ?

Sur le premier point, on se rendit très vite compte que la position de Tito, appuyé sur une police d'État puissante, l'*Ozna*, et sur de nombreux éléments nationalistes et antirusse, était très forte. Le congrès du Parti communiste yougoslave, réuni le 21 juillet à Belgrade, manifesta un

incontestable raidissement des Yougoslaves contre le Kominform. Dans un discours prononcé en mai 1949, Tito déclara qu'il avait derrière lui 98 % de la population yougoslave.

Sur le second point, dès la fin de juillet, on vit la Yougoslavie signer un accord avec les États-Unis sur l'indemnisation des capitaux américains investis dans les industries yougoslaves nationalisées et sur le déblocage des fonds yougoslaves « gelés » aux États-Unis. Mais à la même date la conférence du Danube, réunie à Belgrade, montrait que la Yougoslavie soutenait intégralement les points de vue soviétiques contre les Occidentaux. Cependant, les attaques répétées de l'URSS et des démocraties populaires, notamment l'Albanie et la Roumanie, infléchirent lentement l'attitude des Yougoslaves. À partir de novembre 1948, les attaques personnelles contre Staline apparurent dans le journal yougoslave *Borba*. Staline, y était-il dit, n'est pas infallible, et son marxisme n'est pas toujours orthodoxe. Le 23 décembre, un important accord commercial fut signé entre la Yougoslavie et la Grande-Bretagne, renforçant la position économique de Tito, qui voyait les démocraties populaires restreindre leur commerce avec la Yougoslavie, refuser de livrer des marchandises promises et notamment des produits pétroliers. Des incidents de frontière eurent lieu à la fin d'avril et au début de mai 1949 entre soldats yougoslaves et hongrois, et d'autres incidents se produisirent çà et là par la suite. Le 18 juin, la Hongrie dénonça l'accord économique hungaro-yougoslave du 24 juillet 1947. La Tchécoslovaquie renonça à ses relations commerciales avec la Yougoslavie. Une sorte de blocus s'organisait. Le 24 juillet 1949, le ministre yougoslave des Affaires étrangères, Kardelj, déclara que la Yougoslavie fermait la frontière gréco-yougoslave, ce qui équivalait à une rupture avec le Parti communiste grec. Inversement, en août 1949, Tito annonça son désir de reprendre des relations commerciales avec l'Italie. Le 11 août, dans une note adressée à Belgrade, l'URSS déclara qu'elle ne pouvait plus considérer le gouvernement yougoslave comme un allié, mais comme un adversaire et un ennemi. L'URSS renonçait à soutenir les revendications yougoslaves sur l'Autriche (en Carinthie) — auxquelles les Yougoslaves renonçaient eux-mêmes. En septembre 1949, l'URSS dénonça son pacte d'amitié avec la Yougoslavie, du 11 avril 1945. Le dernier lien de la Yougoslavie avec le bloc soviétique, le traité d'amitié avec l'Albanie, fut rompu par Tito en novembre 1949. Les Occidentaux craignaient, en 1949 et 1950, une intervention armée des

Soviets ou de leurs alliés contre Tito et les incidents de frontière se multipliaient.

Les Occidentaux, redoutant une réconciliation, agissaient avec une grande prudence. Le 8 septembre 1949, la banque américaine Export-Import accorda à Belgrade un crédit de 20 millions de dollars. Le 20 octobre 1949, la Yougoslavie était élue membre du Conseil de sécurité par 39 voix contre 19. Le problème se posa, en 1951, d'admettre la Yougoslavie dans l'Alliance atlantique. À la suite d'un *Livre blanc* yougoslave publié le 9 mars 1951 et accusant l'URSS et ses « satellites » de préparer une agression contre la Yougoslavie, les Occidentaux décidèrent d'aider ce pays à moderniser son armement. Mais ils s'entendirent pour ne pas chercher à obtenir l'adhésion de la Yougoslavie au Pacte atlantique. Le maréchal Tito reprochait d'ailleurs au Pacte atlantique d'être « anticommuniste ».

La fin de la guerre civile en Grèce

Un autre échec de la politique soviétique fut la fin de la guerre civile en Grèce. En 1948, elle était générale et les « andartes » communistes dominaient près de la moitié du territoire et notamment les régions de l'Olympe, du Pinde et de la Macédoine. En 1949, les armées gouvernementales, commandées depuis le 29 janvier par le général Papagos, renforcées par la mise en application de la doctrine Truman, eurent affaire à un adversaire affaibli, démoralisé par la suspension du général Markos, considéré sans doute par les Soviets comme trop peu docile (février 1949). Les troupes de Papagos remportèrent des victoires importantes en août. En octobre, le mont Grammos, principal centre du « gouvernement républicain » communiste, fut occupé par les gouvernements. Le 16 octobre, les chefs des guérillas décidèrent qu'ils suspendaient leurs opérations à titre provisoire. En fait, c'était la victoire pour le gouvernement et pour les Occidentaux, au moment même où le « schisme » de Tito se révélait durable. L'Albanie, seul accès soviétique en Méditerranée, était désormais isolée des autres pays fidèles à Moscou.

La Finlande

La Finlande réussit à éviter d'être totalement subordonnée à l'URSS et elle est devenue l'un des champions de la neutralité. Elle n'est pas gouvernée par le parti communiste, et la liberté politique subsiste à l'intérieur. Le

communisme peut y être ouvertement critiqué. Il est difficile de comprendre pourquoi l'URSS ne profita pas de sa victoire en 1944 pour procéder en Finlande selon le même plan qu'en Roumanie ou en Bulgarie. Peut-être parce qu'elle n'y avait pas d'intérêt immédiat. Elle y occupait des bases (celle de Porkkala Udd pourrait bombarder Helsinki avec son artillerie). En 1948, un traité russo-finlandais de coopération et d'assistance mutuelle fut signé. L'article 1^{er} précise que si l'une des deux parties est attaquée par l'Allemagne ou tout autre État à travers le territoire finlandais, la Finlande combattrait pour repousser l'attaque. L'article 6 admet « le principe de non-intervention dans les affaires de l'autre partie ». La Finlande, du fait du veto soviétique, n'était pas admise aux Nations unies.

Les triomphes des communistes chinois

Le début de l'année 1947 fut marqué par les derniers succès des nationalistes (prise de Yen-an). Dès avril 1947, la situation de Tchang Kai-shek s'aggrava brusquement. Au milieu de l'année, les troupes communistes dominaient presque toute la Mandchourie. Les livraisons d'armes poursuivies par les États-Unis profitaient principalement aux armées communistes, de nombreux officiers nationalistes les vendant ou passant à l'ennemi. Le général Marshall, secrétaire d'État, annonça, le 10 novembre 1947, son intention de proposer un programme d'aide économique à la Chine. Ce programme fut soumis au Congrès le 18 février 1948. Il prévoyait pour une durée de quinze mois un crédit de 570 millions de dollars, destiné aux besoins civils. Le *China Aid Act* fut voté le 2 avril 1948. Mais il était déjà trop tard. L'immense aide reçue par le gouvernement nationaliste ne lui avait pas permis de maîtriser les innombrables difficultés qui s'offraient à lui. Selon le recueil *US Relations with China*, l'aide étrangère au gouvernement nationaliste chinois, de septembre 1945 à 1949, s'éleva à 2 254 millions de dollars dont 90 % furent fournis par les États-Unis. La moitié environ de ces crédits fut utilisée pour des buts militaires.

Le 18 octobre 1948, les gouvernementaux évacuèrent Tchang Tchoun, capitale de la Mandchourie ; le 31, les communistes occupèrent Moukden. La Mandchourie était entièrement perdue. La Chine du Nord était envahie de plusieurs côtés, principalement à partir de la presqu'île du Chantoung, laissant de côté momentanément Pékin. Au début de

1949, Tchang Kai-shek engagea des négociations de paix. Mao Zedong répondit le 14 janvier en proposant des conditions qui équivalaient pratiquement à l'établissement du contrôle communiste en Chine. Le 22 janvier, les communistes chinois entrèrent à Pékin. Le 25 janvier, le gouvernement nationaliste, dirigé par Li Tsoung-yen — Tchang Kai-shek s'étant retiré le 21 janvier — quitta Nankin pour Canton. Le nouveau chef du gouvernement nationaliste essaya en vain de composer avec ses adversaires. Les communistes ralentirent leurs opérations en Chine du Sud, en mars et en avril, pour négocier, mais les négociations échouèrent. Cet échec s'explique par le refus du président nationaliste de livrer les « criminels de guerre » (Tchang Kai-shek, T.V. Soong, Chen Li-fou, et divers membres de leurs familles).

L'offensive communiste reprit le 20 avril. Nankin fut occupée immédiatement, puis Han-Kéou le 16 mai, Shanghai le 24 mai. On put se demander pendant quelques semaines si une résistance ne pourrait s'organiser en Chine continentale, dans le Yunnan, le Sse Tchouen ou le Tsing Haï, dirigée par le « général musulman » Ma Pou-foung. En fait, le Yunnan se révolta contre les nationalistes sous la direction du général Lu Han à Kunming (ancienne base américaine en Chine). Le 11 décembre, Lu Han proclama son loyalisme au gouvernement communiste. Le 21 septembre, à Pékin, Mao Zedong proclama devant 600 délégués la création de la République populaire chinoise. Canton fut occupée sans résistance le 15 octobre. Le sud de la Chine s'avérant indéfendable, le gouvernement nationaliste qui, de Canton s'était réfugié à Tchoung King, se désagrégeait peu à peu. Li Tsoung-yen donna sa démission. Tchang Kai-shek revint alors au pouvoir. C'est le 28 février 1950 seulement qu'il reprit le titre de président de la République chinoise. Avec la plupart des membres du gouvernement nationaliste, il se rendit en avion dans l'île de Formose où plusieurs centaines de milliers d'hommes furent concentrés. En décembre 1949, les troupes communistes atteignaient la frontière indo-chinoise. L'île d'Hainan fut prise par les communistes en avril 1950. Désormais, la Chine nationaliste était réduite à la seule île de Formose, ainsi qu'aux Pescadores et à quelques îles côtières.

La Chine communiste et l'URSS

Au moment où s'achevait la victoire communiste, où Mao Zedong proclamait la République populaire chinoise et faisait adopter, le 1^{er} octo-

bre 1949, la Grande Charte du peuple, on s'interrogeait sur la nature exacte des rapports entre les communistes chinois et la Russie soviétique. Les voyageurs revenus alors de Chine attestaient la présence de nombreux Russes dans les principales villes chinoises. Les armes des troupes chinoises étaient de plus en plus des armes russes. Cependant, lors des grandes manifestations populaires, le portrait de Mao Zedong figurait parfois seul dans les cortèges, sans celui de Staline. D'autre part, les principes des communistes chinois étaient sans doute les mêmes que ceux des communistes russes, mais en pratique, il existait des différences sensibles, ne serait-ce que le caractère essentiellement paysan et militaire de la révolution chinoise. Peut-être la Chine était-elle pour l'URSS une alliée sûre, mais elle ne paraissait pas, dès le début, jouer le rôle de « satellite ».

Les rapports officiels de l'URSS avec la Chine nouvelle commencèrent dès le 1^{er} octobre 1949. À cette date, Chou En-lai, ministre des Affaires étrangères, adressa à tous les diplomates et agents consulaires restés en Chine une lettre suggérant l'établissement de relations diplomatiques normales. L'URSS accepta immédiatement de reconnaître le nouveau gouvernement et retira sa reconnaissance au gouvernement nationaliste, alors à Canton. Le 23 novembre, Vichinsky, à l'Assemblée des Nations unies, déclara que l'URSS ne reconnaissait plus la délégation nationaliste chinoise comme porte-parole de la Chine à l'Organisation des Nations unies.

L'événement capital, encore bien mal connu, fut le voyage de Mao Zedong à Moscou. Le leader chinois arriva le 16 décembre par le Transsibérien dans la capitale soviétique et, à la surprise générale, y resta près de deux mois. Bien entendu, on ignore tout des discussions qu'il eut avec Staline et les autres hommes politiques soviétiques. On ne connaît que les accords sino-soviétiques publics qui en résultèrent le 14 février 1950. Ces accords sont au nombre de trois :

1. Un « traité d'amitié, d'alliance et d'assistance mutuelle », conclu pour une durée de trente ans, assez semblable aux traités entre l'URSS et les démocraties populaires européennes. Le traité est dirigé contre une agression « de la part du Japon ou de tout autre État qui, directement ou indirectement, se joindrait au Japon dans des actes d'agression » (art. 1^{er}). L'article 2 prévoit la réalisation aussi rapide que possible d'un traité de paix avec le Japon. L'article 3 exclut la participation à des coalitions

dirigées contre l'une des deux parties. L'article 5 prévoit le développement de la coopération économique et culturelle entre les deux pays.

2. Un accord concernant le chemin de fer de Tchang-Tchoun, Port-Arthur et Dalny. La solution est très différente de celle qui était adoptée dans les accords russo-chinois du 14 août 1945. Le gouvernement soviétique remettra gratuitement ses droits sur le chemin de fer de Tchang-Tchoun à la République populaire chinoise dès la conclusion du traité de paix avec le Japon et au plus tard à la fin de 1952. À la même date, les troupes soviétiques seront retirées de la base navale de Port-Arthur. La Chine paiera une indemnité à l'URSS pour les travaux effectués à Port-Arthur depuis 1945. En cas d'agression, la Chine et l'URSS sur proposition chinoise, pourront utiliser conjointement la base navale de Port-Arthur. La question de Dalny sera réexaminée après la conclusion du traité de paix japonais. En attendant, l'administration appartient entièrement à la Chine.

3. Un accord sur un crédit de 300 millions de dollars, accordé à la Chine, pour une période de cinq ans, à dater du 1^{er} janvier 1950.

Les commentaires officiels publiés à cette occasion confirmaient l'indépendance de la Mongolie extérieure. En ce qui concerne la Mongolie intérieure et le Sin Kiang, il était admis qu'ils faisaient partie de la Chine. Toutefois, un accord conclu le 27 mars sur le Sin Kiang prévoyait la création de compagnies sino-soviétiques pour l'exploitation du pétrole et des métaux non ferreux dans cette province. Cet accord était valable pour une durée de trente ans.

Évidemment, beaucoup de problèmes restaient posés : pourquoi l'URSS accordait-elle un crédit si modique ? Qui avait fait les principales concessions, Chinois ou Russes ? Y avait-il des accords secrets ? Le déclenchement de la guerre de Corée, loin de clarifier ces questions, les rendit plus obscures encore.

La Chine communiste et les puissances occidentales

Quelle allait être l'attitude des puissances autres que l'URSS à l'égard du nouveau gouvernement chinois ? Très vite, on put discerner à ce sujet une nette différence entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Lorsque Chou En-lai adressa un télégramme à l'Organisation des Nations unies pour contester le droit de la délégation nationaliste à représenter la Chine, Acheson déclara que les droits de cette délégation étaient indiscutables,

tandis que les Anglais proposaient de soumettre la question à l'Assemblée générale. Le 7 décembre, Acheson déclara qu'il serait prématuré d'envisager une reconnaissance immédiate du gouvernement communiste.

La Birmanie fut le premier des États extérieurs au bloc communiste à reconnaître le gouvernement de Mao Zedong (décembre 1949). L'Inde la suivit immédiatement, après avoir consulté les autres pays du Commonwealth, puis le Pakistan le 4 janvier 1950, la Norvège le 6 janvier. Le même jour, la Grande-Bretagne le reconnaissait à son tour. Sans doute, obéissait-elle d'une part à la pression de ses Dominions asiatiques, d'autre part au souci de préserver les importants intérêts commerciaux qu'elle avait en Chine. Pour les États-Unis, responsables en fait de la défense de Formose, une telle reconnaissance impliquerait l'abandon de cette île et des troupes nationalistes qui s'y trouvaient, aux communistes. En ce qui concerne la France, elle hésita jusqu'au jour où Mao Zedong (suivi peu après par l'URSS) reconnut le gouvernement communiste du Viet-minh en Indochine (25 janvier 1950). Cette décision excluait la possibilité de reconnaître *de jure* la République populaire chinoise.

À l'Organisation des Nations unies enfin, le Conseil de sécurité repoussa, le 14 janvier 1950, la proposition soviétique d'exclure le délégué nationaliste chinois. Immédiatement, l'URSS riposta en boycottant le Conseil et tous les autres organismes de l'ONU qui siégeaient alors à Lake-Success, Conseil de tutelle et Conseil économique et social en particulier. Cela ouvrait pour l'Organisation des Nations unies une crise très sérieuse qui devait durer jusqu'à la guerre de Corée et jusqu'au retour de l'URSS, au Conseil de sécurité, le 1^{er} août 1950. Nous verrons plus loin le développement de la question chinoise au moment de la guerre de Corée.

VI. L'affaire d'Israël et ses conséquences

Le plan Morrison

En 1945, on comptait en Palestine, 1 240 850 Arabes et 553 600 Juifs. Les chiffres correspondants de 1938 sont 989 500 Arabes et 401 000 Juifs. Une fois la guerre finie, le problème palestinien se trouva à nouveau au premier plan des préoccupations internationales. Les épouvantables massacres de Juifs, dont le régime nazi s'était rendu responsable, rendaient

la cause sioniste sympathique à une large partie de l'opinion publique mondiale. Inversement, la fondation de la Ligue arabe parut renforcer la position de ses adversaires. Les Anglais soutenaient depuis longtemps la cause arabe. Cette attitude fut encore renforcée par l'assassinat du ministre d'État lord Moyne, en novembre 1944, au Caire, par des membres du groupe *Stern*. Mais les difficultés inextricables du problème palestinien les incitèrent à partager leurs responsabilités avec les Américains. En novembre 1945, on annonça la constitution d'un comité d'enquête anglo-américain. Ce comité remit son rapport en avril 1946. Il recommandait sur proposition de l'Agence juive l'introduction en Palestine de 100 000 Juifs victimes du nazisme. Il s'opposait à la solution du partage de la Palestine en deux États, arabe et juif, et proposait le maintien indéfini du mandat britannique. Dans l'avenir, il recommandait une libre immigration juive. C'était, en fait, conseiller l'abrogation du *Livre blanc* de 1939, ce qui ne pouvait que mécontenter les Arabes.

La proposition du comité ne fut pas retenue. Au contraire, le 31 juillet 1946, Herbert Morrison proposa à la Chambre des communes un autre plan déjà ancien, que lui avait suggéré un comité d'experts : la Palestine serait divisée en quatre zones : une province arabe, une province juive, le district de Jérusalem dont l'administration serait internationale, et le district du Néguev. L'ensemble constituerait un seul État, mais chaque zone jouirait d'une large autonomie. Le Néguev serait administré par un gouvernement central où l'influence anglaise dominerait. Ce plan était propre à satisfaire les intérêts des Britanniques ; ceux-ci ayant signé en 1946 un traité d'alliance avec leur ancien mandat de Transjordanie, dont le souverain, l'émir Abdallah, prenait le titre de roi, disposeraient en outre du Néguev, situé au sud de la Palestine et important stratégiquement pour la défense de Suez.

Pendant cette période, les Juifs de l'*Irgoun* et du groupe *Stern* multipliaient leurs attentats terroristes dont le point culminant fut, en juin 1946, une explosion dans l'hôtel King David de Jérusalem (siège du gouvernement palestinien). Les Britanniques essayèrent alors de réunir à Londres des représentants des États arabes, de l'Agence juive et des fonctionnaires britanniques. Cette conférence se tint en septembre 1946 et reprit ses séances en janvier et février 1947, mais les Juifs et les Arabes palestiniens refusèrent d'y assister officiellement.

Le plan de partage de l'Organisation des Nations unies

Aucune solution n'étant en vue, le gouvernement britannique accepta de soumettre la question palestinienne à l'Assemblée générale des Nations unies. L'Assemblée générale décida, en avril, de réunir une commission d'enquête (UNSCOP), composée des représentants de onze nations¹. Le rapport de la commission, signé par sept membres sur onze, recommanda de constituer un État juif, un État arabe et d'internationaliser Jérusalem. Au bout de deux ans, le mandat britannique prendrait fin et les deux États deviendraient indépendants. Ce projet était beaucoup plus avantageux pour les Juifs que le plan Morrison. Il leur accordait, en effet, la plus grande partie du Néguev, territoire désertique mais irrigable, dont la surface est presque le tiers de celle de la Palestine ; la possession du Néguev permettrait à l'immigration juive de se développer librement. À la seconde session de l'Assemblée générale des Nations unies à New York du 16 septembre au 29 novembre 1947, on discuta longuement et passionnément de ce problème. Dans la nuit du 29 novembre, le plan de partage fut accepté par 33 voix (parmi lesquelles l'URSS, les États-Unis, la France et les Dominions) contre 13 (les États arabes, l'Afghanistan, la Turquie, le Pakistan, l'Inde, Cuba et la Grèce) et 10 abstentions (dont la Grande-Bretagne). Une commission de cinq membres était chargée d'assurer l'exécution du plan.

La guerre de Palestine

La Grande-Bretagne annonça alors qu'elle mettrait fin à son mandat le 15 mai 1948. Les Arabes, très hostiles au plan, décidèrent une intervention militaire. Leur force n'était pas très considérable. La seule armée moderne était la Légion arabe de Transjordanie, commandée par l'Anglais Glubb Pacha. Il y avait, d'autre part, des rivalités entre les Forces de la libération de Palestine recrutées sur place, commandées par le général Fauzi Kaoukdji et dépendant du Grand Mufti de Jérusalem, qui réclamaient une Palestine indépendante, les forces transjordaniennes qui désiraient vivement annexer la Palestine arabe, et les Égyptiens dont l'ambition était de conquérir au moins une partie du Néguev et Jaffa. En

1. Australie, Canada, Guatemala, Inde, Iran, Pays-Bas, Pérou, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay, Yougoslavie.

face, la *Haganah*, équipée avec des armes américaines et surtout tchécoslovaques, comptait environ 70 000 hommes, auxquels il fallait ajouter les 5 000 à 6 000 hommes de l'*Irgoun*. Dès le 15 mai, les Anglais étant partis, l'État d'Israël se proclama indépendant. Il fut immédiatement reconnu par les États-Unis et l'URSS. Simultanément, les troupes arabes pénétrèrent en Palestine.

Nous ne raconterons pas ici les opérations militaires. Celles-ci durèrent, coupées de quelques trêves, du 16 mai 1948 au 25 janvier 1949. Elles furent suivies d'armistices conclus à Rhodes, successivement avec l'Égypte (février), le Liban (23 mars), la Transjordanie (3 avril), la Syrie (juillet). D'une façon générale, les troupes israéliennes furent victorieuses. 3 000 Égyptiens encerclés dans le Néguev ne durent leur salut qu'à l'intervention britannique et à une suspension d'armes. Seuls, les Transjordaniens, peut-être à la suite d'un accord secret avec Israël, réussirent à occuper la plus grande partie de la Palestine arabe et la vieille ville de Jérusalem, tandis que les Juifs s'installaient dans la ville neuve.

Le plan du médiateur et son échec

Pendant que se déroulaient ces opérations militaires, l'Organisation des Nations unies essaya d'y mettre fin. Un médiateur fut nommé le 21 mai (le comte Bernadette, suédois). Il fut assassiné, mais son successeur, l'Américain Ralph Bunche, soumit à l'Assemblée générale, en septembre 1948, un plan qui différait sensiblement de celui qu'avait voté l'Organisation des Nations unies en 1947. Il proposait en particulier que le Néguev fit partie de la zone arabe. Ce plan n'avait de chance d'aboutir que s'il était soutenu par les États-Unis. Le Département d'État y paraissait favorable. Mais les élections présidentielles américaines étaient proches. Il semble que le président Truman ait décidé de modifier la politique américaine pour obtenir les voix des Juifs, très nombreux notamment dans l'État de New York. Malgré la pression des compagnies pétrolières qui avaient intérêt à protéger les Arabes, le gouvernement américain refusa de soutenir le plan du médiateur de l'Organisation des Nations unies, et l'on en revint au *statu quo*, c'est-à-dire, à peu de choses près, au plan de partage de novembre 1947, avec un tracé des frontières plus avantageux pour les Juifs. L'État d'Israël obtenait donc un large succès. Il fut même admis comme 59^e membre de l'Organisation des Nations unies, le 11 mai 1949, par 37 voix contre 18 et 9 abstentions. Les négocia-

tions de paix entre Israël et les Arabes, entreprises en Suisse sous le patronage de l'ONU, n'aboutirent pas. Une autre décision, votée le 9 décembre par l'Assemblée générale et comportant l'internationalisation de Jérusalem — partagée en fait entre Juifs et Transjordaniens — se heurta au refus absolu d'Israël et de la Transjordanie. Le 14 décembre, le gouvernement israélien, ne tenant aucun compte de la décision des Nations unies, déclara que son parlement serait installé à Jérusalem, seule capitale de l'État. Le 16 décembre, malgré l'opposition de la Ligue arabe, le roi Abdallah annexa la Palestine arabe à la Transjordanie et donna à l'État ainsi constitué le nom de Jordanie hachémite. Cette annexion fut ratifiée le 24 avril 1950 par le parlement jordanien, composé d'élus, en nombre égal, de la Transjordanie et de la Palestine arabe. La Ligue arabe n'osa protester. Seul, le gouvernement de Gaza, sous l'influence de l'ancien Mufti de Jérusalem, Hadj Amin el Hussein, déclara que c'était là l'« extermination du peuple arabe en Terre Sainte ». Le Conseil des ministres égyptien fut momentanément favorable à l'exclusion de la Jordanie de la Ligue arabe. Par contre, dès le 27 avril, la Grande-Bretagne reconnut l'union entre les pays des deux rives du Jourdain.

Une conférence fut organisée à Paris en septembre 1951 par la commission de conciliation de l'Organisation des Nations unies. Les délégués arabes et israéliens siégeaient séparément. La conférence ne donna que des résultats modestes. Les Israéliens désiraient conclure des pactes de non-agression, garantissant le *statu quo*, avec les pays arabes voisins. Les Arabes insistaient sur la question des réfugiés et refusaient de signer des pactes. Israël n'acceptait que le rapatriement d'un nombre limité de réfugiés pouvant s'intégrer dans l'économie israélienne.

Le problème des réfugiés arabes

L'un des problèmes non résolus est en effet celui des réfugiés arabes. Ceux-ci, au nombre de 500 000 à 1 000 000, étaient pour la plupart dans l'impossibilité de pourvoir eux-mêmes à leur subsistance. Or, Israël refusait d'en laisser rentrer plus de 100 000 sur son territoire¹. La seule solution du problème paraissait être un développement des pays arabes

1. Les chiffres varient selon les définitions. Voir Thicknesse (S.C.), *Arab Refugees, A Survey of Resettlement Possibilities*, Royal Institute of international Affairs, 1949, p. 68.

suffisant pour absorber cette main-d'œuvre nouvelle sans perturbations pour leurs économies. D'où la création, le 1^{er} avril 1950, de l'*United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees*, qui succéda à l'*United Nations Relief for Palestine Refugees*, laquelle était simplement chargée de distribuer des rations alimentaires.

L'État d'Israël, peuplé de 650 000 habitants en mai 1948, reçut 510 000 immigrants entre cette date et 1950 et comptait en faire venir 600 000 autres dans les trois années suivantes. Ces immigrants vinrent principalement d'Europe et du monde arabe. La communauté juive du Yémen (44 600 personnes) fut entièrement transférée en Israël en l'espace de dix-huit mois. De même celle de l'Irak à la suite d'une loi du 3 mars 1951 qui prononçait la confiscation des biens des Israélites (125 900 personnes) et celles de nombreux pays musulmans, au moins partiellement.

VII. Les crises du Moyen-Orient

L'unité de « la grande Syrie »

Après la guerre de Palestine, le succès d'Israël et la constitution de la Jordanie, la Ligue arabe se trouvait au bord de la faillite. Elle ne se réunit pas pendant plus d'un an, jusqu'en octobre 1949. Dans une interview du 29 avril 1950, le roi Abdallah n'hésitait pas à déclarer : « Si la Ligue désire pratiquer à notre égard l'exclusion... j'accueillerai avec satisfaction cette décision... La Ligue ne doit pas être un instrument dans la main d'autres puissances qui essaient de s'en servir à leur gré. J'abandonnerai la Ligue définitivement et je me tournerai vers des puissances plus fortes qu'elle. »

En fait, le roi Abdallah paraissait être beaucoup plus intéressé par l'idée d'une « grande Syrie » que par la Ligue arabe. Il s'agissait de créer l'unité des pays du Croissant fertile, Syrie, Irak et peut-être Liban, et de la Jordanie.

Dès 1949, une succession de coups d'État se produisit en Syrie. Il semble qu'un lien ait existé entre ces événements et les projets d'Abdallah.

Les projets de « grande Syrie » furent anéantis par l'assassinat d'Abdallah, le 20 juillet 1951, à Jérusalem. Le roi de Jordanie fut victime d'un fanatique palestinien qui semble, de même que ses complices, avoir eu des liens avec l'ancien Mufti de Jérusalem. Le successeur d'Abdallah fut son fils aîné Talal, qui, au moment de la mort de son père, subissait un

traitement en Suisse pour neurasthénie. Le retard apporté à son avènement (il fut proclamé roi le 5 septembre) s'explique peut-être par l'inquiétude de l'Angleterre d'avoir affaire à un nouveau roi moins favorable à la politique britannique. En fait, l'Angleterre craignait davantage que la vacance du trône n'incitât l'Irak à s'emparer de la Jordanie et finalement le gouvernement britannique favorisa le retour de Talal. Le chef de la Légion transjordanienne, Glubb Pacha, parut soutenir le nouveau roi et, en arrivant, celui-ci déclara : « Je suivrai la politique de mon père. » Mais Glubb Pacha ne tarda pas à donner sa démission, et Talal paraissait décidé à donner la politique jordanienne une allure moins résolument proanglaise.

La défense du Moyen-Orient

Pour introduire un élément de paix en Moyen-Orient, les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne publièrent une note commune, en mai 1950, à la suite d'une rencontre des trois ministres des Affaires étrangères à Londres. Les trois puissances supprimèrent l'embargo sur les armes qui existait depuis la guerre de Palestine, mais déclarèrent qu'elles ne fourniraient des armes qu'à ceux des pays du Moyen-Orient qui s'engageraient à ne commettre aucune agression. Elles annoncèrent qu'en cas de violation des frontières ou des lignes d'armistice, elles agiraient dans le cadre des Nations unies, et même en dehors de ce cadre. Ils voulaient ainsi prévenir toute idée de revanche des Arabes contre Israël, toute politique agressive de ce dernier État, toute entreprise syrienne pour annexer le Liban, toute tentative de réaliser la « grande Syrie » par la violence. Peut-être est-ce l'attitude des grandes puissances qui, en avril 1951, empêcha quelques graves incidents de frontière israëlo-syriens de dégénérer en guerre ouverte.

La Ligue arabe, qui depuis octobre 1949 avait décidé de conclure un pacte de défense entre pays arabes, en approuva le texte le 11 avril 1950. L'article 2 de ce pacte est un véritable engagement d'assistance en cas d'agression, conçu sur le modèle du Pacte atlantique. Les contractants « s'obligent à se hâter au secours de l'État ou des États victimes de l'agression et à prendre immédiatement, soit individuellement, soit en groupe, toutes les mesures et à employer tous les moyens dont ils disposent, y compris l'emploi de la force armée, pour repousser l'agression ». L'article 3 prévoit une consultation en cas de menace contre l'un d'eux.

Un comité militaire permanent est constitué (art. 5), dont le siège est au Caire, ainsi qu'un conseil de défense commune, constitué par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense nationale. Une collaboration est également prévue sur le plan économique et sur celui de réarmement. Ce pacte fut signé en juin par six États arabes. La Jordanie refusa d'y adhérer. Le Yémen et l'Irak firent des réserves ; la Ligue arabe accepta, d'autre part, les termes de la déclaration des trois Grands, mentionnée ci-dessus.

Dans les États arabes, une vague de « neutralisme » se développa au cours de l'été 1950. Le comité politique de la Ligue arabe, en août 1950, se déclara formellement partisan d'une attitude de neutralité dans la guerre froide. Nous verrons ci-dessous ce que fut l'attitude de l'Égypte au moment du déclenchement du conflit coréen.

L'aspect politique du problème des pétroles

Les problèmes du Moyen-Orient sont également compliqués par la présence, dans cette zone, de riches gisements de pétrole. Le gouvernement et les compagnies pétrolières des États-Unis ont senti la nécessité d'épargner dans une certaine mesure les réserves du continent américain pour le cas d'une guerre future. Ils ont donc cherché à s'assurer une large part de la production pétrolière du Moyen-Orient. Ils s'y sont heurtés à des intérêts déjà établis, notamment anglais, et, dans les années qui ont suivi 1945, s'est développé un conflit entre le « pétrole-dollar » et le « pétrole-sterling ». D'autres difficultés ont été suscitées par la guerre entre Israël et les Arabes.

On y distingue alors quatre organismes pétroliers régionaux :

1. L'*Irak Petroleum Company*, dont le centre est Kirkuk, à 200 km au nord de Bagdad. Cette compagnie appartient pour 23,75 % à l'*Anglo-Iranian Company*, pour 23,75 % à la *Compagnie Shell*, pour 23,75 % à un groupe français, pour 11,875 % à la *Socony Vacuum Oil* (américaine), pour 11,87 % à la *Standard Oil of New Jersey* (américaine) et pour 5 % à des intérêts privés irakiens (le groupe Gulbenkian). Elle dispose de deux oléoducs : Haditha-Tripoli (en Syrie) et Haditha-Haïfa (en Israël). Mais le second a été fermé par le gouvernement de l'Irak depuis mai 1948.

2. L'*Anglo-Iranian Oil Company* exploitait, depuis la concession obtenue par Darcy, en 1901, les gisements du sud-ouest de l'Iran. Elle disposait au fond du golfe Persique, de la plus importante raffinerie du monde,

à Abadan, et elle payait plus de 10 millions de dollars par an au gouvernement iranien, soit le cinquième du revenu total de celui-ci. Elle a produit en 1949, 25 millions de tonnes. En 1947, les Américains ont obtenu qu'une partie de la production leur fût vendue pendant une période de vingt ans. Nous verrons ci-dessous comment l'*Anglo-Iranian* fut réduite à l'impuissance en 1951 par le gouvernement iranien.

3. À l'ouest du Golfe, se trouve le petit protectorat britannique de Koweït où le pétrole a été découvert seulement en 1936. L'exploitation est assurée par la *Kuwait Oil Company*, qui appartient pour moitié aux Anglais (*Anglo-Iranian*) et pour moitié aux Américains (*Gulf Exploration Company*). On a projeté de construire le *New Middle East Pipeline* de Koweït à Tartous, en Syrie. Mais la guerre d'Israël a empêché de réaliser ce projet.

4. Au sud de Koweït, en Arabie Saoudite, s'étendent les concessions de l'*Aramco*, qui appartient à quatre sociétés pétrolières américaines. Ces sociétés sont également propriétaires de la *Bahrain Petroleum Company*. L'*Aramco* a commencé la construction d'un oléoduc de 1 500 km des gisements arabes vers Saïda, Liban, le *Trans-Arabian Pipeline* ou *Tayline* et plus de 300 km avaient été construits lorsqu'en décembre 1947, les conditions politiques amenèrent l'arrêt des travaux.

Parmi les États arabes, le gouvernement syrien paraissait disposé à les poursuivre. Au contraire, l'Irak s'y opposait ; ces oléoducs permettraient d'économiser plus de 100 navires pétroliers et le transport du pétrole serait moins coûteux. De plus, la raffinerie de Haïfa, dont la capacité annuelle était de 4 millions de tonnes en 1947, était complètement arrêtée par suite du boycott arabe. En 1950, le gouvernement d'Arabie Saoudite s'opposa absolument à ce que le pétrole brut arabe, transporté par navires, fût raffiné à Haïfa. L'Égypte refusa de laisser passer par Suez les pétroliers destinés à Israël.

L'affaire d'Iran

Après la fin de l'affaire d'Azerbaïdjan (décembre 1946), le Premier ministre iranien Ghavam-es-Sultaneh réussit à rester au pouvoir pendant une année et, comme nous l'avons vu ¹, à faire rejeter la ratification du projet

1. Voir ci-avant, partie I, chap. 1, § IV, p. 44-47.

de création d'une compagnie pétrolière mixte soviéto-iranienne. Pendant trois ans, les problèmes intérieurs, principalement sociaux, l'emportèrent en importance sur les autres. L'Iran était en bonnes relations avec l'Occident. Le 15 octobre 1948, un accord fut signé avec les États-Unis qui s'engagèrent à lui livrer des armes pour un montant de 120 millions de dollars. En avril 1949, d'importants crédits furent accordés par les Américains pour financer le programme de développement de l'Iran (plan de sept ans). L'URSS protesta, et des incidents de frontière eurent lieu, mais l'attitude iranienne resta ferme. L'attitude de rapprochement avec l'Ouest parut se renforcer lorsque le général Ali Razmara, chef d'état-major, fut nommé Premier ministre (juin 1950).

Cette situation fut brusquement transformée, au début de mars 1951, par l'assassinat du général Razmara. Celui-ci avait réussi à empêcher le Parlement ou Majlis de révoquer la convention passée avec l'*Anglo-Iranian Company*. Or, quelques jours après sa mort, sous la pression des milieux nationalistes, menés par Mossadegh, le Majlis prit la décision unanime de nationaliser les pétroles, et en particulier les biens de l'*Anglo-Iranian* (13 mars).

Le gouvernement anglais protesta et, le 21 mars, Morrison déclara à la Chambre des communes : « Nous protégerons les intérêts britanniques en Iran. » Cette protection serait-elle militaire ? Dès la fin de mars, trois navires de guerre anglais arrivèrent dans le golfe Persique. Mais une intervention anglaise risquait de déclencher une intervention soviétique, en vertu du traité du 26 février 1921. Après deux mois d'agitation, Mossadegh fut nommé Premier ministre le 2 mai. Cette nomination indiquait un raidissement de la position iranienne, le nouveau premier étant un nationaliste mystique qui préférait stopper la production de pétrole plutôt que de voir une compagnie étrangère en assurer l'exploitation. La plupart des techniciens britanniques quittèrent l'Iran. La production et l'exportation du pétrole s'arrêtèrent. Les finances iraniennes, alimentées principalement par les *royalties* payées par l'*Anglo-Iranian*, se trouvèrent dans une situation alarmante après la nationalisation.

Le gouvernement américain tenta en vain une médiation qui mécontenta à la fois les Anglais et les Iraniens. Ceux-ci déclinèrent la compétence de la Cour permanente de justice internationale de La Haye. En janvier 1952, Mossadegh alla même jusqu'à exiger la fermeture des consulats britanniques en Iran.

L'Angleterre et l'Égypte

Après la rupture des négociations entre l'Angleterre et l'Égypte, et l'échec de la plainte égyptienne au Conseil de sécurité, le problème d'Égypte restait au point mort. En juin 1948, les Anglais prirent au Soudan une initiative unilatérale, fondée sur les vœux d'une partie des Soudanais, mais propre à mécontenter l'Égypte. Une ordonnance promulguée par le gouverneur général Robert Howe transformait l'Assemblée consultative soudanaise en une sorte d'Assemblée constituante. Celle-ci recevait la souveraineté sur le Soudan, ce qui avait pour effet d'éliminer l'influence égyptienne. D'autre part, la défaite égyptienne dans la lutte contre Israël convainquit les Britanniques que l'Égypte était hors d'état d'assurer à elle seule la défense du canal de Suez. Une visite de Bevin au Caire, en janvier 1950, à son retour d'une conférence économique du Commonwealth, tenue à Colombo, n'amena aucun résultat. À la suite des élections de 1950, où le Wafd avait obtenu une large majorité, Nahas Pacha était redevenu Premier ministre. En mai 1950, Salah ed Din Pacha, ministre des Affaires étrangères d'Égypte, déclara que l'Égypte refusait le principe d'une défense commune de Suez par l'Angleterre et l'Égypte. Le Premier ministre, Nahas Pacha, accentua encore cette intransigeance et annonça au Parlement, le 16 novembre 1950, son intention de dénoncer officiellement le traité anglo-égyptien de 1936, valable en principe jusqu'en 1956.

C'est dans cette atmosphère de tension que le gouvernement de Nahas Pacha, le 8 octobre 1951, prit une décision qui devait ouvrir une crise violente sur le plan intérieur comme sur le plan extérieur. Il demanda au Parlement de décider l'abrogation du traité de 1936 et de proclamer le roi Farouk roi d'Égypte et du Soudan. Cette déclaration fut suivie dans toutes les villes égyptiennes de grandes manifestations nationalistes. Par contre, l'Angleterre déclara immédiatement qu'elle refusait de tenir compte d'une abrogation unilatérale du traité et qu'elle maintiendrait ses troupes au Soudan et à Suez. Des renforts britanniques importants, fort supérieurs aux 10 000 hommes prévus par le traité de 1930, furent envoyés dans la région.

Acheson déclara, le 10 octobre, que l'Égypte avait eu tort de dénoncer le traité, et il suggéra la création d'une organisation de défense commune du canal de Suez, dans laquelle l'Égypte aurait sa part.

Le 15 octobre, la France, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Turquie proposèrent à l'Égypte la création d'un Commandement allié dans le Moyen-Orient auquel l'Égypte serait invitée à adhérer sur un pied d'égalité, de même que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et d'autres pays. Si l'Égypte acceptait ce projet, l'Angleterre admettrait l'abrogation du traité de 1936 et le retrait des troupes britanniques qui ne seraient pas maintenues par le commandement allié. Autrement dit, l'Égypte aurait toute souveraineté sur Suez, mais la défense du canal serait assurée par un organisme international.

L'Égypte rejeta immédiatement ce plan, et la situation se trouva sans issue. Des rixes de plus en plus nombreuses se déroulèrent dans la zone du canal, fortement tenue pas les Britanniques, entre ceux-ci et les Égyptiens, notamment à Ismaïlia. La crise atteignit son apogée le 26 janvier 1952. Au Caire, de nombreuses maisons furent incendiées, huit Britanniques furent tués. Devant l'ampleur de ces mouvements populaires de plus en plus difficiles à contrôler, il semble que Churchill ait songé à ordonner une expédition vers Le Caire. Mais le roi Farouk prévint cette décision en remplaçant le Premier ministre Wafdiste, Nahas Pacha, par Ali Maher Pacha, puis en février par Hilali Pacha. Cela signifiait sur le plan intérieur un effort du souverain pour éliminer la puissance rivale du Wafd, sur le plan extérieur une tentative pour reprendre les négociations avec le Royaume-Uni.

La Ligue arabe et l'Afrique du Nord

Le seul point sur lequel la Ligue arabe réussit à rallier l'unanimité fut l'opposition à la politique française en Afrique du Nord, surtout dans les deux protectorats de Tunisie et du Maroc. Nous n'avons pas à analyser les rapports franco-marocains et franco-tunisiens. L'essentiel est de savoir que la Ligue arabe soutint en général les partis nationalistes des protectorats et de l'Algérie. Un Comité pour la libération de l'Afrique du Nord, présidé par l'ancien chef de la guerre du Rif, Abd el Krim, avait été fondé au Caire.

Lors de sa réunion d'avril 1950 au Caire, la Ligue vota une résolution demandant aux pays arabes d'appuyer les revendications des populations d'Algérie, Tunisie et Maroc contre l'Espagne et la France. En février 1951, la Ligue protesta contre ce qu'elle appelait « l'intervention française » au

Maroc et la presse égyptienne publia sur les troubles dans le Protectorat des informations très exagérées.

En août 1951, les pays arabes décidèrent de porter le problème marocain devant l'Assemblée générale des Nations unies et c'est l'Égypte qui se chargea de le faire, donnant pour prétexte que la France avait contrevenu au Protectorat, que le Maroc avait atteint la maturité politique lui permettant de jouir de l'indépendance, que l'attitude de la France mettait en danger la sécurité internationale. La France, nettement soutenue par la Grande-Bretagne et les États-Unis, s'opposa à l'inscription de la question marocaine à l'ordre du jour de l'Organisation des Nations unies en déclarant que la question ne relevait pas de la compétence de celle-ci. Du côté des États-Unis, il semble qu'il y ait eu un souci de ne pas créer de troubles dans une région où, d'accord avec le gouvernement français, ils étaient en train de construire des bases aériennes. Le 13 décembre 1951, par 28 voix contre 23 et 7 abstentions, l'Organisation des Nations unies refusa d'inscrire cette question à l'ordre du jour.

À la suite d'une crise survenue en Tunisie, en décembre 1951 et janvier 1952, une plainte au Conseil de sécurité présentée par les États musulmans et notamment le Pakistan, ne put être inscrite à l'ordre du jour (1^{er} avril 1952).

Le sort des colonies italiennes

On se souvient que le traité de paix avec l'Italie, élaboré par les quatre ministres des Affaires étrangères en 1945-1946, n'avait pas réglé le sort des colonies italiennes. En juillet 1946, les ministres décidèrent que la question serait résolue par eux dans un délai d'un an à dater de la mise en application du traité, en tenant compte des vœux des populations intéressées et des intérêts de la paix mondiale. Si aucune décision n'était prise dans ce délai, la question serait soumise à l'Assemblée générale des Nations unies. Le traité de paix italien entra en vigueur le 15 septembre 1947. Dès le 20 octobre, les suppléants aux quatre ministres nommèrent une commission d'enquête dont le rapport fut achevé le 27 juillet 1948. Ce rapport, qui n'était pas unanime, ne permit pas aux suppléants de prendre une décision. L'URSS qui avait d'abord revendiqué un *trusteeship* pour elle-même sur la Libye, avait abandonné cette position et suggérait un *trusteeship* italien sur tous les territoires, mais pour un temps limité. Pour la Somalie, la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne admet-

taient un *trusteeship* italien. En ce qui concerne l'Érythrée, la France proposait un *trusteeship* italien sauf pour la côte Danakil et Assab. L'Angleterre proposait d'en confier l'administration à l'Éthiopie, avec une commission consultative composée d'Érythréens et de représentants de quatre puissances, par exemple, l'Italie, la Suisse, un pays scandinave et un pays musulman. Les États-Unis proposaient la cession à l'Éthiopie de la côte Danakil, des provinces d'Akkele, Gazai et Serao et, ailleurs que l'on suspende d'un an toute décision. Pour la Libye, la France demandait de retarder toute décision d'un an. La Grande-Bretagne et les États-Unis proposaient que la Cyrénaïque fût placée sous *trusteeship* de l'Organisation des Nations unies, la Grande-Bretagne ayant dans cette région l'autorité administrative, et que pour le Fezzan et la Tripolitaine la décision fût retardée d'un an. Pendant la guerre, la Grande-Bretagne avait promis au Grand Senoussi que la Cyrénaïque ne retomberait jamais sous l'autorité italienne. Les 60 000 Italiens qui y résidaient furent presque tous évacués après la guerre.

Les ministres des Affaires étrangères abordèrent la question le 13 septembre 1948. Le 14, l'URSS abandonna son idée de *trusteeship* italien et proposa un *trusteeship* international avec un administrateur nommé par le Conseil de tutelle de l'Organisation des Nations unies. Les trois autres puissances considérèrent que cette solution était impraticable. Le 15 septembre, l'année de délai étant écoulée sans qu'aucun accord eût été réalisé, la question fut déferée à l'Assemblée générale des Nations unies.

Les Italiens obtinrent, en novembre 1948, que l'Assemblée ajournât sa décision jusqu'au mois d'avril. Ils espéraient d'ici là obtenir des Français et des Anglais au moins un changement d'attitude. De fait, la France soutint, au printemps 1949, une tutelle italienne sur la Tripolitaine où résidaient encore plus de 43 000 Italiens. Surtout, un compromis fut réalisé entre Bevin et le comte Sforza, ministre italien des Affaires étrangères. Ce compromis prévoyait qu'en Libye, l'Italie, à dater de 1951, aurait la tutelle de la Tripolitaine, la France du Fezzan, l'Angleterre de la Cyrénaïque, étant entendu qu'au bout de dix ans, la Libye pourrait devenir indépendante avec accord des Nations unies ; la Somalie serait sous tutelle italienne. Quant à l'Érythrée, elle serait partagée entre l'Éthiopie et le Soudan, avec un statut spécial pour les villes d'Asmara et de Mas-saouah, où les Italiens étaient nombreux. Le plan Bevin-Sforza fut accepté

par la commission politique des Nations unies le 13 mai 1949, par 31 voix contre 12 et 11 abstentions. Mais à l'Assemblée plénière, où le projet devait recevoir une majorité des deux tiers pour être adopté, le texte fut rejeté ; il obtint 37 voix contre 14 et 7 abstentions. L'URSS, les pays arabes et quelques pays latino-américains avaient voté contre ; la France également vota contre l'ensemble du projet, après le rejet du *trusteeship* italien sur la Tripolitaine, auquel elle était favorable.

Aussitôt après l'échec de ce plan Bevin-Sforza, en juin 1949, l'Angleterre reconnut au Grand Senoussi, Saïd Idriss, le droit de constituer un gouvernement pour gérer les affaires intérieures de la Cyrénaïque. L'émir revendiqua l'indépendance pour toute la Libye sous sa propre autorité. Le 21 novembre 1949, l'Assemblée générale prit enfin une décision. La Libye deviendrait un État indépendant avant le 1^{er} janvier 1952 avec une Constitution élaborée par les représentants de la Cyrénaïque, de la Tripolitaine et du Fezzan, réunis en Assemblée nationale. L'élaboration de cette Constitution serait surveillée par un haut-commissaire des Nations unies, assisté d'un conseil de dix membres : représentants de l'Égypte, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Pakistan et du Royaume-Uni, représentants de chacune des trois régions libyennes, et un représentant des minorités de la Libye. La Somalie serait placée pour dix ans sous tutelle italienne et deviendrait alors indépendante.

En décembre 1950, l'Assemblée générale décida de fédérer l'Érythrée et l'Éthiopie sous la couronne éthiopienne, au plus tard le 15 septembre 1952.

En termes traditionnels, cette solution était nettement désavantageuse pour l'Italie, mais aussi pour la France ; d'une part, celle-ci perdrait en 1952 sa tutelle de fait sur le Fezzan, qui facilitait la surveillance du Sahara, et d'autre part, elle verrait se constituer aux portes de la Tunisie un État indépendant propre à encourager les sentiments nationalistes dans le Protectorat, où le développement intellectuel et social était beaucoup plus marqué.

L'indépendance libyenne

L'indépendance de la Libye fut préparée conformément au plan prévu. Le 25 novembre 1950, l'Assemblée constituante fut nommée, avec un nombre égal de membres pour les trois régions. Cette Assemblée offrit la couronne à l'émir Senoussi. La Constitution adoptée fut fédérative. Un

gouvernement provisoire fut établi le 1^{er} avril 1951. Peu avant la proclamation de l'indépendance, l'Angleterre obtint, par un accord de fait avec le Premier ministre du gouvernement provisoire libyen, Mohammed Bey Muntasser, de conserver des bases en Libye. La Libye fut incluse dans la zone sterling.

Le nouvel État, vaste mais peu peuplé (1 140 000 habitants) pourrait difficilement trouver lui-même ses propres ressources (au moins jusqu'à la découverte d'immenses gisements de pétrole). L'Angleterre s'engageait à combler son déficit pour la Cyrénaïque et la Tripolitaine. Elle paraissait certaine d'exercer sur la Libye une influence prépondérante. Le roi de Libye, en qui l'on voyait souvent un pendant d'Abdallah de Transjordanie, souverain comme lui d'un pays pauvre, et fidèle à l'alliance anglaise, était en mauvais termes avec l'Égypte. Celle-ci, dénonçant l'accord anglo-italien de 1925, réclama en vain la restitution de l'oasis de Djaraboub, qui est l'un des centres les plus vénérés des Senoussis. L'émir se déclara hostile à la Ligue arabe et à son secrétaire général Azzam Pacha.

Les États-Unis purent également obtenir de garder leurs bases. La France tenta sans succès d'obtenir un accord analogue pour le Fezzan.

VIII. L'émancipation de l'Asie du Sud-Est

L'un des phénomènes les plus considérables de la période postérieure à la défaite japonaise fut l'émancipation de l'Asie du Sud-Est. Cette région ne comptait, en 1945, qu'un seul État indépendant, la Thaïlande. En quelques années, toutes les colonies européennes sauf les possessions portugaises de Goa et de Timor acquirent leur indépendance. L'Inde britannique fut partagée en deux Dominions pratiquement indépendants, l'Inde et le Pakistan. Ceylan devint également un Dominion et la Birmanie reçut l'indépendance, refusant toutefois d'entrer dans le Commonwealth. L'Indochine française fut pour un temps divisée en trois « États associés » dans le cadre de l'Union française. La République d'Indonésie rompit tous ses liens avec les Pays-Bas. Les Philippines se trouvèrent indépendantes de leur ancienne métropole, les États-Unis. Enfin la Malaisie bénéficia de l'indépendance en 1957. On peut compter au total dix nouveaux États.

Cette émancipation ne se fit pas sans difficultés. Elle résultait du sentiment nationaliste et antieuropéen des peuples asiatiques, des promesses faites pendant la guerre (Grande-Bretagne, Pays-Bas, États-Unis),

des encouragements donnés par les chefs militaires japonais au moment de leur défaite, de l'appui déclaré des autorités américaines. Malgré ses progrès, l'Asie du Sud-Est était loin de connaître la stabilité. L'Inde et le Pakistan furent en conflit à propos du Cachemire. La Birmanie, la Malaisie, l'Indochine, les Philippines connurent la guerre civile et s'en trouvèrent aux trois quarts ruinées. L'Indonésie fut également appauvrie.

L'Inde et le Pakistan

On se rappelle qu'en 1942, le gouvernement britannique refusa d'accorder à l'Inde son indépendance immédiate mais la promit pour l'après-guerre. Des négociations s'ouvrirent aussitôt après la défaite du Japon. Elles furent considérablement compliquées par le fait que l'Inde est une mosaïque de races, de langues et de religions où dominent un groupe hindou et un groupe musulman. D'autre part, depuis 1857, on y distinguait deux parties imbriquées l'une dans l'autre, l'Inde britannique proprement dite, qui était une colonie, et les États des princes, sortes de protectorats britanniques. Les difficultés se manifestèrent dès 1945. En mars 1946, une mission de trois ministres britanniques fut envoyée en Inde. Elle décida, d'accord avec le vice-roi, lord Wavell, de constituer un gouvernement intérimaire et d'organiser des élections à une Assemblée constituante. En juillet 1946, eurent lieu les élections de représentants provinciaux pour cette Assemblée. Dans l'Inde britannique, le parti du Congrès de Nehru obtint 209 sièges, la Ligue musulmane 75, d'autres petits partis 14 sièges. Le parti du Congrès, approuvé sur ce point par lord Wavell, souhaitait le maintien de l'unité indienne. La Ligue musulmane réclamait la création d'un Pakistan indépendant. Pour soutenir cette politique, les musulmans, en juillet 1946, organisèrent des manifestations souvent violentes. Après avoir accepté des propositions britanniques tendant à la création d'un gouvernement provisoire pour l'ensemble du pays, la Ligue musulmane changea d'attitude. « Nous renonçons, déclara son chef, Jinnah, aux méthodes constitutionnelles. Il n'y a aucun espoir de résoudre le problème des Indes dans le calme et à l'amiable. » En août 1946, les désordres atteignirent une extrême gravité. Il y eut plus de 1 000 morts à Calcutta. Le 25 août, le gouvernement provisoire fut établi sous la présidence de lord Wavell, avec Nehru comme vice-président. Il comprenait cinq hindous, trois musulmans non membres de la Ligue musulmane, quatre représentants d'autres religions. La Ligue protesta,

ainsi que les « Intouchables » dirigés par le D^r Ambedkar, et de nouveaux troubles éclatèrent, à Delhi et à Bombay notamment. En octobre, la Ligue musulmane revint sur sa décision et accepta, le 13 octobre, d'être représentée par cinq membres au gouvernement provisoire, mais la guerre civile s'accrut et plus de 6 000 hindous furent massacrés par les musulmans, dans le Bengale. Une conférence entre les Anglais, un sikh, deux hindous, deux musulmans, à Londres, échoua complètement (3-9 décembre).

Quand l'Assemblée constituante se réunit pour la première fois, le 9 décembre 1946, à New Delhi, les 75 députés de la Ligue refusèrent de siéger. En janvier 1947, le parti du Congrès essaya d'obtenir l'appui de la Ligue en acceptant un projet britannique d'après lequel le pays serait divisé en sections groupant les provinces, chaque section ayant le pouvoir de voter les constitutions provinciales. Le 22 janvier, l'Assemblée constituante vota une résolution en faveur de la création d'une Union des Indes indépendantes. La Ligue refusa d'admettre cette politique. On en était arrivé à une situation contradictoire, la Ligue ayant cinq représentants au gouvernement, mais refusant de siéger à l'Assemblée. Nehru réclama leur démission. Le gouvernement britannique prit alors une décision capitale. Le 20 février 1947, il annonça son intention d'évacuer l'Inde au plus tard en juin 1948.

Le 19 avril 1947, le parti du Congrès, considérant que la situation était sans issue, accepta, avec l'approbation du nouveau vice-roi lord Louis Mountbatten, qui se rendit à Londres en mai, la séparation de l'Inde en deux parties, Inde et Pakistan. Il fut admis que l'indépendance de ces deux nouveaux États précéderait l'élaboration de leurs constitutions. Restait à résoudre le difficile problème des frontières. La question se posait surtout pour le Pendjab, où les sikhs refusaient la domination des musulmans, et pour le Bengale où les musulmans sont en majorité à l'est, et les non-musulmans en majorité à Calcutta. Lord Mountbatten joua sur ce point un rôle d'arbitre, et, le 3 juin, lors d'une « conférence de la table ronde » à New Delhi, son plan fut accepté par le parti du Congrès, la Ligue musulmane et les sikhs, divers plébiscites devant préciser les cas particuliers. On remarquera que l'Afghanistan restait en conflit avec le Pakistan au sujet des populations de Pathans des provinces du Nord-Ouest. Notons que l'Inde appuyait peut-être ces revendications. Un traité d'amitié indo-afghan fut signé le 5 janvier 1950. L'Inde et le Pakistan

acceptaient le statut de Dominions. Le retrait des troupes britanniques fut annoncé pour le 15 août. Le roi George VI cesserait d'être empereur des Indes, lord Louis Mountbatten d'être vice-roi. Il deviendrait « gouverneur général » et resterait en fonctions jusqu'au 31 mars 1948. En fait, il n'occupa cette fonction que pour l'Inde, la Ligue musulmane ayant demandé dès le 9 juillet à Jinnah de devenir gouverneur général du Pakistan. La plupart des princes acceptèrent dès juillet le principe de l'incorporation de leurs États dans l'Inde.

À la suite d'une conférence des Premiers ministres du Commonwealth réunis à Londres en avril 1948, l'Assemblée constituante de l'Inde décida de maintenir l'Inde dans le Commonwealth, pour des raisons économiques principalement, et malgré son opposition aux mesures de discrimination raciale de l'Afrique du Sud. L'Inde étant une république, les fonctions de gouverneur général, en tant que représentant du roi, seraient supprimées. L'Inde acceptait le roi en qualité de symbole de la libre association des nations membres et de chef du Commonwealth, non, comme c'était le cas dans les autres Dominions, en qualité de souverain direct. La République indienne fut proclamée à la Nouvelle-Delhi, le 26 janvier 1950, une fois la Constitution élaborée.

Notons que l'un des problèmes initiaux de la diplomatie indienne fut la question des enclaves étrangères : portugaise (Goa qui a plus de 600 000 habitants en majorité chrétiens) et françaises. Nous en parlerons ci-après ¹.

L'affaire du Cachemire

Une fois constitués les Dominions de l'Inde et du Pakistan, de graves difficultés survinrent entre les deux pays. Les principales furent les affaires d'Haïderabad et du Cachemire. Le Nizam d'Haïderabad, prince protégé sous la domination anglaise, était musulman ; 80 % de ses sujets étaient hindous. Le Maharajah de Cachemire était hindou : 77 % de ses sujets étaient musulmans. Mais là se bornait la symétrie.

Le Cachemire est situé au nord-ouest de l'Inde et au nord du Pakistan. Ses principales routes se dirigent vers le Pakistan, de même que ses principales rivières, dont l'eau est d'une importance vitale pour l'irriga-

1. Voir chap. 3, § VII, p. 211-213.

tion de ce pays. Avant que le sort du Cachemire ne fût résolu, dès 1947, des habitants de l'ouest se soulevèrent, soutenus par des tribus nomades venues du Pakistan. Une guerre civile se déclencha entre les troupes du Maharajah, réfugié à Jammu, soutenu par le Parti de la conférence nationale du Cachemire (composé d'hindous, de sikhs et d'un certain nombre de musulmans) et les rebelles, constituant l'*Azad* ou forces libres du Cachemire. Sandar Ibrahim fut déclaré président du gouvernement provisoire de l'*Azad*, soutenu uniquement par les musulmans. Très rapidement, des troupes indiennes arrivèrent à Jammu, mais elles ne purent battre l'armée de l'*Azad*. Le Pakistan n'envoya pas officiellement de troupes, mais porta néanmoins secours à l'*Azad*. De lutte civile, le conflit prenait les proportions d'une guerre non déclarée entre l'Inde et le Pakistan.

En décembre 1947, le gouvernement de l'Inde en référa au Conseil de sécurité. Les Nations unies proposèrent un plébiscite, qui devait être précédé du retrait des troupes indiennes et des tribus pakistanaïses. Les deux adversaires refusèrent et la guerre continua. Les Nations unies nommèrent alors une commission qui arriva le 7 juillet 1948 à Karachi, puis fût reçue à New Delhi. Après de longues négociations, la commission réussit à faire adopter une trêve qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1949. Cette trêve se fit le long d'une ligne de démarcation acceptée par les deux parties. En principe, cette ligne n'était que provisoire. Un plébiscite devait toujours avoir lieu. L'Inde y était peu favorable, vu la majorité de musulmans. La Grande-Bretagne soutenait le point de vue de l'Inde qui réclamait, avant tout plébiscite, la dissolution de l'armée de l'*Azad*.

En fait, tout portait à croire, dès 1952, que la ligne de démarcation actuelle était en passe de devenir une frontière définitive. Le gouvernement de Nehru avait déjà consacré ce fait en faisant nommer quatre représentants du Cachemire à l'Assemblée indienne. De même, l'Inde provoqua l'abdication du maharajah Hari Singh, en faveur de son fils, plus populaire parmi les musulmans. Ainsi, un partage s'était opéré.

Le problème d'Haïderabad

Pour Haïderabad, le problème était différent. En effet, cet État princier se trouvait entouré de toutes parts par les territoires de l'Inde. Le Pakistan ne pouvait venir au secours du Nizam et de la population musulmane de

deux millions d'habitants. Quand l'indépendance de l'Inde par rapport à la Grande-Bretagne devint effective, le Nizam d'Haïderabad se proclama lui aussi indépendant. Il entra cependant en négociations avec l'Inde et, le 29 novembre 1947, fut signé un accord maintenant le *statu quo* dans une durée d'un an. Mais, dans l'État d'Haïderabad, l'ordre ne régnait pas. Le mouvement *Razakar*, groupant les musulmans, détenait le pouvoir, et le parti du Congrès fut dissous. Des révoltes communistes éclatèrent dans les districts de Warangal et de Nalgonda. C'était, pour l'Inde, et notamment pour la région de Madras, un danger sérieux.

L'Inde protesta et réclama l'incorporation de l'État dans l'Inde, le contrôle de la Défense, des Affaires étrangères, des Communications, de la Police et l'établissement d'un gouvernement en majorité hindou. Elle établit le blocus du pays. En septembre 1948, un appel fut adressé au Conseil de sécurité. Puis l'Inde lança un ultimatum au Nizam qui le repoussa. Alors une armée indienne considérable envahit le pays sous la direction du général Choudhuri. Au bout de quatre jours, le Nizam capitula. Un gouvernement militaire fut constitué et l'annexion à l'Inde fut opérée, laissant toutefois une certaine autonomie au gouvernement local. Des opérations de police qui durèrent plusieurs mois réussirent à éliminer partiellement les révoltes communistes du Nord-Est.

Le Tibet

Lorsque l'Inde devint indépendante le 15 août 1947, son Premier ministre le Pandit Nehru, entendait pratiquer à l'égard du Tibet une politique comparable à celle que les Anglais avaient toujours menée : reconnaître la souveraineté chinoise, mais à condition que la Chine accordât au Tibet l'autonomie, notamment pour ses relations extérieures. À la fin de 1949, les fonctionnaires chinois nationalistes furent expulsés de Lhassa, et une mission commerciale tibétaine, dirigée par Tsipon Schagala, fut envoyée à New Delhi, Washington et Londres. Le Tibet paraissait s'orienter vers l'indépendance complète. Mais le gouvernement communiste chinois n'admit pas cette solution. Il profita de la rivalité traditionnelle qui existe entre le Dalai-Lama de Lhassa et le Pantchen Lama de Tachilumbo — plus proche des frontières de la Chine — pour constituer un gouvernement populaire tibétain sous l'autorité de ce dernier. Les efforts de Tsipon Schagala pour obtenir une reconnaissance de son gouvernement et l'établissement des relations diplomatiques échouèrent du fait que l'Inde

et l'Angleterre refusaient d'indisposer le gouvernement communiste chinois qu'elles avaient reconnu. Cependant, les troupes chinoises, qui ne stationnaient que dans la région Est du Tibet, reçurent de Mao Zedong, le 24 octobre 1950, l'ordre de marcher sur Lhassa. Le Tibet était hors d'état de résister.

L'indépendance birmane

La Birmanie, une fois libérée des Japonais, les mouvements nationalistes exprimèrent le vœu de voir se réaliser aussitôt que possible l'indépendance complète du pays.

Le 17 mai 1945, le gouvernement britannique publia un *Livre blanc* dans lequel il déclarait que son but était de faire accéder la Birmanie au *Self-government* et au statut de Dominion. Il se proposait de maintenir l'autorité du gouverneur général, conformément au statut de 1935, jusqu'au 9 décembre 1948, mais de créer à côté de lui un conseil exécutif aux pouvoirs limités et provisoires, puis de procéder à des élections générales pour une Assemblée constituante. Les États Shan, que le Japon avait cédés au Siam en juillet 1943, seraient administrés directement par le gouverneur jusqu'à ce que leurs habitants soient en mesure de décider s'ils acceptaient d'appartenir à la Birmanie. Le gouverneur britannique, Reginald Dorman-Smith, quitta les Indes et débarqua à Rangoun le 17 octobre 1945. Son premier soin fut de nommer le conseil exécutif prévu par le *Livre blanc*. Très vite les membres de la Ligue antifasciste populaire pour la liberté, présidée par V. Aung San, estimèrent que la période transitoire prévue par le *Livre blanc* était trop longue, et ils protestèrent auprès de Hubert Rance, nouveau gouverneur général, tandis que la campagne était tenue par des *Dacoïts* ou bandits.

Le gouvernement Attlee décida donc, en janvier 1947, d'inviter à Londres une délégation de chefs politiques birmans. Les conversations commencèrent le 13 janvier et aboutirent aux accords anglo-birmans du 27 janvier. Ces accords prévoyaient l'élection en avril 1947, d'après le système électoral de 1935, d'une Assemblée constituante birmane. Les pouvoirs du conseil exécutif seraient accrus et il jouerait le rôle d'un gouvernement provisoire, que le gouvernement britannique traiterait « avec la même considération qu'un gouvernement de Dominion ». La Birmanie serait représentée à Londres par un haut-commissaire et l'Angleterre favoriserait l'échange de missions diplomatiques entre la

Birmanie et d'autres pays et, dès que possible, la candidature birmane aux Nations unies. Le commandant en chef britannique en Birmanie serait subordonné à la fois au gouverneur et au gouvernement birman. Dans les régions frontalières, on consulterait les populations avant de les annexer à la Birmanie. D'autre part, en février, Aung San tint une conférence à Panglong avec les représentants des populations minoritaires plus favorables alors aux Anglais qu'à un gouvernement birman (Shans, Shins, Kachins ; les Karens n'y siégèrent pas), de façon à les faire participer aux travaux de l'Assemblée constituante. Les accords étaient un succès pour la Ligue populaire du général Aung San. L'opposition, menée par U-Saw¹ et par Ba-Maw, refusa par protestation de présenter des candidats aux élections du 9 avril 1947. Les élections donnèrent une large majorité à la Ligue antifasciste populaire (191 sièges sur 210). Le 16 juin, l'Assemblée proclama la souveraineté de la République indépendante de Birmanie. Elle annonçait ainsi son refus d'intégrer la Birmanie au Commonwealth. Le 19 juillet, six ministres, dont Aung-San, furent tués lors d'un attentat. Le vice-président de la Ligue, Thakin-Nu, lui succéda.

Le 25 septembre, la Constitution birmane fut votée, accordant une large autonomie pour les Shans, les Kachins et les Karens. Un traité anglo-birman, signé le 17 octobre, reconnut l'indépendance totale de la Birmanie, qui devait cesser d'appartenir au Commonwealth. Un accord militaire, le 6 janvier 1948, fut signé entre les deux pays. Les troupes britanniques seraient rapidement retirées. L'armée birmane serait instruite par des instructions britanniques. La Birmanie donnerait toute facilité aux forces britanniques qui viendraient apporter « aide et assistance » à la Birmanie ou à un pays quelconque du Commonwealth. Malgré les attaques de Churchill, dont le père, lord Randolph Churchill, avait fait adopter en 1886 l'annexion de la Birmanie, le traité du 17 octobre fut ratifié aux Communes par 288 voix contre 114. L'Angleterre renonçait à une créance de 15 millions de dollars et obtenait l'assurance que ses intérêts commerciaux et industriels seraient protégés. Le nouvel État fut rapidement en proie à une guerre civile, le gouvernement ayant à lutter à la fois contre les communistes et contre les Karens qui réclamaient une plus grande autonomie. En 1946, ceux-ci avaient demandé à l'Angle-

1. Celui-ci, détenu prisonnier par les Anglais dans l'Ouganda depuis 1942, libéré en 1946, faisait partie de la délégation de Londres. Il refusa de signer l'accord du 27 janvier 1947.

terre, en récompense des services éminents qu'ils lui avaient rendus dans la lutte contre le Japon, de constituer un État, séparé de la Birmanie et membre du Commonwealth. Le Premier ministre Thakin-Nu proclama d'autre part que la Birmanie « voulait suivre l'idéologie soviétique » (13 juin 1948). Mais cette tentative de compromis avec les communistes n'aboutit pas. Le résultat fut, dans les années qui suivirent 1949, une grande confusion, aggravée en 1950 par la présence dans le nord du pays, de forces nationalistes chinoises, ce qui entraîna de vives protestations du gouvernement de Mao Zedong.

L'indépendance des Philippines

L'évolution des Philippines est assez comparable à celle de la Birmanie, à la fois pendant la période de l'occupation japonaise et après la libération. Le 4 juillet 1946, les Philippines devinrent indépendantes, conformément au *Tydings MacDuffie Act* de 1935. Le vice-président Osmena, exilé aux États-Unis pendant l'occupation avec le président Quezon, était devenu président à la mort de ce dernier, le 1^{er} août 1944. Le 27 février 1945, il avait fait son entrée à Manille aux côtés du général MacArthur. Le 5 octobre de la même année, le Congrès américain vota une loi prévoyant le paiement de 450 millions de dollars pour la reconstruction des Philippines. Les Américains s'engagèrent, d'autre part, à accorder aux Philippines la libre entrée de leurs produits aux États-Unis, puis une évolution progressive vers le régime normal des pays étrangers. Un traité commercial de 1946 accorda aux citoyens américains les mêmes droits qu'aux Philippines dans le développement des ressources naturelles du pays. Cela nécessita un amendement à la Constitution philippine ; il fut voté le 15 mars 1947 par référendum populaire. Les Américains reçurent d'autre part des privilèges en matière d'immigration. Les produits américains entraient en franchise de douane aux Philippines (*Well and Trade Act*). Ils se réservèrent à bail pour vingt-neuf ans les bases aériennes et navales existantes et le droit d'en établir de nouvelles (l'accord du 14 mars 1947 réduit le nombre des bases à 15). Un pacte de défense mutuelle fut signé le 21 mars. Mais dès la présidence de Manuel Roxas (4 juillet 1946-14 avril 1948) qui avait collaboré avec les Japonais, et celle de son successeur, Elpidio Quirino (réélu en novembre 1949), les anciens groupements de résistance antijaponais, les Hukbalahaps procommunistes, engagèrent au centre de Luçon une guerre civile qui atteignit son apogée en 1951-

1952. La situation économique, d'autre part, était détestable. Après trois ans d'indépendance, le rapport du sénateur Bell, chargé d'une enquête par le président Truman, montrait que la politique d'indépendance n'avait pas encore donné des résultats très satisfaisants.

Les négociations néerlando-indonésiennes

Le 6 décembre 1942, la reine Wilhelmine avait promis la création d'un Commonwealth néerlandais comprenant les Pays-Bas, l'Indonésie, la Guyane et Curaçao, chaque partie devenant libre de conduire ses affaires intérieures. Au moment de la défaite japonaise, les troupes anglaises occupèrent l'Indonésie et y restèrent jusqu'au 30 novembre 1946. Le gouvernement collaborationniste de Soekarno fut remplacé, le 14 novembre 1945, par un cabinet dirigé par Sjahrir, qui n'avait pas été mêlé aux agissements japonais. C'est avec lui que les négociations hollando-indonésiennes furent entreprises. À la différence de ce qui se produisit dans l'Inde et la Birmanie, l'ancienne puissance coloniale fut soumise à de vives pressions extérieures, notamment celles des États-Unis et de l'Angleterre et elle ne put finalement faire prévaloir la solution de son choix.

Le 10 février 1946, les Néerlandais firent une importante déclaration sur leur politique. Ils proposaient l'établissement d'un Commonwealth d'Indonésie, composé de territoires jouissant à des degrés divers du *self-government*. Un gouvernement avec un corps représentatif, élu démocratiquement, et dans lequel les Indonésiens auraient une majorité substantielle, serait constitué, et un ministère dont le chef serait un représentant de la Couronne. Au-dessus, l'ensemble du royaume posséderait des organes centraux composés de représentants de toutes les parties. Les nationalistes indonésiens rejetèrent ce plan, car ils réclamaient, avant toute négociation, la reconnaissance de la République indonésienne comme État souverain. Beaucoup de nationalistes repoussaient l'idée d'une structure fédérale pour l'Indonésie et réclamaient l'annexion à la République indonésienne de la plupart des îles. Les négociations n'aboutirent pas. La République était limitée à Java et à une partie de Sumatra, qui sont les régions les plus peuplées. Les Néerlandais purent rétablir leur autorité et l'ordre intérieur à Bornéo, Célèbes et dans les autres îles. Le gouverneur général Van Mook réunit une conférence à Malino (île de Célèbes), et les représentants des îles autres que Java et Sumatra acceptè-

rent l'idée d'un gouvernement fédéral. Après les élections hollandaises, en août 1946, le gouvernement envoya à Java une commission générale de trois membres pour négocier avec les dirigeants républicains, sous la présidence de l'ancien Premier ministre Schermerhom. Cette commission arriva à Batavia au milieu de septembre. Les discussions commencèrent le 6 octobre, sous la présidence de lord Killeam, commissaire britannique. Elles aboutirent, le 15 novembre 1946, aux accords de Linggadjadi ou de Cheribon.

Ces accords décidèrent que les Pays-Bas reconnaîtraient l'autorité *de facto* de la République indonésienne sur la plus grande partie de Java, Madura et Sumatra. Une coopération serait établie entre les deux gouvernements néerlandais et républicain pour la formation rapide d'un État démocratique souverain, sur une base fédérale, les « États-Unis d'Indonésie », dont la République indonésienne, Bornéo et le « Grand Est », seraient les parties constituantes. La Constitution de ces États-Unis serait préparée par une Assemblée constituante composée de représentants, nommés démocratiquement, de la république et des autres territoires. Au-dessus de cet État fédéral, existerait une autre fédération plus vaste, l'Union néerlandaise-indonésienne, composée d'une part des États-Unis d'Indonésie, d'autre part, des Pays-Bas, de la Guyane et de Curaçao ; les pouvoirs de cette Union seraient limités aux questions de politique étrangère, de défense, de finances, d'économie et aux problèmes culturels. Les « États-Unis d'Indonésie », poseraient leur candidature aux Nations unies.

Cet accord avait besoin d'être ratifié. L'opposition fut vive aux Pays-Bas, menée par l'ancien Premier ministre Gerbrandy. Le comité national central indonésien, qui jouait le rôle de Parlement pour la république, l'approuva, mais en votant une résolution favorable à l'incorporation à la République des autres territoires, ce qui paraissait contradictoire avec les décisions de Linggadjadi. Finalement, le 28 mars 1947, l'accord fut définitivement signé à Batavia.

La politique de force des Néerlandais

Mais aussitôt des difficultés surgirent sur l'interprétation de l'accord. Les républicains désiraient diminuer les pouvoirs du gouverneur néerlandais. Le résultat de ces dissensions fut la décision des Néerlandais d'entreprendre une « opération de police » le 20 juillet 1947. Les Néerlandais avaient compté sans la réaction des puissances, l'Angleterre, l'Inde, l'Australie

notamment. Ces deux derniers pays firent appel au Conseil de sécurité ; les gouvernements néerlandais et indonésien acceptèrent l'arbitrage des États-Unis et le cessez-le-feu fut proclamé (4 août). Mais les opérations continuèrent en fait et, le 9 août, le gouverneur Van Mook déclara que tout le territoire occupé par les troupes néerlandaises serait placé sous la souveraineté néerlandaise. Un peu plus tard, le 23 septembre, le gouvernement néerlandais proposa de créer des administrations autonomes, indépendantes de la République, dans les territoires occupés. La côte est de Sumatra avec l'important centre économique de Palembang fut également perdue pour les républicains. Les Néerlandais réunirent alors à Batavia les représentants de dix territoires indonésiens et ceux-ci réclamèrent la création immédiate d'« États-Unis d'Indonésie », desquels la République serait invitée à faire partie (4 janvier 1948). C'était, semblait-il, le triomphe de la politique néerlandaise, qui espérait dominer les républicains grâce à la structure fédérale des États-Unis d'Indonésie et à l'appui des petits États, que les nationalistes considéraient comme purement artificiels. Le 13 janvier, un Conseil provisoire d'Indonésie fut établi à Batavia. En même temps, une Commission des bons offices de l'Organisation des Nations unies, formée de représentants des États-Unis, de Belgique et d'Australie, se réunit à bord du navire américain *Renville*. Du 14 au 19 janvier, une série d'accords furent signés, modifiant les accords de Linggadjati dans un sens favorable aux Néerlandais. Le 2 février 1948, le nouveau Premier ministre indonésien Hatta annonça qu'il appliquerait intégralement ces accords. Le Conseil provisoire fut remplacé par un Conseil fédéral d'Indonésie qui devait exercer ses pouvoirs jusqu'au 10 janvier 1949, date à laquelle les « États-Unis d'Indonésie » devaient être constitués en État souverain. Le gouverneur Van Mook était président du ministère. La nouvelle Constitution fut promulguée le 20 septembre 1948.

Mais déjà, elle était dépassée par les événements. Des troubles communistes avaient lieu à Java. La délégation républicaine à Batavia (désormais appelée Djakarta par les Indonésiens) avait refusé de voter la Constitution et refusait nettement d'y adhérer, malgré la venue de plusieurs ministres néerlandais. Le 10 novembre, le gouverneur général Van Mook donna sa démission et Beel, ancien Premier ministre, fut nommé haut représentant de la Couronne en Indonésie. Le refus du gouvernement républicain d'adhérer à la Constitution amena, le 18 décembre

1948, le déclenchement par les Néerlandais d'une deuxième « opération de police » qui aboutit à l'arrestation du président Soekarno, du Premier ministre Hatta, à la prise de la capitale républicaine Djokjakarta et de nombreuses autres villes.

L'indépendance de l'Indonésie

Cette opération fut néfaste à la politique néerlandaise. La Commission des bons offices en rejeta toute la responsabilité sur le gouvernement hollandais. Les autres États indonésiens, pourtant soumis étroitement à l'influence hollandaise, protestèrent. Nehru annonça, le 2 janvier 1949, la prochaine réunion d'un congrès panasiatique à New Delhi. Ce congrès, auquel participèrent la Turquie, les pays arabes, l'Iran, l'Afghanistan, le Pakistan, Ceylan et l'Australie, réclama le retour à la république de tous ses territoires et le retrait des troupes étrangères. Le 7 janvier, le Conseil de sécurité intervint et préconisa, le 21 janvier, la formation d'un gouvernement provisoire avant le 15 mars, des élections avant le 15 octobre, le transfert des pouvoirs aux États-Unis d'Indonésie avant le 1^{er} juillet 1950. Sous peine de rompre avec l'Organisation des Nations unies, le gouvernement néerlandais, profondément ulcéré, accepta de reprendre les négociations. Il dut admettre le rétablissement de la république à Djokjakarta, puis la libération des dirigeants républicains. En échange, les républicains acceptèrent de siéger à une conférence de la Table ronde, à La Haye. Mais ils réussirent à ranger de leur côté les dirigeants des quinze autres territoires et États autonomes sur lesquels les Néerlandais avaient espéré pouvoir s'appuyer et ils adoptèrent avec eux une attitude commune.

La conférence siégea à La Haye du 23 août au 2 novembre 1949. Elle décida :

1. Le transfert de la souveraineté à la République des États-Unis d'Indonésie, comprenant la République indonésienne et quatorze autres territoires ou États autonomes, le statut de la Nouvelle-Guinée étant réservé ¹.

1. Une conférence sur la Nouvelle-Guinée occidentale ou Irian à La Haye en déc. 1950 échoua. Les Néerlandais voulaient garder leur souveraineté sur ce territoire. L'Indonésie affirmait qu'il était indonésien. Le problème ne fut résolu qu'en 1962, lorsque les Pays-Bas renoncèrent à toute revendication.

2. La création de l'Union néerland indo-indonésienne, sous la haute autorité de la Couronne néerlandaise. La collaboration prévue était celle des deux États indépendants et se manifesterait dans les domaines de la défense et des relations internationales principalement. Il y aurait un secrétariat permanent et au moins deux conférences de ministres annuelles. Une cour d'arbitrage serait créée.

3. La conclusion d'un accord économique et financier entre les divers membres de l'Union.

4. Le retrait des troupes néerlandaises.

Le 27 décembre, la reine Juliana signa le transfert de la souveraineté néerlandaise. L'Indonésie était devenue indépendante. En août 1950, elle abandonna la structure fédérale que les Néerlandais avaient préconisée et prit le nom de République d'Indonésie. L'Union néerland indo-indonésienne disparut.

L'affaire d'Indochine

Au départ, en 1945, la situation en Indochine était comparable à celle de l'Indonésie : ce pays, où les Japonais avaient autorisé tardivement la formation d'un gouvernement « indépendant », fut occupé militairement après la défaite japonaise par des forces non françaises : chinoises au nord du 16^e parallèle, britanniques au sud. Les Français, sous le commandement du général Leclerc, qui voyait avec réalisme la vigueur du nationalisme vietnamien, purent rapidement prendre la place des Britanniques dans le sud du pays en Cochinchine. Au nord, les forces chinoises du général Lu Han, pillèrent le territoire. Dès septembre 1945, le Viet-minh, ou Ligue pour l'indépendance du Vietnam installa à Hanoï un gouvernement qui remplaça celui de l'empereur Bao Dai. Le gouverneur français envoya l'amiral Thierry d'Argenlieu, beaucoup plus favorable que Leclerc à une politique de reconquête, comme haut-commissaire. La France signa avec la Chine, le 28 février 1946, un accord par lequel, en échange de concessions sur le chemin de fer du Yunnan et de privilèges pour les nationaux chinois résidant en Indochine, les Chinois promettaient d'évacuer leurs troupes du Tonkin et du Laos.

L'Indochine française comprenait, outre le Vietnam divisé en deux protectorats (Tonkin, Annam) et une colonie (Cochinchine), deux pays habités par des populations non vietnamiennes, le Laos et le Cambodge. Ces deux pays se méfiant des ambitions vietnamiennes, la France n'eut

pas de peine à signer avec eux des *modus vivendi* (7 janvier 1946 avec le Cambodge, 27 août avec le Laos), reconnaissant leur autonomie dans le cadre de l'Union française et de la Fédération indochinoise. Avec le Viêt Nam, la négociation fut beaucoup plus difficile. Le gouvernement de Hô Chi Minh, où l'influence communiste n'allait cesser de croître, accepta de signer le 6 mars 1946, grâce aux efforts du représentant français local, Jean Sainteny, un accord permettant aux troupes françaises de réoccuper le Tonkin. La France reconnaissait la République du Viêt Nam comme un État libre, ayant son gouvernement, son Parlement, son armée et ses finances, constituant une partie de la Fédération indochinoise et de l'Union française. Un référendum déciderait si la Cochinchine se joindrait à l'État vietnamien. L'amiral Thierry d'Argenlieu essaya de faire pression sur cette future décision populaire en créant un gouvernement provisoire pour la Cochinchine, lequel fut présent, ainsi que le Laos et le Cambodge, à une conférence tenue à Dalat à partir d'avril 1946. Cette mesure apparut à la République du Viêt Nam comme une violation de l'accord du 6 mars 1946. Néanmoins, à la fin d'une conférence qui siégea à Fontainebleau en septembre 1946, Hô Chi Minh, finit par signer un *modus vivendi* prévoyant l'égalité de droits des citoyens des deux pays, France et Viêt Nam, l'appel par priorité à des conseillers français, la création d'une unité monétaire et douanière en Indochine, l'établissement d'une représentation consulaire du Viêt Nam dans les pays voisins. Cette situation ne dura pas. Dès septembre 1946, des troubles se produisirent ; les Français tentèrent de s'imposer par la force à Haïphong après un violent bombardement. Le 19 décembre de la même année, le Viet-minh, estimant que la politique de Thierry d'Argenlieu n'était pas sincère, déclencha dans le Tonkin, puis en Cochinchine, une guerre sans merci contre les Français, accompagnée d'une forte répression contre les adversaires du communisme. Le gouvernement socialiste de Léon Blum décida de réagir et la guerre s'ensuivit. L'ampleur de cette guerre, son acharnement, le prix qu'elle coûtait à la France entraînèrent celle-ci à modifier progressivement sa politique et à liquider à peu près complètement les traces de sa souveraineté en Indochine. De guerre coloniale, la guerre d'Indochine se transforma en guerre anticommuniste. Cette transformation amena un revirement profond de la politique américaine qui, favorable à Hô Chi Minh au début, accorda son aide à la France sous forme d'armements,

surtout à partir de juin 1950. Contentons-nous de retracer les principales étapes de cette évolution.

Il n'était pas question pour les Français de rétablir leur souveraineté directe sur l'Indochine. Les hauts-commissaires qui succédèrent à l'amiral Thierry d'Argenlieu, Émile Bollaërt, puis Léon Pignon, s'en rendirent parfaitement compte. La difficulté était de trouver une personnalité vietnamienne suffisamment représentative et de lui faire les concessions que réclamaient les nationalistes vietnamiens non communistes. On espérait ainsi détacher la majorité de la population du Viet-minh. Des négociations furent entreprises avec l'ancien empereur Bao Dai. Elles commencèrent par une entrevue entre le souverain et Bollaërt en baie d'Along en décembre 1947. À cette occasion, un gouvernement central du Viêtnam fut constitué par le général Xuan. Le 6 juin 1947, Bollaërt signa avec ce dernier un protocole promettant au Viêtnam son « indépendance » et la libre détermination de son statut territorial. Puis, le 8 mars 1949, une fois réglée la question du rattachement de la Cochinchine au Viêtnam, un échange de lettres entre Bao Dai et Vincent Auriol, président de l'Union française, confirma les décisions suivantes :

1. L'Union des « 3 Kys », c'est-à-dire du Tonkin, de l'Annam et de la Cochinchine au sein du Viêtnam.

2. L'indépendance du Viêtnam comme État associé dans le cadre de l'Union française.

3. Une représentation diplomatique propre pour le Viêtnam aux Indes, au Vatican, au Siam. Les représentants diplomatiques des pays étrangers au Viêtnam seraient accrédités à la fois devant le gouvernement vietnamien et devant le président de l'Union française. La France soutiendrait la candidature du nouvel État à l'Organisation des Nations unies.

4. Le Viêtnam aurait sa propre armée. L'armée de l'Union française pourrait stationner dans un certain nombre de bases.

5. Le Viêtnam jouirait d'une liberté complète en matière culturelle.

6. Le Viêtnam s'engagerait à rester membre de l'Union française.

Des accords similaires furent conclus le 19 juillet avec le Laos et le 8 novembre avec le Cambodge. Ils furent ratifiés le 29 janvier 1950 par l'Assemblée nationale française. Ils permirent au gouvernement français de transférer en 1950 et 1951 certains des pouvoirs qui lui restaient aux gouvernements des États associés. Tandis que l'URSS et la Chine communiste reconnaissaient *de jure* le gouvernement d'Hô Chi Minh, en

janvier 1950, la Grande-Bretagne et les États-Unis, le 7 février, annoncèrent qu'ils reconnaissaient le gouvernement de Bao Dai et ceux du Laos et du Cambodge. D'autres pays, et notamment l'Australie et la Nouvelle-Zélande, les imitèrent.

La situation étant provisoirement réglée sur le plan politique, le point de vue militaire devint prépondérant. Les forces franco-viêtnamiennes subirent un grave échec en octobre 1950 dans la région Nord, près de Langson. Le Viet-minh, assuré de l'appui des communistes chinois, avait désormais la possibilité de mettre en ligne des forces armées à la moderne et de compléter la tactique de la guérilla par des opérations de grande envergure. Pour réagir contre cette situation nouvelle, le gouvernement nomma haut-commissaire de France en Indochine un chef militaire prestigieux, le général de Lattre de Tassigny. Celui-ci, en inspirant confiance aux troupes et en adoptant une stratégie nouvelle, rétablit momentanément la situation, mais ne put avant sa mort (janvier 1952), emporter la décision. Le gouvernement français, au printemps 1952, était résolu à poursuivre la politique de soutien à Bao Dai et à continuer l'immense effort financier que cela supposait. Cette attitude s'expliquait par le fait que tout l'avenir de l'Union française semblait dépendre de l'issue de la guerre d'Indochine. Tel fut le sens des déclarations faites par le nouveau haut-commissaire de France en Indochine, Letourneau, en avril 1952. L'aide militaire accrue des États-Unis, obtenue par le général de Lattre de Tassigny en septembre 1951, l'accroissement des effectifs et de l'armement de l'armée nationale vietnamienne caractérisaient la situation à cette date. Les Franco-Viêtnamiens tenaient solidement le delta tonkinois, laissant le Viet-minh maître du reste du Tonkin et du nord de l'Annam. Par contre dans le sud de l'Annam, en Cochinchine, dans le Laos et le Cambodge, le Viet-minh ne pouvait se livrer qu'à des opérations de guérilla ou à des sabotages.

IX. L'affaire de Corée

L'occupation de la Corée et le 38^e parallèle

La Corée devait être, à partir de juin 1950, le théâtre d'un conflit armé entre les deux blocs dont nous avons ci-dessus décrit la formation. Nous avons vu déjà qu'en 1945 à Yalta et à Potsdam, il avait été décidé que la Corée serait libérée de la domination que le Japon y exerçait depuis 1910.

Il fut en outre précisé à Yalta que les Russes occuperaient le nord du pays et les Américains le sud. À Potsdam, les chefs d'état-major choisirent comme ligne de démarcation le 38^e parallèle, sans aucune intention politique ; il devait s'agir d'une simple limite entre les deux armées d'occupation. Dès le 12 août 1945, deux jours avant la demande de capitulation japonaise, les Russes occupaient déjà la Corée du Nord. Le 8 septembre, les Américains reçurent la reddition des forces japonaises au sud de cette ligne.

Le problème était de savoir ce que l'on ferait de la Corée. Dès 1943, le président Roosevelt songeait à la mettre sous *trusteeship* international. En mai 1945, lors d'un entretien avec Harry Hopkins, représentant personnel du président Truman, Staline accepta l'idée d'un *trusteeship* exercé par les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Chine et l'URSS. La conférence des ministres des Affaires étrangères réunie à Moscou, en décembre 1945, rendit cette décision officielle.

La Commission mixte russo-américaine

De là datent les difficultés. La conférence de Moscou décida de créer une Commission mixte russo-américaine, chargée d'entrer en contact avec les partis démocratiques et les organismes sociaux en Corée, afin d'aider à la formation d'un gouvernement provisoire de Corée. Ce gouvernement serait placé sous la tutelle des quatre puissances pour une durée de cinq ans. Tous les partis coréens protestèrent immédiatement contre l'idée du *trusteeship* et réclamèrent l'indépendance immédiate. Toutefois, le parti communiste changea brusquement d'attitude et devint partisan du *trusteeship*. Cette évolution permit à l'URSS de réclamer que la commission mixte ne consultât que les partis favorables aux décisions de Moscou. Au contraire, les États-Unis proposaient de consulter tous les partis qui ne fomenteraient pas de manifestations contre la Commission mixte. Il fut impossible d'arriver sur ce point à un accord. De même pour établir le gouvernement provisoire, les États-Unis proposaient l'élection, au suffrage universel, de législatures provisoires dans chacune des deux zones. Celles-ci éliraient alors un gouvernement provisoire pour toute la Corée. L'URSS préconisait au contraire la réunion d'une « Assemblée du peuple » unique pour tout le pays, représentant les partis et organisations démocratiques favorables à l'accord de Moscou et ayant plus de 10 000 membres. Le Nord et le Sud y auraient un nombre égal de représentants.

L'intervention des Nations unies

Devant cette double impasse, le gouvernement américain proposa, en août 1947, de soumettre le problème aux signataires de l'accord de Moscou. La Chine et la Grande-Bretagne acceptèrent. L'URSS refusa, prétextant que la Commission mixte russo-américaine était parfaitement à même de remplir sa tâche. Alors les États-Unis portèrent la question devant l'Assemblée générale des Nations unies. L'URSS protesta, sous prétexte qu'une question concernant la liquidation de la guerre n'était pas de la compétence des Nations unies. Cependant elle finit par admettre cette compétence, mais elle réclama la convocation de représentants de la Corée du Nord et de celle du Sud. L'Assemblée s'y opposa et l'URSS, avec ses alliés, décida dès lors de ne pas participer à la discussion ni au vote. Par 43 voix contre 0 et 6 abstentions, l'Assemblée générale résolut de créer une Commission temporaire des Nations unies pour la Corée qui serait chargée de faciliter la Constitution d'un gouvernement national coréen, après des élections, et d'accélérer l'évacuation des forces d'occupation. La commission devait être composée de représentants des pays suivants : Australie, Canada, Chine, France, Inde, Philippines, San Salvador, Syrie et Ukraine. Cette dernière refusa de participer aux travaux.

La création des deux États coréens

En fait, la Commission temporaire des Nations unies ne put accomplir son œuvre qu'en Corée du Sud, et elle se résigna à laisser de côté la Corée du Nord. Le 10 mai 1948, après qu'elle eut constaté que l'atmosphère y était suffisamment libérale, des élections eurent lieu ; l'Association nationale pour la réalisation rapide de l'indépendance coréenne obtint la majorité des sièges et son chef, Syngman Rhee, constitua le gouvernement.

Parallèlement, en Corée du Nord un Conseil du peuple constitua un comité exécutif, présidé par le général Kim Il Sung. Ce comité prépara un projet de Constitution. En août 1948, fut élue une Assemblée du peuple de toute la Corée. Des représentants de Corée du Sud, naturellement communistes ou sympathisants, participèrent aux élections. L'Assemblée comprenait 300 membres pour la Corée du Sud, 212 pour celle du Nord. Le 9 septembre 1948, l'Assemblée nomma le gouvernement de la République populaire de Corée qui fut immédiatement reconnu par l'URSS et les démocraties populaires (Yougoslavie comprise), et, en août 1950, par la République populaire chinoise.

La Commission temporaire des Nations unies proposa la reconnaissance de la Corée du Sud ; l'URSS, celle de la Corée du Nord. Le Conseil de sécurité, par suite des vetos soviétique et américain, refusa d'admettre l'une ou l'autre aux Nations unies (début 1949). Le gouvernement de Corée du Sud fut cependant reconnu par de nombreuses nations, notamment les États-Unis et la Chine nationaliste. La Commission temporaire fut remplacée par une Commission permanente des Nations unies pour la Corée, en décembre 1948 (le Canada et l'Ukraine seuls, parmi les membres de la Commission temporaire, n'en faisaient plus partie). En décembre 1948, les Soviétiques annoncèrent qu'ils avaient retiré leurs troupes d'occupation. Malgré la Commission, qui considérait qu'il serait imprudent d'évacuer la Corée du Sud avant que l'unification eût été réalisée, les États-Unis agirent de même et, en juin 1949, il ne restait plus qu'une mission militaire de 500 membres. Ainsi s'était produite en Corée une évolution assez semblable dans ses grandes lignes à celle de l'Allemagne. Une ligne de démarcation militaire était devenue, par suite de l'incompatibilité des points de vue, une frontière à peu près infranchissable, la limite même du « rideau de fer ». De part et d'autre de cette limite, des gouvernements différents et hostiles, patronnés l'un par l'URSS, l'autre par les États-Unis, s'étaient créés. La principale différence avec la situation en Allemagne était que dans celle-ci les États-Unis et leurs Alliés occidentaux maintenaient des forces d'occupation, alors qu'ils avaient pratiquement évacué la Corée. Sans doute, est-ce là la raison pour laquelle la situation prit brusquement en Corée un tour beaucoup plus grave.

Le déclenchement de la guerre de Corée et l'action du Conseil de sécurité

À plusieurs reprises, en janvier et en mai 1950, les autorités militaires sud-coréennes avertirent les autorités américaines et la Commission des Nations unies de l'imminence d'une agression nord-coréenne. La région du 38^e parallèle était constamment troublée par les opérations de guérillas.

Le 25 juin, les forces nord-coréennes franchirent le 38^e parallèle sur toute la longueur et, quoique l'URSS eût déclaré que l'agression était le fait des Sud-Coréens, l'ampleur des opérations menées par les Nord-

Coréens prouve indubitablement qu'elles avaient été préméditées et soigneusement préparées.

Nous ne raconterons pas les opérations militaires et nous nous contenterons de noter les répercussions de la crise ainsi déclenchée sur les relations internationales. Quelles allaient être les réactions des États-Unis, anciens occupants, et du Conseil de sécurité ? Dès le 25 juin (à l'heure de New York ; c'était le 26 juin en Corée), le gouvernement américain pria le secrétaire général des Nations unies de convoquer immédiatement le Conseil de sécurité. Celui-ci se réunit aussitôt. On se rappelle que le gouvernement soviétique refusait de participer aux débats du Conseil et avait décidé qu'il ne le ferait pas avant que la Chine communiste eût obtenu le siège permanent toujours occupé par la Chine nationaliste. Le représentant soviétique, Malik, avait déclaré à cette occasion que l'URSS ne reconnaîtrait la légalité d'aucune décision prise avec la participation du représentant du Kouomintang. Grâce à cette absence de l'URSS, le Conseil de sécurité fut à même de prendre des décisions sans se heurter à un perpétuel veto. Le gouvernement américain proposa une résolution condamnant « l'attaque armée de la République de Corée par les forces nord-coréennes », comme une rupture de la paix, réclamant la cessation immédiate des hostilités et le retrait des envahisseurs au nord du 38^e parallèle et demandant aux membres des Nations unies de l'aider à exécuter cette résolution, de ne pas donner assistance aux autorités nord-coréennes. Seul, le représentant yougoslave s'opposa à cette résolution, sauf en ce qui concerne la cessation immédiate des hostilités. Une proposition yougoslave tendant à convoquer un représentant de la Corée du Nord fut rejetée par 6 voix contre 1 et 3 abstentions (Égypte, Inde et Norvège).

L'intervention américaine

Parallèlement à ces débats, le gouvernement américain prit de son côté plusieurs initiatives capitales. Il autorisa le général MacArthur, commandant suprême pour les puissances alliées au Japon, à fournir aux Sud-Coréens des équipements militaires. Puis, ayant reçu, le 26 juin, un message de l'Assemblée nationale coréenne demandant un appui accru, le 27, le président Truman ordonna aux forces aériennes et navales américaines de porter secours aux troupes du gouvernement sud-coréen.

Le Conseil de sécurité se réunit à nouveau le 27 juin. Il avait reçu plusieurs rapports de la Commission des Nations unies pour la Corée, confirmant le caractère agressif de l'action nord-coréenne. Les États-Unis demandèrent au Conseil de sécurité de voter des sanctions contre la Corée du Nord. Le Conseil adopta cette résolution, la Yougoslavie ayant voté contre, l'Inde et l'Égypte s'étant abstenues. En fait, deux jours après, l'Inde revint sur cette décision et l'Égypte fit savoir qu'elle était favorable aux sanctions mais que, par principe, elle avait décidé de s'abstenir dans tous les cas analogues. L'URSS protesta violemment contre ces résolutions et les déclara illégales.

Le 29 juin, le président Truman prit une décision plus importante encore. Il autorisa l'aviation américaine à attaquer les objectifs de la Corée du Nord ; il permit au général MacArthur de faire débarquer en Corée des unités terrestres et il proclama le blocus de toute la côte de Corée. D'autres pays promirent leur secours militaire. Restait à régler la question du commandement. Le 7 juillet, le Conseil de sécurité adopta une résolution par laquelle les États-Unis étaient priés de désigner le commandant de la force unifiée des Nations unies ; cette armée serait autorisée à utiliser le drapeau des Nations unies concurremment avec ceux de chacun des États ayant envoyé des contingents. La résolution fut votée par 7 voix, l'Égypte, l'Inde et la Yougoslavie s'étant abstenues. Comprenant tous les avantages tactiques que les États-Unis tiraient de l'absence d'un délégué soviétique au Conseil de sécurité, l'URSS décida d'autoriser son représentant Malik à y siéger à nouveau à dater du 1^{er} août. C'était précisément au tour de Malik d'en assurer la présidence.

La guerre de Corée jusqu'à l'intervention chinoise

On peut distinguer trois phases dans le conflit coréen :

- jusqu'à l'intervention chinoise ;
- de celle-ci à la révocation du général MacArthur (avril 1951) ;
- depuis la révocation de MacArthur.

Pendant la première partie de la guerre, les Américains, soutenus par la majorité de l'Organisation des Nations unies, subordonnèrent tous les problèmes politiques aux problèmes militaires. Il s'agissait d'abord de tenir sur une tête de pont, en attendant l'arrivée des renforts. Le 19 juillet, le président Truman, dans un message au Congrès, demanda de nouveaux crédits « afin, dit-il, de faire face aux exigences nouvelles de notre

force militaire ». Aussi les États-Unis n'attachèrent-ils pas une grande importance aux premières tentatives de paix, qui furent faites, par Nehru principalement, les 13 et 16 juillet 1950. Celui-ci, dans des messages à Staline et au président Truman, s'efforçait de proposer une sorte de marché : l'admission de la République populaire chinoise aux Nations unies en échange d'un règlement satisfaisant du conflit. Staline admettait un règlement du conflit par le Conseil de sécurité comprenant effectivement les cinq Grands, c'est-à-dire, dans son esprit, avec la Chine communiste. Les États-Unis, de leur côté, maintenaient leur refus d'admettre la Chine communiste à l'ONU. Il semble qu'une importante fraction de l'opinion américaine se soit orientée vers une attitude « réaliste » et ait décidé de risquer une guerre générale plutôt que de se laisser entraîner vers une politique de concessions analogue à l'*appeasement* des années 1936-1939. Une deuxième tentative indienne, en août, tendant à confier une médiation aux membres non permanents du Conseil de sécurité, n'eut pas plus de succès.

En septembre, les forces des Nations unies, partant de la tête de pont où elles s'étaient repliées, passèrent à l'offensive. Dès octobre, un problème nouveau se posa : les forces des Nations unies devaient-elles franchir le 38^e parallèle et transformer ainsi une guerre entreprise pour défendre la Corée du Sud, en une entreprise politique destinée à unifier la Corée ? La France, la Grande-Bretagne, celle-ci en contact étroit avec l'Inde, étaient hostiles à un franchissement du 38^e parallèle, qui pourrait servir de prétexte à une intervention chinoise ou même soviétique. Le président de la République de Corée du Sud, Syngman Rhee, était au contraire très favorable au franchissement de cette « frontière artificielle ». Le 7 octobre, l'Assemblée générale des Nations unies, par 47 voix contre 5 (bloc soviétique) et 7 abstentions, adopta un plan de paix en Corée, proposé par l'Angleterre, suggérant notamment des élections libres sous les auspices de l'Organisation des Nations unies, pour la création d'un gouvernement coréen unifié. Un projet soviétique fut rejeté par 46 voix contre 5 et 8 abstentions. Un projet transactionnel de l'Inde le fut par 32 voix contre 24 et 3 abstentions.

Le général MacArthur, après un ultimatum (resté sans réponse) au gouvernement nord-coréen, ordonna aux troupes sud-coréennes d'abord, puis aux troupes des Nations unies, de franchir le 38^e parallèle à partir du 7 octobre, malgré l'opposition résolue de l'Inde. Par ailleurs, l'Organisa-

tion des Nations unies, contrairement au général MacArthur, était très défavorable au gouvernement de Syngman Rhee, accusé d'être peu démocratique, soutenu par une police d'État extrêmement brutale, et la Commission pour la Corée proposait de ne pas lui confier le gouvernement de la Corée du Nord libérée.

La deuxième phase : l'intervention chinoise

La marche des forces de MacArthur en Corée du Nord fut extrêmement rapide. Mais ce que craignaient les adversaires du franchissement du 38^e parallèle ne tarda pas à se produire. Le 16 octobre, des forces chinoises organisées, officiellement présentées comme « volontaires », commencèrent à franchir le Yalou, qui marque la frontière entre la Mandchourie et la Corée, pour venir au secours des troupes nord-coréennes vaincues. Le 8 novembre, les États-Unis protestèrent auprès du Conseil de sécurité contre cette action nouvelle. En quelques jours, à partir du 25 octobre, l'intervention chinoise changea complètement la situation. Les forces des Nations unies, qui avaient presque atteint le Yalou, durent se replier en toute hâte pour éviter l'encerclement de leurs éléments avancés.

Il est difficile de savoir si l'intervention chinoise s'était faite ou non en accord avec le gouvernement soviétique. En tout cas, le délégué soviétique au Conseil de sécurité annonça qu'il opposerait son veto à une résolution américaine, soutenue par la France, l'Angleterre et trois autres États membres, demandant aux Chinois de retirer leurs troupes de Corée. Néanmoins, MacArthur, après la première surprise passée, ordonna à ses troupes de reprendre l'offensive vers le Yalou et déclara : « je tiendrai la promesse faite aux GI, de les renvoyer chez eux avant Noël » (20 novembre 1950).

Cet optimisme ne dura pas. Dès la fin de novembre, de très importants renforts chinois, comprenant une vingtaine de divisions, lancèrent une puissante offensive et, à nouveau, les Américains durent battre en retraite. Le 1^{er} décembre, MacArthur déclara que la situation s'était transformée, du fait de l'intervention d'une armée qui s'était préparée, à l'abri de toute attaque, derrière une frontière politique inviolable. Il suggérait ainsi en termes voilés, que les Nations unies l'autorisent à attaquer, par des bombardements aériens, la Chine communiste elle-même. Il en résulta, dans le monde entier, une grave inquiétude. Cette intervention

chinoise n'était-elle pas le prélude à une intervention soviétique en Asie, ou même au déclenchement de la guerre en Europe, au moment même où les forces américaines étaient engagées en Extrême-Orient, et encore trop faibles pour envoyer ailleurs d'importants renforts ? La venue à Lake-Success d'un représentant communiste chinois, Wu Hsiu-chuan, à la fin de novembre, ne put que montrer l'intransigeance de Pékin. Le délégué chinois posait, en effet, comme condition préalable d'un cessez-le-feu, un retour au 38^e parallèle, l'abandon de Formose par les Américains et l'admission de la Chine communiste à l'Organisation des Nations unies. Il semble que le président Truman ait songé alors à la possibilité d'utiliser la bombe atomique contre les Chinois. Dans ces conditions dramatiques, alors que se précipitait la retraite vers le Sud, Attlee décida de se rendre à Washington après avoir reçu à Londres la visite de Robert Schuman. Il y séjourna du 4 au 8 décembre. Tout en se montrant résolument opposé à une politique d'*appeasement*, il semble que le Premier ministre britannique ait insisté auprès du Président en faveur d'une attitude de réserve, et qu'il lui ait communiqué ses inquiétudes au sujet de la stratégie trop belliqueuse et trop imprudente du général MacArthur. Les deux hommes d'État ne se mirent pas d'accord sur le problème de l'admission de la Chine communiste à l'Organisation des Nations unies, préconisée par les Britanniques, rejetée par les Américains. Vers le 18 décembre, le front se situait autour du 38^e parallèle. Séoul, capitale de la Corée du Sud, fut évacuée le 4 janvier 1951.

Au début de janvier 1951, une conférence des neuf nations du Commonwealth, réunie à Londres, essaya de proposer un plan de trêve : cessez-le-feu immédiat, suivi d'une conférence à quatre, États-Unis, Grande-Bretagne, Chine, URSS, qui essaierait de régler tous les problèmes politiques d'Extrême-Orient, y compris le sort de Formose et l'admission de la Chine communiste aux Nations unies. Le comité politique des Nations unies adopta ce projet par 50 voix contre 7 le 14 janvier. Mais, outre la Chine nationaliste et San Salvador, les représentants du bloc soviétique votèrent contre le plan, et, quelques jours après, la Chine communiste le rejeta. À la suite de cette réponse, le gouvernement américain proposa, le 20 janvier, une résolution déclarant que la Chine communiste avait commis une agression. Malgré une contre-proposition émanant de douze pays arabes et asiatiques (24 janvier), le projet américain, soutenu par la France et la Grande-Bretagne, fut voté le 31 janvier

par la commission politique, par 44 voix contre 7 (bloc soviétique, Inde et Birmanie) et 8 abstentions. Un peu plus tard, le 18 mai 1951, l'Assemblée générale des Nations unies, décida un embargo sur les produits stratégiques à destination de la Chine communiste.

Cette résolution n'eut d'ailleurs guère d'effet pratique. Sur le plan militaire, les forces des Nations unies reprirent l'avantage dès le 25 janvier et progressèrent lentement, mais de façon continue, vers le 38^e parallèle d'abord, puis, sauf à l'ouest du front, légèrement au nord. Mais MacArthur pouvait-il, avec des moyens limités, obtenir un succès décisif sans attaquer la Chine proprement dite ? Très indépendant, le Général, qui depuis 1941 n'était pas retourné aux États-Unis, pratiquait sa propre politique, sans trop tenir compte des inquiétudes des gouvernements européens. En mars, sans avoir consulté Washington, il fit une déclaration retentissante, proposant une trêve aux Nord-Coréens et, en cas de refus, menaçant la Chine d'une extension de la guerre sur son propre territoire. Cette attitude amena le président Truman à prendre une décision extrêmement importante. Le 10 avril 1951, tout en reconnaissant qu'il était l'un des plus grands chefs militaires américains, il révoqua le général MacArthur de tous ses commandements et les confia au général Matthew Ridgway, qui commandait les troupes de Corée (8^e armée).

La troisième phase : depuis la révocation de MacArthur

Le départ de MacArthur détendit quelque peu l'atmosphère internationale en prouvant au monde entier que le président Truman refusait d'élargir le conflit coréen. Après l'échec de plusieurs offensives chinoises (à partir du 22 avril), il devint clair que l'on aboutissait à une impasse militaire et que seule une négociation permettrait de mettre fin à la guerre, en maintenant la frontière du 38^e parallèle.

Deux jours avant le premier anniversaire de la guerre de Corée, le 23 juin 1951, le délégué soviétique à l'Organisation des Nations unies, Jacob Malik, peut-être à la suite de contacts secrets avec les Américains, fit une déclaration radiodiffusée dans laquelle, après avoir attaqué le Pacte atlantique et la mainmise américaine sur Formose, il affirmait « la possibilité de la coexistence pacifique des deux systèmes, socialisme et capitalisme » ; il concluait en disant : « Les peuples soviétiques croient... qu'il conviendrait d'entamer des pourparlers entre les belligérants, en vue d'un cessez-le-feu et d'un armistice prévoyant le retrait réciproque des

troupes de part et d'autre du 38^e parallèle. Une telle mesure peut-elle être prise ? Je le crois, à condition qu'il existe un désir sincère de mettre fin aux sanglants combats en Corée. »

Ce discours était une nette invitation à négocier. Quoique avec méfiance, les États-Unis firent savoir qu'ils étaient prêts à le faire. Le chef du *Foreign Office*, Morrison, se montra plus chaleureux. L'on craignait qu'il ne s'agît de propagande. En fait, Gromyko, vice-ministre soviétique des Affaires étrangères, confirma que son gouvernement était solidaire des déclarations de Malik. Les journaux chinois se déclarèrent favorables à la suggestion russe. Le général Ridgway proposa, le 30 juin, l'ouverture de négociations. Les chefs des armées communistes, coréenne et chinoise, combattant en Corée, acceptèrent le même jour et proposèrent que les négociations eussent lieu dans la ville de Kaesong, à 2 km au sud du 38^e parallèle, dans le *no man's land*, et s'ouvrirent entre le 10 et le 15 juillet. Des officiers de liaison mirent au point les détails matériels. La conférence commença le 10 juillet, tandis que les combats continuaient au ralenti. L'amiral Turner Joy représentait le général Ridgway, le général Nam Il les Nord-Coréens, le général Tung Hua les « volontaires chinois ».

Les négociations d'armistice

Depuis le 10 juillet 1951, les négociations traînèrent en longueur. Contentons-nous d'en retracer les principales péripéties.

Dès le 10 juillet, les communistes firent trois propositions :

— un cessez-le-feu immédiat, avec interruption des bombardements, du blocus et des actions de reconnaissance, avant même la négociation de l'armistice ;

— le 38^e parallèle serait considéré comme une ligne de démarcation militaire et une zone démilitarisée de 10 km de part et d'autre serait constituée ;

— toutes les troupes étrangères devraient être retirées dans le plus court délai possible.

Les négociations furent interrompues par le général Ridgway dès le 12 juillet du fait que les communistes, au lieu de considérer Kaesong comme faisant partie du *No man's land*, l'occupèrent militairement et prétendirent en empêcher l'accès à des journalistes alliés. Les protestations de leurs adversaires leur firent accepter une démilitarisation de la zone et les entretiens reprirent le 15.

Très rapidement, des difficultés surgirent sur des questions de fond. Les Américains refusaient un cessez-le-feu immédiat qui aurait permis aux communistes de concentrer des troupes et de reprendre l'assaut. Ils n'acceptaient pas la ligne du 38^e parallèle car ils tenaient, au nord de celui-ci, des positions stratégiques bien meilleures. Ils considéraient l'évacuation des troupes étrangères comme une question d'ordre politique qui ne devrait être réglée qu'après la conclusion de l'armistice. Il fallait en tout cas le contrôle d'une commission d'armistice pour être assuré que ni l'un ni l'autre des deux camps ne profiterait de la trêve pour faire des préparatifs militaires. L'incompatibilité entre les deux points de vue fit échouer ces premiers pourparlers. Le 23 août, les Sino-Coréens accusèrent leurs adversaires d'avoir bombardé l'espace aérien de la zone neutre de Kaesong. Le général Ridgway donna un démenti et les négociations furent à nouveau interrompues. Peut-être cette interruption est-elle en liaison avec la préparation du traité de paix avec le Japon, dont nous parlerons ci-dessous ; la conférence de San Francisco qui devait l'adopter était en effet annoncée pour le 4 septembre. De nouveaux incidents eurent lieu et, le 10 septembre, les forces des Nations unies admirèrent qu'un de leurs avions avait bombardé par erreur la zone neutre.

Pendant, le 19 septembre, les Sino-Coréens demandèrent la reprise des négociations et, le 24, des officiers de liaison se rendirent au pont de Pan Mun Jon pour organiser une nouvelle rencontre ; mais le général Ridgway refusa d'admettre que celle-ci eût lieu à Kaesong. Il fallut plusieurs semaines d'échange de notes pour que l'on s'entendît sur un nouvel emplacement. On choisit finalement Pan Mun Jon (21 octobre).

Ces nouvelles négociations aboutirent à quelques résultats. Les communistes abandonnèrent leur exigence de rétablir au 38^e parallèle la ligne de démarcation militaire. Le 23 septembre, on se mit d'accord pour établir cette ligne le long du front effectivement tenu avec une zone démilitarisée de 2 km de part et d'autre.

La discussion s'ouvrit alors sur la question d'une commission de contrôle. Les Sino-Coréens proposèrent un contrôle par des observateurs neutres. Le commandement des Nations unies n'y était pas opposé mais il restait à déterminer quels neutres. Les communistes réclamaient que l'URSS fût l'une des puissances neutres. Les Américains refusaient. Les communistes voulaient de plus être libres de poursuivre la construction

d'aérodromes et demandaient que la relève des troupes fût interdite, ce qui était incompatible avec l'organisation des renforts américains. D'autre part, on discuta de la question des prisonniers. Les Nations unies déclaraient en détenir 130 000, les communistes 11 000, sans compter les Coréens du Sud. De toute façon, il était difficile d'envisager la proposition sino-coréenne d'un simple échange qui, étant donné la disproportion, aurait été fort avantageux pour les communistes. Les Américains refusaient aussi de restituer les prisonniers qui avaient décidé d'abandonner la cause communiste.

Il faut attendre juillet 1953 pour que ces questions fussent résolues ¹.

X. Le traité de paix japonais

La politique américaine au Japon

Dès 1947, il était évident que les États-Unis renonçaient à s'appuyer sur la Chine nationaliste et concentraient leur attention sur l'établissement de bons rapports avec le Japon. Ceci supposait la fin du régime d'occupation et par conséquent un traité de paix, avec ou sans l'URSS. Cette seconde hypothèse était envisagée favorablement par diverses personnalités telles que le général MacArthur et l'ancien président Hoover. De même, la conférence des Dominions, réunie à Canberra en août et septembre 1947, émit un vœu favorable à une paix aussi rapide que possible, dont les clauses seraient établies par les onze pays faisant partie de la Commission d'Extrême-Orient, à la majorité des deux tiers et sans l'usage du droit de veto. L'URSS, par contre, voulait que le traité fût préparé par quatre puissances ; URSS, États-Unis, Grande-Bretagne et Chine. La Chine nationaliste était également opposée à une paix immédiate. Les projets de 1947 échouèrent donc.

Après la défaite de la Chine nationaliste, le général MacArthur modifia sa politique. Il s'appuya sur les partis de droite, engagea la lutte contre le communisme japonais, se montra plus conciliant à l'égard des trusts, plus favorable à un relèvement rapide du Japon. On se remit à parler d'un traité de paix possible. Le 1^{er} juin 1950, le gouvernement japonais se déclara favorable à un traité de paix séparé qui lui restituerait

1. Voir ci-après, chap. 3, § III, p. 172-174.

« la liberté et l'égalité ». Toutefois, le Japon souhaitait d'être protégé contre une éventuelle attaque soviétique ou contre un soulèvement communiste à l'intérieur. Le déclenchement de la guerre de Corée n'empêcha pas de poursuivre des négociations entre les États-Unis et l'URSS. D'autre part, la loyauté japonaise à l'égard des États-Unis se manifesta de façon frappante ; lorsque les besoins militaires du front coréen réduisirent les forces d'occupation américaines à 5 000 hommes, aucune agitation ne se développa. Au début de 1951, John Foster Dulles, conseiller républicain du Département d'État, vint passer deux semaines à Tokyo où il eut d'importants entretiens avec le Premier ministre japonais, Yoshida. Dès le 13 février, le général MacArthur autorisa le ministère des Affaires étrangères à négocier directement avec vingt pays étrangers, sans passer par l'intermédiaire des autorités d'occupation. Foster Dulles se rendit ensuite à Canberra puis à Wellington, et après ces consultations, suggéra la signature d'un pacte du Pacifique entre les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de façon à garantir ces deux pays contre une éventuelle résurrection du militarisme japonais. Foster Dulles revint en avril et apporta un projet de traité qui devait servir de base à la discussion ultérieure.

Le pacte de sécurité du Pacifique (ANZUS), fut signé le 1^{er} septembre 1951. Le 30 août, les États-Unis avaient signé un accord de garantie avec les Philippines.

La conférence de San Francisco

Le 20 juillet 1951, les États-Unis convoquèrent à San Francisco une conférence pour la signature du traité de paix japonais dont le texte définitif fut établi le 13 août. 49 États parmi lesquels l'URSS acceptèrent d'y participer. La France réussit à y faire inviter les États associés du Viêtnam, du Laos, et du Cambodge. Cela portait le chiffre à 52 États. L'Inde, suivie de la Birmanie, et la Yougoslavie refusèrent. Les arguments de l'Inde (note du 23 août) étaient que le projet de traité ne donnait pas au Japon un « rang honorable » et ne créait pas des conditions favorables au maintien d'une paix stable en Extrême-Orient : d'une part, les îles Bonin et Riou Kiou n'étaient pas restituées au Japon ; des troupes étrangères seraient maintenues sur son territoire. D'autre part, aucune clause ne prévoyait le retour de Formose à la Chine ; le projet ne faisait pas mention de l'acquisition des Kouriles et du sud de Sakhaline par l'URSS. Bien entendu, les

Américains n'avaient pas invité la Chine communiste qu'ils ne reconnaissaient pas. Chou En-lai, ministre chinois des Affaires étrangères, fit, le 15 août, une déclaration dans laquelle il émit l'opinion que le projet de traité violait les accords internationaux, en faisant du Japon une vraie colonie américaine et en supprimant les réparations. La Grande-Bretagne, inquiète de voir l'Inde refuser sa participation à la conférence, accepta néanmoins le projet américain.

La conférence de San Francisco dura du 4 au 7 septembre. Le 7, des cinquante-deux nations présentes, seules, l'URSS, la Pologne et la Tchécoslovaquie refusèrent de signer et leurs représentants reprirent à leur compte les objections chinoises et indiennes. L'intervention de Gromyko n'avait donc pas joué un rôle considérable dans le déroulement de la conférence. Mais les pays communistes considèrent le traité comme nul.

Nous avons déjà exposé à propos des négociations, les clauses essentielles du traité. Contentons-nous d'en résumer les aspects politiques. Sur le plan territorial, le Japon renonça à la Corée, à Formose, aux Pescadores, aux Kouriles, à la partie sud de Sakhaline, à ses anciens mandats ¹, à tout droit sur la zone antarctique, aux îles Spratly et Paracels. Sur le plan de la sécurité, le Japon accepterait les obligations énoncées à l'article 2 de la Charte des Nations unies. Les troupes étrangères seraient retirées au plus tard quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du traité, à moins que des accords spéciaux n'aient été conclus à ce sujet. Sur le plan des réparations, l'article 14 reconnaissait que le Japon « devait payer la réparation des dommages et des souffrances qu'il a causés pendant la guerre ». Mais il précisait qu'il « ne dispose pas à l'heure actuelle de ressources suffisantes pour assurer complète réparation de tous ces dommages et de toutes ces souffrances ». Des négociations directes pourraient avoir lieu avec les intéressés, et les Alliés auraient le droit de saisir les biens japonais se trouvant sous leur juridiction au moment de l'entrée en vigueur du traité. Le 8 septembre, les États-Unis signèrent avec le Japon un traité de sécurité. Le Japon, n'ayant pas de moyens propres de défense, manifestait le désir que des forces armées américaines fassent provisoirement maintenir sur son territoire et aux alentours. Les Américains exprimaient

1. Ceux-ci, ainsi que les îles Bonin, et Okinawa dans les îles Riou Kiou, avaient été placés par l'ONU sous la « tutelle stratégique » des États-Unis.

l'espoir que le Japon pourrait prendre progressivement la responsabilité de sa propre défense, en évitant pourtant tout armement offensif.

Il appartenait au Japon lui-même de régler ses rapports avec la Chine et de choisir son interlocuteur, Chine communiste ou gouvernement nationaliste de Formose. Le gouvernement Yoshida, le 24 décembre 1951, décida de suivre la politique américaine, de négocier un traité bilatéral avec Tchang Kai-shek et de ne pas reconnaître la Chine communiste, devenue virtuellement l'ennemie du Japon. Le 16 février, un envoyé japonais partit pour Formose afin d'engager la négociation.

L'évolution de la guerre froide (1953-1957)

La période qui commence en 1953 est marquée par une sorte de « stabilisation » de la guerre froide. La mort de Staline, qui survient en mars 1953, paraît avoir peu changé les données fondamentales du problème, les Soviétiques n'ayant nullement abandonné leur doctrine et les Américains étant restés fermes dans la ligne anticommuniste qu'ils avaient adoptée en 1947. Beaucoup plus importants pour comprendre l'évolution sont les progrès accélérés des techniques militaires, la constitution, dans les deux camps, de stocks de bombes à hydrogène, l'expérimentation sans cesse plus poussée des projectiles téléguidés. Tout cela crée sans conteste une situation radicalement neuve, dont les contemporains ont peine à mesurer la portée exacte. Nul doute que nous soyons arrivés à une phase nouvelle des relations internationales, où les vieilles traditions diplomatiques, sans avoir disparu, ne suffisent plus à rendre compte des rapports entre les États et doivent faire place à des méthodes nouvelles auxquelles les gouvernements et les opinions publiques ont besoin de s'adapter.

I. L'administration républicaine et le *new look* diplomatique

New look *stratégique et diplomatique*

Le général Eisenhower, candidat républicain aux élections présidentielles de novembre 1952, avait critiqué dans sa campagne électorale la politique de *containment* du président Truman et du secrétaire d'État Acheson. Peut-être était-il inspiré par le livre célèbre de James Burnham, *Containment or Liberation*. Élu avec Richard Nixon comme vice-président, Eisenhower choisit comme secrétaire d'État l'avocat John Foster Dulles, principal négociateur américain pour le traité de paix avec le Japon. La nouvelle équipe ne tarda pas à se rendre compte que la libération des peuples soumis à la tutelle soviétique, le *roll-back*, était impossible à exécuter sans courir le risque d'une guerre générale dont personne ne voulait et dont, au surplus, les risques étaient imprévisibles. Les républicains au pouvoir se bornèrent donc à suivre pratiquement la même voie que les démocrates. Toutefois, en décembre 1953, l'amiral Radford, président de l'état-major combiné des trois armes (*Joint Chiefs of Staff*) parla d'une nouvelle orientation (*new look*) donnée à la stratégie américaine. Il annonça une réduction substantielle du budget militaire, afin qu'aux « budgets de crise » consécutifs à la guerre de Corée succèdent des budgets plus supportables à longue échéance par l'économie du pays. D'autre part, on diminuerait les effectifs des armées conventionnelles, mais on intensifierait la fabrication des armes scientifiques. Enfin, on éviterait d'admettre le principe d'une guerre limitée, comme celle de Corée, où la victoire était rendue impossible par la latitude laissée aux Chinois de faire leurs préparatifs dans le « Sanctuaire mandchou ». Désormais, en cas d'attaque communiste contre un pays quelconque, les représailles ne seraient plus cantonnées dans ce seul pays. Elles pourraient avoir lieu n'importe où, seraient immédiates et massives — ce qui impliquait la menace des armes nucléaires — (*instant retaliation, massive retaliation*). En février 1954, Bedell Smith, sous-secrétaire d'État, et en mars Dulles lui-même, parlèrent aussi d'un *new look* diplomatique. À vrai dire, on ne voit pas très clairement en quoi la nouvelle politique se différenciait de l'ancienne.

La Communauté européenne de défense

Tout comme les démocrates, Eisenhower et Dulles essayèrent de renforcer les alliances des États-Unis. L'une des solutions, envisagée dès 1950, était de réarmer l'Allemagne occidentale. Fort du semblant d'approbation que paraissait leur avoir donné l'Assemblée nationale le 19 février 1952, le gouvernement Edgar Faure, puis le gouvernement Pinay, hâtèrent avec leurs alliés européens la préparation du traité créant une Communauté européenne de défense. La conférence préparatoire s'était réunie à Paris le 15 février 1951 avec les délégués des pays bientôt signataires du plan Schuman, et des observateurs notamment britanniques, canadiens, scandinaves et américains. Le traité fut signé après de longues négociations le 27 mai 1952 à Paris. La veille, à Bonn, les trois puissances occupantes occidentales avaient signé un traité qui rendait à l'Allemagne l'égalité des droits. Mais la mise en application du traité de Bonn était subordonnée à celle du traité de Paris. Ainsi, le problème de la ratification du traité de Paris devenait-il l'un des points essentiels de la politique européenne et américaine. Les Pays-Bas déposèrent les instruments de ratification le 25 février 1954, la Belgique en mars, l'Allemagne de même. L'Italie décida d'attendre le vote en France, mais la ratification y était des plus probables. C'est donc vers la France que tous les regards se tournaient.

Nous n'avons ici ni à étudier en détail les clauses du traité, ni à suivre toute la crise politique et morale qui se développa en France autour de lui. Les partisans de la ratification étaient, d'une part les militants de l'intégration européenne, d'autre part ceux qui étaient convaincus que la CED était le seul moyen de renforcer l'alliance avec les États-Unis. Les adversaires, parmi lesquels on comptait d'illustres personnages (le président de la République Vincent Auriol, le général de Gaulle, le maréchal Juin, Édouard Herriot) reprochaient au traité de « dénationaliser » l'armée française. D'autres (une moitié environ des députés socialistes, avec Jules Moch) étaient hostiles à toute forme de réarmement allemand. Enfin les communistes y étaient par principe opposés.

En 1952, les dirigeants français, et notamment Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, n'osèrent pas proposer sa ratification au Parlement. À partir de janvier 1953, les présidents du Conseil investirent dans leurs déclarations d'investiture une liste de « préalables » qui devaient être obtenus avant que la ratification fût soumise au Parlement : signature d'un accord franco-allemand sur l'euro-péanisation de la

Sarre, engagements des Britanniques et des Américains de maintenir durablement des forces en Europe continentale. D'autre part, Georges Bidault, revenu aux Affaires étrangères de janvier 1953 à juin 1954, essaya de négocier des « protocoles additionnels » qui augmenteraient notamment l'autonomie de la France en ce qui concerne la possibilité d'envoyer des troupes outre-mer. Ces protocoles se heurtèrent à l'opposition allemande qui y voyait une discrimination en faveur de la France, et les textes paraphés le 24 mars 1953 ne donnaient pas satisfaction aux adversaires français du traité. En avril 1954, le Royaume-Uni signait une convention d'association avec la CED. Le 14 avril, le gouvernement britannique, le 16 avril le président Eisenhower, annonçaient leur volonté de maintenir des troupes sur le continent « aussi longtemps que subsistera la menace qui pèse sur la sécurité de l'Europe occidentale ». Il semblait que deux des « préalables » français sur trois eussent été satisfaits.

La pression américaine et l'échec de la CED

Les États-Unis qui, à la fin de 1950, n'étaient pas enchantés du plan Pleven, lequel se heurtait à l'opposition de McCloy, haut-commissaire en Allemagne, s'y étaient ralliés par suite de l'influence du général Eisenhower, invité en décembre 1950 à devenir commandant en chef des forces atlantiques en Europe et qui avait fait une tournée d'enquête en Europe avant d'accepter. Élu président des États-Unis en novembre 1952, il était normal que la réalisation de la CED devînt un point essentiel de son programme, et même une sorte d'obsession. L'exemple le plus frappant est celui de la conférence de presse de Dulles, en date du 14 décembre 1953. Le secrétaire d'État déclarait qu'au fond le vrai but américain n'était pas de réarmer l'Allemagne mais de « créer une situation qui permette aux nations occidentales de cesser cette lutte de suicide où elles se sont engagées au cours de ces derniers siècles... Ce qui nous intéresse, c'est de créer une situation qui rende impossible le suicide de la France et de l'Allemagne par une guerre entre les deux nations. » Et il ajoutait : « si, contrairement à nos espoirs, il devait en être autrement, les États-Unis se verraient contraints à un réexamen déchirant (*agonizing reappraisal*) de leur politique extérieure ». Cela pouvait signifier qu'en cas de rejet de la CED par la France, les États-Unis adopteraient une « stratégie périphérique » excluant la France de leur zone de défense, ou bien qu'ils considéreraient l'Allemagne comme leur principale alliée. Ce texte

avait l'allure d'une « mise en demeure » et mécontenta de nombreux secteurs de l'opinion publique française.

Le 18 juin 1954, Pierre Mendès France succéda à Joseph Laniel comme Président du Conseil français. Il prit lui-même le portefeuille des Affaires étrangères. L'une de ses principales préoccupations était que la France, qui se déconsidérait par ses hésitations, donnât « une réponse claire ». Il essaya sans succès d'organiser une confrontation entre partisans et adversaires du traité, puis, au cours de la période dramatique qui se déroula entre le 21 juillet (fin de la conférence de Genève) et le 30 août 1954, il s'attaqua résolument au problème. Un projet de compromis fut élaboré le 13 août. Il s'agissait de demander aux alliés leur accord sur des concessions concernant en particulier : le lien entre la CED et le stationnement des troupes britanniques et américaines ; l'extension à huit ans d'une période provisoire où la supranationalité n'existait pas pour les questions vitales ; les mesures tendant à empêcher les soldats allemands de stationner en France. Une conférence, réunie à Bruxelles du 19 au 22 août, rejeta ces dispositions. Dans ces conditions, Mendès France refusa que son gouvernement prît parti pour ou contre le traité. Dans la séance du 30 août à l'Assemblée nationale, sur une motion préjudicielle, par conséquent sur un artifice de procédure, la ratification de la CED fut refusée par 319 voix contre 264.

Vers une « solution de rechange »

Le rejet de la CED par la France créa un mécontentement sérieux chez les autres puissances signataires et aux États-Unis. Dulles faisant à partir du 15 septembre un voyage en Europe se rendit à Londres et à Bonn, mais refusa de passer par Paris. On pouvait penser qu'un accord direct lierait Washington, Londres et Bonn. En fait, une initiative britannique, prise dès le 1^{er} septembre, écarta cette solution. La Grande-Bretagne proposait la réunion d'une conférence à 8, groupant les 6 signataires du traité de Paris, les États-Unis et la Grande-Bretagne — on devait y ajouter le Canada. Malgré quelques réticences du chancelier Adenauer, ce projet fut accepté. Le 20 septembre, à Strasbourg, Mendès France exposa au Conseil de l'Europe les bases de la solution qu'il entrevoyait. Il critiqua la dose trop forte de « supranational » qui était incluse dans la CED et proposa d'inclure la Grande-Bretagne de la façon la plus large possible dans une organisation nouvelle. Celle-ci fixerait annuellement « le maxi-

mun de l'armement en effectif et en matériel qui pourrait être autorisé dans chacun des pays participants ».

La conférence de Londres se réunit du 28 septembre au 3 octobre. Elle aboutit à cette conclusion que l'Allemagne devait adhérer au Pacte atlantique — ce que les Français avaient rejeté en 1950. En échange, la France obtenait des garanties pour la permanence de la coopération britannique à la défense de l'Europe continentale, et la limitation des forces allemandes qui y participeraient. L'acte final comportait une décision de la France, des États-Unis et de la Grande-Bretagne, « de faire cesser, dès que possible, le régime d'occupation dans la République fédérale ». On maintenait comme base le traité de Bonn du 26 mai 1952. D'autre part, le pacte de Bruxelles de 1948 était élargi à l'Allemagne et à l'Italie. Une Agence de contrôle des armements était créée pour le continent européen. L'Allemagne dut accepter — sous prétexte qu'elle était une « région stratégiquement exposée » — de ne pas fabriquer des armes atomiques, chimiques, biologiques, des engins à longue portée, des navires de guerre de plus de 3 000 tonnes, des avions de bombardement stratégique. L'essentiel était l'engagement des Britanniques de ne pas retirer leurs troupes du continent « contre le désir de la majorité des puissances du pacte de Bruxelles ».

L'Union de l'Europe occidentale

Les accords de Londres ayant été acceptés par 350 voix contre 113 et 152 abstentions le 12 octobre par l'Assemblée nationale française, une nouvelle conférence, prévue à Londres, se réunit à Paris du 20 au 23 octobre. Celle-ci aboutit à une série d'accords. Nous étudierons ci-dessous¹ ceux qui ont trait à la Sarre.

Sur le plan militaire, la conférence de Paris précisait la nature et la compétence du pacte de Bruxelles élargi, qui devenait l'*Union de l'Europe occidentale*, dirigée par un Conseil votant en général à l'unanimité, mais à la majorité simple sur les questions qui lui seraient soumises par l'Agence de contrôle des armements. Un effort devait être fait pour la standardisation des armements. Ces accords furent ratifiés par la France à la fin de 1954 et par l'Allemagne au début de 1955.

1. Voir ci-après, § IV, p. 184 et s.

Ils apportaient, avec des pouvoirs supranationaux beaucoup moins étendus, une solution de remplacement à la CED. D'un côté, ils autorisaient, contrairement à la CED, la reconstitution d'une armée nationale allemande, avec son état-major, ses services, ses divisions autonomes, et l'Allemagne devenait membre du Pacte atlantique. Mais de l'autre, ils constituaient un système plus souple et paraissaient y associer étroitement la Grande-Bretagne. La décision annoncée par celle-ci, en 1957, de réduire considérablement ses forces stationnées en Allemagne, affaiblit quelque peu la portée des accords de Londres et de Paris.

L'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE ou SEATO) et les autres traités asiatiques

Les États-Unis, déjà alliés dans le Pacifique avec les Philippines (30 août 1951), l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1^{er} septembre 1951) et le Japon (8 septembre 1951), s'efforcèrent, sous l'administration républicaine, d'étendre ce système à l'Asie continentale. Cela était lié à la nécessité de conclure des armistices en Corée et en Indochine, de même qu'aux préférences asiatiques de Dulles. Nous étudierons les crises ultérieurement. Contentons-nous de mentionner les pactes d'alliance conclus par les Américains dans cette région du globe. Le 1^{er} octobre 1953, traité de défense mutuelle entre les États-Unis et la Corée du Sud ; le 19 mai 1954, traité d'assistance et de défense mutuelle États-Unis-Pakistan ; le 2 décembre 1954, pacte de défense mutuelle États-Unis-Chine nationaliste, pour la défense de Formose et des Pescadores.

Plus important, par son caractère collectif, est le traité de Manille du 8 septembre 1954. Ce « traité de défense collective pour l'Asie du Sud-Est » était en quelque sorte la réaction américaine, face aux concessions faites à la conférence de Genève à propos de l'Indochine¹. Il groupait les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, le Pakistan et la Thaïlande. Celle-ci n'était pas jusqu'alors directement alliée aux États-Unis. Ce pacte, imité du Pacte atlantique, tout en insistant sur l'indépendance de tous les pays dont les populations le désiraient, et sur l'aide économique et technique, était essentiellement une alliance. L'article 4 prévoyait en effet qu'en cas d'agression armée

1. Voir ci-après, § III, p. 175 et s.

contre la zone du traité (laquelle inclut le Viêtnam du Sud, le Cambodge et le Laos) ou contre l'une d'entre elles, les puissances feraient face commune conformément à leurs règles constitutionnelles. Elles se consulteront en cas de menace. L'article 5 prévoit la création d'un Conseil du pacte. Le traité est en vigueur sans limitation de durée, mais pourra être dénoncé par chaque partie après préavis d'un an. Les États-Unis, dans une déclaration spéciale, ne s'engagent à intervenir qu'en cas d'agression communiste.

Les Balkans, Trieste et Chypre

Les relations détestables qui existaient depuis 1948 entre l'URSS et la Yougoslavie parurent pendant quelques années impliquer que ce dernier pays se rapprocherait du camp occidental. Il bénéficiait d'une aide militaire américaine, à vrai dire modeste. Le maréchal Tito refusait d'adhérer au Pacte atlantique puisque celui-ci était dirigé contre « le communisme ». Mais, à la surprise générale, il déclara que la Yougoslavie pourrait fort bien adhérer à la CED si celle-ci était modifiée — déclaration toute platonique puisque la CED échoua, mais singulière, puisque l'armée européenne devait être placée sous commandement atlantique. C'est par l'intermédiaire de la Grèce et de la Turquie que le rapprochement s'opéra. Tout d'abord, le 28 février 1953, fut signé entre les trois pays un accord d'amitié et de coopération, le traité d'Ankara, prévoyant des consultations sur tous les problèmes d'intérêt commun et des contacts d'états-majors. Puis, une nouvelle étape fut franchie par le traité d'alliance de Bled du 9 août 1954. C'est un traité défensif, prévoyant, en cas d'agression, l'intervention automatique et immédiate des forces militaires des trois pays. Un Conseil permanent de l'alliance était constitué, ainsi qu'une Assemblée consultative composée de représentants des trois assemblées nationales.

Ce rapprochement temporaire de la Yougoslavie avec l'Ouest permit de résoudre le problème longtemps pendante de Trieste. Le 5 octobre 1954, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Yougoslavie signèrent le traité de Londres, lequel aboutissait à la fin du régime provisoire militaire, à l'évacuation des troupes anglaises et américaines de la zone A où l'Italie établirait aussitôt son administration civile et enverrait des troupes. Entre les deux zones, une rectification de frontière était opérée. Enfin Trieste resterait un port franc.

La Yougoslavie ne tarda pas à s'éloigner de ses alliés. D'une part elle coopéra avec l'URSS un rapprochement qui atteignit son point culminant en 1956. D'autre part le maréchal Tito, lors d'un voyage spectaculaire en Égypte, en Inde et en Birmanie, dès novembre 1954, adopta une politique de neutralité, qu'il appela la politique des « zones de paix », étrangères aux deux blocs. Enfin le pacte Balkanique perdit de sa valeur du fait du conflit de Chypre. La population grecque locale, dirigée par l'archevêque, M^{gr} Makarios, réclamait son rattachement à la Grèce (*Enosis*), d'où un conflit gréco-britannique grave. Mais la présence de nombreux Turcs à Chypre faisait que le gouvernement turc rejetait expressément une telle solution ; des troubles sanglants eurent lieu en Turquie en 1955, dont beaucoup de Grecs furent les victimes. Plus tard, M^{gr} Makarios évoluera de l'idée de l'*Enosis* à celle d'une indépendance de Chypre, sur la base du neutralisme. Aussi, la Turquie exceptée, les Balkans restaient-ils une zone faible dans le système d'alliances américaines.

II. L'URSS et les démocraties populaires

La mort de Staline

Face à la continuité de la politique américaine, figée en quelque sorte dans un anticommunisme systématique, y a-t-il eu des changements fondamentaux de la politique extérieure soviétique ? On a tendance à le croire lorsque l'on étudie les événements postérieurs à la mort de Staline. Le problème est de savoir si ces changements ne sont pas plus apparents que réels, ou encore si le « *new look* » de la politique soviétique n'est pas antérieur à la mort de Staline. Un signe d'évolution apparaît. Dans l'article célèbre qu'il écrivit le 2 octobre 1952 pour la revue *Bolchevik*, Staline insistait sur le fait que la victoire finale du communisme — dogme absolu des marxistes-léninistes — n'impliquait pas nécessairement un conflit armé entre l'Est et l'Ouest. Bien au contraire, les « contradictions » entre pays capitalistes lui paraissaient beaucoup plus inéluctables. On pouvait donc se demander s'il ne chercherait pas à améliorer les relations russo-américaines, à créer une sorte de « coexistence pacifique », tout en s'efforçant d'encourager les dissentiments entre les États-Unis et leurs alliés. Le XIX^e Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique qui se tint à Moscou du 5 au 14 octobre 1952 pouvait faire croire que l'on s'orientait dans cette voie, plus féconde que la politique de harcèlement : la guerre

de Corée n'avait-elle pas renforcé le Pacte atlantique et surtout suscité un formidable réarmement américain ?

Mais, d'un autre côté, il y avait des signes de durcissement du régime. Le XIX^e congrès, en supprimant le Politburo et en le remplaçant par le Présidium du Comité central, créait peut-être une situation « ayant pour objet l'élimination future des anciens membres du Politburo, ce qui aurait permis de recouvrir d'un voile de silence tous les actes honteux de Staline »¹. Par ailleurs, la *Pravda* annonça le 13 janvier 1953 que l'on avait découvert un « complot de médecins » qui se seraient donné pour but de faire disparaître les leaders communistes. La plupart de ces médecins étant juifs, on pouvait croire que Staline allait lancer une nouvelle et vaste purge, celle-ci de caractère antisémite.

C'est alors que dans la nuit du 1^{er} au 2 mars, Staline fut atteint d'une hémorragie cérébrale. Le 6 mars, un communiqué annonça qu'il était mort la veille à 21 heures 50. Que se passa-t-il dans les quelques heures séparant le décès de l'annonce qui en fut faite ? On ne le sait absolument pas. Les rumeurs concernant cette nuit sans doute dramatique n'ont pas plus de fondement que celles selon lesquelles Staline aurait été assassiné par certains de ses collaborateurs craignant pour leurs vies. Mais, naturellement, le problème de la succession de Staline allait se poser avec éclat.

Les premières conséquences : le « triumvirat »

Dès la mort de Staline, le Présidium du Comité central fut remanié. Malenkov y paraissait en première position, suivi de Beria, Molotov, Vorochilov et Khrouchtchev. Jusqu'au 14 mars, Malenkov cumula les fonctions de secrétaire du Parti et de chef du gouvernement. Après cette date, restant chef du gouvernement et en apparence le premier de tous, Malenkov perdit ses fonctions de secrétaire du Comité central, où il était remplacé par Khrouchtchev, assisté essentiellement de Souslov. Il semblait qu'un « triumvirat » fût constitué, avec Malenkov, Beria et Molotov et le 16 avril, la *Pravda* insista sur le principe de la « direction collective », principe dont il n'était soufflé mot à l'époque de Staline.

Aussitôt, divers signes de détente se manifestèrent : amnistie (27 mars), réhabilitation des médecins (4 avril), tandis que l'on faisait

1. Rapport secret de Khrouchtchev, fév. 1956.

rapidement disparaître le culte de Staline, et que le terme même « stalinien » disparaissait de l'édition de 1953 du dictionnaire de la langue russe de S.I. Ozegov. Il apparaissait surtout qu'une politique de détente était esquissée. Le 30 mars 1953, Chou En-lai, ministre chinois des Affaires étrangères, revenant d'assister aux funérailles de Staline, proposait de régler le problème des prisonniers de guerre en Corée en les confiant à une puissance neutre. Le 16 avril, le président Eisenhower déclarait dans un discours : « Le monde entier sait qu'une ère a pris fin avec la mort de Staline. » Or, fait extraordinaire, la *Pravda* du 25 avril reproduisit ce discours. Du côté yougoslave, le 6 juin, Molotov proposa que l'URSS et la Yougoslavie transformassent leurs missions diplomatiques en ambassades. Le 30 mai, l'URSS adressa au gouvernement turc une note par laquelle elle renonçait à ses revendications sur les districts de Kars et Ardahan en Arménie turque. Le 20 juillet, les relations diplomatiques avec Israël, rompues le 12 février, étaient rétablies. Simultanément la mort de Staline suscita, par les promesses de libéralisation qu'elle semblait comporter, et aussi par suite, semble-t-il, des achats accrus de biens de consommation faits par l'URSS dans les démocraties populaires, des troubles en Tchécoslovaquie et en Allemagne de l'Est. En Tchécoslovaquie, à la suite de la réforme monétaire du 30 mai, des émeutes se produisirent à Pilsen (1^{er} juin) et Ostrava. Plus sérieuse fut la vive agitation qui se déroula en Allemagne orientale. À Berlin-Est les 16 et 17 juin eut lieu une véritable révolte qui fut brisée par les tanks et deux divisions motorisées soviétiques ; de là, la grève et l'insurrection se propagèrent dans toute l'Allemagne de l'Est. Elles furent durement réprimées.

C'est après ces émeutes que, le 10 juillet, la *Pravda* annonça l'arrestation et la mise en jugement de Beria, présenté comme un agent du capitalisme étranger. À cette date, peut-être Beria avait-il déjà été « liquidé ».

Les démocraties populaires à l'ère Malenkov

Nous étudierons dans le paragraphe suivant les grandes conférences internationales, consécutives à la mort de Staline. Contentons-nous d'examiner ici l'attitude des démocraties populaires dans la période qui s'étend de juillet 1953 à janvier 1955, c'est-à-dire celle où Malenkov est le chef du gouvernement soviétique.

La caractéristique générale de cette période est la disparition du culte de Staline. D'autre part, on assiste dans la plupart des pays à la « séparation des pouvoirs », c'est-à-dire au dédoublement des fonctions de président du Conseil des ministres et de premier secrétaire du Parti. En Pologne (Cyrankiewicz et Bierut), en Tchécoslovaquie où Gottwald, le grand Staliniens, meurt quelques jours après Staline, le 14 mars 1953 (Siroky et Novotny), en Roumanie (Gheorghiu Dej et Apostol), en Bulgarie (Tchervenkov et Jivkov), surtout en Hongrie. Là l'affaire prit des proportions plus sérieuses. Depuis le 14 août 1952, Rakosi, secrétaire général du parti communiste, était aussi président du Conseil. Le 4 juillet 1953 par crainte d'émeutes analogues à celles de Tchécoslovaquie et d'Allemagne, Rakosi dut laisser la présidence à Imre Nagy. Celui-ci critiqua violemment les abus de la police et la collectivisation systématique des terres. En fait, on vit bientôt se dessiner une opposition profonde entre les deux leaders, et Rakosi finit par l'emporter. Nagy fut accusé par le Comité central le 9 mars 1955 de pratiquer une politique antimarxiste. Le 14 avril, il fut relevé de ses fonctions et remplacé par Hégedus. En novembre 1955, il devait même être exclu du Parti. Ainsi, la Hongrie paraissait-elle plus divisée que les autres démocraties populaires, plus proche en conséquence d'un éventuel coup d'État.

L'équipe Khrouchtchev-Boulganine et la Yougoslavie

Le 8 février 1955, on apprit que Malenkov donnait sa démission de président du Conseil des ministres de l'URSS sous prétexte qu'il manquait d'expérience et qu'il avait commis des erreurs dans le domaine de l'économie agricole. Le maréchal Boulganine lui succédait à la tête du gouvernement, et Khrouchtchev restait premier secrétaire du parti. Il ne s'agissait d'ailleurs pas d'une liquidation, puisque Malenkov restait membre du présidium du Comité central.

L'ère Khrouchtchev-Boulganine devait accentuer l'apparente politique de détente inaugurée après la mort de Staline. Nous en étudierons plus loin les principaux aspects. Examinons ici l'un des plus spectaculaires : le rapprochement avec la Yougoslavie. Le maréchal Tito, grand adversaire de Staline avait réussi, malgré le blocus économique, d'innombrables incidents de frontière et la rupture des relations diplomatiques, à maintenir depuis son « schisme » de 1948 l'indépendance de son pays. Commentant, en avril 1953, les conséquences de la mort de Staline, Tito

déclara : « Je pense que, se rendant compte que les forces du monde éprises de paix augmentent sans cesse, ils vont s'efforcer de trouver une issue quelconque à l'impasse où les a poussés leur politique internationale d'après-guerre... Nous, en Yougoslavie, nous serions heureux s'ils reconnaissaient un jour avoir eu tort envers notre pays. Cela nous réjouirait. Nous attendrons et nous verrons. »

De fait, dès mai, les relations diplomatiques soviéto-yougoslaves étaient rétablies. En juin 1953, la Commission danubienne se réunit et nomma un secrétaire général yougoslave. Les relations sportives, culturelles reprirent. En 1954, les incidents de frontière diminuèrent. Les journaux yougoslaves « kominformistes » publiés dans les démocraties populaires furent supprimés.

Mais le geste le plus spectaculaire fut le voyage de Khrouchtchev, Boulganine et Mikoyan à Belgrade du 26 mai au 3 juin 1955. Dès la descente d'avion, Khrouchtchev lut une déclaration qui fait penser à Canossa : « Nous regrettons sincèrement ce qui s'est passé, et nous rejetons résolument ce qui s'est accumulé au cours de cette période. » La responsabilité, ajoutait-il, en incombe à l'ennemi du peuple, Beria. Khrouchtchev essayait visiblement de placer l'affaire sur le terrain des relations de parti à parti. Tito refusa cette tactique et tint à la maintenir dans le cadre des rapports d'État à État. Le communiqué final des entretiens, publié le 3 juin, posait un principe tout à fait nouveau, celui des « formes différentes du développement socialiste » dans les divers pays. Cela assurait à Tito son autonomie entière et paraissait ouvrir une voie nouvelle aux relations entre l'URSS et les démocraties populaires.

Pour la politique extérieure générale, les deux pays affirmaient, au moins formellement, leur complet accord : respect de la souveraineté et de l'égalité des États, développement de la « coexistence pacifique parmi les nations, indépendamment de leurs différences idéologiques, reconnaissance du principe que la politique des blocs militaires accroît la tension internationale », accueil favorable à la conférence de Bandoeng (dont nous parlerons ci-dessous).

Dans quel but les dirigeants soviétiques acceptèrent-ils de faire ces retentissantes excuses à Tito ? Sans doute pour essayer de gagner davantage la sympathie des pays « neutralistes ». Tito affichait en effet son intention de constituer avec l'Égypte du colonel Nasser et l'Inde de Nehru

une « zone de paix » étrangère aux deux puissants systèmes d'alliances qui se partageaient la majeure partie du monde.

L'alliance de Varsovie (mai 1955)

Au moment où se déroulaient ces événements l'URSS poursuivait inlassablement ses protestations contre l'élaboration de l'Union de l'Europe occidentale. Aussitôt après les accords de Paris, du 29 novembre au 2 décembre 1954, l'URSS organisa à Moscou une conférence sur la sécurité européenne à laquelle les trois grands pays occidentaux étaient conviés. Comme ils refusèrent, seules les démocraties populaires — y compris l'Allemagne orientale — y prirent part. La déclaration finale annonçait qu'en cas de ratification des traités remilitarisant l'Allemagne de l'Ouest, les signataires étaient « prêts à prendre des mesures communes » concernant l'organisation et le commandement de leurs forces armées.

Lorsqu'en mai 1955 la ratification des accords de Londres et de Paris fut partout acquise, l'URSS commença, le 7 mai, par dénoncer les traités d'alliance anglo-soviétique (1942) et franco-soviétique (1944). Puis, du 11 au 14 mai, se tint à Varsovie une conférence du bloc oriental. Cette conférence aboutit le 14 à la signature d'un traité d'amitié de coopération et d'assistance mutuelle entre les huit pays (URSS, Pologne, Tchécoslovaquie, Allemagne de l'Est, Roumanie, Bulgarie, Albanie, Hongrie). Ce traité — qui ne doit pas faire oublier que déjà, de 1943 à 1948, tous ces pays, sauf l'Allemagne de l'Est, s'étaient alliés deux à deux — donne l'impression d'avoir été calqué sur le Pacte atlantique. Son article 5 prévoit l'organisation d'un commandement unique, qui sera confié au maréchal soviétique Koniev. Peut-être pour ménager les susceptibilités tchèques et polonaises, il est prévu que la participation de la DDR au commandement unifié sera examinée plus tard. Le pacte de Varsovie, tout en ne changeant rien à la situation de fait du bloc militaire oriental, donnait à celui-ci une structure plus spectaculaire.

Le XX^e congrès du Parti communiste de l'Union soviétique

Le XX^e congrès du Parti communiste de l'URSS s'ouvrit le 14 février 1956 à Moscou. Quoiqu'il s'agît en principe d'une activité purement intérieure à l'Union, les conséquences en matière de politique extérieure furent si considérables que nous devons essayer de les mesurer ici : les discours

publics du XX^e congrès, tous orientés exactement dans le même sens, mirent en valeur la condamnation du « culte de la personnalité », c'est-à-dire la condamnation de Staline, une nouvelle définition des rapports Ouest-Est, soulignant l'importance des pays « neutralistes », Inde, Birmanie, Afghanistan, Indonésie, Égypte et Syrie, et l'affirmation, déjà faite lors du voyage de Belgrade, selon laquelle chaque pays peut trouver sa propre voie dans « l'édification socialiste ».

Mais l'essentiel fut un rapport que Khrouchtchev communiqua le 15 février à huis clos aux seuls communistes soviétiques, les délégués étrangers n'assistant pas à la séance. Le texte fut connu surtout par des informations que purent avoir des délégués yougoslaves et polonais. Le *State Department* fut en mesure de le publier le 4 juin 1956. Ce long rapport est un réquisitoire d'une extrême violence contre Staline, et contre le « culte de la personnalité de Staline ». « Il était intolérable et étranger à l'esprit du marxisme-léninisme d'exalter une personne et d'en faire un surhomme doté de qualités surnaturelles à l'égal d'un dieu. » Toutes les querelles entre Lénine et Staline, Khrouchtchev les monte en épingle, publiant à cet effet des documents inédits, concernant en particulier les grossièretés de Staline à l'égard de Nadiejda Konstantinovna Kroupskaïa, femme de Lénine. « Quand on analyse la façon d'agir de Staline à l'égard de la direction du Parti et du pays..., il faut bien se convaincre que les craintes de Lénine étaient justifiées. » « Quiconque s'opposait à sa conception ou essayait d'expliquer son point de vue et l'exactitude de sa position était destiné à être retranché de la collectivité dirigeante et voué par la suite à l'annihilation morale et physique. » Tout en mettant à l'actif de Staline la victoire contre les trotskystes et les « nationalistes bourgeois » conduits par Boukharine, Khrouchtchev dénonce avec éclat la « terreur stalinienne » qui conduisit à « des violations manifestes de la légalité révolutionnaire ». Son erreur est d'avoir recouru aux répressions massives alors que la révolution était déjà victorieuse. Les résultats sont tragiques. Sur 139 membres et suppléants du Comité central du Parti élus au XVII^e-congrès (1934), 88, c'est-à-dire 70 % ont été depuis lors arrêtés et fusillés. Procès fabriqués, aveux extorqués, se multiplièrent surtout à partir de 1936. Cette concentration du pouvoir dans les mains d'un seul homme entraîna de graves conséquences pour la guerre. En fait, dit Khrouchtchev, Staline est responsable de l'impréparation, de l'élimination de chefs de valeur, et surtout de grandes

erreurs stratégiques. « Il y a lieu de noter que Staline dressait ses plans en utilisant une mappemonde. » Ces divers reproches et ceux qui concernent la politique intérieure de Staline sont moins intéressants pour nous que les conclusions qu'on crut pouvoir tirer du rapport Khrouchtchev. Il semblait, en effet, que ce texte indiquait une révolution profonde dans les techniques politiques soviétiques. Pour qui rattachait au stalinisme la politique de domination des États « satellites », il semblait que le lien dût se relâcher ; allait-on assister à une ère nouvelle ? Les démocraties populaires pourraient-elles s'orienter vers une plus grande indépendance nationale ? Seraient-elles libres, comme la Yougoslavie de Tito, de choisir « leurs voies propres vers l'édification du socialisme » ? La dissolution du Kominform, le 17 avril 1956, liée à « la formation d'une vaste zone de paix comprenant les États pacifiques d'Europe et d'Asie, aussi bien socialistes que non socialistes », paraissait l'indiquer.

Le coup d'État polonais

En Pologne, la « déstalinisation » prit tout de suite des proportions importantes. De nombreuses personnalités furent réhabilitées, notamment le 20 mars 1956 Ladislas Gomulka, ancien secrétaire général du parti ouvrier, arrêté en 1951. Très vite, des intellectuels osèrent proclamer leur opposition au régime. Ils soutenaient le groupe dit « libéral » ou « progressiste » (notamment Cyrankiewicz, et bientôt Ochab) contre le groupe « stalinien » ou groupe de « Natolin » (Zenon Nowak, le maréchal russe Rokossovski). Bien plus, une grave émeute éclata à Poznan, le 28 juin 1956, réprimée par des tanks. Cette émeute attestait la faiblesse du régime qu'elle avait complètement pris au dépourvu, et son peu d'influence sur les ouvriers. Elle encourageait puissamment la résistance. Les « libéraux » en déduisirent qu'il fallait tenir compte des revendications des ouvriers, tandis que le groupe de Natolin attribuait l'émeute aux « agents de l'impérialisme ». Les « libéraux » l'emportèrent. Le 4 août, Gomulka était réintégré dans le Parti. Victime de la terreur stalinienne, il jouissait en effet d'une immense popularité. Avec Cyrankiewicz, il s'assura l'appui de nombreux officiers polonais et d'ouvriers des grandes entreprises. Cela leur permit du 19 au 23 octobre de faire un véritable coup d'État dont la portée internationale est aussi grande que la portée intérieure.

Il s'agissait de renouveler le bureau politique du Comité central, lequel avait été convoqué pour le 19 octobre. La nouvelle de l'arrivée à Varsovie de Khrouchtchev, Mikoyan, Molotov et Kaganovitch mit l'excitation à son comble. On craignait que le maréchal Rokossovski n'ordonnât aux troupes d'intervenir contre les « libéraux ». Aussitôt, les meetings d'ouvriers et d'étudiants eurent lieu. Gomulka, coopté par le Comité central, critiqua avec vigueur la politique agricole du gouvernement et attribua l'émeute de Poznan au « profond mécontentement de la classe ouvrière ». Le 21 octobre, il fut élu, avec d'autres « libéraux », membre du bureau politique et premier secrétaire du Parti tandis que le maréchal soviétique Rokossovski en était éliminé. Des centaines de milliers de personnes acclamèrent Gomulka le 23 octobre.

Ainsi, la Pologne s'émancipait largement de la tutelle de Moscou. Mais ses nouveaux dirigeants, à la fois par crainte de représailles, et par souci de préserver l'alliance soviétique, sûre garantie pour le maintien de la frontière occidentale de la Pologne sur la ligne Oder-Neisse, évitèrent soigneusement d'aller plus loin. Ils signèrent à Moscou, le 18 novembre, un accord qui confirmait leur indépendance nationale et, avec l'appui du clergé, s'efforcèrent de donner aux élections de 1957 une allure modérée, et non celle d'une rupture avec l'ordre communiste d'après 1945.

La révolution hongroise

Il n'en fut pas de même en Hongrie et cela explique l'issue différente des événements. L'effervescence était vive dans le pays depuis le début de 1956. Les conditions économiques, comme en Pologne, y jouèrent un grand rôle. La politique d'achat et de vente de l'URSS à des prix fixés par elle contribuait à rendre insuffisant le niveau de vie des ouvriers. Comme en Pologne les intellectuels — groupés dans le cercle Petöfi — se plaignaient de la tutelle imposée à l'indépendance nationale. Une épreuve de force eut lieu lorsque Rakosi essaya d'interdire une réunion du cercle Petöfi, et de faire condamner par le Comité central « l'activité antiparti menée par les porte-paroles du groupe Nagy ». Peut-être sous l'influence de Mikoyan et Souslov, Rakosi dut donner sa démission le 18 juillet. Il fut remplacé comme premier secrétaire par Geroe, assisté de Janos Kadar, tandis que Hegedus restait président du Conseil. Les nouveaux dirigeants décidèrent, pour apaiser l'opinion, de réhabiliter la mémoire de Rajk et de lui faire des funérailles nationales. Celles-ci eurent lieu le 6 octobre et

furent suivies par 300 000 personnes. C'était donner aux résistants la preuve de leur force.

Aussi, dès la nouvelle du coup d'État polonais, le 23 octobre, une manifestation de sympathie à l'égard des Polonais fut organisée par les étudiants. Des milliers de personnes manifestèrent, tandis que Geroe se refusait à toute concession. Alors, dans la nuit du 23 au 24 octobre, la manifestation se transforma en lutte armée. Une partie des troupes, commandées par le général Léo Maletter, passa aux insurgés. Le 24 au matin Imre Nagy était appelé à la présidence du Conseil en remplacement de Hegedus. Mais les troupes soviétiques intervinrent, en entretenant le bruit — d'ailleurs inexact — qu'elles le faisaient à la demande de Nagy. Pendant sept jours l'insurrection fit rage et s'étendit à tout le pays. Tour à tour les revendications des insurgés furent acceptées : démission de Geroe, remplacé par Kadar ; demande de départ des troupes soviétiques ; abolition du système du parti unique ; promesse d'élections libres ; libération du cardinal Mindszenty ; remaniements successifs du gouvernement. Les Soviets, dans une situation difficile à Budapest, décidèrent le 31 octobre de se retirer de la ville.

Du 1^{er} au 3 novembre, la Hongrie fut libre. Sous la pression d'une partie des insurgés, qui voulaient profiter des circonstances pour détruire le régime communiste, le gouvernement Nagy multiplia les décisions hostiles à Moscou. Il annonça la création d'un nouveau parti, le Parti des ouvriers socialistes hongrois. Il annonça que la Hongrie dénonçait le pacte de Varsovie et serait désormais neutre comme l'Autriche. Il demanda aux Nations unies leur protection et se plaignit des menées soviétiques. Il demanda aux grandes puissances de reconnaître la neutralité hongroise. Le 3 novembre, le gouvernement fut remanié : il n'y avait plus que trois communistes sur douze. Tout ceci s'opéra face au monde entier, les frontières du pays ayant été largement ouvertes, notamment aux journalistes. Tout permet de penser que les prochaines élections libres attesteraient la totale défaite du communisme, après dix années de démocratie populaire. Ainsi les Hongrois, à la différence des Polonais qui s'étaient contentés d'une révolution communiste nationale, essayaient-ils de briser tous les liens qui les enchaînaient à l'URSS.

La réaction de l'URSS

Quelle allait être la réaction de celle-ci ? On ignore tout des débats qui ont pu se dérouler au sein de son gouvernement, et l'affirmation selon laquelle il y aurait eu conflit entre le vieux stalinien Molotov et l'auteur de la politique nouvelle, Khrouchtchev, est du domaine de la pure hypothèse. Ce qui est certain, c'est que l'affaire de Hongrie portait le coup le plus dur — et le plus inattendu — au dogme le plus essentiel du communisme, à savoir le caractère irréversible de ses conquêtes, dû à la satisfaction profonde des prolétaires dans le régime nouveau. Or, il apparaissait aux yeux du monde entier que si la révolution avait réussi, c'était parce qu'elle avait eu l'appui des prolétaires, des intellectuels, de l'armée, des paysans, pratiquement de toute la population. Deux points surtout étaient inadmissibles : la neutralisation de la Hongrie, qui ferait perdre à l'Armée rouge d'excellentes bases au centre de l'Europe ; les élections libres, qui prouveraient mathématiquement au monde ce que la révolution ne faisait qu'indiquer, à savoir le libre rejet du communisme après dix années d'expérience. Les dirigeants soviétiques n'avaient donc qu'une solution : quelles qu'en pussent être les conséquences psychologiques et morales, il fallait réprimer la révolution par la force. Dès le 1^{er} novembre, la résolution était prise. Des troupes soviétiques, malgré les protestations du gouvernement Nagy, se regroupaient. D'autres pénétraient en Hongrie par le Nord-Est. Le 4 novembre, au petit jour, les troupes soviétiques attaquèrent en masse. On annonça que quelques dirigeants communistes, parmi lesquels Janos Kadar, avaient déjà rompu avec Nagy. Un gouvernement Kadar fut constitué qui, comme les Soviets, déclara que la révolution hongroise était l'œuvre des fascistes, et qu'il fallait en libérer le pays ; on déclarait aussi que la révolution avait été causée par les erreurs de « la clique Rakosi-Geroe ».

Les Soviétiques, brisant toute résistance, détruisirent le gouvernement Nagy. Nagy devait être arrêté par eux quelques jours après. Le gouvernement Kadar, malgré la désaffection d'une grande partie de la population — qui se traduisit par des dizaines de milliers d'exils volontaires — rétablit dans le pays une dictature totale et referme les frontières.

Ainsi, tous les espoirs nés à la suite du XX^e congrès d'une « désatellisation » possible des démocraties populaires, étaient réduits à néant par la répression de la révolte hongroise. Les communistes du monde entier

approuvèrent l'attitude soviétique. Tito se déclara favorable à la deuxième intervention des troupes russes — celle du 4 novembre — car celle-ci avait pour objet de sauver le communisme. Mais il estimait que la première intervention, celle du 24 octobre, avait été une détestable erreur. De là, date une nouvelle phase de tension entre l'URSS et la Yougoslavie. Par ailleurs, l'affaire hongroise marquait la nécessité de revenir à certaines des pratiques du stalinisme. On découvrait qu'il était impossible de maintenir les régimes communistes en laissant la porte ouverte aux « voies nationales vers l'édification du socialisme ». La seule solution logique était le maintien d'une implacable autorité de l'URSS sur les démocraties populaires. Avec l'appui de la Chine communiste — qui profita de ces circonstances pour accroître son influence sur les communistes européens (cf. par exemple le voyage de Chou En-lai en Pologne) — les dirigeants soviétiques revinrent donc pour un temps au stalinisme. L'autorité de Molotov parut renforcée. Khrouchtchev déclara le 1^{er} janvier 1957, dix mois après son rapport secret : « Staline écrasait nos ennemis. Personnellement j'ai grandi sous Staline. Nous pouvons être fiers d'avoir coopéré à la lutte contre nos ennemis pour les progrès de notre grande cause. Sous cet angle, je suis fier que nous soyons des staliniens. »

III. Les relations entre les deux blocs de 1953 à 1957

De 1949 à 1953, la guerre froide avait atteint son point culminant, et elle avait été assortie de deux conflits localisés, celui de Corée et celui d'Indochine. La mort de Staline, coïncidant à deux mois près avec l'arrivée au pouvoir des républicains aux États-Unis, devait amener une incontestable détente. Celle-ci aboutit d'une part à la fin des deux conflits violents, d'autre part à la réunion de diverses conférences internationales dont certains crurent, jusqu'à la révolte de Hongrie, que des résultats substantiels pourraient sortir. Le seul résultat spectaculaire fut, en fait, la signature du traité de paix autrichien.

L'armistice de Corée

On se souvient que les négociations pour un cessez-le-feu en Corée avaient commencé en 1951. Elles traînaient sans espoir de solution, et se heurtaient notamment à l'incompatibilité des vues concernant l'échange

des prisonniers. Or, le 30 mars 1953, Chou En-lai proposa que l'on acceptât une proposition indienne de 1952 tendant à la remise des prisonniers à une puissance neutre. C'était ouvrir la porte à un règlement général du problème. Le 11 avril fut signé à Pan Mun Jon l'accord sur le rapatriement des prisonniers de guerre. Malgré de vives difficultés, liées au fait que sur 132 000 Sino-Coréens capturés par les forces des Nations unies en Corée, 48 000 semblaient hostiles au retour en pays communiste, les négociations progressèrent lentement. Dulles, pendant les trois dernières semaines de mai 1953, visita 12 pays du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Est, évitant toutefois l'Iran que gouvernait toujours Mossadegh. Il est vraisemblable que ses entretiens avec Nehru, Premier ministre indien, l'amènèrent à assouplir sa position en ce qui concerne la Corée. Dès le 8 juin, les généraux Harrison (États-Unis) et Nam Il (Corée du Nord) signèrent une convention sur le rapatriement des prisonniers. Ceux qui refuseraient leur rapatriement seraient placés sous le contrôle d'une commission de cinq membres, tous neutres, sous la présidence de l'Inde. Malgré les résistances du président de la Corée du Sud, Syngman Rhee, qui espérait une continuation de la guerre pour l'unification de la Corée sous son autorité, les négociations se poursuivirent. Le 17 juin, l'accord fut signé sur la ligne de démarcation de l'armistice. Cette ligne coupe le 38^e parallèle de l'OSO à l'ENE Syngman Rhee menaça de « retirer ses troupes du commandement des Nations unies » et laissa s'évader 27 000 prisonniers nord-coréens. Robertson, assistant-secrétaire d'État américain, s'efforça de lui faire entendre raison, et lui promit la signature d'un pacte de défense mutuelle ; les Sino-Coréens, s'étant de leur côté résignés à l'évasion des 27 000 prisonniers, déclenchèrent une violente attaque dans la nuit des 13 au 14 juillet contre les Sud-Coréens. La riposte des alliés fut très vive. Mais cet épisode amena Syngman Rhee à modérer ses prétentions (il ne s'était engagé à respecter l'armistice que pendant 90 jours. Désormais, il ne fixait plus de limite de temps). La convention d'armistice fut signée à Pan Mun Jon le 27 juillet. Une zone démilitarisée de 4 km d'épaisseur séparerait les deux armées. Une conférence politique devrait se réunir dans les trois mois. Quant au traité américano-coréen, il fut paraphé le 7 août. Une aide économique importante fut offerte à la Corée du Sud, tandis que l'URSS fit de même à l'égard de la Corée du Nord. Ce qui allait rendre difficile la réunion de la conférence politique, c'est l'opposition entre la politique des États-Unis, qui déclaraient avoir

pour but ultime l'unification de la Corée, et celle de la Grande-Bretagne, pour qui la guerre de Corée n'avait eu pour but que la protection de la Corée du Sud contre l'agression.

La conférence de Berlin

Le 20 avril 1953, Churchill lança l'idée d'une conférence « à l'échelon le plus élevé », avec le moins de personnes possibles, et à huis clos. L'idée d'une conférence qui résoudrait les principaux problèmes en suspens était lancée périodiquement dans le monde occidental. La mort de Staline paraissait créer des circonstances plus favorables pour la réunion d'une telle conférence. Les ministres des Affaires étrangères de France (Bidault), de Grande-Bretagne (lord Salisbury, suppléant Eden) et des États-Unis (Dulles), s'étant réunis à Washington, discutèrent de cette éventualité. Le 15 juillet, une note des trois gouvernements fut adressée à Moscou. Ils proposaient de discuter l'organisation d'élections libres en Allemagne, les conditions dans lesquelles serait établi un gouvernement allemand libre, et l'éventualité d'un traité autrichien. Un long échange de notes succéda à cette proposition. Mais finalement l'URSS accepta le principe. La conférence des Quatre se réunit à Berlin du 25 janvier au 18 février 1954. Elle fut extrêmement décevante. Molotov proposa en vain la reconnaissance du gouvernement communiste chinois. Pour l'Allemagne, Molotov refusa des élections libres sous contrôle international. Il réclama la neutralisation de l'Allemagne, mais aussi la participation du gouvernement de l'Allemagne de l'Est, sur un pied d'égalité, aux négociations. Un gouvernement provisoire serait constitué avec les parlements de l'Ouest et de l'Est. Les quatre puissances occupantes retireraient leurs troupes avant les élections. Les Occidentaux n'acceptèrent ni la neutralisation, ni la formation préalable d'un gouvernement provisoire. On arriva donc à une impasse.

On n'aboutit pas davantage sur l'Autriche, car Molotov entendait différer le retrait des troupes stationnées en Autriche jusqu'à la conclusion du traité de paix avec l'Allemagne. Il proposa un traité européen de sécurité générale qui excluait en fait les États-Unis, ce qui aurait pour effet de briser l'Alliance atlantique. Le seul point important sur lequel on arriva à un accord fut l'organisation d'une nouvelle conférence qui se réunirait à Genève, avec la participation de la Chine communiste, le 26 avril 1954. On y discuterait en particulier du problème du traité de paix coréen et de la paix en Indochine. L'URSS acceptait que l'Inde fût

exclue des négociations sur la Corée. Les États-Unis, pour éviter la reconnaissance *de facto* de la Chine communiste, avaient fait insérer le texte suivant : « Il est entendu que ni l'invitation à la conférence ci-dessus mentionnée, ni sa réunion ne seront considérées comme entraînant de reconnaissances diplomatiques dans les cas où elles n'ont pas déjà été accordées. »

La première conférence de Genève et l'armistice en Indochine

Tandis que se terminait l'échange des prisonniers en Corée, la situation militaire des Franco-vietnamiens s'aggravait singulièrement en Indochine. Le haut commandement français avait organisé à Diên Biên Phu, dans le Tonkin occidental, un puissant centre de résistance, qui paraissait imprenable dans le cas où le Viet-minh continuerait à ne pas posséder d'artillerie lourde ni de pièces de défense contre avions. En fait, les dirigeants du Viet-minh avaient décidé d'affronter l'épreuve de force. Nehru, le 22 février 1954, avait lancé, devant le Parlement indien un appel aux belligérants pour un cessez-le-feu immédiat. Le Viet-minh y répondit le 13 mars par une puissante attaque sur Diên Biên Phu, avec, pour la première fois, une forte artillerie. Après cinquante-six jours de combats très durs, le 7 mai, Diên Biên Phu tomba. Ce n'était pas, pour les troupes françaises, un désastre irréparable, mais c'était une grande défaite. surtout, l'affaire de Diên Biên Phu, passionnément suivie par l'opinion française, révéla à celle-ci, restée assez indifférente à l'égard d'une guerre lointaine faite par l'armée de métier, la gravité de la situation en Indochine, la nécessité de mettre fin à une lutte où la France défendait de moins en moins ses propres intérêts et jouait de plus en plus le rôle de rempart avancé contre le communisme. Or, ni financièrement, ni politiquement, elle n'était en mesure de continuer longtemps. L'armée, en Europe, était privée de cadres par la guerre d'Indochine. L'aide américaine en matériel avait été considérablement accrue ; mais le gouvernement des États-Unis rejeta une demande française faite le 4 avril, d'intervention aérienne américaine dans la bataille. Le 19 avril, Dulles déclara « improbable » l'envoi de troupes américaines en Indochine. Le 24 avril, le président du Conseil français, Laniel, renouvela la demande d'aide. Dulles sembla alors y mettre comme condition la participation britannique, que Churchill refusa le 27 avril. Les milieux interventionnistes américains

(le vice-président Nixon, l'amiral Radford) furent donc battus par les non-interventionnistes.

La conférence de Genève s'ouvrit le 26 avril, peu avant la chute de Diên Biên Phu. Elle s'occupa d'abord de la Corée, Syngman Rhee ayant fini par accepter d'y participer. Mais sur ce point, elle aboutit à un échec total. Il s'agissait de préparer l'unification des deux Corées. Or, la Corée du Nord — exactement comme l'Allemagne orientale — réclamait des négociations d'État à État sur une base d'égalité. Les Coréens du Sud insistaient sur des élections libres contrôlées par les Nations unies. On ne put donc se mettre d'accord.

Mais l'essentiel des négociations devait porter sur l'Indochine. L'empereur Bao Dai, qui résidait à Cannes, accepta à la fin d'avril que fussent invités des délégués du Viet-minh, condition préalable à toute trêve. Les négociations se firent en deux phases. La première, celle où Georges Bidault était encore le ministre français des Affaires étrangères (jusqu'au 12 juin). La deuxième, à partir du 18 juin, avec Mendès France, nouveau président du Conseil, comme chef de la délégation française.

Dans la première phase, on eut l'impression que les négociations piétinaient. Bidault présenta le 8 mai un plan français, et Pham Van Dong, délégué du Viet-minh, un contre-projet le 10 mai. Tout parut se passer comme si les délégations communistes refusaient toute concession en attendant la chute du gouvernement Laniel-Bidault, partisan avoué de la ratification de la CED. Si le gouvernement Laniel tomba, ce fut en bonne partie à cause des attaques que Mendès France lança le 10 juin à l'Assemblée nationale contre Bidault. Il lui reprocha notamment de ne pas s'être entretenu directement avec la délégation du Viet-minh, et d'avoir cherché à susciter une intervention américaine qui risquait de déclencher une guerre générale.

La deuxième phase s'ouvrit le 18 juin. La veille, dans sa déclaration d'investiture, Mendès France avait annoncé que son gouvernement démissionnerait si un armistice satisfaisant n'était obtenu avant le 20 juillet suivant. Ce délai donnait une allure dramatique aux dernières négociations. Mendès France et son adjoint Chauvel prirent directement contact avec Pham Van Dong. D'autre part, le président du Conseil déclara que si les communistes refusaient l'armistice, il faudrait faire appel aux troupes du contingent. Par ailleurs, Dulles, pour montrer sa réprobation à l'égard de la politique d'armistice, refusa énergiquement de

venir lui-même à Genève, et il fallut toute une négociation pour qu'il y envoyât le sous-secrétaire d'État, le général Bedell Smith. Notons le rôle essentiel des pressions exercées par la Chine sur le Viet-minh. Celui-ci hanté par l'idée d'unification du Viêt-nam, était prêt à continuer la lutte. La Chine craignait une intervention américaine, qu'elle redoutait par-dessus tout.

Les deux points délicats, qui ne furent résolus que dans les derniers débats, étaient celui de la ligne d'armistice qui séparerait le Viet-minh du Viêt-nam non communiste et celui de la date des élections qui devaient permettre la réunification du Viêt-nam. Pour le premier point, on se mit d'accord sur le 17^e parallèle, qui laissait Hué et Tourane aux non-communistes. Sur le second point, on finit par adopter pour les élections un délai de deux ans — soit juillet 1956. Les États-Unis refusèrent de signer et le nouveau Premier ministre du Viêt-nam du Sud, Ngo Dinh Diem, manifesta sa réprobation. Ceci devait lui permettre par la suite, avec l'appui américain, de refuser l'organisation des élections. Les troupes franco-viétnamiennes, au nord du 17^e parallèle, se regroupèrent à Hanoï et Haïphong avant d'être évacuées. De même celles du Viet-minh dans plusieurs zones du Sud. L'armistice s'étendait au Laos et au Cambodge. L'accord délivrait la France d'un énorme fardeau militaire et financier. Mais il marquait la fin de son influence prépondérante dans une zone qu'elle avait dominée pendant plus de soixante-dix ans. Il signifiait aussi son déclin comme puissance coloniale et ne pouvait qu'encourager les mouvements centrifuges qui existaient déjà en Afrique du Nord. Enfin, il était une source de constantes frictions avec les États-Unis, bien décidés à défendre l'indépendance du Viêt-nam du Sud, et partisans de Ngo Dinh Diem contre l'empereur Bao Dai, créature de la France, lequel fut éliminé à la suite d'une consultation populaire. Après la Corée et l'Allemagne, un nouveau pays était partagé *de facto* par le rideau de fer.

Le traité d'État autrichien

Avec l'année 1955 et l'avènement de l'équipe Khrouchtchev-Boulganine en URSS les négociations redoublèrent d'intensité. Elles commencèrent par une concession des Russes. En 1949, ceux-ci, désireux sans doute de ne pas évacuer leur zone d'occupation en Autriche, avaient refusé la mise en application du projet de traité auquel on était alors arrivé. En janvier 1955, leur position était restée négative. Mais le 8 février, dans un

rapport présenté par Molotov, le gouvernement soviétique adoucit sa position, tout en prétendant maintenir un lien entre la signature des traités allemand et autrichien. Peut-être espérait-il encore que les accords de Londres et de Paris sur l'Union de l'Europe occidentale ne seraient pas ratifiés. Mais une fois cette ratification acquise en France et en Allemagne (mars 1955), l'URSS adopta une attitude beaucoup plus conciliante, et le 29 mars, l'on apprit que le chancelier autrichien Raab était invité à Moscou. Il y arriva le 11 avril et, à condition que l'Autriche s'engageât à rester neutre, il obtint des Russes la promesse que toutes les troupes d'occupation seraient retirées avant le 31 décembre 1955. C'était le signe d'une volonté d'aboutir. Une conférence des ambassadeurs des quatre puissances occupantes se réunit à Vienne le 2 mai, et le traité fut signé le 15 mai. Moyennant certaines livraisons de marchandises pendant sept à dix ans, l'URSS acceptait de remettre au gouvernement autrichien les « biens allemands » qu'elle avait confisqués, et notamment les champs pétrolifères. Le traité supprimait les limitations prévues en 1949 pour l'armée autrichienne et un article qui reconnaissait à l'Autriche une certaine responsabilité dans le déclenchement de la guerre. Le gouvernement autrichien, dans une déclaration unilatérale devenue une loi constitutionnelle par la suite, proclamait sa neutralité. Cela n'empêchait l'Autriche ni d'être membre de l'ONU, ni d'adhérer aux organismes européens non militaires. Elle fut d'ailleurs admise dès 1955 au Conseil de l'Europe.

La conférence des quatre chefs de gouvernement à Genève (juillet 1955)

L'idée d'une conférence « à l'échelon le plus élevé » était à l'ordre du jour depuis 1954. Le Premier ministre britannique, Eden, successeur de Churchill le 6 avril 1955, avait d'abord préconisé des réunions d'experts pour débayer le terrain. Il se rallia le 10 mai aux conceptions de Churchill qui voulait une conférence aussi proche que possible. Molotov, le 14 mai à Vienne, où il était venu pour signer le traité autrichien, en accepta à son tour le principe. La conférence se réunit à Genève du 18 au 21 juillet 1955. Elle groupait le président Eisenhower, Boulganine, accompagné de Khrouchtchev, Eden et Edgar Faure.

L'ordre du jour comprenait trois points.

1. *Sécurité européenne et réunification de l'Allemagne.* Sur ce point, le désaccord fut total. Les Occidentaux réclamaient des élections libres et le

droit pour l'Allemagne d'adhérer à l'OTAN, d'accord en ceci avec le chancelier Adenauer ; ils s'opposaient donc à la neutralisation de l'Allemagne. L'URSS voulait au préalable un pacte de sécurité collective englobant l'Allemagne de l'Ouest et celle de l'Est qui négocieraient ainsi sur un pied d'égalité, d'État à État — ce que les Occidentaux refusaient formellement. On se contenta donc de déclarations platoniques.

2. *Désarmement.* Le problème fut renvoyé à la commission compétente des Nations unies.

3. *Contact entre l'Ouest et l'Est.* On s'engagea à chercher les moyens susceptibles : « a) de conduire à l'élimination progressive des obstacles qui entravent la libre communication et le commerce pacifique entre les peuples ; b) de provoquer entre les pays et les peuples les échanges et les contacts plus libres qui correspondent à leur intérêt mutuel. »

Par contre, les Occidentaux refusèrent de discuter de l'admission de la Chine communiste à l'ONU, et l'URSS d'examiner en commun la situation des pays d'Europe orientale.

La conférence avait permis de croire, malgré ses maigres résultats, à l'existence d'un nouvel « esprit de Genève » propre à accentuer la détente et à remplacer la guerre froide par la « coexistence pacifique ».

Le voyage du chancelier Adenauer à Moscou

On crut en avoir une preuve dans le voyage du chancelier Adenauer à Moscou. Le 8 juin, von Brentano, depuis deux jours ministre des Affaires étrangères de la République fédérale, poste où il avait succédé au chancelier Adenauer, recevait une note soviétique exprimant le désir d'aboutir à « la normalisation et l'établissement de relations directes entre l'Union soviétique et la République fédérale ». Le chancelier était invité à venir à Moscou « dans l'avenir le plus proche ». Adenauer voulut attendre la conférence de Genève, et se rendit au préalable à Washington du 13 au 17 juin, de façon à montrer qu'avant tout il restait fidèle à l'Alliance atlantique. Mais n'y avait-il pas espoir d'assister à un revirement spectaculaire de la politique russe et de faciliter la réunification, que l'opinion publique allemande souhaitait avec une ardeur croissante ? Ne fallait-il pas profiter de l'évolution, l'URSS ayant jusqu'alors considéré la République fédérale comme un foyer de nazisme ? Le chancelier en décida ainsi et se rendit à Moscou du 9 au 13 septembre. Lors des entretiens, l'URSS resta ferme sur ses positions : négociations d'État à État entre les deux

Allemagne, ce qui, pour Adenauer, eut été reconnaître la légitimité du gouvernement de la République démocratique allemande. Le seul résultat fut la décision d'établir des relations diplomatiques normales soviéto-allemandes et d'échanger des ambassadeurs. Le chancelier Adenauer y était peu disposé initialement. Mais il dut céder, parce que c'était la condition formelle posée par l'URSS à la libération des prisonniers allemands qui restaient sur son territoire (le gouvernement soviétique déclarait qu'il ne s'agissait que de criminels de guerre et évaluait leur nombre à 9 626, chiffre très inférieur aux estimations allemandes).

*La conférence des ministres des Affaires étrangères à Genève
(27 octobre-16 novembre 1955)*

Genève, de plus en plus, faisait figure, comme entre les deux guerres, de siège des grandes activités internationales. C'est là qu'en août se tint une conférence internationale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique ; là encore que commencèrent des entretiens officieux sino-américains. Par ailleurs, la conférence des quatre Grands en juillet avait décidé de soumettre les problèmes qu'elle avait discutés sans succès à une conférence des quatre ministres des Affaires étrangères qui, durant plus longtemps, pourrait aller plus avant vers la recherche des solutions. Du 27 octobre au 16 novembre, Dulles, Macmillan, Molotov et Pinay reprisent la discussion des trois points de l'ordre du jour mentionné ci-dessus. Sur l'unification de l'Allemagne, on ne progressa nullement. Bien plus, le ton de Molotov se révéla plus cassant que celui du maréchal Boulganine. « Cette fusion artificielle de l'Allemagne, dit-il, au moyen d'élections que l'on appelle libres, conduirait à priver les travailleurs de la République démocratique allemande des avantages qu'ils ont conquis. Cela est naturellement impossible. C'est seulement en tenant compte de l'existence de deux États allemands, et du fait que la réunification de l'Allemagne ne peut être obtenue que par un accord entre ces deux États, qu'il sera possible de trouver une solution acceptable du problème allemand. » Dès lors, quoique l'émotion bien compréhensible du public allemand ne fit que croître, on voyait difficilement comment la réunification allemande serait possible, si ce n'est par l'absorption de la République fédérale dans la RDA. L'URSS, consciente du danger que courrait le quasi-dogme de l'irréversibilité des conquêtes communistes en cas d'élections libres en Allemagne de l'Est, semblait disposée à ne jamais les admettre. Tant sur le

désarmement que sur les contacts entre l'Ouest et l'Est, la conférence échoua. Molotov prit violemment parti contre « ce libre-échange des idées qui en fait n'est qu'une libre propagande de guerre ».

Curieusement, l'année 1956, entre le XX^e congrès et la Révolution hongroise, ne connut pas de conférences analogues à celles de 1955. La seule concession — peu coûteuse — faite par les Russes entre 1953 et 1957 avait donc été le traité de paix autrichien. La « politique des sourires » inaugurée en 1953, avait montré ses limites. Elle disparut pour un temps en novembre 1956. Les notes menaçantes de Boulganine à l'Angleterre, à la France et à Israël en novembre 1956 faisant allusion à l'éventuel envoi de projectiles atomiques téléguidés¹, les menaces faites notamment à la Norvège, au Danemark, à l'Allemagne occidentale au début de 1957, montrèrent qu'on était pratiquement revenu à la guerre froide.

IV. L'Europe occidentale

L'Europe occidentale est évidemment l'un des enjeux de la lutte entre les deux blocs. C'est dans ce cadre que se pose par exemple le problème des alliances, ou encore celui de la réunification allemande, que nous avons déjà étudiés. Mais naturellement, il existe des problèmes qui lui sont spécifiques. Les deux principaux sont celui de l'intégration européenne, et celui des anciennes colonies.

L'échec de la CED et la « relance européenne »

Nous avons examiné l'affaire de la Communauté européenne de défense sous son aspect militaire. Mais n'oublions pas qu'elle était également conçue comme un nouveau pas vers l'unification de l'Europe des Six. Le plan Schuman avait abouti, par le traité du 18 avril 1951 à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, dirigée par une Haute Autorité dotée de pouvoirs supranationaux, assistée d'un Comité de ministres, d'une Assemblée parlementaire et d'un Comité consultatif groupant les professionnels, travailleurs et utilisateurs. Son siège fut fixé à Luxembourg, et la Communauté commença à fonctionner entre le

1. Voir ci-après, § VI, p. 204.

10 février et le 1^{er} mai 1953. De même le plan Pleven d'octobre 1950 aboutit à la signature du traité de Paris du 27 mai 1952, groupant les mêmes six pays. Les partisans de l'intégration européenne espéraient ainsi en multipliant les « autorités spécialisées », aboutir à une véritable fédération. Ces vues amenèrent les gouvernements des Six, le 10 septembre 1952, à créer une « Assemblée *ad hoc* » composée de l'Assemblée de la communauté du charbon et de l'acier, plus 9 membres, chargée d'élaborer un projet de Constitution politique européenne. Le 10 mars 1953, l'Assemblée *ad hoc* adopta un « avant-projet de traité portant statut de la Communauté européenne ». Cette Communauté, de caractère supranational, indissoluble, aurait pour institutions un Parlement de deux chambres (députés élus au suffrage universel, sénateurs élus par les parlements nationaux), un conseil exécutif européen responsable devant le Parlement, un Conseil des ministres nationaux, une Cour de justice, un Conseil économique et social. Mais ce projet se heurta immédiatement à diverses réticences, notamment celles de Georges Bidault, revenu, en janvier 1953, à la tête du Quai d'Orsay. L'échec de la CED, le 30 août 1954, le fit abandonner.

L'échec de la CED semblait indiquer qu'en France à tout le moins, l'opinion publique n'était pas acquise à l'idée de l'intégration européenne. Le fait qu'il s'agissait de questions militaires, celles où le sentiment national reste naturellement vif, explique en bonne partie le vote négatif du Parlement français. Ce qui est certain c'est que l'Union de l'Europe occidentale ne présentait pratiquement plus d'aspect supranational. Les militants européens considérèrent donc le vote du 30 août 1954 comme un désastre, et Mendès France, qui finalement n'avait pas voulu prendre parti dans le débat, comme un adversaire. Lorsque celui-ci dut démissionner, le 6 février 1955, c'est à nouveau une équipe de « proeuropéens », avec Edgar Faure comme président du Conseil et Antoine Pinay au Quai d'Orsay, qui prit en main les destinées de la France. L'occasion paraissait favorable pour une « relance européenne », tenant compte des enseignements du passé récent. La conférence des six ministres de la CECA réunie à Messine, sur invitation du nouveau ministre des Affaires étrangères italien Martino, le 1^{er} juin 1955 décida d'entreprendre cette « relance ». Une conférence d'experts se réunit à Bruxelles sous la présidence du ministre belge des Affaires étrangères, Spaak. Elle étudia particulièrement deux projets, « Euratom » et « Marché commun ».

Le Marché commun et l'Euratom

Les ministres des Affaires étrangères des six se réunirent à plusieurs reprises après la conférence de Messine, et la négociation progressa favorablement. À la 8^e séance, le 18 février 1957, l'accord était virtuellement réalisé sur le point le plus délicat soulevé par la France : l'inclusion des territoires d'outre-mer dans le Marché commun. Les chefs de gouvernement éliminèrent les dernières difficultés. Les traités instituant le Marché commun et l'Euratom furent signés le 25 mars à Rome.

Les deux traités avaient un point commun. À la Haute Autorité en quelque sorte technocratique de la CEECA était substitué, comme autorité suprême, un Conseil des ministres. Dans le Marché commun, celui-ci serait assisté par une Commission européenne, composée d'experts, désignés d'un commun accord par les ministres, chargée surtout de préparer le travail des ministres. Une assemblée, commune pour l'Euratom, le Marché commun et la CEECA, composée de 142 parlementaires désignés par leurs collègues, donnerait des avis et pourrait, à la majorité des deux tiers, censurer la commission européenne. Un Comité économique et social, un Comité monétaire l'assisteraient. Il y aurait une Cour de justice et une Banque européenne d'investissement au capital de 1 milliard de dollars.

La réalisation du Marché commun devait être progressive : trois périodes de quatre ans, la première pouvant être prolongée de deux ans. La supranationalité apparaîtrait progressivement, les décisions étant prises à l'unanimité dans la première phase, puis, vers la fin, à la majorité qualifiée. À chaque phase, les pays membres réduiraient trois fois leur tarif douanier de 10 % à l'égard des autres membres. Un tarif douanier extérieur commun, basé sur la moyenne arithmétique des tarifs nationaux actuellement en vigueur, serait établi. D'autre part, les frontières s'ouvriraient progressivement aux mouvements internes de travailleurs et de capitaux. Mais on notera — et c'était une grave menace pour le traité — qu'il n'était pas prévu de politique monétaire commune. Les territoires d'outre-mer en union monétaire avec l'un des États membres seraient admis à titre d'essai, pour cinq ans. Ceux de la France recevraient une aide de cinq ans payée par la France (200 millions de dollars) et par les autres partenaires (310 millions de dollars) pour les investissements locaux d'intérêt économique. La Tunisie et le Maroc seraient invités à s'associer au Marché commun. Ce traité, ratifié par tous les partenaires

sur une base confédérale, créait, avec une dose relativement faible de supranationalité, une union douanière que certains considéraient comme la préface à une union politique.

Avec cette union douanière, la Grande-Bretagne, inquiète pour certains de ses marchés, entreprit de négocier l'établissement d'une « zone de libre-échange » dont les produits agricoles seraient, d'ailleurs, exclus. Elle pourrait ainsi garder ses propres tarifs douaniers vers l'extérieur.

Le traité créant l'Euratom eut une portée beaucoup plus limitée malgré les espoirs de ses promoteurs. Avec des institutions assez semblables à celles du Marché commun (Conseil des ministres, Commission de 5 membres, Assemblée, Comité scientifique, Cour de justice, Comité économique et social), il n'a nullement pour but de monopoliser dans l'ensemble des six pays la production de l'énergie ou des armes atomiques. Une agence d'approvisionnement dispose d'une option d'achat sur les minerais, matières brutes, matières fissiles spéciales, produits dans les pays membres et du droit exclusif de conclure des contrats portant sur la fourniture de ces matières provenant de l'extérieur. Les matières fissiles spéciales seront la propriété de la Communauté sauf dans le cas d'utilisation à des fins militaires. Les droits et restrictions quantitatives seront supprimés entre les pays membres sur les minerais et combustibles nucléaires un an au plus après l'entrée en vigueur du traité. Un contrôle minutieux, assorti d'une inspection, sera exercé par la Communauté. Ainsi, le but de l'Euratom est-il de fournir à de bonnes conditions l'énergie dont l'Europe a besoin et d'assurer une indépendance accrue à l'Europe des Six en matière atomique. On peut dire que l'échec de l'Euratom est dû à la politique américaine. Lorsqu'en 1957 les Six envisagèrent de construire une usine de séparation isotopique qui leur aurait fourni leur propre uranium enrichi, les Américains les en dissuadèrent en abaissant fortement le prix de ce produit à la disposition des pays européens.

Le règlement du conflit sarrois

La résurrection d'un État d'Allemagne occidentale en septembre 1949 avait, nous l'avons vu, posé le problème sarrois. À partir de 1950, celui-ci va troubler les relations franco-allemandes. Lors de la signature du traité instituant la CECA, l'Allemagne avait refusé que la Sarre fût admise en tant qu'État parmi les signataires et la France avait dû signer au nom de

l'Union économique franco-sarroise, malgré les protestations du gouvernement autonomiste de Johannes Hoffmann. Pour résoudre le problème, l'idée d'« européeniser » la Sarre, tout en maintenant ses liens économiques avec la France, fut lancée en mars 1952 par Hoffmann. Elle fut adoptée par la France et par le chancelier Adenauer le 20 mars 1953. Désormais, l'affaire va tourner autour des modalités de cette européanisation, tandis qu'une proportion croissante de la population sarroise, par sentiment national allemand, et aussi parce que les avantages économiques de l'union avec la France diminuaient (relèvement économique de l'Allemagne, création d'une puissante industrie rivale en Lorraine) s'orientait vers le rattachement pur et simple à la République fédérale. On peut distinguer trois étapes dans cette évolution.

1. Jusqu'au 23 octobre 1954, la France et l'Allemagne ne parviennent pas à se mettre d'accord quoique depuis janvier 1953 tous les gouvernements français successifs aient fait de l'européanisation de la Sarre un « préalable » à la ratification de la CED. Lors des élections de novembre 1952 au Landtag sarrois, les partis autonomistes parurent triompher.

Certes les partis « proallemands » étaient interdits, mais les partisans du rattachement à l'Allemagne avaient la possibilité de s'abstenir ou de remettre des bulletins blancs ou nuls. Ces élections avaient été précédées d'une promesse française d'accroître l'autonomie sarroise et le résultat de cette promesse fut la Convention générale du 20 mai 1953. À la même époque, le Conseil de l'Europe avait chargé une commission, dont le rapporteur fut le socialiste néerlandais Van der Goes Van Naters, d'élaborer un statut européen pour la Sarre. Le plan Van Naters du 17 septembre 1953, immédiatement accepté par le gouvernement Hoffmann et par la France proposait que la Sarre devînt territoire européen, siège des institutions européennes, avec un gouvernement local, dans le cadre économique et monétaire français. Un commissaire européen, qui ne devait être ni français ni allemand, ni sarrois, et serait responsable devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dirigerait les Affaires étrangères et la Défense, se substituant ainsi au représentant diplomatique français. Du côté allemand, on reprochait à cette solution son caractère apparemment définitif, et le chancelier Adenauer menaçait de déposer une plainte au Conseil de l'Europe sur les atteintes aux libertés démocratiques en Sarre.

2. Lorsque, après l'échec de la CED, il fallut trouver une solution de remplacement, Mendès France posa à nouveau comme condition d'une

reconnaissance par la France de l'égalité des droits à l'Allemagne la signature d'un accord franco-allemand sur la Sarre. Après une nuit dramatique de négociation, à Paris, le 23 octobre 1954, l'accord fut réalisé. Il ressemblait dans ses grandes lignes au plan Van Naters. Toutefois, le commissaire européen serait responsable devant le Conseil des ministres de l'Union de l'Europe occidentale. Deux référendums étaient prévus : l'un, après une campagne électorale de trois mois où les partis proallemands seraient libres de faire leur propagande ; l'autre, dans l'hypothèse d'un traité de paix allemand. L'Allemagne obtenait donc gain de cause en ce sens que le statut, si les Sarrois l'acceptaient, n'aurait pas un caractère définitif. Par contre, l'union économique franco-sarroise était maintenue, les relations économiques germano-sarroises devant progressivement devenir semblables à celles existant entre la France et la Sarre. L'accord fut ratifié le 23 septembre 1954 par l'Assemblée nationale française, et, non sans difficultés, le 27 février 1955 par le Bundestag.

Sous le contrôle du Conseil de l'UEO, la campagne pour le référendum, fixée au 23 octobre 1955, débuta en juillet. Elle fut passionnée, les leaders proallemands, et en particulier Heinrich Schneider, faisant appel au sentiment nationaliste et demandant, malgré les déclarations du chancelier Adenauer, le rejet du statut. Ils obtinrent gain de cause avec 423 344 « non » contre 201 973 « oui ».

3. Il fallait tirer les conséquences de ce référendum. Théoriquement, le vote négatif signifiait le maintien du *statu quo*. En fait, les adversaires de l'europeanisation lui avaient donné un tout autre sens : la volonté de revenir à l'Allemagne. Le gouvernement Hoffman donna immédiatement sa démission et Pinay déclara qu'il était prêt à négocier le retour de la Sarre à l'Allemagne moyennant certaines garanties et compensations. Les négociations, qui se déroulèrent dans une atmosphère apaisée, aboutirent à l'accord d'octobre 1956. La France admettait l'union politique de la Sarre à l'Allemagne à dater du 1^{er} janvier 1957, et, après une période transitoire de trois ans, l'union économique. En échange, elle obtenait la promesse d'importantes livraisons de charbon et surtout la canalisation de la Moselle, laquelle pensait-on, permettrait à l'industrie lorraine d'étendre son champ d'expansion dans toute l'Allemagne du Sud-Ouest.

C'était la fin de tout conflit sérieux entre la France et l'Allemagne, mais aussi, en un sens, un nouveau coup porté à la politique d'intégration européenne.

V. L'Afrique

Le problème tunisien

Les nationalistes tunisiens, et spécialement le leader du Neo-Destour, Habib Bourguiba, réclamaient, au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'autonomie interne pour leur pays, comme première étape vers l'indépendance. En 1950, la France semblait s'orienter vers cette voie, mais une note du 15 décembre 1951 parut au contraire vouloir établir un régime de cosouveraineté franco-tunisienne. Cette note eut de graves conséquences. Une résistance armée contre les Français s'organisa dans plusieurs régions tunisiennes, surtout à partir de 1953. D'autre part les pays arabes et asiatiques portèrent à diverses reprises la question tunisienne soit devant le Conseil de sécurité (14 avril 1952), soit devant l'Assemblée générale des Nations unies ; la France en déclina la compétence et refusa de participer aux discussions. Le 17 décembre 1952 l'Assemblée adopta une résolution exprimant l'espoir que, par négociations, la France reconnaîtrait aux Tunisiens « la capacité de s'administrer eux-mêmes ».

C'est seulement en 1954 que le pas décisif fut franchi. Mendès France estima nécessaire de faire un geste spectaculaire, et le 31 juillet 1954, lors d'un voyage éclair à Tunis, ayant à ses côtés le maréchal Juin, lui-même Français d'Afrique du Nord, il annonça que la France reconnaissait une totale autonomie interne à la Tunisie, celle-ci devant être réglée par une convention. Sa politique ayant été approuvée à une large majorité par l'Assemblée nationale, les négociations s'ouvrirent et aboutirent à la convention générale du 3 juin 1955.

Mais ce stade fut rapidement dépassé. La reconnaissance de l'indépendance marocaine, dont nous parlerons plus loin, amena Bourguiba à réclamer un statut analogue pour la Tunisie. Guy Mollet en admit le principe dans sa déclaration d'investiture, en janvier 1956. De nouvelles négociations s'ouvrirent sous la direction du diplomate Roger Seydoux. Elles aboutirent dans le domaine de la diplomatie à l'accord du 15 juin 1956. La Tunisie recevait sa totale indépendance diplomatique et la France promettait d'appuyer sa candidature aux organisations internationales. Elle fut ainsi admise à l'ONU. En revanche, dans le domaine militaire la France entendait maintenir des troupes pour protéger ses nationaux et empêcher le ravitaillement en armes des nationalistes algé-

riens. La Tunisie réclamait au contraire le départ de ces troupes, ou au moins leur concentration à Bizerte. Il y eut là un grave sujet de conflit, compliqué par l'affaire d'Algérie, Bourguiba ayant formellement pris parti pour l'indépendance du pays voisin, et ayant orienté le vote de son pays à l'ONU en un sens opposé aux thèses françaises. Par ailleurs, Bourguiba paraissait résolument pro-occidental, et il avait fait éliminer du Néo-Destour, le 17 novembre 1955, son rival, Salah Ben Youssef, partisan de la Ligue arabe.

Le problème marocain

L'évolution du Maroc vers l'indépendance s'inscrit dans le même cadre que l'évolution tunisienne. Toutefois, elle présente un caractère plus heurté et plus complexe. D'autre part le Maroc avait des élites intellectuelles moins nombreuses que la Tunisie ; l'opposition entre les citadins, qui appartiennent souvent au prolétariat industriel, et les ruraux parmi lesquels on trouve de nombreuses tribus de langue berbère, y était plus vive. Enfin une partie du Maroc était depuis 1912 sous protectorat espagnol et la politique du général Franco était restée depuis 1945 très hostile à celle de la France.

Le principal parti nationaliste marocain, l'Istiqlal, jouissait de l'appui plus ou moins déclaré du sultan Mohammed Ben Youssef. Comme pour la Tunisie, l'ONU fut saisie du problème marocain sous la forme de plaintes déposées par les États arabes. La première fut repoussée le 13 décembre 1951 par 28 voix contre 23 et 7 abstentions. La deuxième donna lieu, le 17 décembre 1952, au vote par 10 voix contre 5 et 11 abstentions, d'une résolution faisant confiance à la France pour des négociations en vue de développer la liberté politique au Maroc. La troisième fut rejetée en 1953.

À cette date, la politique française assistait, à demi impuissante, à un conflit qui opposait le sultan et l'Istiqlal au pacha de Marrakech, le Glaoui, qui, soutenu par quelques hauts fonctionnaires de la Résidence, par de nombreux caïds, et par certaines tribus berbères, entendait obtenir, fut-ce par la force, la déposition de Mohammed Ben Youssef. À la suite d'une campagne de pétitions menée par le Glaoui, et qui recueillirent la signature de nombreux notables, le sultan essaya d'obtenir l'appui du résident général, le général Guillaume et accepta le 13 août de sceller toute une série de « dahirs » qu'il avait refusés jusqu'alors. Mais le Glaoui

était décidé à passer à l'action, et par crainte d'échauffourées meurtrières, la main forcée par de hauts fonctionnaires locaux, le Conseil des ministres français, le 20 août, décida d'exiler Mohammed Ben Youssef, qui fut envoyé en Corse, puis à Madagascar. Aussitôt le « Makhzen » chérifien désigna comme sultan Mohammed Moulay Arafa, oncle de l'ancien sultan, personnage responsable, mais peu au courant des problèmes politiques. Il fut accepté par une partie de la population y compris les oulémas de Fez. Mais d'une part, en zone espagnole, on continua de faire la prière au nom de Mohammed Ben Youssef, — avec l'appui déclaré des autorités espagnoles, vivement hostiles à l'acte unilatéral de la France (protestation du général Valino, haut-commissaire au Maroc, le 25 août). D'autre part, l'Istiqlal entreprit d'organiser la résistance, laquelle prit rapidement l'allure d'un véritable terrorisme, les troupes étant rigoureusement impuissantes contre les nombreux attentats individuels qui étaient commis. Le gouvernement français, malgré la désapprobation assez générale des gouvernements étrangers, ne saisit pas l'occasion fournie par le coup d'État pour entreprendre des réformes substantielles. En 1954, et surtout en 1955, la situation des Français et de leurs partisans devenait intenable. Le problème dynastique apparaissait de plus en plus comme le problème essentiel.

Deux événements amenèrent un revirement complet de la situation. Le premier fut la décision, prise par le gouvernement français, de nommer résident général Gilbert Grandval, qui quittait ainsi ses fonctions d'ambassadeur en Sarre (20 juin 1955). Grandval comprit rapidement que la seule solution était une politique d'entente avec les leaders marocains et que celle-ci supposait le retour de Mohammed Ben Youssef après une abdication volontaire de Ben Arafa. Mais en révoquant le 12 juillet sept directeurs et deux hauts fonctionnaires, il suscita une violente contre-manifestation des Français du Maroc. Mal soutenu par Pinay dont il avait naguère critiqué ouvertement la politique en Sarre, Grandval dut donner sa démission le 22 août. Mais sa politique continua d'être appliquée par le gouvernement français qui envoya le général Catroux négocier avec Mohammed Ben Youssef à Antsirabé, invita celui-ci à venir en France, favorisa le départ de Ben Arafa, le 1^{er} octobre, pour Tanger et son abdication en faveur de Ben Youssef à la fin d'octobre.

Le deuxième événement fut le brusque revirement du Glaoui en faveur de Mohammed Ben Youssef, le 25 octobre. Devant le Conseil des

gardiens du Trône chargé d'assurer l'intérim du pouvoir, le pacha de Marrakech, dans un geste spectaculaire et inattendu, déclara que son aspiration « se confondait avec les aspirations de la Nation marocaine tout entière » et qu'il souhaitait donc « la prompte restauration de Sidi Mohammed Ben Youssef ».

Ce dernier, étant arrivé à Nice le 31 octobre, se rendit ensuite près de Paris. Là une déclaration commune du 6 novembre reconnut l'indépendance du Maroc conformément à un communiqué publié la veille par le Conseil des ministres français : « l'accession du Maroc dans un cadre d'interdépendance avec la France au statut d'un État moderne, libre et souverain ». Puis, le 16 novembre, le sultan arriva par avion à Rabat, où il chargea le 26 novembre Si Bekkaï de former un gouvernement où l'Istiqlal et le parti démocrate de l'indépendance détenaient la majorité des sièges. Mais l'atmosphère restait très agitée. Les deux partis étaient en rivalité ouverte. Des irréguliers, surtout dans le sud et dans le Rif, obéissaient mal au sultan et paraissaient vouloir reconstituer la vieille « zone de dissidence » (Blad el Siba), qui existait avant le protectorat français, et cela malgré les efforts du prince Moulay Hassan, fils du sultan, commandant en chef de l'armée. Enfin, le leader de l'Istiqlal, Allai el Fassi, ne cessait, au nom de droits historiques d'ailleurs obscurs, de revendiquer l'annexion au Maroc de la Mauritanie, territoire d'outre-mer dépendant de l'AOF. Tout cela explique que les négociations franco-marocaines qui s'ouvrirent à Paris le 15 février 1956 aient parfois manqué de cordialité. Certes, le 2 mars une déclaration commune confirma solennellement « la reconnaissance de l'indépendance du Maroc, laquelle implique en particulier une diplomatie et une armée ». Mais par ailleurs, le sultan prit nettement position en faveur de l'indépendance algérienne.

Le problème algérien

Le problème algérien était, juridiquement, un problème intérieur français, puisque l'Algérie faisait partie intégrante du territoire national. Mais ceci n'est qu'une apparence, et il doit être évoqué dans une histoire diplomatique à partir du moment où les mouvements nationalistes y ont pris assez de puissance pour que la revendication de l'indépendance repose sur des bases solides. L'Algérie, à la différence de la Tunisie et du Maroc, n'avait jamais constitué une nation, ce qui n'excluait évidemment pas qu'elle pût le devenir. Mais, face à 8 millions de musulmans, dont la

natalité est considérable, il existait un groupe massif de 1 100 000 Français européens (d'origine française et espagnole surtout) parmi lesquels une grande majorité de gens peu aisés. Ils étaient installés en Algérie depuis plusieurs générations et n'acceptaient pas la création d'une République algérienne musulmane. Leur influence était grande sur certains milieux politiques français, si bien que le problème algérien était profondément lié à la vie politique métropolitaine.

C'est dans la nuit du 31 octobre au 1^{er} novembre 1954, que se déclencha le « complot de la Toussaint », mouvement de résistance armée contre les Français. Fait important, ce ne sont pas les partis nationalistes traditionnels, le Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques de Messali Hadj (interné à Belle-Île), ni l'Union démocratique du manifeste algérien de Ferhat Abbas, qui suscitèrent cette révolte armée, mais une organisation nouvelle, vite connue sous le nom de Front de libération nationale. Il se donna pour leader Ben Bella, réfugié au Caire. Le soutien de l'Égypte était, dès le début, acquis — comme le prouva en 1956 l'arraisonnement du navire *Athos II*, chargé d'armes. De même le soutien communiste. Les radios du Caire et de Budapest multiplièrent les appels à la révolte contre la France.

Une terrible guerre de partisans se développa et s'étendit, dont nous n'avons pas à décrire ici les péripéties complexes. Aucun des gouvernements français successifs avant 1959 n'admit l'indépendance de l'Algérie. Jacques Soustelle, gouverneur général depuis le 26 janvier 1955, avait obtenu que les effectifs français fussent portés de 80 000 à 225 000 hommes. Il préconisait « l'intégration » des musulmans dans la communauté française ce qui, étant donné le bas niveau de vie, entretenu par les progrès démographiques, supposerait un formidable effort financier de la France. Il avait l'appui des milieux européens d'Algérie. Le président du Conseil, Guy Mollet, crut devoir le remplacer en janvier 1956 par le général Catroux, et il se rendit à Alger le 6 février. Il y fut accueilli par une furieuse manifestation des Français européens, lesquels considéraient le général Catroux comme l'homme de l'abandon au Levant et au Maroc. (Il était allé négocier avec le sultan à Madagascar.) Craignant une révolution, Mollet remplaça le 9 février le général Catroux par Robert Lacoste. Celui-ci était favorable à une politique de fermeté — les effectifs français dépassèrent vite les 400 000 hommes, et des « disponibles » furent rappelés. D'accord avec le gouvernement, il préconisa une politique assez

semblable à celle de Soustelle. 1. Cessez-le-feu. 2. Trois mois après le cessez-le-feu, élections libres au collège unique. 3. Pas de séparatisme algérien, mais négociation du futur statut de l'Algérie par les représentants qualifiés qui seraient précisément les élus. On admettait la « personnalité algérienne », non le droit de l'Algérie à l'indépendance.

Cette politique empêcha le FLN de pouvoir conquérir un territoire où il eût établi un gouvernement indépendant. Elle n'empêcha pas la multiplication des attentats, des embuscades, et la France se trouva engagée dans une véritable guerre, financièrement gênante. La découverte d'importants gisements de pétrole au Sahara en 1956 accrut la volonté de certains d'assurer la « présence française », tandis que d'autres secteurs de l'opinion estimaient que l'indépendance ayant été accordée au Maroc et à la Tunisie, on ne pouvait éviter de la reconnaître pour l'Algérie. La seule solution de rechange, disaient-ils, serait l'assimilation, laquelle supposait un effort financier dont la France était incapable et que les Français ne voudraient pas assurer. D'autre part, les leaders du FLN refusèrent un cessez-le-feu sur les bases du plan Mollet-Lacoste, malgré quelques contacts officieux. Le problème algérien était donc devenu une tragédie française.

Les réactions de l'ONU et l'affaire Ben Bella

Les répercussions internationales de l'affaire algérienne furent considérables. Les États-Unis, inquiets de voir la France prélever des troupes en Europe pour les envoyer en Algérie et affaiblir ainsi le dispositif de l'OTAN, décidèrent néanmoins de soutenir leur alliée, et le 20 mars 1956, Douglas Dillon, ambassadeur américain à Paris, déclara que la politique française en Afrique du Nord avait l'appui total des États-Unis. Mais l'opinion publique américaine était beaucoup plus réticente dans son ensemble. Aux Nations unies, la situation morale de la France, vivement attaquée par le bloc des nations arabes et asiatiques, devint franchement mauvaise. Le 30 septembre 1955, malgré la décision de son bureau, l'Assemblée générale, par 28 voix contre 27 et 5 abstentions, porta la question à l'ordre du jour. La délégation française quitta alors l'Assemblée et n'y revint que le 29 novembre, lorsque par une résolution du 25 novembre l'Assemblée eut décidé de ne pas continuer les discussions. De même, le 26 juin 1956, le Conseil de sécurité refusa de mettre la question à son ordre du jour. Par contre, à la demande de 15 nations

arabo-asiatiques, et profitant du trouble créé par l'affaire de Suez (dont nous parlerons ci-dessous), l'Assemblée décida, le 15 novembre 1956, l'inscription de la question algérienne. Le gouvernement Mollet à la différence du gouvernement Edgar Faure, l'année précédente, décida de ne pas s'y opposer et de participer activement aux discussions. Une importante délégation française fut envoyée à New York. La discussion aboutit à un succès tactique pour la France. En commission politique, une résolution de 18 pays afro-asiatiques réclamant « le droit du peuple algérien à disposer de lui-même » et des négociations immédiates fut rejetée par 34 voix contre 33 et 2 abstentions. Une résolution latino-américaine mentionnant seulement « l'espoir d'une solution pacifique et démocratique » obtint 41 voix contre 33 et 3 abstentions. Une résolution émanant du Japon, de la Thaïlande et des Philippines, tendant au rétablissement de la paix par les efforts conjoints de la France et du peuple algérien, obtint 37 voix contre 27 et 13 abstentions. En Assemblée générale, où la majorité des deux tiers est requise, les pays afro-asiatiques, pour éviter l'impasse, adhérèrent à la résolution latino-américaine légèrement modifiée. Elle fut votée à l'unanimité des 77 votants (16 février 1957).

C'est probablement dans ses relations avec le Maroc et la Tunisie que l'affaire d'Algérie a le plus gêné la politique française. Sans que l'on puisse savoir si leur accord était complet sur ce point, le sultan du Maroc et Bourguiba désiraient intervenir pour aider à résoudre le problème algérien. Ils décidèrent de se rencontrer le 22 octobre à Tunis et d'y inviter solennellement plusieurs membres de l'état-major du FLN, et notamment Ben Bella. Ceux-ci vinrent du Caire en Espagne, puis au Maroc où ils s'entretenirent longuement avec le sultan, peut-être désireux de devancer ainsi Bourguiba. Le gouvernement français protesta et, le 21 octobre, suspendit les négociations franco-marocaines, retardant ainsi l'assistance financière que le Maroc demandait avec insistance. Puis, sur un avion d'immatriculation française et piloté par un équipage français, mais affrété par une compagnie chérifienne, Ben Bella et quatre autres leaders partirent pour Tunis. En cours de route, le pilote, suivant des directives données par des officiers français, avec, semble-t-il, l'acceptation de Lacoste, décida d'atterrir à Alger où les cinq leaders furent arrêtés. On les attendit en vain à Tunis, et le mécontentement du sultan et de Bourguiba fut extrême. De violentes réactions populaires, plus violentes au Maroc, où plus de 30 Français furent massacrés, suivirent cet épisode. Guy Mol-

let entérina la décision et refusa de libérer les chefs algériens. Le gouvernement marocain démissionna le 26 octobre et Si Bekkaï constitua un nouveau gouvernement presque entièrement aux mains de l'Istiqlal. Le sultan se déclara personnellement offensé et retira son jeune fils du lycée parisien où il faisait ses études. Les négociations franco-marocaines et franco-tunisiennes étaient interrompues, et il fallut toute l'habileté de deux envoyés extraordinaires, Seydoux en Tunisie et Basdevant au Maroc, pour que la tension se calmât quelque peu. La menace d'exode massif des Français du Maroc, dont bon nombre étaient indispensables à l'économie du pays, adoucit quelque peu l'attitude du sultan. De même le fait que ni le Maroc, ni la Tunisie ne trouvèrent aux États-Unis l'assistance financière qu'ils cherchaient. En 1957 encore, le gouvernement français décida de suspendre *sine die* une aide de 14 milliards de francs qu'il comptait donner à la Tunisie, et celle-ci menaça de dénoncer la convention financière qui l'intégrait dans la zone franc et la plaçait dans une situation douanière privilégiée avec la France.

La Libye et le Sahara

Le 10 août 1955, la France ayant échoué dans ses négociations avec la Libye tendant à maintenir des troupes au Fezzan, se résigna à signer un traité qui promettait l'évacuation.

En ce qui concerne le Sahara, des prospections importantes y furent faites depuis 1950 ; en 1956, des résultats notables avaient été atteints : découverte de minerais de fer, manganèse, cuivre, et surtout pétrole. La production escomptée pour ce produit serait de 500 000 tonnes en 1958, de 10 millions de tonnes en 1962, et pourrait atteindre 25 millions dès avant 1970, fournissant ainsi une large part des besoins français. Sans vouloir aller jusqu'à « rappeler » le Sahara (qui dépendait administrativement de l'Algérie, de l'AOF et de l'AEF), Houphouët-Boigny, leader du Rassemblement démocratique africain, et ministre délégué à la présidence du conseil du gouvernement Mollet, proposa, en août 1956, la création d'une Organisation commune des régions sahariennes (O CRS) pour la réalisation d'un vaste programme économique auquel le Maroc et la Tunisie seraient invités à s'associer. Ce projet fut définitivement adopté le 28 décembre. Il se heurtait aux revendications marocaines sur la Mauritanie et sur le Sahara occidental ainsi qu'aux ambitions des nationalistes algériens.

VI. Le Moyen-Orient

Depuis 1953 surtout, le Moyen-Orient occupe une place prépondérante sur l'échiquier diplomatique. Alors qu'en Europe la ligne de démarcation entre les deux blocs est clairement tracée et stabilisée, les pays du Moyen-Orient, et spécialement les pays arabes, sont l'enjeu de la rivalité entre les deux blocs. Leur position stratégique et leurs immenses réserves de pétrole en font un enjeu de première importance. Leur extrême instabilité politique, leur très faible niveau de vie, favorable aux émeutes, aux révolutions et aux surprises, expliquent l'incertitude où l'on est toujours, quant à leur attitude exacte. Les États-Unis par l'aide économique, par des alliances militaires indirectes, l'URSS par l'appui qu'elle donne de plus en plus à la lutte contre Israël, par la fourniture d'armes, notamment à la Syrie et à l'Égypte, tentent de marquer des points.

L'Égypte de Nasser et le traité avec la Grande-Bretagne

En 1952, le problème n'était pas résolu de savoir si l'Égypte mènerait une politique pro-occidentale ou violemment nationaliste et neutraliste. Les gouvernements se succédaient à un rythme accéléré, tout à tour favorables à l'une ou l'autre tendance, jusqu'au coup d'État militaire du 23 juillet. Ce jour-là, le général Neguib, chef d'état-major de l'armée, appuyé par un groupe d'officiers, imposa au roi Farouk un gouvernement nationaliste. Le 26 juillet, il contraignit le roi, totalement déconsidéré, à s'enfuir. C'était une révolution profonde. Le 10 février 1953, Neguib obtint les pleins pouvoirs pour trois ans. Il entendait liquider le contentieux avec la Grande-Bretagne. Le 12 février fut signé un accord anglo-égyptien sur le Soudan. Le point de vue britannique, qui refusait d'admettre la décision unilatérale de l'Égypte (16 octobre 1951) d'annexer le Soudan, triompha. Une Assemblée constituante soudanaise aurait à prendre la décision. Notons que, le 20 décembre 1955, celle-ci proclamera l'indépendance de la République soudanaise. Du 14 mars au 6 mai, les négociations s'ouvrirent sur le canal de Suez. Le 18 juin, la République égyptienne fut proclamée. Le 28 septembre, un accord de principe anglo-égyptien fut conclu pour l'évacuation du canal de Suez. Ainsi les événements se précipitaient. Mais le nouveau régime ne paraissait pas hostile à l'Occident. Bien plus, lorsqu'en mai Dulles visita Le Caire, il y fut fort bien accueilli. Nul doute que les États-Unis ne fussent disposés à

soutenir la dictature militaire comme ils le firent, en août de la même année 1953, pour l'Iran.

Mais en février 1954, le général Neguib fut éliminé du poste de Premier ministre par le Conseil de la Révolution et remplacé par le colonel Nasser. Le 8 mars, il reprit son autorité, mais cela ne dura que jusqu'en avril. Nasser devint alors tout-puissant et, le 14 novembre, Neguib fut mis en résidence surveillée. Nasser, lui, n'était certes pas l'homme de l'Occident. Son grand dessein se révéla rapidement. Il consistait à soulever les foules des pays musulmans, de façon à briser les gouvernements existants et à unifier le monde arabe sous son autorité. Il lança une propagande propre à gagner tous les nationalistes (la « Voix des Arabes »). Et il obtint des succès diplomatiques. Il réussit à signer avec l'Angleterre le 19 octobre 1954 un traité définitif assurant l'évacuation. Le traité d'alliance de 1936 était abrogé. Les troupes britanniques seraient évacuées dans un délai de vingt mois. La base du canal serait maintenue en état de fonctionnement. Dans le cas d'une attaque armée commise par une puissance (autre que les signataires du traité de défense mutuelle), contre les États de la Ligue arabe du 13 avril 1950, ou la Turquie, l'Égypte accorderait toutes facilités à l'Angleterre pour placer la base sur pied de guerre. Les troupes britanniques seraient retirées dès la fin des hostilités. Fait important, « les deux gouvernements contractants reconnaissent que le canal maritime de Suez, qui est une partie intégrante de l'Égypte, est une voie d'eau d'une importance internationale, et ils expriment la détermination de maintenir la convention signée à Constantinople le 29 octobre 1888 ». Ainsi, en échange de quelques promesses, Nasser, avait obtenu un immense succès de prestige.

Nasser ne cessait d'annoncer sa volonté de détruire Israël. Les fedayins ou commandos égyptiens, partis notamment de Gaza, harcelaient sans cesse le territoire israélien, tandis que le 27 septembre 1955, l'Égypte annonçait qu'elle avait accepté une offre d'armes de l'Union soviétique, ce qui inquiéta vivement les Américains et les Britanniques. Nasser adopta un neutralisme nettement antioccidental. L'Égypte multiplia, avec l'appui de la Ligue arabe, les attaques contre le pacte de Bagdad¹. Nasser semblait vouloir former avec le maréchal Tito et Nehru un

1. Voir ci-après, p. 198-199.

bloc des puissances « non engagées ». Bref, Nasser monopolisait à son profit tout ce qui pouvait exister de nationalisme intransigeant, d'isolationnisme farouche, d'antioccidentalisme, dans les masses arabes. Il faisait du panarabisme son arme essentielle. Dans l'ensemble, chaque progrès de Nasser apparaissait aux Américains, non sans exagération, comme une victoire diplomatique pour l'URSS. Les États-Unis furent donc amenés à chercher une parade. Ils crurent la trouver dans le pacte de Bagdad.

L'Iran

La situation diplomatique de l'Iran se modifia profondément en août 1953. Le Premier ministre, Mossadegh, nationaliste mystique, refusait obstinément de revenir sur sa décision de ne pas négocier avec l'*Anglo-Iranian* après la nationalisation du pétrole. Le 16 août 1953, des officiers favorables au Shah tentèrent en vain un coup d'État. Le Shah s'enfuit et se réfugia en Irak. Mais, le 19 août, un coup de théâtre se produisit. Le général Zahedi réussit à renverser et à faire emprisonner Mossadegh, probablement abandonné par le parti communiste Tudeh. Le Shah revint et nomma Premier ministre le général Zahedi, qui devait être remplacé le 7 avril 1955 par Ala, champion de la lutte contre la corruption. Il est pratiquement certain que les coups d'État d'août 1953 avaient été, sinon préparés, du moins approuvés par les États-Unis. Le régime de dictature de droite qui en résulta, sous la direction du Shah, bénéficia de leur appui.

Les résultats de la nouvelle politique, orientée vers les États-Unis, ne tardèrent pas à se faire sentir. Le 5 août 1954, un accord fut signé entre le gouvernement iranien et le Consortium des compagnies pétrolières où les capitaux américains étaient largement représentés, cela pour une durée de vingt-cinq ans. Par cet accord, les raffineries d'Abadan purent reprendre leur activité, la part de bénéfice de l'Iran étant fixée, à 150 millions de livres sterling pour les trois premières années. Une indemnité de 25 millions de livres serait payée à l'*Anglo-Iranian* en dix ans à partir du 1^{er} janvier 1957 pour la nationalisation des installations d'Abadan.

D'autre part, l'Iran adhéra au système militaire occidental en devenant membre du pacte de Bagdad, le 3 novembre 1955.

Le pacte de Bagdad

L'initiative de ce pacte appartient au Premier ministre irakien Nouri es Saïd qui écrivit à ce sujet, le 4 août 1954, une importante lettre à son souverain, Fayçal. La sécurité de l'Irak contre les menacès soviétiques dépendait, disait-il, de la Turquie et de l'Iran. Il s'éloignait ainsi de la politique neutraliste préconisée par l'Égypte à la même époque. À la fin de 1954, Nouri es Saïd se rendit au Caire où il discuta de ces problèmes avec Nasser, à Istanbul et à Londres. Le 13 janvier 1955, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères turcs, Menderès et Kaeprülü se rendirent à Bagdad et annoncèrent leur décision de conclure un traité « pour assurer la stabilité et la sécurité du Moyen-Orient ». Le traité fut signé à Bagdad le 24 février 1955. Conclu pour cinq ans et renouvelable, ouvert à d'autres puissances, le pacte de Bagdad était un engagement de coopération pour la sécurité et la défense des deux pays. Un conseil permanent du pacte était créé.

Le Royaume-Uni accueillit cette initiative avec beaucoup d'enthousiasme, comme un moyen de « renforcer l'extrême aile droite de l'OTAN ». Le gouvernement britannique accepta donc l'invitation qui lui était faite d'adhérer au pacte, tout en refusant de s'associer aux échanges de lettres entre les autres partenaires concernant Israël. L'adhésion britannique eut lieu le 5 avril 1955. Ainsi, par l'intermédiaire des Turcs et des Britanniques, le pacte de Bagdad était-il fortement lié au Pacte atlantique. Par ailleurs, le traité anglo-irakien de 1930 était aboli. Restait à compléter la chaîne, le Pakistan adhéra au pacte de Bagdad le 23 septembre 1955, l'Iran le 3 novembre de la même année.

Le pacte prévoyait l'accession possible d'autres États arabes. Mais l'Égypte considéra aussitôt, non sans raison, que le pacte avait pour but de l'isoler dans le monde arabe et s'efforça en vain d'en détacher l'Irak. Nasser ne réussit pas à créer un commandement unifié pour le pacte arabe de sécurité collective. Il put toutefois signer les 20 et 27 octobre 1955 des actes défensifs de dix ans avec la Syrie et l'Arabie Saoudite, puis le 21 avril 1956 avec le Yémen.

La Jordanie hésita davantage. Jusqu'aux élections du 21 octobre 1956, qui amenèrent une majorité hostile au traité de 1946 avec l'Angleterre, elle avait une attitude relativement favorable au pacte de Bagdad, et son nouveau souverain, comme celui d'Irak, faisait partie de la famille hachémite. Mais l'influence égyptienne, l'hostilité contre

Israël, risquaient de faire passer au second plan la défense anticommuniste. Après une visite du chef d'État-major impérial, le général Gerald Templer, le 13 décembre 1955, le gouvernement annonça son adhésion au pacte. Aussitôt, pressés par les réfugiés palestiniens, hostiles à la Turquie qui avait reconnu Israël, quatre ministres quittèrent le gouvernement, et le Premier ministre Saïd al Mufti dut démissionner. Des grèves et des manifestations eurent lieu ; le Parlement fut dissous le 20 décembre. Le cabinet constitué le 9 janvier 1956 par un Palestinien, Samir el Rafai, déclara que la Jordanie n'adhérerait à aucun pacte. L'influence égyptienne et communiste s'accroissait. Le 24 octobre 1956, aussitôt après les élections, la Jordanie signa un accord avec la Syrie et l'Égypte, comportant la création d'un commandement militaire commun. Le 27 novembre, elle décida d'abroger son accord avec l'Angleterre. La Jordanie passait-elle définitivement dans le camp « neutraliste » et nassérien ? Un nouveau coup de théâtre se produisit qui, sous la direction du jeune roi Hussein, élimina, en mars-avril 1957, les éléments nassériens. La Jordanie, sans adhérer au pacte de Bagdad, était nettement revenue dans le camp des pro-occidentaux. Une évolution un peu semblable s'était opérée en Arabie Saoudite après le voyage du roi Ibn Séoud à Washington.

Évidemment, l'URSS ne cessa de protester contre le pacte de Bagdad, manifestement dirigé contre elle, et, le 12 octobre 1955 en particulier, elle fit savoir à l'Iran que le pacte de Bagdad n'était pas compatible avec le traité irano-soviétique de 1921. De même l'Inde, champion du neutralisme, condamna le pacte de Bagdad. Les États-Unis, par contre, le soutenaient avec énergie et le considéraient de plus en plus comme l'une des clés de leur système de défense. Ils envoyèrent des observateurs aux réunions du conseil du pacte ou de son comité économique. Au début de juin 1957, ils furent admis dans le comité militaire.

La nationalisation de la Compagnie du canal de Suez

Face à la politique de Nasser, soutenue en général par l'URSS, la politique américaine, tournée vers le pacte de Bagdad, paraît avoir été hésitante et irrésolue. Après avoir longtemps négocié avec l'Égypte sur le financement d'un grand barrage à Assouan, le secrétaire d'État américain annonça le 19 juillet 1956 que les États-Unis retiraient leur offre. La véritable cause de ce refus était sans doute l'arrivée d'armes modernes russes et tchécoslo-

vaques en Égypte et l'annonce d'une conférence « neutraliste » que Nasser tint dans l'île yougoslave de Brioni (18 au 18 juillet) avec Tito et Nehru. Cela représentait en tout cas l'échec d'une entreprise propre à irriguer 1 million d'hectares et à accroître le niveau de vie de nombreuses familles. Le coup était rude pour le prestige de Nasser. Pour le relever, Nasser n'hésita pas, le 26 juillet, à nationaliser la Compagnie du canal de Suez.

Cette décision paraissait désastreuse à la France, détentrice de nombreuses actions de la Compagnie du canal, et à la Grande-Bretagne, principale usagère de cette voie maritime. La concession de la Compagnie devait prendre fin en 1968. La Convention de 1888 sur le canal prévoyait qu'il serait ouvert, en temps de paix comme en temps de guerre, à tout navire de commerce ou de guerre. Or l'Égypte ayant déjà interdit son passage aux navires israéliens ou transportant des marchandises vers Israël, on pouvait s'inquiéter de voir la circulation dépendre désormais du seul bon vouloir du « dictateur » égyptien. L'idée de faire échouer la politique de nationalisation fut immédiatement adoptée par les gouvernements français — conscients du rôle de Nasser dans la guerre d'Algérie — et britannique, mécontents de voir cette décision prise moins de deux mois après le départ du dernier soldat britannique d'Égypte. Par contre, les États-Unis étaient beaucoup plus intéressés au maintien de leurs bonnes relations avec les pays arabes producteurs de pétrole qu'au transit par Suez. Ceci explique tout au long de la crise leur attitude hésitante face à une URSS qui soutint à fond la politique de nationalisation, ne serait-ce que parce qu'elle embarrassait l'Occident.

Les Occidentaux se concertèrent. Mais les Franco-Anglais n'obtinrent qu'une timide protestation américaine, contre les écarts de langage de Nasser. La France et l'Angleterre semblaient prêtes à user immédiatement de la force. Les États-Unis les freinèrent. Foster Dulles déclara d'emblée que, pour résoudre le problème, il excluait l'usage de la force.

Une conférence internationale se réunit à Londres du 1^{er} au 23 août. L'Égypte refusa d'y participer. La conférence mit sur pied un projet d'internationalisation du canal, accepté par 18 pays membres, rejeté par l'Inde, l'URSS, l'Indonésie et Ceylan. (L'ensemble des pays représentés à Londres assurait, selon Eden, 95 % du trafic du canal. La liste avait été dressée par les 3 Occidentaux.) Il fut décidé qu'un comité de cinq membres, présidé par le Premier ministre australien Menzies, serait chargé de

négozier avec Nasser. Au même moment, les Britanniques rappelèrent 20 000 réservistes et les Français envoyèrent des troupes à Chypre.

Les négociations des cinq avec Nasser échouèrent complètement. Le 9 septembre, Nasser s'en tint rigoureusement à la nationalisation et le 10, il proposa une conférence qui réviserait la convention de 1888. La Compagnie du canal autorisa son personnel à quitter le canal. Mais les perturbations causées par le départ des pilotes furent moins grandes qu'elle ne l'avait escompté.

Foster Dulles prit alors une initiative spectaculaire. Il proposa au début de septembre la création d'une Association des usagers qui percevrait les droits de transit et utiliserait ses propres pilotes. Mais était-ce un moyen de passer outre à la nationalisation, comme l'espéraient les Franco-Anglais ? Dans ce cas, si Nasser refusait, il serait possible d'utiliser la force pour faire respecter la convention de 1888. N'était-ce pas plutôt une simple base de négociation, excluant en tout cas l'usage de la force ? Alors sa valeur était bien faible face à l'intransigeance de Nasser. Tout dépendait évidemment de l'attitude américaine. La conférence destinée à créer l'Association se réunit à Lancaster House du 18 au 22 septembre. Le projet primitif fut édulcoré et l'Association créée se réduisit à n'être qu'un simple « club ». Aussi, dès le 24 septembre, la France et l'Angleterre décidèrent-elles de saisir le Conseil de sécurité. La discussion se déroula du 5 au 15 octobre. Le Conseil finit par adopter six principes sur la liberté de transit, le respect de la souveraineté égyptienne, la fixation des droits de péage, une procédure d'arbitrage. Par contre le veto soviétique empêcha, malgré une majorité de 9 voix, l'adoption du principe de la gestion par l'Association des usagers. Nasser qui, dès le 15 septembre, avait rejeté cette formule, paraissait admettre les « six principes ».

La guerre de Suez

Depuis la deuxième quinzaine de septembre 1956, les incidents se multipliaient à la frontière israélo-jordanienne. Israël avait décidé de riposter avec énergie contre les raids arabes. La Jordanie, hésitant entre Nasser et l'union des États hachémites, était très agitée. Des troupes irakiennes stationnaient dans le nord du pays, au grand mécontentement d'Israël. Les élections jordaniennes du 21 octobre y assurèrent le triomphe des antioccidentaux qui détenaient désormais les deux tiers des sièges au Parlement. Plus grave encore pour Israël était la présence sur le territoire

égyptien du Sinaï de dépôts d'armes, d'origine soviétique. Se sentant menacé, mais ayant la supériorité militaire, le gouvernement Ben Gourion décida, dans la nuit du 29 au 30 octobre, d'envahir le Sinaï. Il est très difficile de savoir si la France et l'Angleterre avaient été consultées, ou prévenues d'avance. Cela paraît exclu pour l'Angleterre. Pour la France on ne peut que se demander si son ambassadeur en Israël n'a pas été plus loin que le Quai d'Orsay. L'expédition israélienne révéla aussitôt l'extrême faiblesse militaire de l'Égypte.

L'intervention franco-britannique et son échec

Le 30 octobre, la France et l'Angleterre lancèrent un ultimatum à Israël et à l'Égypte, en prenant prétexte de la paralysie du Conseil de sécurité. Les deux pays devraient arrêter les hostilités et retirer leurs troupes à 16 km du canal. Les Franco-Anglais occuperaient temporairement Suez, Ismaïlia et Port-Saïd pour assurer la liberté de navigation. La Chambre des communes approuva cette politique par 270 voix contre 218, malgré la violente opposition des travaillistes. L'Assemblée nationale française agit de même par 368 voix contre 182. Israël accepta aussitôt l'ultimatum, que l'Égypte refusa. Une intervention franco-anglaise devait par conséquent en résulter. L'espoir des deux Occidentaux était de forcer la main à Nasser en prenant le canal comme gage, et finalement d'assurer la chute de Nasser. On comptait sur l'abstention des États-Unis — qui n'avaient pas été consultés — et de l'URSS, en proie aux difficultés sérieuses que lui suscitait la révolution hongroise. Une mauvaise coordination avec les militaires fit que ceux-ci, trop tardivement avertis de l'ultimatum, n'étaient pas prêts et qu'un temps précieux fut perdu.

Sur le plan militaire, Israël atteignit tous ses objectifs dans le Sinaï le 5 novembre. Dès le 1^{er} novembre 1956, la radio du Caire demanda à la Syrie de faire sauter les pipe-lines — ce qui fut immédiatement réalisé par des techniciens éprouvés. Les Égyptiens coulèrent de nombreux navires dans le canal. Les opérations franco-anglaises étaient menées avec une extrême lenteur. Après une semaine de bombardement des aérodromes égyptiens qui n'opposèrent aucune résistance organisée, le 5 novembre, les parachutistes franco-britanniques occupèrent Port-Saïd. Des débarquements de troupes suivirent.

Mais à ce moment la situation diplomatique des deux alliés s'était considérablement détériorée. Peu importe sans doute la rupture des rela-

tions diplomatiques décidée par l'Égypte et la Syrie, et les déclarations platoniques de solidarité arabe. Des troupes syriennes entrèrent en Jordanie. L'essentiel fut l'activité américaine aux Nations unies.

Pour le président Eisenhower, l'intervention franco-britannique apparaissait comme la rupture du front atlantique, comme « un coup fatal porté aux Nations unies », comme une déloyauté vis-à-vis de Washington. Pour les pays arabes et asiatiques, c'était une manifestation de colonialisme. Pour beaucoup de pays européens, c'était un affaiblissement considérable de la position occidentale à l'ONU au moment de l'affaire hongroise. À part le très timide appui de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Belgique, la France, l'Angleterre et Israël étaient isolés. Bien plus, les deux Grands, pour une fois, étaient d'accord, ce qui explique l'efficacité à vrai dire exceptionnelle des Nations unies dans l'affaire. Le 30 octobre, le veto franco-britannique empêcha le vote par le Conseil de sécurité d'une résolution américaine demandant le retrait des Israéliens derrière les lignes d'armistice et le non-recours à la force par les Franco-Anglais. Un nouveau veto franco-anglais empêcha le Conseil d'accepter la plainte égyptienne, le 1^{er} novembre. L'Assemblée générale fut alors convoquée. Le 2 novembre, dans une atmosphère lourde, une résolution américaine demandant un cessez-le-feu immédiat fut votée par 64 voix contre 5 (France, Royaume-Uni, Israël, Australie, Nouvelle-Zélande) et 6 abstentions, dont la Belgique et le Canada.

Mais, malgré les clameurs de l'opposition travailliste en Grande-Bretagne et les hésitations du gouvernement Eden, il est probable que les votes de l'ONU n'eussent pas empêché les Franco-Anglais d'atteindre leurs objectifs sans une intervention soviétique indirecte. Celle-ci eut pour effet de transformer la défaite militaire totale de Nasser en une victoire diplomatique. Après avoir en vain proposé aux États-Unis une opération militaire conjointe, l'URSS lança des ultimatums à la France, à la Grande-Bretagne et à Israël (5 novembre à 23 h 30). Le maréchal Boulganine dénonçait l'agression et faisait allusion à la possibilité d'utiliser des armes modernes de destruction, notamment des fusées, contre les trois pays. Dans la note à Israël, le problème de l'existence de l'État israélien était posé. Puis l'URSS proposa une résolution au Conseil de sécurité, tendant à assister la victime de l'agression. Mais les États-Unis votèrent contre et la question ne fut pas inscrite à l'ordre du jour.

Aux États-Unis et en Europe occidentale, les ultimatums soviétiques créèrent un réel affolement. Le président Eisenhower — c'était précisément le jour de sa réélection — prit des mesures de précaution militaire et, par téléphone, pressa Anthony Eden d'arrêter les opérations. Entraînant la France, la Grande-Bretagne céda. L'on espérait atteindre Ismaïlia. En fait, les troupes n'étaient qu'à 24 km de Port-Saïd. L'ensemble du canal échappait aux Franco-Anglais (6 novembre). Le 7 novembre, l'Assemblée générale vota par 64 voix et 12 abstentions la création d'une force internationale des Nations unies, chargée de remplacer les Franco-Britanniques. Ceux-ci avaient donc échoué. La preuve était faite que l'autonomie d'intervention des puissances moyennes était désormais à peu près nulle. Par ailleurs, la France et l'Angleterre s'étaient mises dans une situation morale détestable, sans avoir la justification que procure le succès. L'URSS par intérêt et les États-Unis par irritation avaient sauvé Nasser. Et loin d'avoir assuré le contrôle international du canal, l'intervention aboutit à son occlusion temporaire par le sabordage de plusieurs navires et à la rupture des oléoducs. L'Europe occidentale connut des restrictions d'essence, en attendant d'en importer du Texas, payable en dollars. Bien plus, Nasser possédait un nouvel atout : il pouvait à son gré retarder le déblaiement du canal, si satisfaction ne lui était pas donnée sur tous les points. Tout au plus, l'action israélienne, française et anglaise avait-elle mis à découvert les plans soviétiques au Moyen-Orient, et pratiquement anéanti pour une brève période les armements égyptiens.

Le triomphe de Nasser et la doctrine Eisenhower

On assista dès lors à une série de succès pour Nasser. La force internationale de l'ONU arriva dans la zone de Suez, tandis que le secrétaire général, Hammarskjöld, venait au Caire (16 novembre). Les Franco-Anglais furent sommés d'évacuer l'Égypte (vote de l'ONU le 24 novembre). Les ressortissants français, anglais, israéliens furent expulsés d'Égypte (26 novembre). La Jordanie dénonça son alliance avec Londres et renonça à l'aide financière anglaise (27 novembre). Se soumettant aux Nations unies, la France et l'Angleterre, par une note du 3 décembre 1956, annoncèrent qu'elles retireraient leurs troupes avant Noël. Les contingents des Nations unies, au lieu d'occuper le canal, comme l'avaient espéré les Franco-Anglais, abandonnèrent celui-ci. Au début de 1957, Israël dut évacuer le Sinaï, puis, malgré l'émotion populaire à Tel Aviv, la

bande côtière de Gaza — où toutefois les troupes égyptiennes ne furent pas admises — sans obtenir les garanties qu'ils souhaitaient sur la liberté de navigation pour leurs navires dans les eaux de Suez et du golfe d'Akaba. Pour le canal, dont le déblaiement était dirigé par le général américain Wheeler, Nasser maintint la nationalisation et, en avril 1957, proposa un plan ne tenant même pas compte des « six principes » du Conseil de sécurité. Tour à tour, les usagers cédèrent et acceptèrent de payer les droits de passage à l'Égypte. Même l'Angleterre, au début de mai, s'inclina. Seule la France, juste avant la chute du gouvernement Mollet (21 mai 1957), résista et fit appel au Conseil de sécurité.

Dans ces mêmes mois où Nasser triomphait, la politique américaine resta très timide. Dulles avait été malade en novembre. À son retour au *State Department*, il élaborait avec le président une tactique nouvelle : le 5 janvier 1957, le Président proposa au Congrès le vote d'une résolution conjointe sur le Moyen-Orient, connue sous le nom de « doctrine Eisenhower ». Cette résolution donnait au président :

— le pouvoir d'intervenir en cas d'attaque communiste « directe » sur un pays du Moyen-Orient ;

— le droit de distribuer aux pays arabes qui accepteraient la doctrine Eisenhower, une aide économique de 200 millions de dollars

Les démocrates reprochèrent à cette doctrine son exigüité, et le fait qu'elle se bornait à la défense anticommuniste, ne réglant en rien les problèmes essentiels : sécurité d'Israël, canal de Suez, passage des navires israéliens dans le golfe d'Akaba. Néanmoins, les États-Unis remportèrent des succès diplomatiques en écartant de Nasser l'Arabie Saoudite, puis la Jordanie où le roi Hussein opéra son coup d'État avec leur appui déclaré. La VI^e flotte américaine, pour protéger Hussein, fit une démonstration spectaculaire en Méditerranée orientale, et l'URSS ne réagit pas. D'ailleurs le 16 novembre 1956 déjà, le général Gruenther, quittant le commandement de SHAPE où il était remplacé par le général Norstad, laissa clairement entendre que toute action russe avec des armes atomiques susciterait des représailles massives des États-Unis.

On était donc arrivé à une situation complexe. Les États-Unis s'appuyaient sur le pacte de Bagdad, la Jordanie et l'Arabie Saoudite ; l'URSS sur l'Égypte et la Syrie qu'elle fournissait en armes. Les troupes syriennes avaient dû, en mai 1957, évacuer le nord de la Jordanie. Le résultat capital de l'affaire de Suez fut l'élimination quasi totale des

influences française et britannique de cette région clé. Les deux grandes puissances étaient désormais face à face.

VII. L'Extrême-Orient et l'Asie du Sud-Est

Nous avons déjà évoqué les grands événements où l'Extrême-Orient était lié à la politique planétaire : armistice de Corée, armistice d'Indochine, signature de l'OTASE et du traité entre les États-Unis et la Chine nationaliste. Examinons maintenant les relations internationales dans leur cadre spécifiquement extrême-oriental. Nous nous contenterons d'étudier les grandes lignes des politiques extérieures des trois principaux pays asiatiques, l'un communiste, la Chine ; le deuxième allié aux États-Unis, le Japon ; le troisième « neutraliste », l'Inde.

Les relations sino-soviétiques

Les relations entre les deux grands pays communistes sont certainement l'une des données essentielles de la politique mondiale. La Russie reconnut le nouveau gouvernement chinois dès octobre 1949, signa avec lui le traité du 14 février 1950, et saisit toutes les occasions pour préconiser son admission à l'ONU. La Chine, depuis cette date, apparut de plus en plus comme une grande puissance militaire, au sens classique, car elle ne possédait pas encore la bombe atomique, et son gouvernement hâtait activement la réalisation des plans quinquennaux pour y développer l'industrialisation. Certains observateurs remarquèrent qu'à la conférence de Genève en juillet 1954, la Chine était plus pressée d'aboutir à la paix en Indochine que l'URSS, plus préoccupée de son côté par la CED. De toute façon, la Chine n'est à aucun degré un « pays satellite », et son leader Mao Zedong, depuis la mort de Staline, apparaissait comme le plus prestigieux des dirigeants communistes du monde. La propagande communiste dans certaines régions de l'Asie (à l'exception de l'Inde), s'alimentait beaucoup plus de littérature chinoise et de conceptions chinoises que de littérature et de conceptions russes. Enfin subsistait, à l'état théorique, le problème posé par l'existence d'un pays de plus de 600 millions d'habitants, s'accroissant de plus de 100 millions par décennie, face à la Sibérie soviétique peuplée de 20 millions d'habitants. Tout en déclarant en toute occasion — et encore au début de 1957 — qu'il considérait

l'URSS comme le leader du socialisme mondial, le gouvernement chinois ne cessait d'affirmer son indépendance.

Ceci se manifesta avec éclat lors du cinquième anniversaire de la République populaire chinoise qui fut célébré à Pékin en octobre 1954. À cette occasion, le 12 octobre, furent signés les accords sino-soviétiques de Pékin qui, par rapport aux accords de 1950, attestaient le progrès de l'influence chinoise. Ces accords comportaient d'abord une déclaration commune célébrant l'amitié entre les deux peuples, unis depuis le 14 février 1950 par un traité d'alliance et d'assistance mutuelle, et dénonçant « les actes d'agression caractérisée » commis par les États-Unis et en particulier la signature du traité de l'OTASE. Une deuxième déclaration protestait contre le traité de paix avec le Japon, lequel « n'a pas reçu son indépendance et continue d'être un pays semi-occupé ». Mais l'essentiel résidait dans cinq communiqués annexes. Le premier annonçait que les troupes soviétiques seraient retirées de Port-Arthur avant le 31 mai 1955, et que les installations en seraient transférées sans compensation à la Chine. Le second déclarait que quatre sociétés mixtes russo-chinoises, créées en 1950 et 1951, sur une base paritaire (métaux non ferreux et pétrole du Sin Kiang, constructions navales à Daïren, exploitation de lignes aériennes civiles) seraient intégralement transférées à la Chine, moyennant remboursement. Le troisième annonçait un accord de coopération scientifique et technique, conclu pour cinq ans. Le quatrième était relatif à la construction par les deux pays d'une voie ferrée reliant Lan Tchéou en territoire chinois à Alma Ata en territoire soviétique. Le cinquième concernait la construction d'un chemin de fer entre Sinin en Chine et Oulan Bator en Mongolie extérieure et de là en territoire soviétique.

Ainsi, d'une part la Chine rétablissait sa totale souveraineté, sur la Mandchourie et le Sin Kiang, d'autre part, deux voies ferrées, traversant le Sin Kiang et la Mongolie extérieure, transformeraient considérablement ses relations diplomatiques, ce qui favoriserait son industrialisation et renforcerait par conséquent son indépendance.

La question de Formose

À Formose, où s'étaient réfugiés le gouvernement et l'armée nationaliste chinois de Tchang Kai-shek, l'espoir de reconquérir le continent chinois avait à peu près disparu et la « déneutralisation » du détroit de Formose

par le gouvernement républicain américain, le 2 février 1953, ne fut qu'un geste symbolique. La Chine communiste n'avait cessé, dès le début, de revendiquer Formose. Mais cette grande île, ainsi que l'archipel voisin des Pescadores, fait partie de la chaîne des bases américaines, entre le Japon et Okinawa, au nord, et les Philippines au sud. L'intérêt vital des États-Unis s'opposait donc à son annexion à la Chine communiste.

Inversement, les communistes chinois ne pouvaient accepter l'abandon d'une île qui, depuis la première conférence du Caire (novembre 1943), avait été considérée par les grandes puissances alliées comme partie intégrante du territoire chinois. Ces revendications restèrent platoniques jusqu'à l'été 1954. À cette date, l'armistice indochinois, libérant la Chine communiste d'un souci majeur, lui permit de masser des troupes face au détroit de Formose. Les nationalistes occupaient, outre Formose et l'archipel des Pescadores, une série de petites îles côtières. Au nord, Taschen, occupée d'abord par des guérillas nationalistes, l'avait été par des troupes régulières au début de 1953 — fruit de la pression des États-Unis. Au centre, Matsu, qui commande le port de Fou Tchéou. Au sud, la plus importante et la mieux défendue, Quemoy, qui bloque la rade d'Amoy. Après quelques signes précurseurs, le 4 septembre 1954, l'artillerie communiste commença à bombarder les îles et notamment Quemoy. Quelle allait être la réaction des États-Unis ? Une importante réunion du *National Security Council* se tint à Denver le 12 septembre en présence du président Eisenhower. Lors de cette réunion, connue par des révélations ultérieures, l'amiral Radford, président de l'état-major combiné, soutenu par les chefs d'état-major de l'aviation (général Twinning) et de la marine (amiral Carney), proposa un bombardement du continent chinois par l'aviation américaine dans le cas où les communistes attaqueraient Quemoy. L'assistant-secrétaire pour l'Extrême-Orient, Robertson, partageait ce point de vue. Par contre, le général Ridgway, chef d'état-major de l'armée, le secrétaire à la Défense, Wilson, et le secrétaire au Trésor, Humphrey, s'opposaient à une telle décision soit pour des raisons techniques (manque de troupes terrestres pour participer à l'opération), soit pour des raisons de stratégie générale. Le président Eisenhower, arbitre suprême, opta pour le second parti (Dulles se trouvait alors à Manille pour la signature du pacte de l'OTASE). Il proposa que l'on offrît à Tchang Kai-shek la signature d'un traité de défense mutuelle. L'idée d'un blocus complet des côtes chinoises, demandé dès 1952 avec

ardeur par le « lobby chinois » (groupe des partisans d'une politique de fermeté à l'égard de la Chine), n'était pas non plus retenue.

L'alliance avec Tchang Kai-shek et la crise de 1955

Les négociations avec Tchang Kai-shek commencèrent immédiatement et aboutirent au traité du 2 décembre 1954, calqué sur les autres traités de défense mutuelle déjà signés dans le Pacifique (Japon, Philippines, Australie, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud). L'article 5 déclare que si l'un des deux pays est attaqué par une autre puissance dans une zone déterminée par l'article 6 (Formose et îles Pescadores pour la Chine, bases américaines à l'ouest du Pacifique pour les États-Unis), l'autre l'aidera selon les procédures conformes à sa Constitution — on sait qu'aux États-Unis, seul le Congrès peut déclarer la guerre. L'article 7 donne aux États-Unis le droit de faire stationner des forces à Formose et aux Pescadores.

Bien entendu, les communistes chinois et l'URSS protestèrent aussitôt contre ce traité. La situation était encore aggravée par le fait que onze aviateurs américains, pris en uniforme sur le territoire chinois vers la fin de la guerre de Corée, avaient été, en novembre 1954, jugés par des tribunaux chinois et condamnés comme espions à de longues peines de prison. Le secrétaire général des Nations unies, Hammarskjöld se rendit en Chine pour discuter de ce problème avec le Premier ministre Chou En-lai, du 6 au 11 janvier 1955, mais il n'obtint aucun résultat.

C'est alors qu'éclata une nouvelle crise, déclenchée le 24 janvier 1955 par un message du président Eisenhower au Congrès. Rédigé sans doute en partie par Robertson, le message était de ton très ferme. Il évoquait la situation dangereuse pour la paix, créée par le problème de Formose. Il demandait au Congrès le vote immédiat d'une résolution conjointe autorisant le Président à utiliser les forces américaines et notamment la VII^e flotte pour défendre Formose et les Pescadores. Il entendait ainsi hâter et préciser les garanties données par le traité de défense mutuelle du 2 décembre précédent. Par 409 voix contre 3, le 25 janvier, à la Chambre des représentants, par 95 voix contre 3 et le 28 janvier au Sénat, la résolution conjointe fut votée. Le traité du 2 décembre fut d'ailleurs approuvé quelques jours après le Sénat.

Était-ce un raidissement de la politique américaine ? Bien au contraire. On sait maintenant qu'à la suite du traité de décembre 1954, un échange de lettres entre Dulles et George Yeh, ministre chinois

nationaliste des Affaires étrangères, aboutit à l'engagement du gouvernement nationaliste de ne pas entreprendre d'opérations d'envergure sans l'approbation du gouvernement des États-Unis. C'était, de façon couverte, revenir à la politique de « neutralisation » de Formose du président Truman. D'autre part, rien n'était dit sur l'attitude des États-Unis quant aux îles Quemoy et Matsu. Sans vouloir, comme la Grande-Bretagne, que ces îles fussent cédées aux communistes, le gouvernement américain ne s'engageait donc nullement à les défendre, mais laissait planer un doute sur ses intentions réelles. Par ailleurs les îles Taschen, difficilement défendables, peuplées au plus de 7 000 habitants, éloignées de Formose, furent évacuées à partir du 7 février avec l'appui de la VII^e flotte. La politique de « libération » se soldait donc par un échec minime, certes, sur le plan stratégique, mais psychologiquement douloureux. Enfin et surtout, le président Eisenhower proposa que l'ONU entreprît de mettre fin aux hostilités dans le détroit de Formose, ce qui constituait un ralliement à la politique consistant à admettre l'existence de deux Chines, l'une communiste, l'autre nationaliste. Les Chinois communistes refusèrent évidemment cette proposition ; mais, à partir de février 1955, la situation se stabilisa pour un temps dans cette zone. Le « rideau de fer » en Extrême-Orient comme en Europe, était de plus en plus rigide.

L'évolution de la politique extérieure japonaise

Contrairement à la Chine, le Japon ne joua pas un rôle de premier plan dans les relations internationales de 1952 à 1957. Toutefois on assista à une lente évolution qui permettait de se demander dans quelle mesure l'alliance de 1951 avec les États-Unis était durable. Le Japon éprouvait un besoin croissant d'intensifier son commerce avec la Chine communiste et un accord de commerce fut signé le 4 mai 1955. Mais ce commerce était entravé par la politique des États-Unis, et par la non-reconnaissance du gouvernement de Pékin. Le Japon pouvait-il le reconnaître en maintenant sa reconnaissance à Tchang Kai-shek ? D'autre part, le Japon avait des revendications précises à l'égard des États-Unis, la restitution des îles Bonin et d'Okinawa dans les Riou Kiou. Les États-Unis, qui avaient imposé au Japon une Constitution dont un article décrète le désarmement perpétuel, faisaient pression depuis 1951 pour que le Japon réarme. Ceci supposerait une révision constitutionnelle à la majorité des deux tiers. Or, aux élections de février 1955, les deux partis de droite, démocrates du

Premier ministre Hatoyama et libéraux de l'ancien Premier ministre Yoshida, obtinrent un total de 297 sièges, tandis que les deux partis socialistes en avaient 146, auxquels s'ajoutaient 2 communistes. L'opposition socialo-communiste, avec quelques autres adversaires de la révision, groupait plus d'un tiers des voix et rendait donc la réforme constitutionnelle impossible. Il existait bien des forces japonaises, mais celles-ci étaient qu'une « police ». Ajoutons enfin que le gouvernement et l'opinion japonaise avaient toujours été hostiles aux expériences atomiques américaines dans le Pacifique, expériences dont divers pêcheurs japonais furent victimes.

Du côté soviétique, le Japon avait aussi des revendications à formuler : les îles Kouriles, la partie sud de Sakhaline, et surtout les îles Habomai et Sikotan au nord de Hokkaïdo. Tout ceci était lié à la signature d'un traité de paix russo-japonais. Souhaité dès 1954, par Pékin et Moscou, un accord, qui ferait pendant au traité de San Francisco de 1951, semblait difficile à réaliser. Des négociations s'ouvrirent au début d'août 1956. Elles échouèrent du fait de la volonté soviétique de conserver les îles Kouriles. Elles reprirent à Moscou, où s'étaient rendus le Premier ministre Hatoyama et une délégation nipponne, du 13 au 19 octobre 1956. Elles aboutirent à un résultat provisoire, la signature d'une déclaration commune mettant fin à l'état de guerre, et permettant le rétablissement des relations diplomatiques normales. Le Japon obtenait d'autres avantages importants : l'URSS appuierait sa candidature à l'ONU. Tous les citoyens japonais condamnés en Union soviétique seraient libérés. L'URSS renoncerait à toutes réparations de la part du Japon. Un accord serait mis en vigueur sur les pêcheries. Enfin, la déclaration annonçait que les négociations se poursuivaient pour un traité de paix.

« L'URSS accepte de remettre au Japon les îles Habomai et l'île de Sikotan, la remise effective de ces îles au Japon n'intervenant cependant qu'après la conclusion du traité de paix. » Un protocole annexe décidait que les deux pays s'accorderaient pour leur commerce réciproque le régime de la nation la plus favorisée.

Le Japon fut admis aux Nations unies le 18 décembre 1956.

La politique extérieure de l'Inde

Contrairement au Japon, pourtant beaucoup plus puissant et de structure économique moderne, l'Inde, pays très peuplé, mais sous-développé,

s'efforçait de jouer un rôle mondial. Cela tenait sans doute aux conceptions de son leader, Nehru, imprégné de socialisme fabien et de gandhisme, et de certains autres hommes politiques, tels Krishna Menon, longtemps représentant de l'Inde à l'ONU. L'Inde voulait être le champion d'une politique « neutraliste », et le leader de l'anticolonialisme dans le monde. Ceci l'entraîna dans une direction généralement hostile à l'Occident, et en tout premier lieu aux États-Unis, accusés de matérialisme et d'impérialisme. L'aide économique américaine à l'Inde était jugée insuffisante. L'aide militaire américaine fut rejetée le 1^{er} mars 1954. L'Inde se plaignait de l'appui des États-Unis au Pakistan et condamnait formellement l'OTASE et le pacte de Bagdad. Elle étendit en 1954 la Constitution indienne au Cachemire. Le voyage de Nehru aux États-Unis et au Canada en décembre 1956 ne modifia pas cette position.

Avec la France, le problème direct qui séparait les deux pays, celui des cinq comptoirs français, fut résolu, d'abord pour Chandernagor, incorporé dans l'Union indienne, ensuite pour Pondichéry, Yanaon, Karikal et Mahé. De très longues négociations eurent lieu, le gouvernement indien refusant obstinément le plébiscite proposé par la France et instituant autour des comptoirs un véritable blocus. Le gouvernement Mendès France estima que la cession des quatre villes était inévitable, et en août 1954, l'Assemblée nationale s'y résigna. Le 12 octobre, un accord fut signé prévoyant une consultation non des populations, mais des assemblées élues des territoires français. Le 18 octobre, une forte majorité se prononça pour le rattachement à l'Inde lequel fut opéré *de facto*, le 1^{er} novembre. Le traité officiel fut signé le 29 mai 1956. Par contre le Portugal a toujours refusé de s'incliner et de rétrocéder Goa. Des incidents eurent lieu au cours du printemps et de l'été 1955, notamment le 15 août une « marche sur Goa » qui se termina par un échec. Il convient de noter que, suivant sur ce point la tradition de Gandhi, l'Inde se refusait à employer la force des armes pour résoudre ce problème. Elle le fera pourtant en décembre 1961.

La Grande-Bretagne était certainement le pays occidental avec lequel l'Inde entretenait les meilleures relations, quoique Nehru souhaitât lui voir prendre une attitude antiportugaise. L'appartenance de l'Inde au Commonwealth ne fut pas discutée, même après l'affaire de Suez.

À cette occasion, on remarquera que l'Inde prit aussitôt et énergiquement position contre l'intervention franco-anglaise, alors que Nehru

mit plus de quinze jours avant de se déclarer hostile à l'intervention soviétique en Hongrie (15 novembre 1956), ce qui amena beaucoup d'observateurs à douter fortement de l'impartialité du « neutralisme » indien. De même, championne déclarée des Nations unies, l'Inde ne paraît pas avoir tenu le moindre compte des directives de celles-ci à propos du Cachemire.

C'était souvent du côté communiste que paraissaient aller les préférences indiennes. De nombreuses rencontres eurent lieu entre Nehru et Chou En-lai (juin 1954, novembre 1956), ou entre lui et les leaders soviétiques (voyage de Boulganine et Khrouchtchev en Inde, 18 novembre-14 décembre 1956). Il est hors de doute que l'URSS favorisait de tout son pouvoir le « neutralisme » indien et les liens qui s'étaient établis entre l'Inde, la Yougoslavie et l'Égypte. Le voyage du maréchal Tito en Inde (16 décembre 1954-25 janvier 1955) fut une première fissure dans le pacte balkanique. La signature d'un traité d'amitié avec l'Égypte le 6 avril 1955, suivie d'un voyage du colonel Nasser, les entretiens de Brioni entre Nasser, Nehru et Tito (18-20 juillet 1956), indiquèrent la volonté de créer un bloc neutraliste ou, comme le dit Tito, une « zone de paix ». Les bonnes relations avec la Chine devaient souffrir de la politique chinoise au Népal et au Bouthan et, plus tard, des revendications chinoises sur certaines régions de l'Himalaya. Chou En-lai visita le Népal et suggéra la construction d'une route de Lhassa à Katmandou, capitale du Népal. Or, cet État se trouve sur le versant sud de l'Himalaya.

La conférence de Bandoeng

L'avènement à l'indépendance des anciennes populations colonisées a trouvé son symbole dans la conférence de Bandoeng. Les cinq puissances asiatiques du groupe dit de Colombo furent responsables de son organisation. Du 28 avril au 2 mai 1954, les Premiers ministres de l'Inde, du Pakistan, de Ceylan, de Birmanie et d'Indonésie s'étaient rencontrés à Colombo (dans l'île de Ceylan) pour étudier le problème d'Indochine et pour essayer de constituer une sorte de front asiatique neutraliste — malgré la présence du Pakistan. La signature du traité instituant l'OTASE les incita à se réunir de nouveau, en Indonésie, à Bogor, près de Djakarta, les 28 et 29 décembre 1954. Ils décidèrent de convoquer en Indonésie, en avril 1955, une conférence des pays africains et asiatiques. Vingt-cinq pays y furent invités, en plus des cinq pays de Colombo ; les

pays arabes indépendants (Égypte, Libye, Irak, Liban, Syrie, Jordanie, Arabie Saoudite, Yémen), la Turquie, l'Iran, l'Afghanistan, autres pays musulmans d'Asie, l'Éthiopie, la Côte de l'Or (futur Ghana), le Liberia, le Soudan et la Fédération d'Afrique centrale ¹ en Afrique, le Cambodge, le Laos, les deux Viêtnam, la Thaïlande, les Philippines, le Népal, dans l'Asie du Sud-Est, enfin la Chine communiste et le Japon. Israël n'avait pas été invité, non plus que les deux Corées, ni la Chine nationaliste. Il y avait donc deux pays communistes (Chine et Viêtnam du Nord). L'avion de la Compagnie *Air India* qui transportait une partie des délégués chinois s'abattit d'ailleurs en pleine mer, ce qui amena la radio chinoise à affirmer qu'il s'agissait d'un sabotage américain et chinois nationaliste — thèse qui a quelque vraisemblance en ce qui concerne les Chinois nationalistes. La conférence eut lieu du 18 au 24 avril 1955.

L'ordre du jour était extrêmement vague, et le vrai problème était de savoir ce que seraient les discussions. La plupart de ces pays étaient d'anciennes colonies ou protectorats. Il y eut donc unanimité pour condamner le colonialisme et la ségrégation raciale. De même sur la nécessité d'une assistance technique et économique et sur la coopération culturelle. De même sur la politique française en Tunisie, en Algérie et au Maroc. De même enfin sur la Nouvelle-Guinée occidentale, revendiquée par l'Indonésie. Une charte en dix points, de caractère très général, fut votée. En ce qui concerne Israël, la Chine communiste proposa une motion hostile, tendant à appuyer « les droits du peuple arabe en Palestine ». Cette résolution obtint l'unanimité, moins la voix de la Birmanie.

Mais les deux problèmes essentiels qui furent traités à Bandoeng furent ceux des rapports Ouest-Est et de Formose. Les rapports Ouest-Est furent abordés par le biais du « colonialisme soviétique ». John Kotelawala, Premier ministre de Ceylan, appuyé fermement par les délégués irakien et turc, demanda que l'on condamnât le « colonialisme soviétique en Europe orientale ». Nehru contre-attaqua en demandant l'adhésion des pays afro-asiatiques à une troisième force internationale, qui favoriserait la coexistence entre l'Est et l'Ouest. Finalement, on se mit d'accord sur une motion vague condamnant le colonialisme « sous toutes ses manifestations ». Quant au neutralisme, on ne s'y rangea pas sans condition

1. Celle-ci fut la seule à ne pas envoyer de représentants.

puisque l'un des principes était rédigé ainsi : « Respect du droit de chaque nation de se défendre, individuellement et collectivement, conformément à la Charte des Nations unies. » Ainsi, la conférence n'affaiblissait-elle pas, malgré les efforts chinois et indiens les alliances que les États-Unis, directement ou indirectement, possédaient en Asie ou en Afrique.

En ce qui concerne Formose, John Kotelawala proposa un plan de pacification qui tendrait à placer la grande île sous la tutelle des pays du pacte de Colombo, pour cinq ans. Son attitude anticommuniste nuisit à l'acceptation de ses plans par Pékin. Toutefois, le 23 avril, Chou En-lai déclara : « Le peuple chinois nourrit des sentiments amicaux à l'égard du peuple américain. Il ne veut pas la guerre avec les États-Unis. Le gouvernement chinois est prêt à négocier avec eux au sujet de la détente en Extrême-Orient, et en particulier dans la région de Formose. » Cette déclaration permettait d'espérer à tout le moins une fin de la crise. Le Département d'État commença par affirmer, en l'absence de Foster Dulles, que la présence de la Chine nationaliste serait nécessaire pour de telles discussions — ce qui équivalait à les refuser. Mais Dulles, le 26 avril, adopta une attitude plus conciliante. C'était précisément l'époque où le président Eisenhower échangeait une correspondance avec le maréchal soviétique Joukov, qu'il avait connu en 1945. En fait, cette perspective de détente ne se traduisit pas en faits concrets.

VIII. Les relations interaméricaines

L'Organisation des États américains

Après les pactes de Chapultepec (1945) et de Rio (1947), la conférence de Bogota, réunie du 30 mars au 2 mai 1948, neuvième conférence interaméricaine, avait largement amplifié la notion même de panaméricanisme. Le 30 avril, les 21 républiques américaines signèrent la « Charte de l'Organisation des États américains », qui entra en vigueur le 13 décembre 1951, et que nous avons étudiée ci-dessus ¹.

Conformément à la tradition, la dixième conférence interaméricaine se réunit à Caracas, en mars 1954. Seul le Costa Rica en était absent. Au début de la session, Dulles proposa de voter une résolution anti-

¹ Voir ci-avant chap. 2, § IV, p. 89 et s.

communiste plus nette que celle qui avait été adoptée à Bogota. Il obtint gain de cause par 17 voix contre 1 (celle du Guatemala), mais dans bien des cas le vote des Latino-Américains, inquiets de donner un prétexte à une intervention des États-Unis, fut plus résigné qu'enthousiaste. Il fut souvent dû au désir de recevoir une aide économique, financière et technique qui ne serait pas accordée aux pays refusant la déclaration. Le passage essentiel est le suivant : « La domination ou le contrôle des institutions politiques de l'un des États américains, quel qu'il soit, par le communisme international, étendant à notre hémisphère le système politique d'une puissance extracontinentale, constituerait une menace pour la souveraineté et l'indépendance politique des États américains, mettant ainsi en danger la paix de l'Amérique, et exigerait une réunion de consultation pour examiner l'adoption des mesures appropriées, conformément aux traités existants. »

On notera aussi que la conférence affirma la volonté des peuples américains « d'éliminer définitivement le système colonial, maintenu contre la liberté des peuples ».

Pour renforcer le bloc américain — dont les fissures étaient innombrables — la diplomatie des États-Unis décida d'utiliser le 130^e anniversaire de la conférence panaméricaine organisée en 1826 par Bolivar. Les présidents de 18 républiques sur 21, y compris Eisenhower, se réunirent du 19 au 22 juillet 1956 à Panama. Bien que l'ex-président Peron d'Argentine fût réfugié dans cette ville, le président Aramburu n'hésita pas à s'y rendre, de même que le président brésilien Kubitschek. Le général Perez Gimenez, président du Venezuela, seul pays à ne pas avoir de dette extérieure, proposa la création d'un fond économique panaméricain pour lequel il offrait de verser 33 millions de dollars. Mais l'essentiel fut la déclaration finale dans laquelle tous les pays affirmaient leur étroite solidarité dans les affaires mondiales.

L'affaire du Guatemala

Les États-Unis étaient constamment préoccupés par les risques de révolution communiste dans les pays sous-développés de l'Amérique latine. La déposition du Premier ministre de Guyane britannique, accusé de complot communiste, en octobre 1953, en fut un signe parmi beaucoup d'autres. La sous-alimentation, notamment dans les populations indiennes, les complots militaires, la forte proportion des illettrés, tout cela

contribuait à rendre instable une zone où les États-Unis étaient en général considérés avec suspicion. On se souvenait de l'ère du *big stick*. L'on accusait les riches *yankees* d'exploiter à leur profit l'Amérique latine. Les États-Unis, par ailleurs, dirigeaient leur aide économique et militaire vers l'Europe et l'Asie non communiste. Mis à part les prêts de l'*Export-Import Bank*, les pays latins n'avaient reçu depuis 1947 que 1 % de l'aide militaire et 3 % de l'aide économique.

L'exemple le plus remarquable de l'anticommunisme des États-Unis nous est fourni par l'affaire du Guatemala. Le communisme y fit son apparition sous la présidence de Juan José Arevalo (1945-1951). Son successeur en mars 1951, le lieutenant-colonel Arbenz, était nettement favorable aux communistes dont certains détenaient des postes importants dans l'administration. C'est dans ces circonstances qu'un exilé, le lieutenant-colonel Castillo Armas, organisa en mai 1954 une invasion du Guatemala à partir du Honduras dont le gouvernement, gêné par une grève générale, ne fit rien pour l'en empêcher. En effet, le Guatemala paraît avoir aidé financièrement les grévistes du Honduras. De même, on accusa les communistes guatémaltèques d'avoir organisé un attentat manqué contre Somoza, président du Nicaragua.

En mars 1954, lors de la 10^e conférence interaméricaine à Caracas, Foster Dulles, inquiet des progrès du communisme au Guatemala, fit voter la déclaration anticommuniste dont nous avons parlé ci-dessus, déclaration contre laquelle le ministre des Affaires étrangères guatémaltèque Toriello protesta vivement, l'accusant d'être « l'internationalisation du maccarthysme »¹. Toriello, dans un livre écrit en 1955, a attiré l'attention sur le fait que Dulles avait été actionnaire et avocat de l'*United Fruit Company*, qui possédait une grande partie des terres du pays. Au Guatemala même, l'ambassadeur américain, John E. Peurifoy, nommé en octobre 1953, était considéré comme un des champions de l'anticommunisme militant. Il est difficile d'établir s'il a contribué aux plans d'invasion préparés par Castillo Armas.

Le 17 mai 1954, le *State Department* annonça qu'une cargaison d'armes tchécoslovaques était arrivée au Guatemala sur un navire sué-

1. Entreprise de « purge » des administrations américaines visant les fonctionnaires suspects d'attaches communistes, dirigée par le sénateur McCarthy. Ses attaques contre l'armée le déconsidérèrent à partir de 1954.

dois. Dulles demanda alors — sans succès — à ses alliés à l'OTAN le droit de visiter leurs navires en haute mer pour éviter de tels envois d'armes. L'argument était que ces armes pourraient être utilisées pour saboter le canal de Panama. Au lieu de hâter la réunion consultative des ministres des Affaires étrangères latino-américains, prévue par la Charte de l'Organisation et demandée par le Nicaragua, les États-Unis préférèrent laisser les événements se développer : le 19 juin, les troupes de Castillo Armas envahirent le Guatemala. Le 27 juin, Arbenz dut démissionner et Peurifoy intervint pour établir un gouvernement provisoire dirigé par le colonel Mouzon, le 29 juin. Mouzon signa le 2 juillet un accord avec Castillo Armas. Les combats avaient été surtout symboliques. Mais l'intervention indirecte des États-Unis paraît certaine.

De plus, les États-Unis agirent pour rendre inefficace l'appel au Conseil de sécurité et Dulles se réjouit publiquement de la défaite du colonel Arbenz.

L'affaire du Costa Rica

L'attitude des États-Unis fut beaucoup plus souple lorsqu'un coup d'État fut organisé contre José Figueras, président du Costa Rica. Ce pays était sans doute le plus démocratique de l'Amérique centrale. De là, dans certains milieux des États-Unis, à l'accuser de laisser trop de liberté aux communistes, il n'y avait évidemment qu'un pas. Avec l'appui de Somoza, président du Nicaragua, un rival de Figueras, le général Guardia, organisa un soulèvement à Costa Rica. Les États-Unis saisirent cette occasion pour démontrer leur fidélité à la politique de bon voisinage. Ils utilisèrent l'Organisation des États américains dont le Conseil autorisa immédiatement l'envoi d'avions au gouvernement légal. Les insurgés étaient moins de mille. Les avions — au nombre de quatre — n'eurent pas à intervenir. Leur vol seul montra aux révoltés que la partie était perdue. Toutefois, une zone neutre fut créée le long de la frontière pour leur permettre de s'échapper.

L'ère des crises (1957-1962)

Tandis que les États-Unis, gouvernés par le président Eisenhower avec John Foster Dulles comme chef du Département d'État, continuaient à pratiquer la politique du *containment*, l'URSS, désormais dirigée par Khrouchtchev, pratiquement débarrassé de ses rivaux, allait se lancer dans des manœuvres hardies, ayant pour but de mesurer la capacité de riposte de l'adversaire. Diverses circonstances contribuent à expliquer les initiatives de Khrouchtchev. D'abord, il est incontestable que l'URSS avait remporté en Hongrie un succès décisif. Mais c'était au détriment de la politique de libéralisation relative que Khrouchtchev avait inaugurée lors du XX^e congrès du Parti communiste de l'Union soviétique.

Dans les conflits mal connus qui se produisaient à l'intérieur du Comité central et du Présidium du Parti, il est probable que Khrouchtchev avait fait des concessions aux partisans de Staline, tel Molotov. Il fut donc amené certainement à raidir son attitude. De son côté, le président Eisenhower, qui, de plus en plus, se présentait au monde comme l'homme de la paix, réduisit le budget militaire américain qui descendait de 46 milliards de dollars en 1954, à 40,6 milliards en 1956. L'aviation, certes, se développait, mais l'armée de terre passa de 1 480 000 hommes à un million. La doctrine stratégique américaine restait fondée sur le principe des « représailles massives » (*massive retaliation*) qui consiste à affirmer

TRAVAIL VOLUMINEUX ET
PRÉPARÉ EN
UN
TRAVAIL

que n'importe quelle agression communiste où qu'elle se produise, susciterait une riposte atomique des États-Unis. Mais au moment même où les États-Unis réduisaient leur budget militaire, l'URSS démontrait qu'elle avait acquis dans le domaine des missiles ou fusées à long rayon d'action, une supériorité momentanée sur son adversaire. Au cours de l'été 1957, elle procéda dans le Pacifique à des essais réussis de fusées intercontinentales. Le 4 octobre, on apprit que les techniciens soviétiques avaient réussi pour la première fois à lancer autour de la terre un satellite artificiel, le *Sputnik*. Tout paraissait indiquer qu'à partir des années soixante, les États-Unis se trouveraient dans une position moins avantageuse par rapport à Moscou. En effet, ils possédaient autour du territoire soviétique des bases de fusées à moyen rayon d'action, mais leur propre territoire, qui jusque-là pouvait être considéré comme invulnérable, allait désormais se trouver à portée des engins soviétiques, dès que ceux-ci seraient opérationnels ; les Américains paraissaient être fort en retard dans la compétition. C'est ce qu'ils avaient appelé le *Missile gap*, source profonde d'inquiétude pour leurs dirigeants.

Khrouchtchev, communiste convaincu et optimiste de tempérament, ne cessait d'annoncer que, sur le plan économique, l'URSS n'était pas loin de rattraper les États-Unis et que dès 1970, elle les dépasserait en matière de production et atteindrait au moins le niveau de vie des Européens occidentaux, en attendant de réaliser vers 1980 l'étape du « Communisme », c'est-à-dire celle où l'abondance de la production permettrait de réaliser l'adage : « À chacun selon ses besoins. » Ainsi, poussé à une attitude plus rigide, confiant dans l'avenir, persuadé de la supériorité soviétique en matière d'armement, Khrouchtchev n'hésita-t-il pas à encourager ou à déclencher des conflits partiels. Il est hors de doute qu'il exclut la guerre totale de ses perspectives, et la meilleure preuve en est qu'à plusieurs reprises, dans ses discours, il évoqua le « bien supérieur de l'humanité » qui interdit à deux camps, même dialectiquement hostiles d'utiliser la guerre atomique pour résoudre leurs différends.

I. Les crises en Asie de 1958 à 1962

L'affaire d'Irak

On se rappelle que le président Eisenhower, après l'affaire de Suez, avait essayé en janvier 1957 de rétablir l'ordre au Moyen-Orient en proposant

aux divers pays une aide importante. Cette doctrine Eisenhower avait largement échoué. L'opinion publique arabe, généralement favorable à Nasser, avait poussé les gouvernements à refuser l'aide américaine. L'Irak, membre du pacte de Bagdad, la Jordanie, gouvernée par le roi Hussein, le Liban dont la population est mi-chrétienne, mi-musulmane, étaient les seuls États arabes du Moyen-Orient à pratiquer une politique favorable aux États-Unis. L'Arabie Saoudite restait relativement proche des Américains par suite de l'importance de la Compagnie pétrolière ARAMCO. L'Égypte, nous l'avons vu, reçut à partir de 1956 des armes venant des pays de l'Est, et l'URSS, pour y étendre son influence, accepta de financer la première puis la deuxième tranche du gigantesque travail que devait constituer le barrage d'Assouan. La Syrie, elle aussi, entretenait avec l'URSS des relations de plus en plus étroites. Elle recevait des armes et envoyait des officiers s'entraîner en Union soviétique et dans les démocraties populaires.

Pour réagir contre ces tendances, Dulles, sous l'influence du diplomate Loy Henderson, essaya de constituer un groupe comprenant la Turquie, membre de l'OTAN, la Jordanie et l'Irak. Les rois de ces deux pays se concertèrent à Ankara avec le Premier ministre turc et s'entendirent à Beyrouth avec le président libanais Chamoun. La Syrie semblait donc encerclée par un groupe d'États sous influence américaine. En fait, l'influence du communisme proprement dit y était fort réduite. La force dominante était celle du Parti socialiste, le Baas, qui préconisait l'unité du monde arabe, en commençant par une fusion entre la Syrie et l'Égypte. En janvier 1958, les officiers syriens proposèrent à Nasser l'union des deux pays, et le 1^{er} février 1958, fut proclamée dans une réunion commune des parlements égyptien et syrien, la République arabe unie (RAU). Cette RAU ne devait durer que jusqu'à l'été 1961, date à laquelle un coup d'État amena la Syrie à faire sécession. L'Égypte devait longtemps garder pour elle-même le titre de République arabe unie.

Mais cette entreprise de 1958 eut des effets immédiats. Au Liban, il y avait des partisans de la République arabe unie et l'agitation y était vive. En Irak, le 14 juillet 1958, une révolte se déclencha contre le roi et contre son Premier ministre pro-occidental Nouri Es Saïd, le roi et sa famille furent tués et un nouveau gouvernement constitué sous les ordres du général Kassem. Les communistes furent libérés de prison ; certains reçurent des emplois importants. Le pacte de Bagdad, alliance indirecte avec

les Occidentaux, fut dénoncé et l'Irak proclama sa neutralité. C'était un dur coup porté à la politique d'Eisenhower et de Dulles.

Ceux-ci réagirent lorsqu'ils virent l'agitation se développer au Liban. Appelés par le président libanais Chamoun, 10 000 soldats américains débarquèrent dans la région de Beyrouth. Agissant ainsi les Américains prétendaient prendre une mesure urgente de sécurité, et ils proposaient que leurs troupes fussent remplacées par une force expéditionnaire des Nations unies. L'arrivée de 10 000 soldats américains dans le Liban et celle de 2 500 parachutistes britanniques, les « diables rouges », à Amman, capitale de la Jordanie, furent accueillies dans le monde entier avec stupeur. Nasser rencontra Khrouchtchev à Moscou et se rendit ensuite à Damas. Il y déclara le 17 juillet : « Le drapeau de la liberté sera prochainement hissé à Alger comme à Beyrouth et à Amman. » L'URSS protesta, demanda aux États-Unis d'évacuer le Liban, aux Britanniques d'évacuer la Jordanie et compara ces interventions dans les affaires intérieures de pays étrangers aux agressions nazies et à l'expédition de Suez. Les neutralistes eux-mêmes et principalement le Premier ministre indien Nehru marquèrent leur désaccord.

En fait, la crise fut de brève durée. Les Anglo-Saxons voulaient qu'elle soit réglée par le Conseil de sécurité des Nations unies. Le général de Gaulle, qui venait d'arriver au pouvoir et qui avait protesté contre l'envoi de troupes américaines dans un pays naguère sous influence française, proposait un sommet à cinq grandes puissances. Khrouchtchev suggérait une réunion à laquelle participeraient tous les États arabes intéressés. En fait, ce que craignait Khrouchtchev, c'était l'invasion de la Syrie et de l'Irak par les troupes américaines. Celle-ci n'eut pas lieu et Khrouchtchev fut suffisamment rassuré pour entreprendre le 31 juillet un voyage à Pékin. Le conflit fut résolu lorsque, le 21 août, aux Nations unies, tous les pays de la Ligue arabe proposèrent une résolution suivant laquelle le Moyen-Orient devait être tenu à l'écart des querelles entre les grands. Cette résolution fut acceptée à l'unanimité y compris la voix d'Israël. Les États-Unis évacuèrent bientôt leurs troupes du Liban et purent constater dans les années suivantes que l'influence communiste en Irak était beaucoup moins forte qu'ils ne l'avaient redouté. Au bout de quelques mois, en effet, le gouvernement irakien emprisonna de nombreux membres du parti communiste. Au total, on peut dire que cette crise avait démontré la volonté américaine de ne voir aucun pays arabe

passer sous influence communiste directe, mais en même temps, la volonté des Arabes de détendre, le cas échéant, leurs liens avec l'Occident. Le neutralisme, l'idée de l'unité arabe y étaient infiniment plus populaires que toute ligue contre le communisme.

Le président Nasser était le champion de la « neutralité positive » qui consiste à promouvoir non seulement en droit, mais également en fait, l'égalité de tous les États et à réclamer une influence croissante de l'Assemblée générale des Nations unies où les petits pays sont représentés et ont la majorité par rapport à celle du Conseil de sécurité dominé par les grandes puissances ayant le droit de veto.

La crise de Formose

La Chine devait panser les blessures de la guerre civile terminée en 1949, ainsi que celles qui résultaient de son intervention en Corée. Elle n'avait pas joué un rôle prédominant dans les relations internationales, à l'exception de la crise de 1954-1955 que nous avons évoquée plus haut¹. En juin 1957, elle avait obtenu de la Russie soviétique la promesse d'une aide technique pour la fabrication d'un arsenal atomique. Cette aide, nous le verrons, lui sera brusquement retirée en 1959. Mais, en 1958, la Chine crut possible d'aller de l'avant. Dans la nuit du 22 au 23 août 1958, l'artillerie communiste chinoise reprit ses bombardements contre les îles côtières nationalistes de Quemoy et Matsu. Cette décision était peut-être la conséquence d'un accord conclu entre Tchang Kai-shek et le gouvernement américain le 7 mai 1957 pour l'installation à Formose de fusées atomiques pouvant atteindre la Chine. Il est fort probable que dans son voyage de juillet 1958 à Pékin, Khrouchtchev avait fortement critiqué les initiatives intérieures chinoises du moment, connues sous le nom de « communes populaires » et de « grand bond en avant ». La première était une collectivisation brutale de l'agriculture, la seconde une tentative que les purs léninistes considéraient comme « aventuriste », de passer directement de la phase de la démocratie populaire à la phase du « communisme » sans la transition du régime « socialiste » où l'inégalité subsiste selon la formule : « À chacun selon ses œuvres. » Comme la Russie soviétique se trouvait encore dans la

1. Voir ci-avant, chap. 3, § III, p. 175 et s.

phase socialiste, elle estimait irréalisable la tentative chinoise. La reprise des bombardements de Quemoy et de Matsu est beaucoup plus probablement une initiative chinoise destinée à faire preuve d'indépendance vis-à-vis de l'URSS qu'une décision prise en commun lors du voyage de Khrouchtchev à Pékin. Les Soviétiques, après quelques jours d'hésitation, soutinrent néanmoins l'initiative chinoise par leur diplomatie et encouragèrent la Chine communiste à revendiquer non seulement les îles côtières, mais également Formose et les Pescadores. Le 19 septembre, Khrouchtchev déclara que si la République populaire chinoise était l'objet d'une attaque nucléaire, l'agresseur subirait sur-le-champ une riposte par les mêmes moyens.

Comme au Moyen-Orient, la crise ne tarda guère à s'apaiser. Les Chinois arrêtaient leurs bombardements, puis, en octobre 1958, décidèrent de les suspendre les jours pairs et de les reprendre les jours impairs. S'était-on approché du risque de la guerre totale ? Foster Dulles le prétendit. Il déclara qu'il était allé jusqu'au bord de la guerre (politique du *brinkmanship*). On constate aussi dans cette affaire quelques signes encore obscurs de différends sinon de querelles entre Moscou et Pékin. On y voit surtout apparaître ce qui devait longtemps rester la règle de la politique chinoise, à savoir la volonté délibérée de ne pas pratiquer avec les « impérialistes » une politique d'apaisement, de conciliation, de détente.

II. La crise de Berlin (1958-1961)

Le déclenchement de la crise

Le statut de Berlin qui datait de 1945 et notamment des accords de Potsdam prévoyait l'existence de trois zones d'occupation occidentales et d'une zone d'occupation soviétique dans l'ancienne capitale allemande. Les trois zones occidentales constituaient au cœur même de la République démocratique allemande communiste une enclave occidentale qui avait pour effet de démontrer constamment le contraste existant entre le haut niveau de vie que l'on atteint dans les pays d'économie libérale et la relative misère des pays communistes. Cette possibilité de comparaison n'était pas seulement théorique ; elle incitait de nombreux habitants de la RDA à profiter de la brèche ouverte dans les frontières du pays à Berlin même pour venir se réfugier à Berlin-Ouest. De là, ils pouvaient par avion se rendre en Occident et en particulier dans le territoire de la République

fédérale allemande. De 1952 à 1961 inclus 2 245 000 réfugiés quittèrent la RDA pour l'Ouest. La population de ce pays, de 18 292 000 habitants en 1949, était tombée à 17 298 000 en 1959. Beaucoup de ces émigrants étaient des hommes et des femmes en âge de travailler, utiles pour l'industrie de l'Allemagne de l'Est et qui la quittaient attirés par l'espoir de la liberté politique et d'un plus haut niveau de vie. Cette circonstance était évidemment irritante au plus haut point pour Walter Ulbricht, principal leader de la RDA.

Le 27 octobre 1958, Ulbricht déclara que les Occidentaux avaient violé les accords de Potsdam en réarmant la République fédérale allemande et que, de ce fait, ils n'avaient plus aucun droit de rester à Berlin qui, une fois réunifiée, devait devenir la capitale de l'Allemagne communiste. Ceci n'était que le préambule de la crise. Elle éclata lorsque le 10 novembre à Moscou, Khrouchtchev prit position pour la thèse est-allemande. Il déclara que le moment était venu de mettre fin au système de l'occupation à Berlin ; « L'Union soviétique transférera à la souveraineté de la République démocratique allemande les fonctions qu'exercent encore à Berlin les organes soviétiques. » De même, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France devraient traiter directement avec la RDA. Or, ils n'avaient pas reconnu l'existence de cet État. S'ils refusaient de négocier avec les agents allemands de l'Est et utilisaient la force pour entrer à Berlin, « nous considérerions qu'il s'agit d'une attaque contre l'URSS et contre les membres du pacte de Varsovie ». Une note soviétique du 27 novembre précisa la nouvelle position de Moscou. L'URSS annonçait qu'elle engagerait des négociations avec la RDA pour lui transférer ses pouvoirs à Berlin. Elle estimait que le retour de Berlin-Ouest à la RDA serait la solution la meilleure ; mais comme il était probable que les Occidentaux ne l'accepteraient pas, l'URSS suggérait la transformation de Berlin-Ouest en une « unité politique indépendante ». Cette ville libre démilitarisée, neutralisée, serait placée sous le contrôle de l'ONU. Un accord conclu avec la RDA permettrait la libre communication de l'extérieur avec Berlin-Ouest. La note ajoutait — et c'est là que la crise prenait un tour grave, — que si dans un délai de six mois, on n'avait pas abouti à la création de la ville libre de Berlin-Ouest, l'Union soviétique signerait une paix séparée avec l'Allemagne de l'Est. Khrouchtchev parlait de « la tumeur cancéreuse » que constituait Berlin-Ouest et déclarait qu'il fallait procéder à une « opération chirurgicale ».

La période de l'ultimatum

Les Occidentaux, et en particulier les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne de l'Ouest, considérèrent aussitôt cette crise comme très sérieuse. Si, au bout de six mois l'URSS signait un traité de paix séparée avec la RDA et confiait à celle-ci le contrôle des voies d'accès à Berlin-Ouest, les Occidentaux se trouveraient obligés soit de négocier leur accès à Berlin avec la RDA, ce qui équivaldrait, en fait, à la reconnaître, soit à utiliser la force pour s'assurer le passage ; mais dans ce cas, l'URSS ayant promis son aide militaire à la RDA c'était le risque de la guerre atomique. La reconnaissance de la RDA était rendue impossible par l'attitude de l'Allemagne de l'Ouest, alliée essentielle du Pacte atlantique, qui se considérait comme l'héritière légitime de l'ensemble de l'Allemagne et aurait vraisemblablement quitté le Pacte atlantique si ses Alliés avaient fait aux Soviétiques la concession qu'ils demandaient.

Mais comment réagir ? Il y eut en fait deux attitudes : les Britanniques pensaient qu'on pouvait faire de multiples concessions qui amèneraient peut-être Khrouchtchev à relâcher la rigueur de son ultimatum. Au contraire, le général de Gaulle et le chancelier Adenauer estimaient qu'il fallait tenir bon et refuser énergiquement tout compromis sur Berlin-Ouest. Il ne faut pas, disait une note française, « négocier sous la menace d'un ultimatum ». Les États-Unis dont le rôle était évidemment décisif, hésitaient entre la méthode de conciliation des Britanniques ou la méthode de fermeté des Franco-Allemands. Le problème concret qui se posait était de savoir si les Américains accepteraient de risquer une guerre nucléaire et, par conséquent, la perte de cent millions d'habitants pour la défense du petit territoire lointain de Berlin-Ouest. Certes, il s'agissait d'un symbole. Berlin-Ouest avait 2 500 000 habitants qui désiraient le maintien de leur statut. Aux élections municipales du 5 décembre 1958, le seul parti favorable aux idées de Khrouchtchev, le Parti socialiste unifié, procommuniste (SED) n'obtint que 1,9 % des voix.

La disparition de l'ultimatum

Si le problème d'une guerre atomique se posait aux Occidentaux il en était évidemment de même pour l'URSS. Si les Occidentaux restaient fermes, celle-ci devait ou bien être acculée à la menace de guerre, ou bien reculer. Dès le début de 1959, le 4 janvier, l'un des membres du bureau politique, Anastase Mikoyan, se rendit aux États-Unis et rencontra J. Foster

Dulles auquel il déclara que le délai de six mois envisagé par Khrouchtchev n'était pas un ultimatum, et n'avait qu'un caractère indicatif. Le Premier Ministre britannique Macmillan se rendit à son tour à Moscou pour tâter le terrain. Quant au général de Gaulle, il maintint sa position intransigeante. Lorsque l'ambassadeur soviétique lui déclara que, sur le problème de Berlin, la France risquait une guerre atomique, le président français, lui répondit : « Eh bien ! Monsieur l'ambassadeur, nous mourons ensemble ». Dulles atteint d'un cancer dut transmettre son poste provisoirement, puis à titre définitif, au sous-secrétaire d'État Christian Herter. Celui-ci se mit d'accord avec les Soviétiques et ses alliés occidentaux pour négocier le problème dans une réunion des quatre ministres des Affaires étrangères, qui se tiendrait à Genève (Gromyko pour l'URSS, Couve de Murville pour la France, Herter pour les États-Unis et Selwyn Lloyd pour le Royaume-Uni). Des observateurs de la République fédérale allemande et de la République démocratique allemande seraient présents. Dulles mourut le 24 mai 1959 pendant cette conférence, et celle-ci fut interrompue de façon que les quatre ministres pussent assister à ses funérailles à Washington. La conférence ne donna aucun résultat, car les thèses des deux camps s'y opposèrent une fois de plus. Les Occidentaux proposaient la réunification de l'Allemagne par des élections libres ; les Soviétiques voulaient qu'elle fût réalisée par des négociations d'État à État entre les deux Allemagnes. Mais si, sur le fond, aucun résultat n'était obtenu, il y en eut un de première importance, sur la forme. Les Soviétiques parurent oublier le délai de six mois et dans une déclaration du 9 juin, omirent de parler d'une paix séparée avec l'Allemagne orientale. La conférence reprit le 13 juillet, toujours sans succès, mais un élément nouveau fut introduit dans le débat par suite d'une initiative du gouvernement américain. Celui-ci invita Khrouchtchev aux États-Unis et le leader soviétique accepta.

Le voyage de Khrouchtchev aux États-Unis

Khrouchtchev se rendit aux États-Unis en septembre 1959. Le moment était bien choisi, car deux jours avant son arrivée, une fusée soviétique avait pour la première fois atteint la lune sur laquelle elle avait déposé le drapeau et les armoiries de l'URSS. Lors d'un toast après un banquet organisé à la Maison-Blanche, Khrouchtchev déclara : « Nous estimons que notre système est le meilleur et vous pensez que le vôtre est le

meilleur ; mais, bien sûr, nous ne devons pas transformer cette querelle en une lutte ouverte... Si nous nous querellons, non seulement nos pays subiront des pertes colossales, mais les autres pays seront aussi entraînés dans l'anéantissement du monde. »

Un voyage fut organisé pour Khrouchtchev à travers les États-Unis. Il y manifesta son caractère primesautier, passant de la plaisanterie à la menace, attaquant les dirigeants syndicalistes, condamnant un spectacle de « French Cancan » qu'on avait organisé pour lui à Hollywood, observant la culture du maïs qu'il voulait développer en Union soviétique, déclarant à Pittsburgh après avoir visité les aciéries : « Je suis venu voir comment vivaient les esclaves du capitalisme. Et bien ! Je dois dire, qu'ils ne vivent pas mal. » L'épisode essentiel fut une rencontre de deux jours avec Eisenhower à Camp David. Eisenhower eut l'imprudence de lui laisser entendre que le statut de Berlin-Ouest n'était pas parfait. Il est probable que Khrouchtchev prit cette parole pour argent comptant et en tira l'espoir qu'une négociation nouvelle pourrait amener la réalisation d'une partie au moins des objectifs soviétiques. Revenu à Moscou, il déclara le 28 septembre que le président Eisenhower était un grand président, et il s'écria « Vive l'amitié soviéto-américaine ! »

La conférence de Paris et son échec

Une des décisions prises par Khrouchtchev et Eisenhower avait été la réunion au début de 1960 d'une nouvelle conférence au sommet, à laquelle ils invitèrent le Britannique Macmillan et le général de Gaulle. Ce dernier fut d'abord réticent, estimant qu'une telle conférence était peu propre à donner des résultats, mais il finit par accepter lorsque Paris fut choisi comme siège de la réunion. Au préalable, Khrouchtchev devait rendre visite au président français à Paris. Ce voyage eut lieu au milieu de mars, et la conférence au sommet fut convoquée pour le 16 mai 1960. La conférence de Paris fut un échec total. Khrouchtchev atterrit à Orly le 14 mai et déclara : « Le gouvernement soviétique fera tout pour que la conférence aboutisse. » Mais dès le lendemain 15 mai, il confia au général de Gaulle que, pour que la conférence se réunisse, il exigeait d'abord des excuses du gouvernement américain pour une affaire d'espionnage. L'aviation américaine envoyait en effet de temps en temps des avions espions dits U 2 volant à très haute altitude au-dessus du territoire soviétique. Le 1^{er} mai, deux de ces avions furent portés manquants et l'un

d'entre eux fut abattu par l'aviation soviétique. Le pilote Francis Gary Powers fut fait prisonnier par les Russes et ceux-ci purent étudier l'avion qui, de toute évidence, était conçu pour l'espionnage. Lorsque le 16 mai, les quatre Grands se réunirent à l'Élysée, Khrouchtchev renouvela sa demande d'excuses, de châtement pour les coupables, de promesse que de tels vols ne se reproduiraient pas et il s'adressa à Eisenhower en des termes injurieux. Il proposa l'ajournement de la conférence pour six à huit mois. Eisenhower se contenta de promettre la suspension des vols pendant la durée de sa présidence qui devait prendre fin en janvier 1961, mais il ne voulut pas aller au-delà. Malgré les efforts de conciliation du général de Gaulle, la conférence fut interrompue avant d'avoir pratiquement commencé, et les quatre Grands se séparèrent.

On s'est demandé pourquoi Khrouchtchev avait agi ainsi. Il est probable que l'affaire de l'U 2 ne fut pour lui qu'un prétexte. Ayant cru après la rencontre de Camp David que les Américains feraient des concessions, il s'était progressivement rendu compte qu'il n'en serait rien. Dans ces conditions, la conférence n'avait plus, à ses yeux, aucune signification. Il valait mieux l'interrompre avant qu'elle eût commencé et choisir à cet effet un bon prétexte. L'U 2 avait fourni ce bon prétexte.

Le mur de Berlin

À partir de l'échec de la conférence de Paris en mai 1960, la situation fut à nouveau tendue. Khrouchtchev repara de temps à autre de l'éventualité d'un traité séparé de l'URSS avec la RDA, puis se rendit à New York en septembre 1960 pour assister à l'Assemblée générale des Nations unies et il y prononça des réquisitoires extrêmement violents contre les États-Unis qui, à son avis, substituaient au droit international le brigandage et la perfidie. Le 12 octobre, le délégué américain et le délégué philippin ayant parlé de la nécessité de libérer tous les peuples, y compris ceux qui vivaient à l'intérieur du rideau de fer, Khrouchtchev protesta de façon singulière. Il se déchaussa et frappa son pupitre de son soulier, à la grande stupeur des participants à l'Assemblée générale. Il déclara néanmoins qu'il ne voulait pas la guerre. Pour lui, c'est de compétition économique qu'il s'agissait, compétition dont l'URSS sortirait victorieuse. « Selon nos calculs, dit-il le 22 octobre, nous dépasserons les États-Unis pour la bataille essentielle de la production par habitant en 1970, c'est-à-dire dans dix ans. D'après les calculs de nos économistes, en 1980, nous produirons

par habitant beaucoup plus que les États-Unis d'Amérique. En 1965, nous produirons par habitant, autant et même plus d'articles de consommation que les pays européens ». Il ne prévoyait pas l'énorme expansion économique qui devait se manifester aux États-Unis et en Europe occidentale dans les années soixante. Néanmoins, l'atmosphère semblait s'alourdir.

C'est alors qu'une solution fut trouvée au problème de Berlin, probablement sous la pression du leader allemand de l'Est Walter Ulbricht. Dans la nuit du 12 au 13 août 1961, la limite entre le secteur soviétique et les trois secteurs occidentaux fut barrée et les autorités est-allemandes commencèrent la construction d'un mur garni de fils de fer barbelés. Il s'agissait là d'une initiative tout à fait spectaculaire. Certes, il y avait pour la propagande communiste un évident danger à agir ainsi. Cette atteinte à la liberté individuelle, aboutissant à la séparation de nombreuses familles, devait indisposer une grande partie de l'opinion publique mondiale. On parla du « mur de la honte ». Mais sur le plan pratique, le mur de Berlin, impliquant l'impossibilité totale pour les Berlinoises de l'Est de se rendre à l'Ouest, arrêta le drainage de population dont nous avons parlé plus haut, lequel était particulièrement nuisible à l'économie est-allemande. Certes, de nombreux individus tentèrent par tous les moyens de franchir le mur ; quelques-uns réussirent, d'autres y perdirent la vie. En fait, l'émigration était stoppée. Le 13 août, les pays membres du pacte de Varsovie déclarèrent qu'ils approuvaient la décision de la RDA. Depuis cette date, les Soviétiques ont mis une sourdine à la proposition qu'ils avaient faite en 1958 de changer le statut de Berlin-Ouest, et ils ne parlèrent plus guère, sauf épisodiquement, d'un traité de paix séparé avec la RDA. Malgré les difficultés occasionnées parfois par les autorités est-allemandes pour la circulation sur les voies d'accès à Berlin-Est, malgré les menaces qui pèsent sur la circulation aérienne lors de grandes manœuvres des troupes est-allemandes, on peut considérer que la crise de Berlin prit fin en août 1961.

III. Les crises cubaines de 1961 et 1962 et la fin de la guerre froide

Les crises affectant les relations entre les deux superpuissances s'étaient déroulées à la fin des années cinquante à proximité de la zone d'influence soviétique. L'affaire de Cuba démontra que cette condition géographique

n'était plus aussi astreignante que par le passé. La révolution cubaine qui se déroula indépendamment de toute action d'envergure de la politique soviétique, allait progressivement constituer dans la zone d'influence américaine un « État socialiste » avec lequel les États-Unis entretiendraient des relations de plus en plus mauvaises. Le gouvernement soviétique profitera de conditions politiques qu'il n'avait pas créées et Cuba deviendra pendant tout le début des années soixante, l'un des foyers du grand conflit.

La révolution cubaine

L'île de Cuba, ancienne colonie espagnole, indépendante depuis 1898, avait subi au cours de son histoire les effets de l'influence politique et économique des Américains. Ceux-ci y avaient gardé une base à Guantanamo. Ils avaient entre 1903 et 1934 exercé un véritable protectorat sur la grande île. Surtout la dépendance économique de Cuba à l'égard des États-Unis était étroite. Cuba était l'un des pays les moins pauvres de l'Amérique latine, du moins si l'on tient compte du revenu moyen par habitant. En fait, le secteur agricole, groupant 43 % de la population, avait un revenu moyen extrêmement bas, et le chômage y était répandu. En 1959, il y avait un milliard de dollars de capitaux américains investis. Les Américains contrôlaient 40 % de la production du sucre qui représentait 80 % de l'exportation cubaine. Ils possédaient plus de la moitié des actions de chemin de fer, électricité et téléphone. La prépondérance du sucre dans les exportations cubaines mettait ce pays à la merci des États-Unis ; si ceux-ci arrêtaient leurs importations de sucre cubain, c'était la ruine. Un diplomate américain n'avait pas hésité à dire en 1960 que, à Cuba, l'ambassadeur des États-Unis était plus puissant que le président cubain lui-même.

De 1934 à 1958, la vie politique cubaine fut dominée par la personnalité du colonel Batista. Celui-ci, conservateur, fut président de 1940 à 1944, revint au pouvoir en 1952 par un coup d'État et établit une véritable dictature qui, jusqu'à 1958, exerça son pouvoir par la force et fit plusieurs milliers de victimes. Le mécontentement d'une large partie de la population contre Batista, était extrême, et ce mécontentement s'étendait de Batista au gouvernement de Washington qui était accusé de le protéger.

En 1952, immédiatement après le coup d'État de Batista, un jeune avocat, Fidel Castro, entama une lutte armée contre le régime au pouvoir.

Le 26 juillet 1953, avec une centaine de partisans pour la plupart étudiants, il se lança à l'attaque de la caserne de Moncada. Cette attaque échoua. La répression fut violente. Castro, amnistié en mai 1955, se réfugia au Mexique, y recruta de nouveaux partisans parmi lesquels Che Guevara. Il donna à son entreprise le nom de « Mouvement du 26 juillet », date de l'attaque manquée contre la caserne de Moncada. Le 2 décembre 1956, avec 80 partisans qui s'étaient entraînés à la guérilla, Castro débarqua à Cuba. Il échoua presque totalement et s'enfuit avec 11 survivants dans la montagne de la Sierra Maestra. Pendant les deux années suivantes, il développa à partir de cette région un mouvement de partisans. Au début de 1958, le Département d'État cessa d'envoyer des armes à Batista, considérant qu'il valait mieux pour les États-Unis ne pas se compromettre avec les régimes dictatoriaux de l'Amérique latine. Mais l'ambassadeur américain à La Havane, Earl Smith, continua à préconiser le soutien à Batista et obtint le maintien d'instructeurs militaires des États-Unis dans son armée. Beaucoup d'industriels américains approuvaient la politique d'Earl Smith. Dans les derniers mois de 1958, Castro et ses partisans lancèrent à partir de leur montagne une offensive qui n'allait pas tarder à être victorieuse. L'armée de Batista se désagrègeait. Dans la nuit du 31 décembre 1958 au 1^{er} janvier 1959, Batista s'enfuit de La Havane ; Castro proclama président un ancien magistrat, Manuel Urrutia, décida la grève générale et la continuation de la lutte armée. Il entra à La Havane, une semaine plus tard, à la tête d'une colonne motorisée. Le nouveau régime fut immédiatement reconnu par les États-Unis. Le 10 janvier 1959, Earl Smith démissionna et fut remplacé comme ambassadeur par un diplomate de carrière Philip Bonsal. Dans les débuts du régime castriste, l'opinion publique et le gouvernement américain paraissaient être favorables à Castro.

La rupture entre Cuba et les États-Unis

Castro ne désirait pas rompre avec son puissant voisin du Nord, mais l'un des points de son programme était de se dégager de l'emprise économique américaine. Quoiqu'il en ait dit plus tard, il ne semble pas qu'au début Castro ait été marxiste. Ses sentiments étaient ardemment nationalistes et son idéologie sociale restait hésitante. L'opinion publique américaine se détourna de lui lorsqu'il autorisa le Parti communiste cubain et qu'il réagit brutalement contre les partisans de Batista. La dictature de

anche qu'il établit apparut, aux yeux des Américains, comme plus dieuse encore que la dictature réactionnaire de son prédécesseur. On a ndance aux États-Unis à considérer comme communistes tous ceux qui ont hostiles à la libre entreprise, et puisque d'importants capitaux améri- cains se trouvaient menacés par le régime nouveau, de fortes pressions exercèrent auprès du président Eisenhower pour qu'il prît des mesures e représailles à l'encontre de Castro. En avril 1959, celui-ci fit un voyage Washington, mais ne fut pas reçu par le président Eisenhower. Les relations étaient encore acceptables. Castro déclara que les libertés seraient respectées y compris celle de la presse et que les investissements américains seraient garantis. Mais inversement, il annonça qu'il n'y aurait as d'élection avant la mise en œuvre du programme révolutionnaire. eut-être, Castro espérait-il à ce moment-là une aide financière améri- aine ; peut-être fut-il déçu de ne pas l'obtenir. Il avait par ailleurs à arbitrer entre les modérés et les révolutionnaires, et pour un temps, il semblait pencher pour les modérés. Mais il évolua très rapidement vers ne attitude plus radicale. Le 17 mai, il annonça une réforme agraire prévoyant un partage des terres, y compris celles de quelques grandes ompagnies américaines telle l'*United Fruit Company* qui possédait envi- on 136 000 hectares. En juillet 1959, la police découvrit un complot rganisé par le major Diaz Lanz commandant l'armée cubaine. Il s'enfuit ux États-Unis avec l'aide du FBI et dénonça une infiltration communiste ans les forces armées cubaines. Diaz Lanz déclara au Sénat américain ue Cuba était en passe de devenir un satellite soviétique.

Dès l'été 1959, la tension entre Washington et La Havane devint extrême. Les réfugiés cubains, en particulier Diaz Lanz, organisèrent des raids aériens à partir d'aérodromes de Floride. Le 31 octobre, un de ces raids fit plusieurs morts à La Havane. Castro accusa les États-Unis d'orga- niser ces attaques. Il se rapprocha de l'URSS et signa avec ce pays un premier accord commercial. L'orientation de Fidel Castro vers le marxisme s'accusa à partir d'octobre 1959. Il élimina les modérés des postes importants, accrut les pouvoirs de son frère Raoul et du spécialiste de la guérilla, Che Guevara. Il attaqua les États-Unis avec violence dans ses discours. Il signa le 13 février 1960 un accord commercial important avec le Soviétique Mikoyan, prévoyant l'achat par l'Union soviétique de millions de tonnes de sucre cubain dans les cinq années à venir et octroi d'un crédit de 100 millions de dollars. Puis, il confisqua les entre-

prises américaines à partir de mars 1960. Les États-Unis prirent des mesures de rétorsion, bloquèrent l'entrée de produits cubains et, le 17 mars 1960, Eisenhower autorisa l'entraînement d'exilés cubains qui promettaient de renverser le gouvernement de Fidel Castro. Cette politique avait l'appui du vice-président Richard Nixon et du chef du FBI. J.E. Hoover ainsi que de l'ancien ambassadeur Earl Smith. Le gouvernement des États-Unis arrêta toute aide financière à Cuba. Le 8 mai 1960, Cuba rétablit des relations diplomatiques avec l'Union soviétique. Le 3 juillet de la même année, le Congrès supprima les importations de sucre cubain. Bref, de part et d'autre, des mesures de caractère économique et politique ne cessaient d'intensifier la querelle. Pour les Américains, l'espoir existait que les pressions économiques aboutiraient à la chute de Castro. Il n'en fut rien. Elles eurent au contraire pour effet de provoquer l'amertume et de développer le mouvement de nationalisation des entreprises américaines. L'URSS proclama son amitié à l'égard de Cuba et annonça, dans les termes les plus vagues que, si Cuba était menacée, Moscou envisageait d'utiliser pour la protéger des fusées atomiques. Le 3 juillet 1960, Che Guevara annonça que Cuba faisait désormais partie du « camp socialiste » aux côtés de l'URSS et de la Chine communiste avec laquelle un accord venait d'être signé.

Le point final de cette évolution fut marqué par la décision de Castro de se considérer comme un communiste. Il développa des mouvements de guérillas en Amérique latine « Nous promettons, dit-il, de faire de notre pays l'exemple qui convertira la cordillère des Andes en Sierra Maestra du continent américain. »

La préparation d'une intervention à Cuba

Nous avons vu que le président Eisenhower avait autorisé des exilés cubains à s'entraîner pour une éventuelle invasion de la grande île. C'était la politique du FBI. Lorsque le 21 janvier 1961, le nouveau président démocrate John F. Kennedy prit le pouvoir, sa position à l'égard de Cuba n'était pas assurée. Pendant sa campagne électorale, pour gagner les voix des anticommunistes, il avait déclaré qu'il n'était pas hostile à l'idée d'une invasion de Cuba. Il laissa se poursuivre les efforts du FBI et de la CIA consistant à aider les exilés cubains à préparer une expédition militaire. Un Front révolutionnaire démocratique fut créé sous la direction d'exilés bourgeois, libéraux en particulier. À ces libéraux, la CIA n'hésita pas à

adjoindre des partisans de Batista ; l'argent destiné à ces futurs guérilleros paraît avoir été fourni par certaines grandes compagnies américaines. Allen Dulles, directeur de la CIA, informa le président Kennedy de ces projets. Kennedy était un libéral, mais il était hanté par l'idée que l'abandon du projet ne fût interprété en Amérique latine comme le signe d'une désignation américaine à voir un pays latino-américain passer sous l'emprise communiste. Les experts de la CIA ne cessaient de lui affirmer que les masses de la population paysanne cubaine étaient violemment hostiles à Castro et accueilleraient avec enthousiasme l'invasion des exilés. Le Pentagone partageait cette opinion. Une invasion par des Cubains paraissait avoir l'avantage de laisser officiellement les États-Unis en dehors de l'affaire. Mais bien entendu, rien n'était possible sans armes américaines, instructeurs américains, complicités de toutes sortes du gouvernement américain. Parmi les personnes informées de ce projet, il y avait quelques opposants libéraux tel le sénateur Fulbright. Mais le 5 avril 1961, le président Kennedy donna son accord définitif au projet de la CIA. Il essaya seulement d'éliminer les partisans de Batista. Un Conseil révolutionnaire cubain fut constitué sous la présidence de José Miro Cardona. Le but, une fois l'invasion réussie, était d'établir un régime libéral et modéré hostile au communisme. Kennedy fit savoir à ce Conseil révolutionnaire qu'en aucun cas les forces américaines n'interviendraient ; mais le Conseil ne crut pas à la véracité des propos de Kennedy, et fut persuadé que les Américains seraient obligés d'intervenir. Dans le plan final, au lieu de débarquer à proximité de la région de l'Escambray, où existaient quelques maquis anticastristes, on décida de fixer le débarquement à la baie des Cochons, séparée de l'Escambray par 80 km de marécages.

L'affaire de la baie des Cochons

L'opération commença le 15 avril 1961 avec un bombardement opéré par des B 26 de l'armée américaine camouflés en avions cubains et pilotés par des exilés. Le but était de détruire l'aviation castriste ; mais celle-ci fut peu touchée. Deux jours après, le 17 avril, le débarquement eut lieu dans la baie des Cochons. Ce fut un véritable désastre. En deux jours, la défaite était consommée. Les exilés cubains furent arrêtés sur les plages. Contrairement aux affirmations de la CIA, la population paysanne leur était hostile. Le 19 avril, les dirigeants exilés cubains demandèrent une inter-

vention directe des États-Unis ; Kennedy refusa. Seuls quelques avions de la Marine américaine protégèrent les envahisseurs contre l'aviation de Castro et des navires de guerre américains s'efforcèrent de recueillir les survivants, mais presque tous les agresseurs furent faits prisonniers par les forces castristes. Certes, il n'y avait pas eu une intervention américaine directe ; mais aux yeux du monde entier, la responsabilité des Américains et notamment du président Kennedy était éclatante. C'était pour lui un terrible échec. Le principal responsable était le chef de la CIA, Allen Dulles, qu'il remplaça immédiatement. Pour le prestige des États-Unis, le coup était rude. La démonstration était faite que Castro disposait d'un fort appui populaire. Pour les États latino-américains, toujours hostiles aux interventions des États-Unis dans leurs affaires, il s'agissait là d'une opération inadmissible. Pour Castro, c'était l'occasion de raidir sa position. Dès le 1^{er} mai, il annonça que Cuba adopterait bientôt une Constitution socialiste. Le 26 juillet, il créa un parti unique résultant d'une fusion entre les communistes, le mouvement du 26 juillet et quelques autres groupes révolutionnaires. Le 2 décembre 1961, il annonça dans un grand discours qu'il s'était définitivement rallié au marxisme-léninisme.

L'alliance pour le progrès

À partir de l'affaire de la baie des Cochons, Kennedy décida de pratiquer une politique plus prudente. Le but essentiel à ses yeux était d'empêcher une subversion communiste de type castriste de se développer dans l'hémisphère occidental. À cet effet, il fallait d'abord isoler Cuba, et renforcer les régimes anticommunistes des autres pays latino-américains. Tel fut l'objet de deux conférences interaméricaines qui se réunirent à Punta del Este en Uruguay. À la première conférence de Punta del Este, en août 1961, les États-Unis promirent de fournir aux Latino-Américains une aide massive : chaque année, un milliard de dollars de fonds publics auxquels, espérait-on, s'ajouterait un autre milliard de dollars d'investissements privés. Ce système d'aide collective fut appelé Alliance pour le Progrès. Celle-ci devait, dès ses débuts, se heurter à d'immenses difficultés : réduction des crédits publics par le Congrès, réticence surtout des capitaux privés à s'investir en Amérique latine. À la deuxième conférence de Punta del Este en janvier 1962, le nouveau secrétaire d'État américain Dean Rusk, demanda l'exclusion de Cuba de l'Organisation des États américains, car, disait-il, le régime cubain était totalitaire et incompatible

avec les principes démocratiques de l'Organisation. La proposition de Dean Rusk fut adoptée par 14 voix seulement sur 21. La majorité excluait « l'actuel gouvernement marxiste-léniniste de Cuba ». Les principaux États de l'Amérique latine : Argentine, Brésil, Chili et Mexique avaient voté contre la proposition des États-Unis. Castro riposta en appelant l'Amérique latine entière à la lutte contre l'impérialisme américain (février 1962).

Toutefois, malgré l'accroissement des achats et des fournitures soviétiques, Cuba se trouvait isolée du reste du monde.

Les débuts de l'intervention soviétique

Après l'affaire de la baie des Cochons, beaucoup d'Américains se demandaient s'il n'était pas nécessaire d'en finir avec le régime castriste. Ceci ne paraissait possible que par une invasion militaire. Or celle-ci était rendue dangereuse par la promesse d'aide du gouvernement soviétique. Aussi, il ne semble pas que le président Kennedy ait été tenté de préparer une invasion, sauf dans le cas, d'ailleurs improbable, où une révolution populaire se déclencherait contre Castro et où les Soviétiques aideraient ce dernier à l'écraser. Lors d'un sondage d'opinion fait au cours de l'été 1962, 61 % des Américains interrogés estimèrent qu'une opération contre Cuba provoquerait une guerre avec l'URSS, et 69 % se déclarèrent hostiles à une telle intervention. Kennedy refusait même de pratiquer un blocus de Cuba. Certes, il y avait un embargo américain, c'est-à-dire que les produits américains n'étaient plus exportés vers Cuba, mais le blocus signifiait que des navires de guerre empêcheraient le ravitaillement de Cuba par d'autres pays. Or, le blocus est un acte de guerre, et les risques d'une intervention soviétique seraient presque aussi grands que dans le cas d'une invasion.

Castro, lui, croyait l'invasion menaçante. Certaines mesures américaines accentuaient son inquiétude : surveillance de Cuba par les avions espions U 2, rappel de 150 000 réservistes, autorisation aux exilés cubains de s'engager dans l'armée américaine, grandes manœuvres américaines dans les Caraïbes. Finalement, le 3 octobre 1962, une résolution conjointe des deux Chambres du Congrès de Washington rappela que les États-Unis restaient fidèles à la doctrine de Monroe qui consiste à interdire toute intervention de pays non américains dans les affaires américaines. Le Congrès envisageait au besoin d'utiliser la force pour empêcher une

action subversive ou agressive dans l'hémisphère occidental. Quotidiennement, la presse américaine publiait sur Cuba des articles violemment hostiles. Aussi, Castro réclama-t-il une protection soviétique plus efficace. Dans l'été 1962 Raoul Castro et Che Guevara se rendirent à Moscou. Ils demandèrent à l'Union soviétique de prendre des mesures qui mettraient Cuba à l'abri de « l'agression américaine ». Khrouchtchev accepta. Des techniciens soviétiques et du matériel arrivèrent donc à Cuba et des travaux furent secrètement entrepris pour la construction de bases de missiles.

La décision du président Kennedy

C'est le 16 octobre 1962, à la suite d'une reconnaissance opérée le 14 octobre par un avion U 2, que Kennedy fut informé de l'entreprise soviétique. Des photos montraient clairement qu'il y avait sur le territoire cubain des rampes de lancement de fusées en cours de construction. Un communiqué soviéto-cubain du 2 septembre 1962 avait annoncé que l'Union soviétique fournirait des armes et des instructeurs militaires à Cuba, mais on avait espéré qu'il ne s'agirait pas d'armes offensives. Khrouchtchev, pour sa part, avait déclaré le 6 septembre 1962 : « Rien ne sera entrepris avant les élections américaines qui pourraient compliquer la situation internationale et aggraver la tension entre nos deux pays. » Cela apparaissait comme la promesse plus ou moins nette de ne pas procéder à une action hostile.

Le président Kennedy se trouvait en face d'une des décisions les plus graves de sa carrière. Cette décision, il la prit entre le 16 et 22 octobre, date à laquelle il en fit publiquement l'annonce. Entouré d'un très petit nombre de conseillers et d'experts dont les réunions étaient soigneusement dissimulées aux journalistes, affectant, malgré son angoisse, un visage souriant, Kennedy devait résoudre un certain nombre de problèmes dont dépendaient la paix et peut-être la survie du monde. Quel était le but des Soviétiques ? Obliger les Américains à intervenir contre Cuba en leur tendant un piège et soulever ainsi contre eux l'opinion mondiale ? Obliger les États-Unis à s'engager dans un « marchandage planétaire » où, en échange du retrait des fusées de Cuba, les Américains seraient obligés de faire des concessions majeures à Berlin, ou de retirer leurs fusées de Turquie ? Ou finalement, chercher à mesurer la volonté de riposte des Américains ? Quoi qu'il en soit, le président Kennedy était résolu à

appliquer une politique de fermeté ; ayant échoué à la baie des Cochons, il ne pouvait plus admettre un nouveau recul. Mais une décision de fermeté impliquait le risque de déclenchement d'une guerre atomique. Pour la première fois dans l'histoire du monde d'après-guerre, on était en quelque sorte au pied du mur. Ni les Américains, ni les Soviétiques n'avaient jusqu'alors laissé les choses aller jusqu'à un point où une décision de fermeté impliquerait une possible escalade.

Restait à savoir en quoi consisterait cette politique de fermeté. On pouvait envahir Cuba avec des forces armées, ce qui permettrait d'éliminer les missiles et les techniciens soviétiques et même le gouvernement communiste que beaucoup d'Américains considéraient comme une menace directe. Mais une intervention n'impliquait-elle pas à coup sûr les représailles atomiques soviétiques annoncées par Khrouchtchev ? Une seconde solution serait de ne pas envahir Cuba, mais de détruire les rampes de lancement par des bombardements aériens. La difficulté était que ces bombardements n'auraient pas une efficacité totale et que les risques d'une intervention soviétique seraient presque aussi grands puisqu'il s'agirait d'une intervention militaire. L'idée du bombardement, acceptée d'abord par la majorité des conseillers de Kennedy, était repoussée par son frère Robert Kennedy et par le sous-secrétaire d'État George Ball. Celui-ci introduisit l'argument supplémentaire qu'un tel bombardement par surprise rappellerait trop fâcheusement l'attaque japonaise sur Pearl Harbor, et que l'impression produite sur l'Amérique latine serait détestable. Une troisième solution était d'établir autour de Cuba un blocus partiel qui aurait pour objet d'empêcher l'arrivée à Cuba de l'armement atomique soviétique. En même temps, on lancerait un ultimatum exigeant des Soviétiques qu'ils renoncent à construire leurs rampes de lancement. Les informations reçues à Washington montraient que les cargos soviétiques, peut-être escortés de sous-marins, faisaient alors route vers Cuba. Or, sur le plan local, la marine jouissait dans la mer des Caraïbes d'une supériorité incontestable. L'avantage de cette solution était que l'initiative de déclencher ou non le pire appartiendrait aux Soviétiques. Les navires américains se trouvant sur la route des cargos, il s'agirait de savoir si les Soviétiques ordonneraient à ceux-ci de poursuivre leur route et par conséquent de risquer la destruction ou même feraient attaquer les navires américains par leurs sous-marins. Il était plus probable que les Soviétiques, confrontés à une décision dramatique, accepte-

raient de laisser visiter leurs bateaux ou même cesseraient de faire route vers Cuba. Ainsi, l'attitude américaine serait-elle défensive. La seule exigence des Américains serait le retrait des armes offensives soviétiques. Finalement, les membres du *National Security Council* qui entouraient le président (le secrétaire d'État Dean Rusk, le sous-secrétaire George Ball, le secrétaire à la Défense McNamara, l'assistant secrétaire à la Défense Paul Nitze, le président des *Joint Chiefs of Staff*, le général Maxwell Taylor, le directeur de la CIA, George McCone, le ministre de la Justice Robert Kennedy, le secrétaire au Trésor Douglas Dillon, les conseillers de la Maison-Blanche Theodore Sorensen et McGeorge Bundy et des personnalités telles que Dean Acheson et Adlai Stevenson), se rallièrent à cette troisième solution. Le lundi 22 octobre, Kennedy consulta quelques autres personnalités et notamment les anciens présidents Hoover, Truman et Eisenhower.

L'annonce de la décision

Le 22 octobre à 7 heures du soir, Kennedy prononça une allocution télévisée d'une importance capitale : « Le gouvernement, comme promis, a maintenu la surveillance la plus étroite sur les réalisations militaires soviétiques dans l'île de Cuba. La semaine dernière, des preuves irréfutables ont établi le fait qu'une série de missiles offensifs est en cours de construction dans cette île prisonnière. Le but de cette base ne peut être autre que de fournir une force militaire contre l'hémisphère occidental... La transformation rapide de Cuba en une importante base stratégique par la présence de ces armes à longue portée et évidemment offensives pour la destruction massive constitue une menace explicite contre la paix et la sécurité de toutes les Amériques... Cette décision soudaine et secrète d'établir des armes stratégiques pour la première fois en dehors du territoire soviétique est un changement du *statu quo* délibérément provocateur et injustifié que notre pays ne peut accepter si nous voulons que notre courage et nos engagements puissent à l'avenir être considérés comme dignes de foi par nos amis ou nos ennemis... Nous ne courons pas prématurément sans nécessité les risques d'une guerre mondiale dans laquelle les fruits de la victoire seraient cendres dans notre bouche, mais nous ne reculerons pas face à ce risque à tout moment où il faudra l'envisager. »

Le président Kennedy communiqua les détails de sa décision concernant le blocus et de son ultimatum d'abord à ses principaux alliés, puis au gouvernement soviétique. Il reçut l'appui entier de Macmillan pour le Royaume-Uni, du général de Gaulle pour la France ; il informa aussi l'Organisation des États américains et les Nations unies. Les photos prises par les avions U 2 furent publiées dans le monde entier. Un sondage montra que 84 % des Américains se déclaraient en faveur de la politique du blocus et approuvaient la décision de Kennedy ; 4 % seulement la désapprouvaient.

La décision de Khrouchtchev

Les Chinois avaient naguère déclaré que « le tigre américain était un tigre de papier ». Khrouchtchev, qui connaissait mieux ses adversaires avait rétorqué que « ce tigre de papier avait des dents atomiques ». La démonstration en était faite. Khrouchtchev était parfaitement conscient des dangers effroyables d'une guerre atomique et il paraît avoir été ému par la décision américaine. Un échange de correspondance directe s'engagea aussitôt entre Kennedy et Khrouchtchev. Les cargos soviétiques reçurent l'ordre de faire demi-tour dans l'Atlantique. Aucun contact n'eut lieu entre eux et la flotte américaine. Le 26 octobre, Khrouchtchev proposa, par un intermédiaire officieux, un règlement de conflit aux conditions suivantes : l'Union soviétique retirerait ses missiles sous le contrôle d'observateurs des Nations unies et s'engagerait à ne pas les réintroduire en territoire cubain. En échange, les Américains prendraient l'engagement de ne pas chercher à envahir Cuba. De la sorte l'URSS ne perdrait pas la face puisque, au moins officiellement, la construction des rampes à Cuba n'avait d'autre but que de protéger ce petit pays contre une éventuelle invasion de son puissant voisin américain. Ce même jour 26 octobre, Khrouchtchev écrivit à Kennedy une lettre émue dans laquelle il déclara que le seul objectif des missiles soviétiques avait été d'assurer la protection de Cuba. Kennedy approuva d'emblée le règlement de la crise sur la base des propositions soviétiques ; aussitôt, Khrouchtchev annonça qu'il acceptait les contre-propositions de Kennedy.

Le règlement du conflit

Dès lors la paix était sauvée. Le 28 octobre, Khrouchtchev déclara que, vu l'engagement américain de ne pas envahir Cuba « les motifs qui nous ont

poussés à accorder cette aide disparaissent ». Toute la difficulté allait désormais provenir de Castro. Face à l'énorme danger qui menaçait le monde, les États-Unis et l'Union soviétique avaient cédé à la tentation de discuter des affaires entre eux, et n'avaient pas cherché à consulter Castro. Celui-ci protesta avec vigueur : une nouvelle fois, dit-il, les grandes puissances avaient conclu un accord concernant un petit pays sans tenir compte de celui-ci. Il estimait que Khrouchtchev l'avait insulté. Il refusa catégoriquement que les observateurs des Nations unies pénétrent en territoire cubain, car ce serait une humiliation. Il posa à sa coopération cinq conditions préalables :

- cessation du blocus économique ;
- cessation des activités subversives de parachutage, de débarquement d'armes, d'infiltration d'espions et de saboteurs ;
- cessation des attaques pirates menées par des avions à partir des bases américaines.
- cessation des violations de l'espace aérien cubain par des avions américains ;
- retrait des Américains de la base navale de Guantanamo.

Les États-Unis refusèrent de prendre en considération ces conditions posées par Castro, et Khrouchtchev se trouva fort embarrassé par la violente résistance de son allié. On était dans l'impasse. C'est seulement le 19 novembre, après onze jours de négociation avec le leader soviétique Mikoyan envoyé à Cuba, que Castro se laissa persuader d'accepter le démantèlement des 42 rampes de lancement soviétique et le départ des avions *Iliouchine 28*. Mais il refusait toujours la venue d'observateurs des Nations unies. Dans ces conditions, le gouvernement américain déclara qu'il poursuivrait sa surveillance aérienne et retira sa promesse de non-invasion. En définitive, le jour du départ de Mikoyan, Castro accepta les principes de l'inspection sur place par les observateurs de l'ONU. Les Américains, même s'ils avaient retiré leur promesse de non-intervention, entendaient en fait la maintenir, et le régime de Castro s'en trouva finalement renforcé. Toutefois, une tension, par moment violente, s'était développée entre l'URSS et Cuba.

Au total, les États-Unis avaient eu gain de cause sur l'essentiel et leur prestige s'en trouva considérablement renforcé notamment en Amérique latine. Mais ceci n'est qu'un aspect secondaire de la question. La crise des missiles de Cuba est probablement la date la plus importante de l'histoire

diplomatie mondiale depuis 1945. Le président Kennedy avait démontré sa force de caractère et son habileté en même temps que sa volonté pacifique. Il était le seul homme d'État depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale à avoir accepté le risque suprême au nom de la menace qui pesait sur son pays. L'extraordinaire popularité dont il va jouir dans le monde entier, et qui se manifestera au moment de sa mort tragique le 6 novembre 1963, même dans les pays et les milieux communistes, tient essentiellement de cette attitude à la fois énergique et souple dans l'affaire de Cuba. D'autre part, la théorie de la dissuasion était restée jusqu'alors dans le domaine de la doctrine. Voici qu'elle venait d'être expérimentée dans les faits. Depuis le 22 octobre 1962, le monde n'a connu aucune autre crise impliquant l'éventualité d'une escalade nucléaire.

L'affaire des missiles de Cuba tendit à convaincre les dirigeants américains de la validité de leur nouvelle stratégie nucléaire. Celle-ci, élaborée dès 1961 par le secrétaire à la Défense Robert McNamara, a reçu le nom de « dissuasion graduée ». Au lieu des « représailles massives », préconisées à l'époque républicaine, et qui aboutissaient à cette conclusion absurde qu'une agression même mineure ne susciterait qu'une seule forme de représailles, à savoir l'attaque atomique, l'idée de McNamara et de ses conseillers est que l'on peut graduer l'escalade. Cela signifie qu'à une attaque par des armes conventionnelles, on peut riposter avec des armes conventionnelles ; si l'adversaire utilise des armes atomiques tactiques, on pourra riposter avec des armes semblables ; à une explosion de bombes atomiques stratégiques, on répondra par une explosion de même nature. On essaierait à chacun des degrés de cette escalade d'obtenir de l'adversaire qu'il s'arrête. Alors qu'il paraîtrait démesuré de risquer la vie de cent millions d'hommes en cas d'invasion d'un quartier à Berlin-Ouest par l'adversaire, une riposte de moindre ampleur devenait désormais possible. Tout le problème était de savoir si l'escalade pourrait être arrêtée. Il semble que les Soviétiques aient longuement douté de cette possibilité. Toutefois, la création d'un moyen de communication directe entre Washington et Moscou, le « télétype rouge », paraît indiquer qu'elle n'est pas exclue. La dissuasion graduée suppose des frais beaucoup plus élevés, et les budgets militaires américains qui étaient descendus jusqu'aux environs de 40 milliards de dollars en 1956, vont s'accroître considérablement à l'époque du président Kennedy et surtout de son

successeur Johnson pour atteindre et finalement dépasser les 75 milliards de dollars annuels (encore rattachés à l'or).

IV. Les débuts de la tension soviéto-chinoise

L'ère des bonnes relations apparentes 1949-1957

La conquête du pouvoir par les communistes en Chine en 1949 avait été un événement considérable dans l'histoire des relations entre pays capitalistes et communistes. Brusquement, un État de plus de 600 millions d'habitants basculait d'un camp vers l'autre. Si l'on se fiait à la doctrine marxiste-léniniste selon laquelle il ne peut y avoir de contradiction entre pays socialistes, c'était là un renforcement considérable du communisme dans le monde. En fait, nous l'avons vu, le voyage de Mao Zedong à Moscou en 1950, l'accord sino-soviétique du 14 février 1950 pouvaient apparaître comme le signe de l'appartenance chinoise au camp soviétique. La méfiance que Staline avait toujours manifestée à l'égard du communisme chinois paraissait avoir disparu. Même après la mort de Staline, le premier voyage de Khrouchtchev en Chine en octobre 1954 et les accords du 12 octobre de la même année prévoyant le retour à la Chine des compagnies mixtes sino-soviétiques créées en 1950 et 1951 semblaient attester l'excellence des rapports entre les deux grands pays socialistes. En 1956, les Chinois apprécèrent fort peu la condamnation de Staline prononcée par Khrouchtchev lors du XX^e congrès du Parti communiste de l'Union soviétique. Cette condamnation avait été portée sans que les « partis frères » eussent été consultés. Et Mao Zedong fit savoir aux Soviétiques que « les mérites de Staline l'emportent sur ses erreurs ». Mais tout ceci n'était pas public. Simplement le 5 avril 1956, peu après la clôture du XX^e congrès, le *Quotidien du Peuple* de Pékin avait publié un article portant sur Staline un jugement beaucoup plus favorable que celui de Khrouchtchev. La querelle ne paraissait pas bien sérieuse. En octobre et novembre 1956, le Parti chinois avait approuvé l'attitude de l'URSS face à la « contre-révolution hongroise ». Dans un voyage à Moscou, parlant à des étudiants chinois le 17 novembre 1957, Mao Zedong déclarait : « les forces de l'impérialisme ont une tête, c'est l'Amérique ; notre camp socialiste doit aussi avoir une tête, et cette tête est l'Union soviétique... Le fait que les représentants des partis communistes et ouvriers soient venus cette fois à Moscou pour participer à la célébration du

e anniversaire de la grande révolution d'Octobre est un événement de grande portée qui manifeste l'unité des États socialistes, l'Union soviétique en tête et l'unité des partis communistes du monde entier avec le Parti communiste de l'Union soviétique en tant que centre. »

La crise cachée

Dans tout conflit entre États socialistes, il y a toujours deux plans : celui de la doctrine et celui des faits. Après une période de pause, de 1953 au début de 1958, Mao Zedong avait lancé la Chine dans une immense expérience, celle de la « révolution permanente » qui se manifesta par la création des « communes populaires » et par le « grand bond en avant » dont nous avons déjà parlé. Cette expérience devait largement échouer, être mise en sourdine à partir de 1960 en conséquence des mauvaises récoltes des années 1959 et 1960. Toutefois, les Soviétiques observaient ces expériences de façon très critique. La Chine osait se lancer dans une voie d'édification du socialisme totalement différente de celle qu'avait poursuivie l'Union soviétique. Cela n'indiquait-il pas que le Parti communiste chinois rejetait de plus en plus la tutelle du Parti communiste soviétique ?

À partir de 1958, Khrouchtchev et les dirigeants soviétiques commencèrent de façon voilée à condamner le système chinois des « communes populaires » et du « grand bond en avant ». À vouloir forcer les étapes, la Chine se lançait en fait dans des voies réactionnaires. En novembre 1957, lors d'une conférence des partis communistes réunis à Moscou, peu après le triomphe spatial du *Sputnik*, la déclaration commune avait précisé que « l'impérialisme américain était l'ennemi des peuples du monde entier ». Mais après les crises de 1958 au Liban et dans le détroit de Formose, Khrouchtchev semblait évoluer vers l'idée qu'une entente avec Washington était possible. Au contraire, la Chine accentuait sa volonté de pratiquer une politique intolérante à l'égard des pays capitalistes. Mao Zedong abandonnait en décembre 1958 la direction de l'État et gardait seulement la direction du parti. En avril 1959, Liou Chao-chi devenait président de la République. Les partisans de l'alliance soviétique étaient peu à peu éliminés. C'est ainsi que le ministre de la Défense Peng Teh-houai fut remplacé par le général Lin Piao, stratège de la guerre des partisans, hostile à la « coexistence pacifique » avec l'impérialisme américain.

C'est dans l'été 1959 que la tension s'accrut brusquement. Nous avons vu qu'en octobre 1957, les Soviétiques avaient entrepris d'aider la Chine à se constituer un armement nucléaire. Or le 20 juin 1959, les Soviétiques firent savoir aux Chinois qu'ils ne fourniraient pas de modèle de bombe atomique. Le 9 septembre 1959, l'agence Tass publia un communiqué sur les incidents armés qui venaient de se produire à la frontière entre la Chine et l'Inde. La Chine avait réannexé et occupé le Tibet en 1950, et l'Inde avait accepté cette solution sans enthousiasme. Le régime communiste avait été instauré au Tibet, ce qui suscitait des résistances croissantes dans la population bouddhiste et notamment parmi les moines. Le Dalai-Lama, chef religieux du Tibet, prit la tête de cette résistance tandis que son rival traditionnel le Pantchen Lama, chef religieux de Tachilumbo, soutenait le parti chinois. Le 17 mars 1959, une révolte armée éclata au Tibet. Les Chinois réussirent à la réprimer. Le Dalai-Lama s'enfuit et se réfugia en Inde. Nehru accusa les Chinois d'avoir violé les accords sino-indiens, et de nombreux incidents eurent lieu sur la frontière entre l'Inde et la Chine au cours de l'été. Or, à la grande indignation des Chinois, l'URSS prit nettement le parti de l'Inde et, le 12 septembre, signa avec ce pays un accord affectant un crédit de 1,5 milliard de roubles à la réalisation du cinquième plan quinquennal indien. D'une part, la Chine pouvait se plaindre de ne jamais avoir reçu, elle, État socialiste, une aide aussi considérable provenant de l'URSS ; d'autre part le soutien à l'Inde apparaissait comme un acte d'hostilité. Le voyage que fit Khrouchtchev à Pékin dans l'automne 1959 pour la célébration du 10^e anniversaire de la République populaire chinoise n'apaisa pas le conflit. En juillet 1960, une nouvelle décision de Moscou amplifia la crise. L'URSS décida de rappeler les milliers d'experts qu'elle avait envoyés en Chine pour aider ce pays à constituer une industrie moderne dans le cadre de son deuxième plan quinquennal (1958-1962). Ces mesures avaient-elles pour but d'exercer une pression sur la Chine et d'amener le Parti communiste chinois à plus de docilité à l'égard du parti soviétique ? Ou bien étaient-elles prises parce que les Soviétiques craignaient de plus en plus le développement de la puissance militaire chinoise ? Il est difficile d'y répondre. Toutefois, comme ces discussions étaient encore secrètes, une tentative fut faite en novembre 1960 pour essayer de raffermir les liens entre partis communistes du monde entier. Une conférence de 81 partis communistes se réunit à Moscou et travailla pendant un mois. Les discussions y furent certaine-

ment très ardentes. Les délégués chinois y furent mis en minorité. Cependant, la conférence se termina par un texte adopté à l'unanimité. On ne pouvait obtenir l'unanimité qu'en condamnant solennellement l'« impérialisme américain », « rempart principal de la réaction mondiale... ennemi des peuples du monde entier ». La déclaration des 81 partis soutenait qu'il y avait deux dangers principaux pour le mouvement communiste international, celui du « révisionnisme » dont on accusait les communistes yougoslaves et celui du « dogmatisme » consistant à sacrifier la réalité à une fautive interprétation de la doctrine.

Mais cette motion de compromis n'aboutit qu'à un seul résultat. De plus en plus, les Chinois se mirent à considérer les Soviétiques comme des révisionnistes et les Soviétiques, les Chinois comme des dogmatistes. Par ailleurs, quelle attitude convenait-il d'observer à l'égard de l'impérialisme américain ? Khrouchtchev, nous l'avons vu, renonçait à la guerre totale pour réaliser la victoire du « camp socialiste » sur le « camp impérialiste ». Au contraire les Chinois, sans désirer cette guerre, la considéraient comme éventuellement possible. Certains dirigeants chinois allaient jusqu'à dire qu'avec sa population désormais proche de 700 millions d'habitants, la Chine était le seul pays du monde à pouvoir supporter une guerre atomique en conservant assez de forces pour procéder ultérieurement à la conquête du monde ravagé.

L'affaire d'Albanie

C'est à propos du plus petit des pays communistes européens que la crise, jusqu'alors secrète, allait s'étaler au grand jour. Le leader communiste albanais Enver Hodja, craignant une absorption d'une partie de son pays par la Yougoslavie voisine, avait approuvé avec enthousiasme la condamnation de Tito par Staline en juin 1948. Inversement, le rapprochement entre l'URSS et la Yougoslavie (mai 1955) lui parut désastreux. Les efforts accomplis par Khrouchtchev pour aboutir à un rapprochement entre l'Albanie et la Yougoslavie furent vains. Enver Hodja ne cessait d'accuser les Yougoslaves d'attitudes « chauvines » et « antimarxistes ». En mai 1958, il qualifia les Yougoslaves de « traîtres au marxisme-léninisme » et de « laquais de l'impérialisme ». Khrouchtchev se rendit en Albanie en mai 1959 et y resta onze jours. Mais il ne réussit pas à rétablir de bonnes relations.

La méfiance de l'URSS à l'égard de l'Albanie se manifesta alors de façon décisive. En mai 1960, les 8 sous-marins soviétiques et leurs navires d'escorte installés à la base de Valona en Albanie furent expulsés et regagnèrent l'URSS par le détroit de Gibraltar et la mer Baltique. En janvier 1961, les envois de matériel soviétique destinés à l'équipement de l'Albanie furent interrompus. Quelques jours après, l'ambassade soviétique annonça le retrait des experts pétroliers russes. C'était la rupture. L'Albanie se sentait isolée ; il était normal qu'elle cherchât des appuis ; elle les trouva auprès de la Chine.

La rupture déclarée lors du XXII^e congrès

Le XXII^e congrès du Parti communiste de l'Union soviétique se tint à Moscou en octobre 1961. Son importance est considérable non seulement sur le plan de la politique intérieure soviétique, mais aussi sur celui de la politique extérieure. Jamais on n'avait vu un pareil nombre de partis communistes étrangers représentés. Dans la liste officielle, figuraient d'abord les 10 partis communistes du « camp socialiste », le parti chinois en tête ; l'Albanie n'avait pas été invitée. Étaient ensuite énumérés 45 grands partis avec d'abord le Parti communiste français, puis le Parti communiste italien, en troisième lieu celui de Cuba, puis le Parti communiste indonésien. Venaient enfin 22 autres partis simplement mentionnés par Khrouchtchev, ce qui semblait traduire soit un statut inférieur, soit l'exiguïté du pays où ils opéraient, soit le caractère très limité de leurs effectifs. On peut constater aussi un progrès considérable dans le nombre des délégations du Tiers Monde. 24 délégations étaient venues d'Amérique latine contre 11 en 1956, 7 d'Asie contre 3 en 1956, 8 pour les pays Arabes contre 2 en 1956. L'Afrique noire totalement absente lors du XX^e congrès était représentée par deux partis (Union sud-africaine et île de la Réunion).

Quoique le Parti communiste chinois figurât en tête, deux aspects de la déclaration de Khrouchtchev étaient propres à susciter son mécontentement : d'abord le renouvellement, public cette fois, des attaques contre Staline. On accusa l'ancien dictateur non seulement d'avoir développé à l'excès le culte de la personnalité mais encore d'avoir abandonné les principes du léninisme et surtout d'avoir, lors des fameuses purges qu'il avait organisées, perpétré des crimes atroces. Le Congrès décida de retirer du mausolée de la place Rouge le corps momifié de Staline et d'y laisser

seulement celui de Lénine. Simultanément, Khrouchtchev s'en prit à un groupe antiparti » dont les leaders étaient Molotov, Kaganovich, Malenkov et Vorochilov. Ce groupe antiparti était celui des staliniens favorables à une politique dure à l'égard des États-Unis. Or, leur attitude était précisément la même que celle des communistes chinois, lesquels, nous l'avons vu, n'avaient jamais accepté de condamner Staline.

La seconde attitude de Khrouchtchev propre à mécontenter les Chinois fut la condamnation de l'Albanie. Dans son rapport du 17 octobre il accusa les communistes albanais de « vues erronées » et leur demanda de revenir sur la voie de l'unité et de la coopération étroite dans la famille fraternelle de l'entente socialiste ». En attaquant l'Albanie, Khrouchtchev visait également la Chine. Aussi, dès le 19 octobre, le principal délégué chinois Chou En-lai répondit-il condamnant la méthode employée par Khrouchtchev : au lieu de dénoncer publiquement les dirigeants albanais, il aurait dû s'efforcer par des négociations d'aboutir à une entente. Le 27 octobre, Khrouchtchev répondit et mentionna à mots couverts la collusion entre la Chine et l'Albanie : « Si les camarades chinois veulent faire des efforts pour normaliser les rapports du Parti du travail albanais avec les partis frères, il est peu probable que l'on puisse trouver quelqu'un qui pourrait mieux contribuer à la solution de cette tâche. » Mais le 31 octobre 1961, le *Quotidien du Peuple* de Pékin publia intégralement un éditorial du journal communiste albanais intitulé : « Une politique extérieure toujours liée au marxisme-léninisme, celle du Parti du travail albanais ». Ainsi les Chinois estimaient-ils que, dans le conflit entre les communistes soviétiques et les communistes albanais, c'étaient les Albanais qui avaient gardé la pureté de la doctrine marxiste-léniniste. Autrement dit, ils attaquaient la doctrine des communistes soviétiques. D'ailleurs, le 13 janvier 1962, un accord fut signé à Pékin entre la Chine et l'Albanie promettant à ce pays une aide économique considérable : fournitures de blé, octroi de crédits, envoi d'experts techniques.

La crise s'amplifie

En avril et mai 1962, des incidents de frontières se produisirent entre l'URSS et la Chine. La frontière sino-soviétique se déploie en Asie centrale et orientale sur plus de 7 000 km ; c'est la plus longue du monde entre deux États. Si ceux-ci sont hostiles, elle constitue une zone rêvée pour les incidents. En octobre 1962, lors de l'affaire des fusées soviétiques

à Cuba, la Chine désapprouva le recul soviétique. Au même moment, les opérations militaires reprirent entre la Chine et l'Inde. La frontière entre les deux pays avait été fixée le long de la ligne des crêtes de l'Himalaya à l'époque de l'emprise britannique sur l'Inde. C'était la « ligne Mac-Mahon ». Mais, la Chine n'acceptait pas la ligne Mac Mahon ; elle estimait avoir des droits sur une partie des populations du versant sud de l'Himalaya, lesquelles, à la différence des populations des plaines, sont de race jaune et généralement bouddhistes. Les Chinois réussirent à faire franchir l'Himalaya par des troupes importantes et remportèrent un succès militaire évident. Ils acceptèrent d'ailleurs très vite de signer une trêve, leur seul but, semble-t-il, ayant été d'obliger les Indiens à entamer une négociation sur la frontière commune. Or, dans cette entreprise, l'URSS soutint l'Inde et lui fournit du matériel de guerre. C'est en répondant aux accusations chinoises contre la prétendue reculade soviétique à Cuba que Khrouchtchev déclara en décembre 1962 devant le Soviet suprême, en présence de Tito, que le « tigre de papier » américain, avait « des dents atomiques ». Il accusa les Chinois de tolérer « que certains de leurs territoires demeurent occupés par l'étranger » (Hong-Kong). « La crise de Cuba, déclara-t-il, a montré que le dogmatisme constitue maintenant le danger principal ». Dans le langage communiste, cela signifiait que le danger ne venait plus du révisionnisme yougoslave, mais de l'attitude intransigeante des dirigeants chinois.

La crise, maintenant publique, allait prendre une allure extrêmement vive. À la fin de février et au début de mars 1963, le *Quotidien du Peuple* de Pékin publia quatre articles violemment hostiles à Khrouchtchev. Le 15 juin, l'ambassadeur de Chine à Moscou remit aux dirigeants soviétiques une lettre en 25 points énumérant toutes les questions sur lesquelles le Parti communiste chinois refusait toute concession au Parti communiste soviétique. Il n'y a pas, dit la lettre, de parti supérieur, de nation supérieure dans le camp socialiste. Les Soviétiques pratiquent une politique de trahison de la révolution mondiale. Ils ont renoncé à de nombreux principes marxistes-léninistes et, ce qui est le pire, à la révolution mondiale. Comme la plupart des partis communistes de l'Ouest et du Tiers Monde restaient fidèles à Moscou, les Chinois lancèrent un véritable appel à la révolte au sein de ces partis communistes. Ainsi, côte à côte avec les partis communistes prosoviétiques, existeraient dans le monde des partis communistes prochinois qui seraient les véritables détenteurs

du pur marxisme-léninisme. Dans un texte publié le 14 juillet 1964 à Pékin, sous le titre « le pseudo-communisme de Khrouchtchev et les leçons historiques qu'il donne au monde », les communistes chinois accusèrent Khrouchtchev d'être révisionniste. « Le communisme de Khrouchtchev est dans son essence une variante du socialisme bourgeois. »

Ainsi un phénomène nouveau se produisait dans l'histoire du monde, la rupture entre les deux plus grands États socialistes. L'un, l'URSS, possède une formidable puissance militaire. La Chine en est encore loin. Toutefois, c'est en octobre 1964 qu'explosera sa première bombe atomique expérimentale et en 1967 qu'aura lieu sa première explosion thermo-nucléaire. Dans le conflit soviéto-chinois, on voit apparaître d'abord de profondes dissensions sur le plan idéologique, sur l'interprétation du marxisme-léninisme quant aux procédés que doit employer le communisme pour développer son action. La querelle idéologique porte aussi sur la possibilité d'une coexistence pacifique avec l'Occident admise par l'URSS et rejetée par la Chine, sur l'idée de la révolution mondiale que l'URSS souhaite pacifique, prenant la forme d'une compétition économique, et que la Chine voudrait violente, acceptant même en dernier ressort une guerre totale. À la compétition doctrinale, se superpose un conflit de puissances à l'intérieur du camp socialiste. Qui dominera le communisme mondial ? Mao Zedong acceptait que ce fût le communisme soviétique à l'époque de Staline. Après la mort de Staline, il estime qu'il est devenu le plus grand penseur marxiste-léniniste et qu'il n'y a aucune raison pour garder aux Soviétiques un privilège dans la direction du mouvement. Enfin, un conflit d'État à État fait son apparition prenant la forme la plus dramatique possible, celle de querelles concernant les frontières, d'incidents armés et, nous le verrons plus tard, de revendications territoriales chinoises.

V. La décolonisation de l'Afrique et la fin de la guerre d'Algérie

Avant 1957, il y a encore très peu de pays indépendants en Afrique. Outre l'Éthiopie et le Liberia dont nous avons déjà parlé ainsi que l'Afrique du Sud, Dominion britannique, qui d'ailleurs quittera bientôt le Commonwealth à cause du système d'*apartheid* (ségrégation) qui y est prati-

qué, les seuls pays devenus récemment indépendants se trouvent en Afrique du Nord : Égypte, Libye, Maroc et Tunisie. Pourtant, de 1957 à 1962, en l'espace de cinq ans, presque toute l'Afrique va sortir du statut colonial. Ce phénomène est lié certainement à la volonté de tous les nouveaux États d'accélérer l'indépendance des territoires encore soumis à une domination coloniale. Le symbole de ce mouvement a été la conférence de Bandoeng de 1955 que nous avons étudiée ci-dessus. Par ailleurs, en 1955, les deux plus grandes puissances mondiales, ont l'une et l'autre, pour des raisons différentes, décidé d'intensifier leur action en faveur de la décolonisation. Pour bien comprendre ce mouvement qui est l'un des phénomènes les plus importants des relations internationales après la Seconde Guerre mondiale, il nous faut distinguer la décolonisation de l'Afrique noire anglaise, de l'Afrique noire française, du Congo belge et de l'Algérie.

La décolonisation de l'Afrique noire anglaise

Les Anglais, qui n'ont jamais pratiqué une politique d'assimilation, ont entrepris la décolonisation territoire par territoire, mais en suivant en gros le même processus. Du statut de « colonies de la Couronne » administrées directement, elles passaient à celui de colonies à gouvernement responsable pourvues d'une législature et gérant leurs propres finances ; puis, elles devenaient colonies à *self-government* beaucoup plus autonomes. Ainsi, les Britanniques procédaient-ils par étape en utilisant au maximum la négociation sous le contrôle du *Colonial Office* de Londres et par l'intermédiaire de Commissions royales d'enquête chargées de recueillir les vœux de la population.

La première colonie britannique africaine à devenir indépendante, fut la Côte de l'Or (*Gold Coast*) où un mouvement nationaliste très ardent fut créé en 1947 : l'*United Gold Coast Convention* dont le secrétaire général était un instituteur catholique : Kwame N'Krumah. Il fut arrêté, ce qui, par un processus bien connu, accrut considérablement son prestige. Une fois libéré, il fonda, en juin 1949, le *Convention People Party* qui organisa une propagande efficace pour l'indépendance. En 1950, une nouvelle Constitution fut promulguée donnant pratiquement à la Gold Coast le *self-government*. Aux élections générales de 1951, le parti de N'Krumah fut vainqueur et celui-ci devint le premier chef du gouvernement. Malgré la résistance de divers groupements régionaux, d'un parti musulman tradi-

nationaliste, de plusieurs tribus et de quelques membres de la haute bourgeoisie hostile aux tendances marxistes de la CPP, le *Colonial Office* accorda l'indépendance le 6 mars 1957 à la Gold Coast qui prit le nom de Ghana. La partie britannique du Togo lui fut immédiatement incorporée.

Le Nigeria, la plus vaste des colonies africaines après le Congo, était encore plus divisé sur le plan des races, des langues (248 dialectes) et des religions. En 1944 fut créé un parti nationaliste dont le chef était Nandi Azikiwe. Un système du *self-government* fut accordé en 1951, puis en 1954, une Constitution de type fédéral. Le Nigeria devint indépendant le 1^{er} octobre 1960, au sein du Commonwealth britannique. Azikiwe devint le premier Gouverneur général au nom de l'Angleterre. La Sierra Leone, autre colonie britannique de l'Ouest africain, reçut son indépendance le 27 avril 1961.

En Afrique orientale, les colonies britanniques étaient divisées en quatre territoires moins évolués que ceux d'Afrique occidentale : Tanganyika, Kenya, Ouganda, Zanzibar. La majorité était noire, mais il y avait également des colons européens et des marchands arabes ou indiens, particulièrement sur les côtes de l'océan Indien. Le Tanganyika, ancienne colonie allemande, puis mandat, puis *trusteeship* britannique vit aussi apparaître en 1944 un parti nationaliste populaire : la *Tanganyika African National Union* (TANU), dirigée par Julius Nyerere. Un gouvernement responsable y fut institué en 1960. La même année, des élections générales eurent lieu et grâce au TANU purent être considérées comme un plébiscite en faveur de l'émancipation totale. L'indépendance fut proclamée le 28 décembre 1961 dans le cadre du Commonwealth, Nyerere étant Premier ministre.

Au Kenya, la décolonisation fut beaucoup plus difficile. Les cinquantièmes du territoire sont désertiques. La partie utilisable est disputée entre 6 millions d'Africains, 150 000 Indiens, 50 000 Arabes et plusieurs dizaines de milliers de colons britanniques, lesquels possédaient les meilleures terres. Le leader du nationalisme au Kenya fut Jomo Kenyatta, ancien employé, étudiant à la *London School of Economics* et à l'université de Moscou. Il fonda en 1947 la *Kenya African Union* parti populaire qui groupa bientôt beaucoup d'adhérents. Parallèlement à ce parti et parfois en complicité avec lui, se développa le mouvement Mau-Mau. C'était une société secrète, politique et religieuse qui voulait obtenir l'indépendance, la reprise des terres aux Blancs et l'abolition du christianisme. Sa

méthode était celle des attentats terroristes. En octobre 1952, le gouvernement britannique décida d'arrêter les principaux chefs des Mau-Mau, et également Kenyatta et les membres de sa *Kenya African Union*. La révolte dura jusqu'en 1955. En 1958, une nouvelle Constitution fut accordée par les Anglais. En 1960, un nouveau parti fut créé et placé sous la présidence de Kenyatta, la *Kenya African National Union* (KANU). Aux élections de février 1961, le KANU l'emporta sur les partis soutenus par les Anglais. En janvier 1962, Kenyatta fut libéré. Une conférence constitutionnelle se réunit à Londres. Aux élections de mai 1963, le KANU ayant remporté 75 % des sièges, l'indépendance fut accordée pour le 12 décembre.

L'Ouganda était constituée par une colonie et par de petits royaumes dont le plus important était le Buganda. L'indépendance fut proclamée après que les Anglais eurent, non sans peine, convaincu les petits souverains de s'intégrer dans le futur État. L'Ouganda entra le 9 décembre 1962 dans le Commonwealth comme pays indépendant.

L'île de Zanzibar présente une situation particulière. Il y a un peu plus de 75 % d'Africains, mais aussi des Arabes, des Indiens, des Comoriens, des Portugais de Goa, des Européens, et des Somalis. En 1960, dans une atmosphère de désordre, les Anglais accordèrent à Zanzibar un gouvernement responsable. Aux élections de janvier 1961, les sièges se partagèrent également entre le *Zanzibar Nationalist Party* essentiellement dominé par les Arabes, soutenu par l'Égypte, la gauche britannique, la gauche communiste et le Ghana, et l'*Afro-Shierazi Party* dominé par les Africains, beaucoup plus modéré, soutenu par le Tanganyka et son Premier ministre Nyerere. Malgré cette division, lors d'une conférence constitutionnelle, il fut décidé que Zanzibar obtiendrait l'autonomie interne au milieu de 1963 et l'indépendance à la fin de la même année. Un mois après l'indépendance, le 12 janvier 1964, une révolution menée par des éléments d'extrême gauche, presque tous formés à Cuba, renversa le gouvernement arabe soutenu par les Indiens, au profit des Africains. Plusieurs milliers d'Arabes furent massacrés. Le chef de la révolution, l'Ougandais John Okello, institua un Conseil de la révolution soutenu par les prochinois. Le nouveau régime fut aussitôt reconnu par les pays de l'Est qui envoyèrent des professeurs, des médecins, y construisirent une station de radio, un port, des hôpitaux. Le 22 avril 1964, une République du Tanganyka et de Zanzibar fut constituée qui prit le 29 septembre

suivant le nom de République unie de Tanzanie. Elle était présidée par Julius Nyerere et avait deux vice-présidents, l'un au Tanganyka, l'autre à Zanzibar ; c'est une sorte d'État double où d'ailleurs les relations entre les deux parties ne sont pas toujours excellentes. Zanzibar est l'un des points de l'Afrique où l'influence communiste était devenue très importante, déchirée toutefois entre communisme chinois, communisme soviétique et communisme cubain. Le problème qui subsiste est celui des Arabes et des Indiens qui détiennent les leviers du commerce et que les Africains d'extrême gauche considèrent comme un des principaux obstacles au progrès.

Dans l'Afrique du Sud-Est, outre l'Union sud-africaine, indépendante dans le cadre du Commonwealth depuis 1910 et qui quitta le Commonwealth en 1961, les possessions britanniques comprenaient trois territoires : Rhodésie du Sud, Rhodésie du Nord et Nyassaland. La Rhodésie du Sud avait en 1952 une population de 1 720 000 Africains et 157 000 Européens, soit près de 10 %, situation très comparable à celle de l'Algérie. La Rhodésie du Nord et le Nyassaland étaient des protectorats où la proportion des Blancs était beaucoup moins forte. Les Britanniques cherchèrent à maintenir l'union entre ces trois territoires et constituèrent en 1953 une Fédération d'Afrique centrale. Le but du *Colonial Office* était de réduire l'influence des partisans du pouvoir des Blancs et de l'apartheid qui subissaient l'influence de l'Union sud-africaine. Mais dans la Fédération, les Noirs n'avaient que 6 représentants sur 35 députés à l'Assemblée fédérale. Les nationalistes pensaient qu'il fallait accroître l'influence africaine sur la politique. En 1957, ils entreprirent la lutte non seulement contre les Blancs, mais également contre la Fédération, et il y eut des incidents sanglants. Le gouvernement britannique commença à douter de la viabilité de la Fédération dont les Africains réclamaient la dissolution mais dont le Premier ministre Roy Welensky cherchait à maintenir les liens. Le Nyassaland fut le premier à quitter la Fédération, sous la direction d'un parti nationaliste avec à sa tête Hastings Banda. Celui-ci constitua un gouvernement purement noir et en février 1963, le Nyassaland devint indépendant. Plus grave fut la sécession de la Rhodésie du Nord riche en mines de cuivre. Le parti nationaliste de Kaunda suscita une vive agitation contre la Fédération. En septembre 1962 le *Colonial Office* dut accepter un compromis et des élections assurèrent une majorité aux partis africains. Aussitôt Kaunda obtint du Conseil législatif un vote

en faveur du retrait de la Rhodésie du Nord de la Fédération. La Rhodésie du Sud était beaucoup plus largement sous l'influence des Blancs. Une Constitution de 1901 permettait aux Noirs d'entrer à l'Assemblée mais en minorité. Un référendum, où presque seuls les Blancs avaient été admis à voter, fut organisé et une Constitution donnant aux Blancs un pouvoir dominant fut adoptée. Aux élections de décembre 1962, les modérés furent battus par le Front rhodésien d'extrême droite. Le nouveau gouvernement fit voter des lois de répression et assigna les principaux leaders africains à la résidence forcée. Depuis avril 1964, le gouvernement de Rhodésie du Sud resta dans les mains de Jan Smith qui finit par décréter par un geste unilatéral et sans l'accord de la Grande-Bretagne l'indépendance du pays. Un grave conflit s'instaura entre la Rhodésie du Sud d'une part, le Royaume-Uni et tous les autres membres du Commonwealth d'autre part, soutenus par la plupart des pays africains. Ainsi la Fédération d'Afrique centrale avait éclaté et la Rhodésie du Sud s'alignait sur le système de gouvernement blanc et de ségrégation de l'Union sud-africaine. Le Nyasaland devint complètement indépendant le 1^{er} juillet 1964 sous le nom de Malawy. La Rhodésie du Nord devint la République de Zambie. Le blocus instauré par les Britanniques et de nombreux pays africains à l'encontre de la Rhodésie du Sud, n'avait pas affecté la volonté de ce pays d'y maintenir la domination des Blancs et elle devait proclamer la république au début de 1970.

La décolonisation de l'Afrique noire française jusqu'en 1958

Elle se fit par un processus totalement différent de celui qu'avaient adopté les Britanniques. Au lieu d'agir cas par cas et empiriquement, les Français assurèrent avec plus ou moins de bonne volonté une évolution des territoires africains vers l'indépendance en suivant des normes générales.

D'après la Constitution d'octobre 1946, toutes les anciennes colonies d'Afrique noire et de Madagascar devinrent des territoires d'outre-mer. Quant aux mandats du Cameroun et du Togo, ils devenaient des *trusteeships* des Nations unies confiés à la France et dépendant assez largement du Conseil de tutelle des Nations unies. Dans tous les territoires d'outre-mer les Africains devenaient citoyens français. Ils élisaient des représentants à l'Assemblée nationale française et au Conseil de la République. Mais, en fait, le nombre de ces représentants par rapport à la population était beaucoup plus faible que pour les députés français pro-

ement dits, et il était impensable d'assurer une proportionnalité égale, étant donné la division des partis français, aurait donné aux députés noirs un véritable arbitrage du gouvernement de la France. Ainsi, il ne s'agissait que d'une assimilation très incomplète.

De 1946 à 1958, il faut distinguer trois groupes de territoires : Madagascar, les territoires d'outre-mer d'Afrique occidentale et d'Afrique équatoriale et enfin les anciens mandats du Togo et du Cameroun.

Madagascar fut agitée par une violente révolte en 1947. La répression fut extrêmement brutale. À partir de cette date, l'influence y fut exercée par des modérés, mais ceux-ci aspiraient à l'indépendance. En AOF et en AEF, les dirigeants noirs adhèrent d'abord aux partis métropolitains ainsi qu'aux syndicats métropolitains. Mais, conscients de leur originalité, ils en vinrent rapidement à créer leurs organismes politiques propres. Le principal, le Rassemblement démocratique africain (RDA), fut créé en octobre 1946 et présidé par l'Ivoirien Houphouët Boigny. Il commença par s'associer au parti communiste, beaucoup plus favorable à l'autonomie des colonies que les autres partis. Puis, jugeant que cette alliance était plus compromettante qu'utile, en octobre 1950, il rompit avec les communistes et s'apparenta à un parti centriste, l'UDSR, dirigé par René Pleven. D'autres Africains, membres du parti socialiste, tels que Lamine Diouye et Léopold Senghor, avaient adhéré au parti socialiste SFIO. Ils s'en détachèrent en 1948 et Senghor finit par rejoindre un autre groupe de députés africains fondé par le Dahoméen Apithy : les Indépendants d'outre-mer dont l'organe d'expression était la revue *Présence africaine*. En 1953, ils lancèrent l'idée d'une République fédérale africaine dans le cadre de l'Union française. Il y avait donc en Afrique française deux grandes tendances : celle des IOM, favorable à un système fédéral et à de grands regroupements, celle du RDA, beaucoup moins fédéraliste, hostile à une emprise de Dakar. Quoique leurs pressions fussent quelque peu divergentes, elles tendaient l'une et l'autre à plus d'autonomie. Après les élections de 1956, le gouvernement français, sous l'impulsion du ministre de la France d'outre-mer, le socialiste Gaston Defferre, proposa au Parlement une « loi-cadre » qui fut adoptée le 23 juin 1956. La République française continuerait à être « une et indivisible », c'est-à-dire que l'indépendance ne serait pas possible ; mais on procéderait à des mesures de décentralisation. La compétence des assemblées locales élues dans chaque territoire serait étendue. Elles délibéreraient du budget et

des projets administratifs et disposeraient d'un véritable pouvoir législatif. En 1957, on décida que l'assemblée locale élirait un Conseil de gouvernement, dont les membres seraient des ministres, qui détiendrait le pouvoir exécutif, mais qui serait présidé par le gouverneur représentant la République française. Les Fédérations d'AOF et d'AEF subsisteraient sous le nom de « groupes de territoires » avec à leur tête des hauts-commissaires, représentants de la République, assistés d'un Grand Conseil formé de délégués choisis par l'assemblée locale de chaque territoire et votant un budget fédéral. Pour les dirigeants africains, la loi cadre était seulement un point de départ. Au contraire les Français, qui avaient accordé, contre leur gré, l'indépendance à la Tunisie et au Maroc, et qui étaient aux prises avec une guerre en Algérie étaient peu disposés à de nouvelles concessions. Quant aux anciens mandats du Togo et du Cameroun, qui avaient reçu en décembre 1945 le statut de « territoire sous tutelle » ou *trusteeship*, ils élisaient eux aussi des députés à l'Assemblée nationale française. L'exemple donné par la Grande-Bretagne au Ghana en 1957 obligea le gouvernement français à aller de l'avant. Il proposa la création d'une République autonome au Togo dans le cadre de l'Union française. Ainsi le Togo qui ne faisait pas partie de l'Union française, puisqu'il était « territoire sous tutelle », y aurait été admis ; mais le Conseil de tutelle des Nations unies refusa ce projet. Celui-ci fut néanmoins appliqué et le 1^{er} septembre 1956, la République du Togo fut proclamée. En 1957 et 1958, elle reçut une complète autonomie interne. Les élections législatives d'avril 1958, sous contrôle de l'ONU, amenèrent au pouvoir Sylvanus Olympio qui réclama immédiatement la levée de la tutelle internationale. Le Togo devait devenir complètement indépendant le 24 avril 1960. Mais l'une de ses revendications : l'union des populations Ewé qui habitaient au nord du pays dans les anciens mandats français et britannique, ne fut pas réalisée. Au Cameroun, il existait un parti extrémiste : l'Union des populations camerounaises (UPC) d'abord rattachée au RDA mais qui resta liée au parti communiste après que le RDA eût rompu ses liens avec celui-ci. Une révolte ouverte se déclencha qui prit la forme de guérillas, mais déclina lorsque son principal leader fut tué en septembre 1958. En mai 1957, le Cameroun reçut un statut de République autonome, obtint la levée de la tutelle des Nations unies et, le 1^{er} janvier 1960, devint indépendant. À la différence de ce qui s'était passé au Togo, une partie

Le Cameroun britannique décida de se rallier au Cameroun anciennement français sous un statut fédéral.

L'œuvre du général de Gaulle en Afrique noire

Devenu au pouvoir le 1^{er} juin 1958, le général de Gaulle, qui avait beaucoup évolué dans sa conception des liens avec l'ancien Empire, proposa aux Français un projet de Constitution de la V^e République. Il en était venu à l'idée que mieux valait l'indépendance des territoires et une solide coopération entre eux et la France que le maintien d'une souveraineté au prix de gros frais militaires contre le gré des populations locales. Bref, il avait tiré la leçon de la guerre d'Indochine et de la guerre d'Algérie. Pour l'élaboration de la Constitution, il demanda l'avis de plusieurs leaders africains : Lamine Gueye, Senghor et le Malgache Tsiranana. Il fit un voyage en Afrique noire en août 1958 et, à l'exception de la Guinée et de Dakar, il fut accueilli avec enthousiasme. Il en déduisit que la Constitution devait laisser aux territoires africains un droit à la libre détermination. Il fut donc entendu que le référendum constitutionnel prévu pour septembre 1958 signifierait dans chaque territoire d'outre-mer, si l'on votait « oui », l'acceptation du nouveau régime dit de la Communauté, si l'on votait « non », son rejet et par conséquent l'indépendance. Le 28 septembre, un seul territoire, la Guinée, influencée par un syndicaliste d'opinion progressiste, Sékou Touré, vota « non » à 95 %. Elle devint immédiatement indépendante et le gouvernement français rompit presque totalement avec elle, en retirant immédiatement les troupes et les services administratifs. Tous les autres territoires votèrent « oui » à une énorme majorité allant de 78 % pour le Niger à 99,9 % pour la Côte-d'Ivoire. Tandis que les petits territoires éloignés : côte française des Somalis, Comores, Nouvelle-Calédonie et Polynésie, gardaient le statut de territoire d'outre-mer, les territoires d'Afrique noire et de Madagascar devinrent des États membres de la Communauté : 4 en Afrique équatoriale française, 7 en Afrique occidentale française ainsi que Madagascar. La Communauté donnait à chacun des États membres une large autonomie interne, mais elle gardait la compétence en politique étrangère, défense nationale, monnaie, relations économiques communes, problèmes des matières premières stratégiques ; les autres compétences étaient en général transférées aux États. Le président de la Communauté était le président de la République française. Un Sénat de la Communauté était créé,

composé de 186 délégués français et 98 délégués des États. Chaque État gardait d'ailleurs le droit de sécession.

Cette Communauté constitutionnelle ne devait durer que peu de temps. Plusieurs dirigeants des États membres ne tardèrent pas à revendiquer l'indépendance complète. Ils avaient constaté que le leader de la Guinée, Sékou Touré, avait été reçu aux États-Unis comme un chef d'État, tandis que les chefs des gouvernements des États membres de la Communauté n'étaient admis aux Nations unies que comme participants à la délégation française. Beaucoup d'entre eux, et notamment le Sénégal et Madagascar, avaient considéré la Communauté comme une organisation transitoire. Enfin, l'idéal de l'indépendance animait toutes les élites africaines. Une conférence des peuples africains se réunit en avril 1958 à Accra avec les représentants de 8 États indépendants : ceux d'Afrique du Nord, l'Éthiopie, le Ghana, le Liberia et le Soudan. Une autre conférence se réunit à Accra en décembre 1958 groupant des éléments de gauche : syndicalistes, étudiants, qui préconisaient pour l'Afrique une indépendance non pas « octroyée » par la métropole, mais « arrachée » par la force. Face à cet état d'esprit, le général de Gaulle n'hésita pas à aller de l'avant. Un seul des leaders africains, Houphouët Boigny, était favorable à un renforcement de la Communauté. Il continuait à être hostile à des Fédérations groupant plusieurs des anciens territoires : AOF et AEF. Son pays, la Côte-d'Ivoire étant riche, il craignait que si elle s'intégrait à une grande Fédération, ses ressources soient partiellement utilisées pour les intérêts de la Fédération et non pour l'intérêt local. Il en était de même en AEF pour le Gabon. Seuls le Sénégal et le Soudan purent se grouper dans une Fédération dite du Mali, dirigée par Senghor et par le Soudanais Modibo Keita. Elle ne devait d'ailleurs pas durer deux ans. En septembre 1959, les dirigeants de la Fédération du Mali demandèrent à la France un transfert de compétences aboutissant en fait à l'indépendance. Le général de Gaulle fit un voyage à Dakar et accepta. Les accords négociés en début de 1960 transférèrent à la République du Mali — nom que garda le Soudan, désormais séparé du Sénégal — les compétences de la Communauté. Celle-ci continuait à exister nominalement sous forme de Communauté contractuelle, mais ne dépendait plus de la Constitution française. Le Mali devenait un État totalement indépendant avec lequel la France coopérerait en l'aidant sur le plan militaire, économique et technique. À l'exemple du Mali, de nombreux États demandèrent le transfert

s compétences qui leur fut uniformément accordé. Ainsi Madagascar devint indépendante le 26 juin 1960, puis les quatre États d'Afrique équatoriale (Congo, Gabon, République centrafricaine et Tchad). Quant au groupe dirigé par Houphouët Boigny, composé de la Côte-d'Ivoire, du Sénégal, de la Haute-Volta et du Niger, connus sous le nom de « pays de l'Entente », il commença par protester contre la désagrégation de la Communauté constitutionnelle, puis décida d'accepter l'indépendance pour chacun des quatre États en particulier, mais il refusa d'appartenir à la nouvelle Communauté contractuelle.

La Mauritanie devint indépendante le 19 octobre 1960 sans faire partie de la Communauté. Son cas est d'ailleurs un peu particulier car, au Maroc, le leader de l'Istiqlal, Allal el Fassi préconisait de vastes revendications marocaines sur l'ensemble de la Mauritanie et sur une grande partie du Sahara algérien au nom d'arguments historiques que ses adversaires contestaient. Aussi, alors que tous les autres membres de l'ancienne Union française, étaient admis aux Nations unies, le Maroc, soutenu par l'URSS, s'opposa d'abord à l'admission de la Mauritanie. Puis il changea d'avis, et la Mauritanie fut à son tour, admise aux Nations unies tandis que les revendications marocaines, sans disparaître entièrement, s'estompaient. Ainsi, la décolonisation de l'Afrique noire par la France se fit, grâce au général de Gaulle, d'une façon totalement pacifique, et, à l'exception de la Guinée, des liens étroits de coopération furent maintenus avec l'ensemble des anciens territoires d'outre-mer ou territoires sous tutelle.

Indépendance du Congo belge

La Belgique possédait en Afrique, depuis 1908, le Congo, ancien État indépendant créé et gouverné par le roi Léopold II qui avait fait de la Belgique son héritière. Depuis 1919, elle avait également les mandats du Rwanda et de l'Urundi, dans la région des Grands Lacs. Le Congo belge était la plus vaste de toutes les colonies africaines et, grâce à la province centrale du Katanga, la plus riche, notamment en mines de cuivre et d'uranium exploitées par une puissante société belge : l'Union minière du Haut Katanga. Pour un territoire de 2 340 000 km², en 1958, la population était de 13 millions d'habitants dont 100 000 Blancs parmi lesquels 100 000 Belges. Les ethnies y étaient multiples. La plus grande partie de la

population était rurale, mais avec 15 villes de plus de 20 000 habitants, et la capitale Léopoldville atteignait 350 000.

La politique coloniale des Belges au Congo avait été essentiellement économique. Ils estimaient que les Noirs ayant un retard de deux mille ans sur la civilisation européenne, le contrôle de la métropole devrait se poursuivre très longtemps. Il ne fallait pas laisser se développer artificiellement des mouvements nationalistes, l'indépendance était considérée comme absolument impensable par les dirigeants de Bruxelles et les fonctionnaires locaux. Aussi, aucun effort n'était accompli pour préparer les Africains à prendre en mains des postes importants. Ils étaient réduits à un rôle subalterne dans l'armée, dans les plantations et dans l'administration. Il s'agissait donc d'un système paternaliste, qui, avant la Seconde Guerre mondiale, était appliqué sans faille. Mais, depuis 1945 de nombreux Belges comprenaient qu'une solution de ce genre ne pouvait durer et que des réformes étaient inévitables. Les mouvements nationalistes étaient faibles. En 1950 fut créée l'ABAKO (Association des peuples Bakongo) qui avait pour but de promouvoir l'unité des populations bakongo du Congo français, du Congo belge et de l'Angola portugais. L'instituteur Kasavubu en était le chef. On vit également apparaître des extrémistes de gauche dont le leader fut Patrice Lumumba qui participa à la conférence d'Accra, et, à son tour, réclama ardemment l'indépendance.

À partir du moment où, en 1957, le Ghana devint indépendant, de nombreux milieux belges, notamment catholiques et socialistes poussèrent le gouvernement à renoncer au paternalisme. En juin 1957, une émeute eut lieu au stade de Léopoldville. Les Belges se résignèrent à une première concession : autoriser des élections municipales dans trois villes : Léopoldville, Elizabethville et Jadotville. À Léopoldville, l'ABAKO obtint une énorme majorité et son chef Kasavubu réclama des élections générales. L'indépendance de la Guinée en 1958 et du Congo-Brazzaville en 1960 accéléra brusquement le mouvement. En janvier 1959, à la suite de l'interdiction d'une réunion de l'ABAKO, une révolte éclata à Léopoldville. La police intervint et il y eut de nombreux morts et blessés du côté congolais. Kasavubu fut emprisonné et l'ABAKO dissoute. Le gouvernement belge réagit très rapidement. Dès le 13 janvier 1959, après avoir consulté une commission parlementaire, le roi Baudouin déclarait qu'il était désormais nécessaire de « conduire, sans atermoiements funestes et sans précipitation inconsidérée, les populations congolaises à l'indépen-

ance ». Cette déclaration mit au premier plan Lumumba qui créa un nouveau parti : le Mouvement national congolais, profitant de l'effacement momentané de l'ABAKO. D'autres partis se créèrent. Au début de 1960 une table ronde réunie à Bruxelles groupa des représentants belges, des représentants des partis congolais et des chefs coutumiers. Les Congolais réclamèrent l'indépendance immédiate. Les Belges préférèrent donner au préalable au Congo une loi fondamentale. Celui-ci aurait un parlement avec deux chambres dont l'une serait élue au suffrage universel. Un traité de coopération belgo-congolais était prévu. Les élections pour le Parlement en mai 1960 amenèrent le triomphe des partis ethniques et dans certaines régions du mouvement de Lumumba. Lumumba forma le ministère ; Kasavubu fut élu chef de l'État. Le 30 juin 1960, à Léopoldville, en présence du roi Baudouin, l'indépendance fut proclamée. Ainsi, après avoir maintenu les Congolais dans une situation inférieure, les Belges leur avaient brusquement donné l'indépendance.

La crise congolaise et l'ONU

Mal préparés à ce grand changement, les Congolais eurent beaucoup de peine à clarifier la situation. L'État congolais fut pris en main par des petits fonctionnaires ou employés ou des petits commerçants, faute de diplômés d'université (il n'y en avait encore qu'une vingtaine pour l'ensemble du Congo). Ils manquaient d'expérience politique et les querelles entre partis et ethnies se multiplièrent. Dès le 5 juillet 1960, des soldats se mutinèrent à Léopoldville, demandèrent le renvoi des officiers belges. La population belge fut molestée. Les fusiliers marins belges réagirent et ouvrirent le feu sur les Congolais. Le 11 juillet, la plus riche de toutes les provinces, celle du Katanga, fit sécession, et proclama son indépendance sous la présidence d'un homme d'affaires noir : Moïse Tschombé. Il s'agissait là d'une manœuvre des sociétés belges et en particulier de l'Union minière du Haut Katanga. Alors, le 13 juillet, Kasavubu et Lumumba protestèrent contre l'intervention belge et demandèrent l'appui de l'ONU. Lumumba fit un voyage à New York. L'ONU décida d'envoyer une force des Nations unies au Congo pour remplacer les troupes belges. La direction de leur action était confiée à un haut fonctionnaire des Nations unies, de nationalité américaine et de couleur : Ralph Bunche. Au Conseil de sécurité, le 14 juillet 1960, les États-Unis et l'URSS avaient voté pour l'intervention des « Casques bleus ». Le Secréta-

riat ne désigna cependant aucun représentant soviétique, ce qui suscita contre lui un vif mécontentement à Moscou. La France et la Grande-Bretagne s'étaient abstenues. À la sécession du Katanga s'ajouta celle du Kasai qui se donna pour roi Kalondji. Kasavubu et Lumumba s'opposèrent l'un à l'autre. Le 5 septembre, Kasavubu révoqua Lumumba ; le 7 septembre, Lumumba révoqua Kasavubu. Le 14 septembre, le général Mobutu, nouveau commandant des forces congolaises, suspendit Kasavubu, Lumumba et les deux Chambres. L'URSS avait cherché à établir son influence au Congo. Elle soutenait à fond Lumumba. Quand le colonel Mobutu l'élimina, les diplomates et techniciens soviétiques furent également expulsés du Congo. L'URSS en profita pour lancer une vive offensive contre le secrétaire général des Nations unies Dag Hammarskjöld. À la fin de septembre 1960, les Soviétiques proposèrent que le secrétaire général de l'ONU fût remplacé par un Secrétariat à trois têtes : un représentant des pays occidentaux, un des socialistes, un des États neutres ; mais les pays afro-asiatiques, craignant que le Congo n'éclatât en plusieurs États, préférèrent soutenir Hammarskjöld, lequel devait rester en fonctions jusqu'en avril 1963 et refusa de démissionner. En fait, il mourra dans un accident au Congo le 18 septembre 1961 et cela permettra d'aboutir à une solution que l'URSS trouvera satisfaisante : la nomination d'un Asiatique, le Birman U Thant, citoyen d'un pays neutre, comme secrétaire général. U Thant désigna 8 secrétaires adjoints : un Américain, un Soviétique, un Indien, un Français, un Brésilien, un Égyptien, un Tchèque et un Nigérien.

Lumumba fut la principale victime des troubles congolais. Il fut arrêté, livré aux Katangais et assassiné par eux en janvier 1961. Il devint le symbole de l'indépendance africaine. Les Soviétiques donnèrent le nom d'université Patrice Lumumba au centre d'enseignement supérieur qu'ils établirent en URSS pour former les Africains. Kasavubu revint au pouvoir jusqu'à son départ définitif en 1965, date à laquelle il sera remplacé par le général Mobutu. Il mourra au début de 1969. Les partisans de Lumumba, dirigés par Gizenga, s'emparèrent de la province orientale avec Stanleyville. Au début de 1961, il y avait au Congo une quinzaine de gouvernements indépendants.

Alors, le 21 février 1961, l'ONU décida de proposer un plan de reconstruction, en accord avec Kasavubu. Les deux Chambres investirent un gouvernement dirigé par Adula.

L'ONU lança en septembre 1961 une première offensive au Katanga. Une deuxième offensive en décembre 1962 mettra fin à la sécession katangaise. Par ailleurs, Gizenga, le gauchiste et Kalondji, le roi du Sud Zaïre, avaient été arrêtés et mis en prison. L'unité du Congo fut donc maintenue par les interventions des Nations unies ; mais le désordre était total ; le gouvernement central, impuissant. Les populations se réfugiaient dans les villes. Léopoldville, devenue Kinshasa, atteignit 1 million d'habitants. Les troupes de l'ONU évacuèrent le Congo en 1964. Tschombé, réfugié à l'étranger, fut alors appelé par Kasavubu comme Premier ministre du gouvernement central. Aidé par les parachutistes belges, il réussit à reprendre Stanleyville. En octobre 1965, Kasavubu renvoya Tschombé et, en novembre, le général Mobutu se fit élire à sa place président de la République. Tschombé devait être arrêté et détenu en Algérie où il mourut en juin 1969. Au total, l'opération de l'ONU au Congo peut être considérée comme un succès puisque l'unité du pays fut maintenue.

Les deux territoires sous tutelle du Rwanda et de l'Urundi ne furent pas rattachés au Congo. Ils étaient peuplés de trois races : les Hutus, cultivateurs (85 %) les Tutsis (10 à 15 %, en général pasteurs d'origine éthiopo-nilotique) et enfin les Twa (1 % pygmées au service des Tutsis). La lutte entre les Hutus majoritaires et les Tutsis, minoritaires, caractérisa l'évolution des deux territoires. À la fin de 1959, les Hutus se révoltèrent, chassèrent et massacrèrent de nombreux Tutsis, lesquels répondirent en faisant assassiner les chefs hutus par les Twa. Après les élections de septembre 1961, qui donnèrent un million de voix à la République, le Rwanda fut proclamé indépendant, le 1^{er} juillet 1962, sous la direction des Hutus. Quant à l'Urundi, devenu royaume du Burundi, les oppositions de races devaient s'y manifester plus tard (1972). L'indépendance fut proclamée en même temps que celle du Rwanda le 1^{er} juillet 1962.

Les « provinces portugaises »

Les seuls territoires non indépendants de l'Afrique en 1962 étaient : le Sahara espagnol (Rio de Oro), les Présides espagnols, petites villes côtières de la Méditerranée occidentale sur la côte marocaine, la côte française des Somalis devenue territoire des Issas et des Afars, et surtout les colonies portugaises. Outre les îles du Cap-Vert, les îles du Prince et de Saint Thomas, les Portugais possédaient la Guinée portugaise

(36 000 km² et 520 000 habitants) en conflit avec le Sénégal ; Cabinda et l'Angola (1 246 000 km² et 4 200 000 habitants) et au Sud-Est le Mozambique (780 000 km² et 6 600 000 habitants). La colonisation portugaise avait toujours été très peu raciste. Le président Salazar avait considéré que les colonies portugaises n'étaient pas destinées à acquérir l'indépendance, mais à devenir des provinces portugaises. Il était en faveur d'une politique d'assimilation totale. Il maintint obstinément cette position alors que l'ensemble de l'Afrique était emportée par le mouvement d'indépendance. En 1951, les colonies reçurent le nom de Provinces d'outre-mer et le ministre des Colonies devint ministre d'outre-mer. Tous les habitants étaient citoyens et prenaient part à l'élection du président de la République. Sur les députés de l'Assemblée nationale portugaise, on comptait 3 représentants de l'Angola, 3 du Mozambique, 1 de la Guinée, 1 pour Saint Thomas et les îles du Prince. Sur place, il y avait un gouverneur général nommé pour quatre ans par le Conseil des ministres, disposant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Cette situation apparaissait comme anachronique aux autres pays africains qui aidèrent au développement de révoltes. Celles-ci existaient de façon plus ou moins larvée en Angola depuis 1961 et au Mozambique. De nombreux soldats portugais stationnaient en permanence dans les Provinces d'outre-mer. Le problème restait de savoir si une telle situation était susceptible de durer.

Le général de Gaulle revient au pouvoir (1^{er} juin 1958)

L'une des raisons du retour au pouvoir du général de Gaulle, le 1^{er} juin 1958, fut la croyance de l'armée et des colons d'Algérie que seul, il serait capable de réaliser le maintien de la souveraineté française sur le pays. Depuis 1957, la situation s'était vivement tendue. Nous avons déjà évoqué l'arrestation du leader nationaliste Ben Bella et de quatre de ses compagnons, le 22 octobre 1956¹. Le 8 février 1958, un nouvel incident se produisit. Le bombardement de la petite ville frontalière tunisienne de Sakiet Sidi Youssef par l'aviation française. Cette opération était liée à la présence de troupes de l'Armée de libération nationale algérienne le long de la frontière algéro-tunisienne. Ces troupes ne pouvaient pénétrer en

1. Voir ci-avant, chap. 3, § V, p. 192-194.

Algérie à cause de la construction d'une ligne fortifiée et électrifiée sur le côté algérien de la frontière. Le bombardement, dont les justifications sur le plan du droit international étaient fort minces, atteignit des civils et suscita dans le monde entier et aussi dans une partie de l'opinion française des protestations indignées. Le gouvernement Félix Gaillard qui tomba le 15 avril 1958 paraissait s'être orienté vers l'idée de bons offices américains ou britanniques. Les colons estimèrent que la menace était grave étant donné l'esprit anticolonialiste de Washington. Une longue crise ministérielle s'ouvrit, qui devait se terminer dans la nuit du 13 au 14 mai par l'investiture d'un membre du MRP, Pierre Pflimlin.

Il y avait depuis 1957 dans les milieux européens d'Algérie une atmosphère de rébellion. De nombreux colons complotaient pour la création d'un Comité de salut public favorable à l'« Algérie-française ». Leurs leaders étaient le commerçant Joseph Ortiz, le président des étudiants d'Alger, Pierre Lagaille, le D^r Lefebvre, le viticulteur Robert Martel. Leur but était de convaincre l'armée qu'il fallait résister à tout gouvernement parisien qui tendrait à la capitulation. Les officiers de l'armée, habitués à la discipline, hésitaient ; mais le commandant des troupes d'Algérie, le général Salan et le chef d'état-major, le général Ely avaient fait savoir au président de la République René Coty que l'armée n'accepterait pas une nouvelle capitulation. À côté des complots algériens, s'organisaient des complots gaullistes. Le général de Gaulle avait déclaré au début des années cinquante que l'Algérie resterait toujours sous la souveraineté française. Certains de ses partisans les plus chaleureux, tel le sénateur Michel Debré ou Jacques Soustelle, proclamaient leur foi en l'Algérie française. Dès la fin de 1957, certains leaders algériens furent pressentis par un gaulliste, Léon Delebecque, qui enrôla le colonel Thomazo, Alain de Sérigny, directeur de l'*Écho d'Alger*, etc.

Le 13 mai 1958, à la fin de la longue crise ministérielle française, les mitrailleurs de 3 soldats français tués par le FLN se déroulèrent à Alger en présence d'une foule nombreuse. À la fin de la cérémonie Martel et Lagaille prirent la parole et poussèrent la foule à ne pas se disperser et à envahir le gouvernement général. Les parachutistes ne s'y opposèrent pas et, à 7 heures du soir, les assaillants s'étaient emparés du palais. Avec l'accord du général Salan, le général Massu accepta de présider un Comité de salut public dont faisaient également partie Lagaille, Martel, le gaulliste Delebecque et trois colonels. Le nouveau gouvernement français

dirigé par Pflimlin essaya en vain de résister. On craignait un coup de force militaire à Paris, accompli par des parachutistes venus d'Alger. La Corse elle-même devait être prise en main par des partisans de l'Algérie française. Aussi, de très nombreux hommes politiques, et notamment le président de la République René Coty et le président du Conseil Pflimlin, considéraient que seul le général de Gaulle pouvait éviter la guerre civile et restaurer l'unité nationale. Le Général déclara publiquement qu'il n'accéderait au pouvoir que dans la légalité, s'il était régulièrement investi, mais il posa ses conditions. Le ralliement de l'ancien président du Conseil socialiste Guy Mollet acheva de rendre l'opération possible. L'investiture eut lieu le 1^{er} juin 1958. Ce développement de la situation créa à Alger un vif enthousiasme. Un mouvement qui paraît avoir été largement spontané, mais dont la fragilité était évidente, se développa sous forme de fraternisation entre colons européens et musulmans. D'immenses manifestations eurent lieu où les anciens combattants algériens de l'armée française jouèrent un grand rôle. Musulmans et Français se mêlaient autour du drapeau tricolore au cri d'« Algérie française ». Leur vœu était la réalisation d'une grande France composée de citoyens égaux (ce qui marquait un recul sensible des colons) « de Dunkerque à Tamarrasset ».

Le Général en Algérie

Le général de Gaulle était-il favorable à ces vues ? Lorsqu'il vint à Alger le 4 juin, face à une foule immense, il prononça sous les acclamations un discours qui, en réalité aurait dû susciter les plus vives appréhensions chez les partisans de l'Algérie française. Il commença par les mots « je vous ai compris », formule habile, mais ambiguë. Il insista sur l'égalité entre musulmans et colons : « À partir d'aujourd'hui dans toute l'Algérie, il n'y a plus qu'une seule catégorie d'habitants, il n'y a que des Français à part entière avec les mêmes droits et les mêmes devoirs. » Il proposa des élections à collège unique et adressa un appel aux combattants courageux qui, par désespoir, menaient un combat fratricide : « Moi, de Gaulle, à ceux-là, j'ouvre les portes de la réconciliation. » Il ne prononça jamais l'expression « Algérie française » sauf dans un discours du 7 juin à Mostaganem. Il y avait donc une équivoque qui ne va cesser de se développer. Il est hautement probable que, dès cette époque, le général de Gaulle, tout en préférant une solution qui aurait fait de l'Algérie une partie intégrante

La France avait, par réalisme, peu d'espoir d'y aboutir. Pour lui, l'essentiel était que la France eût les mains libres pour pratiquer une grande politique étrangère. Des guerres coloniales comme celle d'Algérie nuisaient au prestige et à l'influence de la France dans le monde entier. Il préférait mieux accorder l'indépendance dans l'amitié, de façon à établir une coopération. Mais, d'un autre côté, annoncer d'emblée qu'il était favorable à l'indépendance de l'Algérie aurait risqué de produire dans l'armée algérienne et chez les colons un choc tel qu'une sécession et une guerre civile auraient pu en résulter. Aussi procéda-t-il avec une extrême prudence et près de quatre ans vont être nécessaires pour aboutir à la paix en Algérie.

La guerre d'Algérie de 1958 à 1962

À l'occasion du référendum constitutionnel du 28 septembre 1958, malgré les appels du FLN pour le boycottage des élections, 80 % des inscrits votèrent en Algérie et 97 % votèrent « oui ». C'était la première fois que les femmes algériennes prenaient part à un scrutin. Le FLN refusa les propositions de conciliation sur la base de l'assimilation. Le 18 septembre, il créa un gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA) présidé par Ferhat Abbas, avec deux adjoints, Belkacem Krim et Ben Bella qui était toujours interné en France. Le 3 octobre, le général de Gaulle lança un projet économique de grande envergure, « le plan de Constantine », qui avait pour but de redistribuer aux musulmans 250 000 hectares de terre, de construire 20 000 logements, de créer 400 000 emplois nouveaux, de tenter une industrialisation de l'Algérie. Le 23 octobre, le général de Gaulle proposa au FLN la « paix des braves ». Aux élections du 30 novembre 1958, l'Algérie élut 71 députés — 48 musulmans et 23 Européens. Ce furent les partisans de l'Algérie française qui l'emportèrent, notamment du côté musulman. Le bachaga Boualem devint vice-président de l'Assemblée nationale française. À la fin de 1958 et au début de 1959, l'armée française redoubla d'efforts, accomplit un vaste ratissage et les guérillas se trouvèrent dans une position difficile. Toutefois, il était impossible de les détruire entièrement.

L'attitude ambiguë du général de Gaulle dura un peu plus d'un an. Dans une tournée en Algérie, au cours de l'été 1959, auprès des officiers (« tournée des popotes »), le Général promit que le drapeau du FLN ne flotterait jamais sur Alger. Mais le 16 septembre, il exposa plus clairement

son programme. La paix devait d'abord revenir, puis le peuple algérien déciderait librement de son destin. Le général de Gaulle évoqua trois solutions possibles : l'indépendance totale ou sécession, l'assimilation complète à la France ; entre les deux, un système qui paraissait avoir sa faveur, l'autonomie et l'association avec la métropole « le gouvernement des Algériens par les Algériens, appuyé sur l'aide de la France et en union étroite avec elle pour l'économie, l'enseignement, la défense, les relations extérieures ».

À partir de ce moment, la popularité du général de Gaulle baissa parmi les colons algériens et certains milieux de l'armée. Le fait qu'il envisageait l'indépendance comme l'une des solutions possibles les heurtait profondément. Quant au FLN, il refusa d'ouvrir des négociations qui comporteraient d'abord la signature d'un cessez-le-feu. Son principal argument était en effet la continuation de la lutte ; si une trêve était signée et si les négociations ne réalisaient pas ses objectifs, il aurait beaucoup de peine à relancer une guerre dont la population souffrait terriblement. D'autre part, le FLN revendiquait la possession non seulement de l'Algérie, mais de l'ensemble du Sahara algérien qui, en fait, ne dépendait de l'Algérie que par un découpage administratif opéré au début du XX^e siècle. Or, la France avait séparé le Sahara de l'Algérie pour créer une Organisation commune des régions sahariennes où une association était ébauchée entre le Sahara algérien, la partie qui dépendait du Niger et celle qui dépendait du Tchad. C'est d'ailleurs le moment où l'on découvrait en Algérie d'importantes ressources pétrolières. Beaucoup de Français accusaient les compagnies américaines de favoriser l'indépendance algérienne pour mettre la main sur le « pétrole français ».

Contre la politique de plus en plus précise du général de Gaulle, des mouvements de résistance furent organisés par les colons algériens. En janvier 1960, le Front national français dirigé par Ortiz et par le président des étudiants d'Alger, Jacques Susini, tenta un soulèvement. Pendant une semaine, il y eut des barricades au centre d'Alger et l'armée hésita à intervenir contre les mutins. Mais la gendarmerie mobile ouvrit le feu le 24 janvier et il y eut 26 morts dans la population civile algérienne. Le général de Gaulle, furieux de cette résistance au pouvoir central et à l'État qu'il représentait, semble avoir depuis cette date durci sa position. Soustelle fut écarté du gouvernement ; le général Gambiez remplaça le général

Challe comme commandant des troupes en Algérie. La « semaine des barricades » s'était terminée par un échec.

Des négociations furent entreprises avec le GPRA. En juin 1960, le général proposa la création d'« une Algérie algérienne », solution intermédiaire entre une « Algérie française » qui lui semblait de plus en plus réalisable et une « Algérie musulmane » qui impliquerait la rupture totale avec la France. Mais après cinq jours de discussions, du 25 au 29 juin, la négociation échoua. Le général de Gaulle organisa alors, le 21 janvier 1961, un référendum pour obtenir du peuple français le droit de mettre fin comme il l'entendait au conflit algérien. Il obtint 75 % de « oui » en France et 65 % de « oui » en Algérie. Les « oui » algériens provenaient presque tous des électeurs musulmans, les Européens ayant voté « non ». Alors, les partisans de l'Algérie française se soulevèrent une nouvelle fois. Mais, à la différence des journées des barricades de 1960, qui étaient le fait d'éléments civils, ce fut cette fois, un coup d'État de généraux. Dans la nuit du 21 au 22 avril 1961, un Directoire de quatre généraux mis à la retraite : Salan, Challe, Zeller et Jouhaud, aidés par quelques troupes de parachutistes et de la Légion étrangère, essaya de s'emparer du pouvoir. L'échec fut total. La discipline subsista dans l'ensemble de l'armée où les soldats du contingent étaient en majorité très peu favorables à ce pronunciamiento militaire. L'appui de la marine et de la plupart des forces de terre et de l'air permit au gouvernement de triompher. Le 25 avril, l'affaire des généraux avait échoué. Challe et Zeller se rendirent. Salan, Jouhaud et quelques colonels passèrent dans la clandestinité et créèrent un mouvement de résistance : l'Organisation de l'armée secrète (OAS) soutenue par quelques hommes politiques tels Jacques Soustelle et Georges Bidault.

Les accords d'Évian

Après l'échec de la révolte des généraux, une négociation s'engagea à nouveau entre la France et le FLN, le 18 mai 1961 à Évian. La délégation française était dirigée par le ministre des Affaires algériennes, Louis Joxe, la délégation algérienne par Belkacem Krim vice-président du GPRA. Cette négociation n'aboutit pas et fut ajournée *sine die*. Simultanément, l'OAS, dirigée clandestinement par le général Salan, déclencha une nouvelle guerre civile en Algérie, cette fois contre l'armée et le gouvernement et avec la sympathie de la quasi-unanimité de la population européenne.

80 députés de l'Assemblée nationale française se prononcèrent en faveur de l'OAS. Celle-ci organisa des commandos, entrava l'action de l'administration, multiplia les violences contre la population arabe et contre les rares colons favorables à l'indépendance algérienne. Mais l'opinion publique française se montra de plus en plus hostile à l'OAS et de plus en plus favorable à l'octroi de l'indépendance à l'Algérie. L'armée obéit au gouvernement avec résignation et l'OAS en fut réduite à souhaiter un partage de l'Algérie, les colons étant regroupés dans une bande côtière de la Mitidja à la plaine d'Oran. Cette solution aurait créé un système un peu comparable à celui de la Palestine divisée entre un État d'Israël et une partie musulmane.

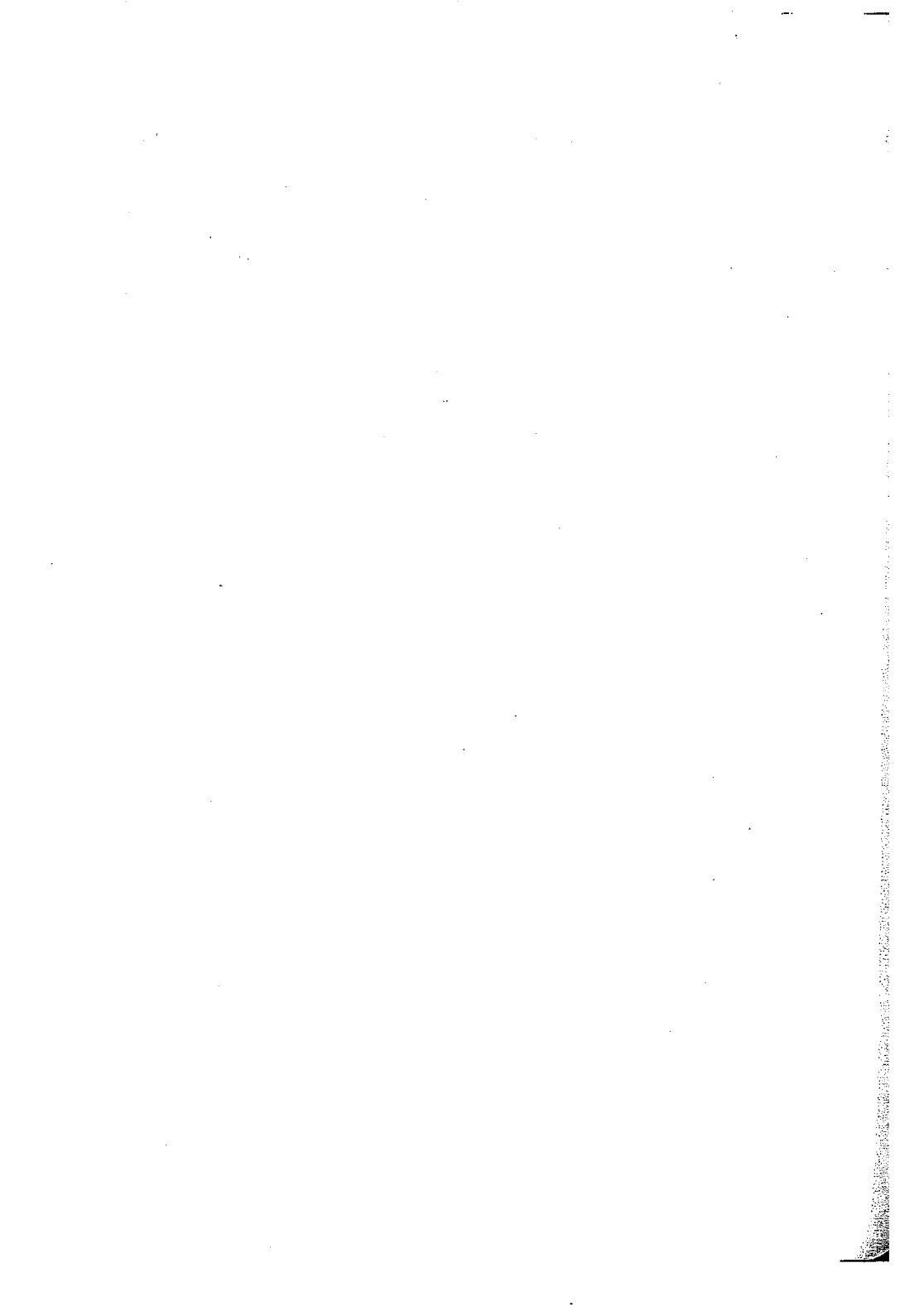
L'OAS inquiéta certainement le GPRA et le convainquit qu'une négociation définitive avec la France était désormais possible. Grâce à l'habile intervention d'une personnalité suisse (Olivier Long), la négociation reprit à Évian dans le plus grand secret et le 18 mars 1962 les accords d'Évian furent signés. Ils prévoyaient un référendum en Algérie pour le 1^{er} juillet. S'ils votaient « oui », les électeurs accepteraient la création d'une Algérie indépendante liée à la France par des accords de coopération signés à Évian. Des concessions étaient prévues en faveur des Français d'Algérie dont les personnes et les biens étaient garantis. Pendant trois ans, les Algériens conserveraient le bénéfice de la double nationalité et pourraient opter pour la nationalité française ou la nationalité algérienne. La France maintiendrait pendant trois ans une armée de 90 000 hommes en Algérie. Elle conserverait des aérodromes et des bases au Sahara pendant cinq ans, et la base aéronavale de Mers el-Kébir pendant quinze ans. La France poursuivrait le financement du « plan de Constantine ». Les richesses pétrolières du Sahara seraient exploitées en commun. L'Algérie resterait dans la zone franc. Entre les accords d'Évian du 18 mars et le référendum du 1^{er} juillet 1962, l'OAS se lança dans une résistance désespérée dont le seul effet fut finalement de rendre impossible le maintien d'une très nombreuse colonie française dans l'Algérie indépendante. C'était en quelque sorte la politique de la terre brûlée. Le résultat fut que de mai à juillet 1962, plus de 800 000 colons sur un total de 1 100 000 quittèrent le pays. Beaucoup d'entre eux, dont l'origine lointaine n'était pas française, n'avaient jamais vu la métropole. La plupart pourtant vinrent s'y réfugier. Un nouveau référendum en France, le 8 avril 1962, pour ou contre les accords d'Évian, donna une majorité de

0 % en faveur de l'indépendance algérienne. Les communistes eux-mêmes avaient préconisé de voter « oui » tout en refusant d'entériner ensemble de la politique gaulliste. Le référendum du 1^{er} juillet en Algérie donna une énorme majorité en faveur de l'indépendance. C'était la fin de la guerre d'Algérie et d'une colonisation française qui avait duré cent trente-deux ans.



La fragile détente (1962-1985)

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY
130 St. George Street
Toronto, Ontario M5S 1A5
Canada



Introduction

L'année 1962 peut apparaître rétrospectivement comme le symbole de la fin d'une époque. L'historien, certes, n'ignore pas que les bouleversements profonds ne sont pas jalonnés par des dates précises. Aussi employons-nous le mot symbole. C'est en 1962 que se sont produits les événements essentiels qui marquent en quelque sorte la fin de l'après-guerre : indépendance de l'Algérie ; succès de la dissuasion américaine dans l'affaire des fusées de Cuba. Si l'on admet que les deux grands épisodes de l'après-guerre ont été la décolonisation et la guerre froide, on peut dire que l'indépendance de l'Algérie annonce la fin des empires, et que la décision du président Kennedy en octobre 1962 démontre l'efficacité de la dissuasion et met fin à cet ensemble de crises parfois dramatiques connues sous le nom de « guerre froide ». Ni la participation des États-Unis à la guerre du Viêtnam, ni les conflits entre petites puissances, y compris celui du Moyen-Orient, n'entraîneront entre les deux super-grands de tensions dangereuses.

La fin des Empires coloniaux se présente sous une forme grandiose : l'accès à l'indépendance de plus de 100 États de toutes dimensions. On utilise pour les désigner globalement une expression lancée vers 1957 par l'économiste Alfred Sauvy et par le sociologue Georges Balandier : celle de Tiers Monde.

Ayant acquis une forte majorité aux Nations unies, les pays du Tiers Monde, malgré leur faiblesse militaire en termes conventionnels, exercent une influence croissante : d'abord dominés, puis simples enjeux de la lutte entre deux camps, les nouveaux États deviennent, isolément et surtout collectivement, des *sujets* actifs de la politique mondiale.



Les difficultés des deux blocs (1962-1969)

I. Le gaullisme et l'affaiblissement du camp occidental

Les préliminaires de la politique gaulliste avant 1962

C'est, nous l'avons vu¹, un épisode particulièrement dramatique de la guerre d'Algérie, la révolte du 13 mai 1968 à Alger, qui a ramené le général de Gaulle au pouvoir : président du Conseil, puis président de la République.

Écarté du pouvoir depuis sa brusque démission du 19 janvier 1946, le général de Gaulle y revient donc après une éclipse de douze ans et il va pouvoir réaliser son ambition essentielle qui est de développer la politique extérieure de la France pour faire jouer à ce pays, si limités soient ses moyens, un rôle essentiel dans la diplomatie mondiale.

Pendant les quatre premières années, ce rôle ne peut être qu'effacé, précisément à cause de la guerre d'Algérie qui prive en quelque sorte le Général de sa liberté d'action. Néanmoins, dès 1958, deux initiatives spectaculaires sont prises. La première concerne le Marché commun qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1959 en vertu du traité de Rome que

1. Voir ci-avant, partie I, chap. 4, § V, p. 267.

nous avons étudié ci-avant ¹. Le général de Gaulle étant connu comme un adversaire déclaré de la supranationalité européenne, la plupart de ses partenaires croient qu'il va manœuvrer pour empêcher le Marché commun de s'établir. Or, c'est le contraire qui se produit. Le général de Gaulle rencontre le chancelier allemand Konrad Adenauer en septembre 1958 et il paraît s'être mis d'accord avec lui pour défendre le Marché commun contre la principale menace existant alors. Celle-ci provient d'une proposition de l'Angleterre qui, inquiète de voir se créer une zone commerciale privilégiée dont elle ne veut pas par ailleurs faire partie, propose d'y superposer une vaste zone de libre-échange regroupant tous les pays européens occidentaux. Si la zone de libre-échange est créée, les avantages douaniers des pays extérieurs au Marché commun seront égaux à ceux des membres de l'organisation, ce qui aura pour effet de diluer celle-ci et de l'empêcher d'aboutir à sa vocation propre qui est la réalisation d'une communauté économique allant fort au-delà de la simple union douanière. Grâce aux efforts conjugués du général de Gaulle et du chancelier Adenauer, la proposition britannique d'une grande zone de libre-échange est finalement abandonnée. Les Britanniques seront obligés de se contenter de créer, face au Marché commun, une petite zone de libre-échange l'*European Free Trade Association* (EFTA) groupant, outre le Royaume-Uni, six autres pays : Suisse, Autriche, Portugal, Danemark, Norvège, Suède, plus tard Finlande.

Par ailleurs, en septembre 1958, le général de Gaulle écrit au président Eisenhower une lettre dans laquelle il lui demande de substituer à la direction purement américaine de l'OTAN une direction tripartite composée des États-Unis, de l'Angleterre et de la France. Les États-Unis qui disposent de la quasi-totalité des forces nucléaires stratégiques de l'Alliance atlantique sont hostiles à ces vues et le président Eisenhower le fait savoir au général de Gaulle qui, dès lors, reste silencieux sur l'organisation de l'Alliance. Il faut ajouter que la Grande-Bretagne n'y est pas non plus favorable. Elle perdrait ainsi le rôle d'alliée privilégiée des États-Unis, unie à ce pays par des « liens spéciaux ». Quant aux autres alliés, tels que l'Allemagne de l'Ouest et l'Italie, ils verraient d'un mauvais œil, une solution où ils seraient exclus du pouvoir suprême. La tentative du géné-

1. Voir ci-avant, partie I, chap. 3, § IV, p. 183.

de Gaulle échoue donc, et il faut attendre 1963 pour qu'il la reprenne sous d'autres formes.

Ainsi, pendant la période relativement peu active de la politique gaulliste, jusqu'aux accords d'Évian de mars 1962, accordant l'indépendance à l'Algérie, les problèmes essentiels ont été posés. Le général de Gaulle est favorable au Marché commun, mais, comme il le démontre dès le printemps 1962, il est hostile à une intégration politique qui prolonge l'intégration économique. Tout en étant favorable à une certaine organisation de l'Europe sur le plan de la coopération, il ne veut pas voir l'indépendance nationale française sacrifiée à la création d'un super-État Europe occidentale. Quant à l'Alliance atlantique, il émet les plus vives réserves sur l'organisation existante et sur la domination totale qu'y exercent les États-Unis. Malgré les discrètes pressions des États-Unis et l'opposition déclarée de l'ONU, il ordonne la continuation du programme atomique militaire expérimental. Le 13 février 1960, la première bombe A française explose à Reaggan dans le Sahara algérien, encore sous contrôle français. La deuxième explosion aura lieu en avril, la troisième en décembre, la quatrième en avril 1961. Du stade expérimental, le général de Gaulle décide qu'on passera au stade militaire, et une loi-programme est adoptée en 1960 sur la « force de frappe » française.

Le « grand dessein » du président Kennedy

Pendant la durée de la présidence d'Eisenhower, le gouvernement américain avait subi en Europe de graves mécomptes. Le rejet de la Communauté européenne de défense par la France, le 30 août 1954, l'affaire de Suez en 1956 en furent les principales étapes. Aussi a-t-on pu remarquer que la politique américaine de l'époque d'Eisenhower et de Foster Dulles avait été orientée davantage vers les pays extérieurs à l'Europe que vers l'Europe elle-même. Le président Kennedy, lui, s'intéressa vivement au continent européen et à l'Alliance atlantique. Dès le début de sa présidence, au printemps 1961 il fit un important voyage en Europe. Il rencontra le général de Gaulle et les relations entre les deux hommes paraissent avoir été bonnes. Le Général, certes, avait la plus grande estime et amitié pour son ancien partenaire de combat Eisenhower, mais, étant lui-même un philosophe, un historien et un penseur, il fut heureux de découvrir une haute culture intellectuelle chez le jeune président américain, ancien élève de l'université Harvard et membre de l'élite intellectuelle et finan-

cière de Boston. Par ailleurs, dès juillet 1961, la Grande-Bretagne, certainement influencée par une forte pression américaine, décida de poser sa candidature au Marché commun.

Le président Kennedy n'en resta pas là. Il élaborait sur les nouvelles relations transatlantiques une doctrine cohérente que l'on a appelée son « grand dessein ». Après avoir parlé d'une Communauté atlantique qui se superposerait à la Communauté européenne élargie, il en vint à abandonner ce terme et dans un important discours du 4 juillet 1962, il présenta une théorie qui semble avoir été largement inspirée par le Français Jean Monnet, président du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe. Face aux puissants États-Unis d'Amérique établis sur la rive ouest de l'Atlantique, devaient se construire des États-Unis d'Europe sur la rive est, englobant une large partie de l'Europe occidentale. Il y aurait ainsi de part et d'autre de l'Atlantique deux « piliers » solides qui seraient réunis par des liens étroits de diverses natures, politiques, économiques, culturels et stratégiques. Ces liens constituaient ce que Jean Monnet et Kennedy appelaient le « partnership atlantique ». Les deux piliers seraient égaux, mais, sur un point d'importance capitale, les États-Unis garderaient néanmoins un monopole essentiel : celui de la force nucléaire et thermonucléaire. La doctrine McNamara de la « riposte graduée », que nous avons analysée ci-avant¹, impliquait en effet l'éventualité de décisions très délicates qui, aux yeux de son auteur, ne pouvaient être prises que par une autorité unique. Donc, puisqu'il était vital pour les États-Unis de défendre l'Europe occidentale contre une agression communiste, il était inutile et même nuisible que les pays européens ou l'Europe unifiée en viennent à posséder une force atomique. Il suffirait à l'Europe d'avoir une armée conventionnelle pour laquelle les Américains lui demandaient d'accroître son effort financier. Il ne devait y avoir selon McNamara et Kennedy « qu'un seul doigt sur la gâchette ». Ceci impliquait qu'on essaierait d'absorber dans l'énorme force nucléaire américaine la petite force britannique et la force, alors embryonnaire, de la France. Sur tous les autres points, l'égalité serait complète. Conformément à ce qui semblait être un des vœux du général de Gaulle, on pourrait même étendre la responsabilité de l'Alliance atlantique de la zone de l'Atlantique Nord à

1. Voir ci-avant, partie I, chap. 4, § III, p. 241.

l'ensemble des régions du monde, c'est-à-dire que les États-Unis consulteraient davantage leurs alliés sur la politique à suivre en Extrême-Orient, au Moyen-Orient, en Afrique. En octobre 1962, Kennedy élargit ce programme en obtenant du Congrès le vote d'une loi douanière appelée *Trade Expansion Act*. Celle-ci prévoyait que les Européens et les Américains négocieraient une baisse réciproque de 50 % de leurs droits de douane, de façon à stimuler le commerce entre les deux rives de l'Atlantique. Par ailleurs, pour tous les produits dont 80 % étaient fabriqués par les membres du Pacte atlantique et éventuellement quelques autres pays développés, les droits de douane seraient pratiquement supprimés. Ceci impliquerait que l'Angleterre adhère au Marché commun.

Ce plan dûment établi, le président Kennedy entreprit immédiatement de l'exécuter. Comme de Gaulle, il croyait que, dans les démocraties, pour maintenir l'union entre les citoyens, il est nécessaire de leur offrir des réalisations grandioses. Il avait, dès sa campagne électorale, proposé aux Américains ce qu'il appelait la « nouvelle frontière », qui consistait à préparer en commun un vaste effort pour la conquête de l'espace. Aux Américains et aux Européens, il proposait son « grand dessein ». Lorsque, en ce même mois d'octobre 1962, il eut remporté une victoire décisive dans l'affaire des fusées soviétiques à Cuba et montré sa capacité de décision, son optimisme se renforça et il déclara que les États-Unis devaient exercer un *leadership* dans le monde occidental. L'usage de ce mot présentait un certain danger. « Leader » veut à la fois dire guide et chef. Il est probable que Kennedy présentait les États-Unis comme le guide intellectuel, moral et spirituel du monde atlantique ; mais pour certains Européens sourcilleux, et en particulier pour le général de Gaulle, cela ne voulait-il pas dire que les Américains revendiquaient en droit une hégémonie qui en fait leur appartenait ? En tout cas le projet paraissait bien se présenter. Le général de Gaulle reçut le Premier ministre Harold Macmillan à Rambouillet et celui-ci put croire que le Général acceptait sans difficulté l'entrée de l'Angleterre au Marché commun. Peu après la rencontre de Rambouillet, du 18 au 21 décembre 1962, le président Kennedy et Macmillan se rencontrèrent à Nassau dans les îles Bahamas. Le président annonça aux Britanniques que, pour des raisons financières, les États-Unis avaient décidé d'abandonner la production de fusées air-sol *Skybolt* que leur avaient commandées les Britanniques pour leur force de frappe. En échange, ils livreraient aux Britanniques les fusées

Polaris utilisables par des sous-marins. C'était un premier pas vers l'absorption de la petite force stratégique britannique dans l'énorme force américaine.

Au surplus, les Britanniques acceptaient de n'utiliser leur force de frappe qu'en accord avec les Américains par l'intermédiaire de l'Organisation atlantique — sauf dans des cas tout à fait exceptionnels. On proposait à la France d'agir de même. Ce serait la « force multinationale ». Ceci contribuait à développer l'inégalité, car si l'essentiel des forces nucléaires de l'Angleterre et de la France était ainsi intégré dans les forces atlantiques, il en irait tout autrement des États-Unis, qui continueraient à maintenir l'essentiel de leur force stratégique sous commandement purement américain. Seule une force américaine égale à la force britannique serait placée sous commandement de l'OTAN. Très vite, on ajouta à ce programme celui d'une « force multilatérale » (MLF), afin de donner une satisfaction symbolique à certains alliés non nucléarisés, en particulier l'Allemagne — qui s'était engagée en 1955 à ne pas se doter d'armes atomiques — et l'Italie. Des navires de guerre, éventuellement de surface, seraient équipés d'armes atomiques fournies par les Américains. Leurs équipages seraient binationaux, par exemple américains et allemands. Il faudrait l'accord des deux pays pour lancer les bombes. Au total, la « force multinationale » donnerait aux Américains le contrôle des forces de frappe française et anglaise, et la « force multilatérale » amènerait seulement les Américains à renoncer à la libre disposition de leurs bombes pour une fraction minimale, sans donner aux partenaires le droit de les utiliser en dehors de l'accord américain. Les navires de surface étant très vulnérables, ce projet compliqué apparaissait évidemment comme une subtilité politique et non comme une affaire militaire.

La riposte du général de Gaulle (14 janvier 1963)

Comme le président Kennedy, le général de Gaulle avait son « grand dessein ». Dans la page 1 du tome 1 de ses *Mémoires* il évoque en effet la nécessité de « vastes entreprises » pour éliminer les « ferments de dispersion » qui agitent le peuple français. Mais son grand dessein était tout autre que celui du président Kennedy. Sur le plan de l'unification européenne, le général de Gaulle refusait la création d'une Europe intégrée ou d'États-Unis d'Europe dans lesquels les parties constituantes auraient été privées de leur indépendance. Ce qu'il voulait, c'est une sorte de Confé-

dération, une « Europe des États » qui se concerteraient pour essayer de suivre une politique étrangère commune. Cette politique étrangère serait fondée essentiellement sur une coopération franco-allemande. Avec le chancelier Adenauer, il entreprit la négociation d'un traité de coopération franco-allemande qui devait être signé le 22 janvier 1963 et qui prévoyait des rencontres régulières entre chefs d'État et de gouvernement, entre ministres des Affaires étrangères, entre ministres de diverses autres branches, notamment Défense, Éducation et Jeunesse, pour favoriser le développement des échanges économiques et intellectuels.

La politique étrangère commune des États européens, évidemment inspirée par la France, consisterait en un accroissement de l'indépendance européenne vis-à-vis des États-Unis. Se souvenant peut-être des mauvaises relations qu'il avait entretenues avec le président Roosevelt et Cordell Hull pendant la Seconde Guerre mondiale, le Général suspectait les États-Unis de nourrir des desseins d'hégémonie. Il voulait en libérer les Européens et notamment la France. Après la rencontre de Rambouillet avec Macmillan, il avait cru que l'Angleterre était elle aussi désireuse de se libérer de la primauté des Américains. La conférence de Nassau semble donc avoir provoqué chez lui une désillusion complète. L'Angleterre avait immédiatement cédé sur l'essentiel aux propositions américaines. C'était bien la preuve qu'au lieu de venir renforcer une Europe qui garderait ses distances à l'égard des États-Unis, elle ne voulait entrer dans la Communauté européenne que comme le « cheval de Troie » des Américains.

Dans une conférence de presse du 14 janvier 1963 qui marque un tournant dans l'histoire du monde occidental, le général de Gaulle brisa net le grand dessein de Kennedy. Il annonça d'abord qu'il était opposé à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, au moins dans les circonstances actuelles. Son ministre des Affaires étrangères, Couve de Murville, devait expliquer ce « veto » aux partenaires de la France, quelques jours après, lors d'une réunion à Bruxelles. Le général de Gaulle qui n'avait pas consulté ses cinq partenaires, se contenta de donner à ce rejet des explications économiques : « La question est de savoir si la Grande-Bretagne, actuellement, peut se placer avec le continent et comme lui, à l'intérieur d'un tarif qui soit vraiment commun, renoncer à toute préférence à l'égard du Commonwealth, cesser de prétendre que son agriculture soit privilégiée et encore tenir pour caducs les engagements qu'elle a pris avec les pays de sa zone de libre-échange... On ne

peut pas dire que cette question soit actuellement résolue. Est-ce qu'elle le sera un jour ? Seule évidemment, l'Angleterre peut répondre. » Au surplus l'adhésion de la Grande-Bretagne et d'autres pays à la Communauté transformerait profondément la structure du Marché commun. « Celui qu'on bâtirait à onze, puis à treize et puis peut-être à dix-huit, ne ressemblerait guère sans aucun doute à celui qu'ont bâti les Six. »

Outre le rejet de la candidature britannique, le général de Gaulle exprima, dans la même conférence de presse, son opposition totale au projet du président Kennedy d'unifier en quelque sorte les forces stratégiques de l'Alliance sous direction américaine. « Je répète, après l'avoir souvent dit, que la France entend avoir en propre sa défense nationale. Les principes et les réalités s'accordent pour conduire la France à se doter d'une force atomique qui lui soit propre. Cela n'exclut pas du tout, bien entendu, que soit combinée l'action de cette force avec celle des alliés, mais pour nous, dans l'espèce, l'intégration est une chose qui n'est pas imaginable... Il est tout à fait explicable que cette entreprise française ne paraisse pas très satisfaisante à certains milieux américains. En politique et en stratégie comme en économie, le monopole tout naturellement apparaît à celui qui le détient comme le meilleur système possible. La France a pris acte de l'accord anglo-américain des Bahamas. Tel qu'il est conçu, personne sans doute ne s'étonnera que nous ne puissions y souscrire. »

Les conséquences du double refus gaulliste allaient ouvrir une crise grave et dans le Marché commun et dans l'Alliance atlantique.

La crise du Marché commun

Non consultés, les cinq partenaires de la France réagirent avec indignation contre le veto du général de Gaulle. Certains d'entre eux, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, avaient commercialement un intérêt majeur à l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun. L'Italie et les pays du Benelux craignaient de voir, à la suite du traité franco-allemand du 22 janvier 1963, un « directoire franco-allemand » exercer son hégémonie sur l'Europe. Si une hégémonie était nécessaire, ils préféreraient de beaucoup celle des États-Unis qui, au moins, reposait sur une énorme puissance économique et militaire. L'opinion publique allemande était divisée. La majorité du Bundestag ne ratifia le traité franco-allemand en mai 1963 qu'en l'assortissant d'un préambule qui en diminuait considérablement la

portée. L'Allemagne appliquerait le traité, mais n'abandonnerait pas sa politique traditionnelle : « Intégration des forces armées des États membres de l'Organisation atlantique, unification de l'Europe selon la voie tracée par la création des Communautés européennes en y admettant la Grande-Bretagne et les autres États désirant s'y joindre. » Les cinq partenaires de la France commencèrent par retarder la signature de la convention renouvelant l'association des pays africains et malgaches, anciennes colonies françaises, au Marché commun.

La crise du Marché commun n'est pourtant pas liée immédiatement à l'exclusion de la Grande-Bretagne. En effet, les élections britanniques de juillet 1964 provoquèrent l'arrivée au pouvoir des travaillistes avec Harold Wilson comme Premier ministre. Le *Labour Party* était considéré comme plus hostile à l'unification européenne que les conservateurs. Le premier gouvernement de Wilson laissa peu de place aux proeuropéens. Mais à partir de 1965, on constata une évolution dans la pensée de Wilson et sa conversion à l'idée européenne. Aux élections de 1966, les travaillistes remportèrent un grand succès. De 5 sièges, leur majorité passa à près de 100 et, en août 1966, George Brown, considéré comme le leader des proeuropéens du *Labour Party* fut nommé ministre des Affaires étrangères.

Les ultimatums français

De 1963 à 1966, la crise du Marché commun porta sur les revendications françaises en matière agricole. Le traité de Rome de 1957 avait prévu un plan d'union douanière concernant les produits industriels, mais avait été peu explicite en ce qui concerne l'agriculture. La France était la principale puissance agricole du Marché commun et sa population agricole atteignait encore 17 % du total. L'agriculture française était en pleine modernisation et la production augmentait. Aux yeux du gouvernement français, il était donc essentiel que le Marché commun pût contribuer à résoudre le problème de l'exportation des surplus agricoles. Or, quoique les prix agricoles fussent plus bas en France, aux Pays-Bas et surtout en Italie qu'en Allemagne, ils restaient supérieurs aux prix mondiaux ; faire du Marché commun une zone privilégiée pour les produits français correspondait évidemment à l'intérêt national de la France. Alors que jusqu'à présent, les négociations entre partenaires du Marché commun s'étaient déroulées dans une atmosphère de coopération, c'est cette notion de l'intérêt national qui va désormais dominer les débats. Au cours de

négociations d'ailleurs extrêmement techniques et compliquées, la France utilisa le système des ultimatums qui, en général, aboutirent *in extremis* à des compromis à la suite de discussions épuisantes qu'on a affublées du nom de « marathons agricoles ».

Le premier fut lancé en janvier 1962. On décida le passage à la seconde étape du traité (abaissement des barrières douanières sur les produits industriels) après la signature d'accords agricoles mettant sur pied des organisations européennes de marché pour certains produits : céréales, produits transformés, fruits et légumes, vins, et en définissant un règlement financier selon lequel les pays important une partie de leur nourriture du dehors, c'est-à-dire de zones extérieures au Marché commun, devraient subventionner les exportations agricoles de leurs partenaires. Ainsi était établie la responsabilité financière commune. Un deuxième ultimatum français aboutit au deuxième marathon agricole qui se termina le 23 décembre 1963. De nouveaux marchés agricoles européens furent établis pour les produits laitiers, la viande bovine et le riz. Un troisième ultimatum français, aboutit le 15 décembre 1964 à la conclusion du troisième marathon agricole : la réalisation du Marché commun agricole serait accélérée pour les céréales et les produits transformés et la libre circulation de ces produits serait réalisée le 1^{er} juillet 1967 grâce à l'adoption d'un prix unique. La Commission devrait présenter avant le 1^{er} avril 1965 des propositions sur le financement de la politique agricole commune pour 1965-1970 et des propositions pour le financement du marché unique à partir de l'entrée en vigueur des prix communs pour les divers produits agricoles.

La Commission européenne de Bruxelles fit connaître ses projets le 31 mars 1965. Elle proposa au Conseil des ministres que le Marché commun soit réalisé pour le 1^{er} juillet 1967. Pendant le délai de deux ans précédant cette date, la politique agricole commune serait financée par des contributions forfaitaires des États membres. À partir du 1^{er} juillet 1967, la Communauté économique européenne recevrait des ressources propres : les droits de douane du tarif commun et les prélèvements agricoles. Elle serait contrôlée par l'Assemblée parlementaire européenne dont les pouvoirs seraient ainsi accrus. La Commission de Bruxelles entendait aussi disposer de ressources financières considérables qui lui auraient donné de véritables pouvoirs supranationaux. Le Conseil des ministres de la Communauté se réunit le 15 juin 1965 et aussitôt, la

ance s'opposa au projet de la Commission, prévoyant au contraire le rattachement par les contributions nationales calculées en fonction des exportations agricoles des États membres. Le 1^{er} juillet 1965 la France vivit la plus grave crise que le Marché commun eût connue jusqu'alors en annonçant qu'elle ne participerait plus aux réunions de Bruxelles. La France quittait donc momentanément le Marché commun. Le 9 septembre 1965, le général de Gaulle posa les conditions à la rentrée de la France dans la Communauté. Il exigea une réduction du rôle de la Commission qu'il considérait comme composée de « technocrates internationaux » au profit des ministres nationaux. D'autre part, les règles du Marché commun, qui prévoyaient qu'au bout d'un certain délai les votes à l'unanimité seraient remplacés par des votes à la majorité, étaient rejetées par la France. La majorité implique en effet un pouvoir supranational alors que l'unanimité l'exclut. Le Marché commun allait-il disparaître ? Les cinq partenaires de la France acceptèrent un compromis pour ramener ce pays dans la Communauté. Après la réélection du général de Gaulle à la présidence de la République en décembre 1965, le gouvernement français adoucit son intransigeance et accepta de participer en janvier 1966 à la réunion du Conseil des ministres du Marché commun. Lors de cette réunion, les pouvoirs de la Commission furent réduits en fait. Les cinq partenaires de la France restèrent fidèles au principe de la majorité pour certaines décisions, mais, la France s'y opposant, il était évident que dans l'avenir l'unanimité resterait indispensable. Le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, Luns, trouva une solution subtile : « Lorsque dans le cas d'une décision susceptible d'être prise à la majorité, sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou plusieurs partenaires seront en jeu, les membres du Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'aboutir à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts et ceux de la Communauté ». Autrement dit, on ne prendrait pas de décision à la majorité sans être certains qu'elles seraient finalement acceptées unanimement !

vers une relance européenne

À partir du retour de la France dans la Communauté en 1966, l'atmosphère resta tendue, mais quelques progrès purent être constatés. Dès le

8 avril 1965 avait été signé à Bruxelles un traité prévoyant la fusion des trois Communautés existantes : Communauté européenne du charbon et de l'acier, Euratom et Marché commun. Le 1^{er} juillet 1968, entra en vigueur l'abrogation de tous les droits de douane à l'intérieur des Six et un tarif extérieur qui était la moyenne des tarifs extérieurs de chacun d'entre eux diminué de 8 % en 1962 à la suite de négociations avec les États-Unis et de 16 % en 1967 à la suite de négociations dites *Kennedy round* avec les mêmes États-Unis (conséquences du *Trade Expansion Act* d'octobre 1962 mentionné ci-dessus). En fait, le Marché commun, qui est ainsi devenu une zone de libre-échange interne, est alors bien loin de réaliser son but sur le plan économique puisque, sur de nombreux points, la coopération économique fonctionne mal. Même si les tarifs douaniers sont abolis, il existe de nombreuses possibilités non douanières de bloquer les échanges à l'intérieur du Marché : règlements sanitaires, règlements de sécurité et normes de fabrication, etc. D'autre part, la fiscalité est différente dans les divers pays malgré l'adoption par les Six du système français de la taxe à la valeur ajoutée (TVA). En fait, les TVA adoptées sont différentes suivant les pays. Surtout, on n'a pas trouvé de vraie solution au problème agricole. On se contente de prélèvements faits au prorata des importations provenant de l'extérieur, mais les pays gros importateurs, comme l'Allemagne, sont mécontents d'avoir à subir le principal fardeau des dépenses, et les prix agricoles du Marché commun ne sont pas compétitifs.

Est-il possible de les rendre compétitifs ? Oui sur le plan théorique. Le vice-président néerlandais de la Commission des Six, Mansholt, proposa un plan : le « mémorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté économique européenne » (18 décembre 1968). Pour lui, il faut réformer profondément la structure de l'agriculture dans le Marché commun : « La superficie moyenne de l'exploitation agricole de la Communauté n'est que d'environ 10 hectares. » L'optimum serait 80 à 120 hectares pour les céréales, 40 à 60 vaches pour le lait, etc. Ainsi, on obtiendrait une haute productivité et une baisse des prix mais ceci impliquerait une diminution considérable du nombre des agriculteurs ; ceux-ci étaient 15 millions à la fin des années cinquante, 10 millions en 1969. Il faudrait réduire leur chiffre à 5 millions pour 1980. Ceci supposait un vaste exode rural et par conséquent, un problème économique et politique. Il fallait trouver des places pour les agriculteurs ainsi rejetés vers

industrie et les emplois tertiaires. Il fallait que cela pût se dérouler sans créer un mécontentement inadmissible. Jusqu'à la démission du général de Gaulle le 28 avril 1969, la Communauté économique européenne n'a pas fait de progrès nouveaux. À partir de 1967, le problème s'est à nouveau posé de l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun. La réponse du Général est restée semblable à celle de 1963, c'est-à-dire une opposition inexorable à la candidature britannique, pourtant préconisée par les cinq autres partenaires de la France.

La crise de l'Organisation atlantique

La France avait rejeté fermement le projet de force nucléaire multilatérale (MLF) proposée par les Américains. Lorsque le président Kennedy fut assassiné le 22 novembre 1963 à Dallas, dans le Texas, le vice-président Lyndon Johnson lui succéda. Il fut réélu en 1964. À la différence de Kennedy, Johnson s'intéressait beaucoup moins aux affaires européennes ; sa préoccupation essentielle allant à la guerre du Viêtnam dont nous parlerons ci-dessous¹. Aussi va-t-on voir le gouvernement français, sous l'impulsion du général de Gaulle, prendre une série d'initiatives visiblement inspirées par un souci d'indépendance à l'égard des États-Unis. Ces initiatives devaient créer un vif mécontentement non seulement aux États-Unis mêmes, mais encore chez les partenaires de la France et notamment en Allemagne. Ce dernier pays savait que sa défense, et en particulier celle de Berlin-Ouest, dépendait essentiellement de la présence de troupes américaines sur son territoire. Le chancelier Adenauer, qui avait poursuivi avec énergie une politique de rapprochement avec la France, et qui était un Européen convaincu, fut accusé par de nombreux adversaires de ne pas tenir suffisamment compte de ces données. Il dut démissionner, et, en octobre 1963, son ministre de l'Économie, Ludwig Erhard lui succéda à la Chancellerie. Le nouveau ministre des Affaires étrangères, Schröder pratiqua une politique proaméricaine et manifesta aucune sympathie à l'égard de la France. Le traité franco-allemand de janvier 1963 fut réduit à peu de chose.

De 1963 à 1966, la politique antiaméricaine de la France se manifesta par une série de gestes d'importance relativement mineure. En jan-

¹ Voir ci-après, § III, p. 309 et s.

vier 1964, la France reconnut la Chine communiste et dut ainsi rompre avec la République chinoise de Formose soutenue par les États-Unis. En mars 1964, le général de Gaulle se rendit au Mexique où il reçut un accueil enthousiaste, mais cela apparut à certains Américains comme une incursion dans cet hémisphère occidental où ils se réservaient, depuis la doctrine de Monroe de 1823, l'influence majeure. En avril 1964, à une réunion du Conseil de l'OTASE, la France préconisa la neutralisation du Viêtnam du Sud, ce qui était contraire à la politique américaine. Puis la France cessa de siéger au Conseil du traité du Sud-Est asiatique. Dans la même année 1964, le général de Gaulle, se souvenant qu'on ne l'avait pas fait participer aux décisions concernant le débarquement en Normandie du 6 juin 1944, refusa d'assister à la commémoration de ce grand événement militaire qui pourtant avait été la préface à la libération de la France par les troupes alliées. Quant à la force multilatérale, le général de Gaulle continua à la rejeter. Il est vrai qu'elle ne suscitait d'enthousiasme ni de la part de l'Italie, ni de celle de l'Angleterre, ni même de celle de l'Allemagne et que les États-Unis durent l'abandonner définitivement en 1965. D'autre part, le général de Gaulle esquissa dès ces années un rapprochement avec l'Europe de l'Est, et évoqua pour un avenir indéterminé la possibilité de création d'une Europe « de l'Atlantique à l'Oural ». Certes, il n'éprouvait aucune sympathie pour le régime soviétique et appelait l'URSS « la dernière et la plus grande puissance coloniale de ce temps ». Toutefois, manifestant une tendance à un neutralisme relatif, il déclara dans sa conférence de presse du 23 juillet 1964 : « La répartition de l'univers entre deux camps respectivement menés par Washington et par Moscou, répond de moins en moins à la situation réelle... Suivant nous, Français, il s'agit que l'Europe se fasse pour être européenne. »

La France quitte les organisations militaires de l'OTAN

Après la réélection relativement difficile du général de Gaulle, en décembre 1965, on put croire qu'il allait adopter une attitude plus conciliante. Or, le contraire se produisit. Le 7 mars 1966, le ministre français des Affaires étrangères, Couve de Murville remit à l'ambassadeur américain Charles Bohien un message personnel du général de Gaulle au président Johnson. Dans ce message, le Général annonçait que la France, tout en restant fidèle à l'Alliance atlantique, décidait de retirer ses troupes des forces militaires intégrées au sein de l'Organisation qui se superposait à

Alliance, l'OTAN : « La France se propose de recouvrer sur son territoire entier l'exercice de sa souveraineté actuellement entamée par la présence permanente d'éléments militaires alliés ou par l'utilisation qui est faite de son ciel, de cesser sa participation au commandement intégré et de ne pas mettre de force à la disposition de l'Organisation atlantique. » La France restait donc l'alliée des États-Unis et des autres membres du Pacte atlantique, mais elle refusait l'intégration en pleine paix qui avait été restaurée dès la fin de 1950 pour les armées des États continentaux de l'alliance et pour les forces britanniques et américaines stationnées en Allemagne. Le 10 mars un mémorandum français, énonçant le même principe, fut remis aux quatorze autres membres de l'Alliance atlantique.

La décision française posait de nombreux et graves problèmes. D'abord, elle impliquait l'évacuation des bases américaines et canadiennes établies en France. Elle paraissait indiquer que les avions de l'OTAN ne pourraient pas survoler le territoire français. Il y avait d'ailleurs eu un incident lorsque des avions américains avaient survolé l'usine productrice d'uranium enrichi de Pierrelatte. Or, la Suisse étant un pays neutre ainsi que l'Autriche, si l'on ne pouvait survoler la France, la partie nord et la partie sud de l'Europe atlantique seraient séparées l'une de l'autre. Ensuite, il y avait une soixantaine de milliers de soldats français en Allemagne qui jusqu'alors faisaient partie des troupes intégrées du SHAPE. L'Allemagne désirait vivement le maintien de ces troupes sur son territoire comme appoint aux troupes américaines et britanniques, mais n'était-il possible juridiquement d'accepter leur maintien en dehors de l'OTAN ? La France était une grande voie de communication pour le ravitaillement des bases américaines d'Allemagne, avec des oléoducs, des stocks de matériel, des lignes de transports, etc. Toutes ces installations devaient être évacuées. Enfin, psychologiquement, il semblait bien qu'il agissait d'un affaiblissement de l'alliance. Certains crurent qu'en avril 1969, lors du vingtième anniversaire du Pacte atlantique, la France profiterait des termes du traité pour le dénoncer. Ils se demandaient si la France n'évoluait pas vers le neutralisme ou même vers un renversement des alliances qui la rapprocherait de l'URSS. Les quatorze alliés de la France adoptèrent toutefois des attitudes différentes. Trois d'entre eux — Norvège, Danemark et Portugal — se déclarèrent hostiles à des réciprocités violentes. Le président Johnson le 23 mars répondit longuement au général de Gaulle et chercha à réfuter ses arguments. La manière

de voir « selon laquelle la présence des forces militaires alliées sur le sol français porte atteinte à la souveraineté française me laisse perplexe ; les forces s'y trouvent à l'invitation de la France, selon un plan commun, pour aider à garantir la sécurité de la France et de ses alliés ». Les Britanniques demandèrent au gouvernement français d'engager des négociations sur une réorganisation de l'OTAN, lequel avait gardé sa structure de 1950 qui, évidemment, n'était plus parfaitement adaptée à la situation quinze ans après. Les Allemands, eux, préconisèrent le maintien du cadre de l'OTAN et du système de l'intégration mais ils acceptèrent une négociation pour le problème du stationnement des troupes françaises en Allemagne. Celles-ci cessèrent le 1^{er} juillet 1966 d'être subordonnées à l'OTAN ainsi que les autres forces aériennes et terrestres françaises. Les personnels français affectés au commandement allié intégré seraient retirés et remplacés par de simples missions de liaison. Le commandement suprême en Europe, SHAPE, le commandement Centre-Europe, et le Collège de défense de l'OTAN seraient transférés hors du territoire français à la date du 1^{er} avril 1967. SHAPE devait être transféré à Bruxelles et le Collège de défense de l'OTAN à Rome. Enfin, toutes les bases et installations militaires américaines et canadiennes devaient avoir quitté le territoire français pour le 1^{er} avril 1967, quelques délais supplémentaires pouvant être envisagés. La modération de ton des communiqués officiels ne doit pas masquer la violente réaction de l'opinion publique américaine et de celle des autres alliés. Une nouvelle fois, le général de Gaulle agissait unilatéralement ; une nouvelle fois le succès diplomatique qu'il remportait était de caractère négatif. Sa politique paraissait affaiblir gravement, au moins sur le plan psychologique, la capacité de résistance de l'OTAN. Le 3 mai 1966, le gouvernement français déclara que les autorisations de survol du territoire français par les appareils alliés, qui étaient données jusqu'alors sur une base annuelle, ne le seraient plus que sur une base mensuelle et pourraient être retirées avec un préavis de 30 jours. Le gouvernement américain, à titre de protestation, se contenta d'interdire l'exportation en France de calculatrices électroniques géantes (*Control Data*) utiles pour la préparation de la bombe H française. Les Américains se résignèrent à accepter les décisions françaises, et moyennant diverses stipulations financières, l'évacuation du territoire français par les troupes alliées fut achevée à la date prévue d'avril 1967, les Américains pratiquant une politique tout à fait différente de celle des

viétiques à l'égard de leurs alliés, comme nous le verrons à propos de l'affaire tchécoslovaque. La chute du chancelier Erhard en Allemagne, consécutive à la démission de quatre ministres libéraux et son remplacement par le démocrate chrétien Kurt Kiesinger, en novembre 1966, contribuèrent à atténuer les désaccords entre France et Allemagne. Le ministère des Affaires étrangères passa de Schröder relativement anti-français, qui devint ministre de la Défense, au socialiste Willy Brandt, ancien maire de Berlin, et le 21 décembre 1966 fut signé l'accord sur le stationnement et le statut des forces françaises en Allemagne. Une visite de Kiesinger et Brandt à Paris, en janvier 1967, confirma cette amélioration.

tension franco-américaine

En juin et juillet 1966, les rapports de la France et des États-Unis se détériorèrent encore à la suite de deux voyages du général de Gaulle : le premier eut lieu en URSS du 20 juin au 1^{er} juillet ; tout en restant très ferme, en particulier sur la non-reconnaissance de la RDA, le général de Gaulle estimait qu'un rapprochement était possible avec les pays de l'Est. Son voyage à Moscou fut particulièrement chaleureux et le communiqué final annonça la création d'une commission mixte franco-soviétique pour la coopération économique et scientifique et en particulier pour le lancement d'un satellite français par l'Union soviétique. Beaucoup d'Américains crurent qu'il s'agissait là de la préface à un renversement des alliances. Un second voyage du 25 août au 12 septembre amena le général de Gaulle à Djibouti, en Éthiopie et au Cambodge. Dans ce dernier pays, au nord de Phnom Penh, le 1^{er} septembre 1966, il fit une déclaration sur la guerre du Viêt Nam, déclaration qui fut aussitôt jugée offensante par de nombreux Américains : négligeant le fait que des troupes nord-vietnamiennes s'infiltraient en territoire sud-vietnamien, il parut attribuer l'entière responsabilité de la guerre à une intervention américaine et préconisa la neutralisation du Sud-Viêt Nam sur le modèle de la neutralité cambodgienne. « Tandis que votre pays, dit-il aux Cambodgiens, parvenait à sauvegarder son corps et son âme, parce qu'il restait maître chez lui, on vit l'autorité politique et militaire des États-Unis s'installer à son tour au Viêt Nam et du même coup la guerre s'y ranimer... La position de la France est prise ; elle l'est par la condamnation qu'elle porte sur les

actuels événements. » Bref, il paraissait accuser les Américains seuls d'être responsables de la cruelle guerre qui ravageait le Viêtnam.

En 1967, la tension ne fit que se développer. Pendant la guerre des Six Jours entre Israël et les pays arabes (juin 1967), le général de Gaulle prit délibérément le parti des Arabes et les Américains l'accusèrent de se ranger ainsi du côté soviétique. Dans les deux grands conflits qui agitaient le monde : Viêtnam et Moyen-Orient, la position de la France s'écartait de la position américaine. La crise s'accrut encore à la fin de juillet 1967. Le général de Gaulle entreprit une visite au Canada. Par un accord difficilement conclu avec le gouvernement fédéral canadien, il avait obtenu l'autorisation de s'arrêter d'abord à Québec et Montréal où domine la langue française. Accueilli par une foule délirante, le général de Gaulle alla beaucoup plus loin qu'une exaltation des liens culturels entre la France et son ancienne colonie canadienne qu'elle avait perdue en 1763. Le 24 juillet à Montréal, dans une allocution improvisée réclamée par la foule, il donna à ses paroles un caractère nettement politique : « Ce soir, ici et tout au long de la route, je me trouve dans une atmosphère comme celle de la Libération... la France entière sait, voit et entend ce qui se passe ici. Vive Montréal, vive le Québec, vive le Québec libre, vive le Canada français, vive la France. » L'expression « Vive le Québec libre », celle « les Français du Canada » au lieu de « Canadiens francophones » rejoignaient la propagande de la minorité indépendantiste du Québec. Le gouvernement fédéral canadien, dirigé par le libéral Lester Pearson, y vit une intervention dans les affaires intérieures du Canada : paraître défendre les partisans de l'indépendance d'une des provinces d'un État fédéral est en effet un acte peu compatible avec la souveraineté d'un pays étranger. Le 25 juillet, le gouvernement fédéral publia un communiqué dans lequel il qualifia d'« inacceptables » les déclarations du général de Gaulle. La réaction du Général fut immédiate : dans la nuit du 25 au 26 juillet au lieu de se rendre à Ottawa, il décida de quitter Montréal et de rentrer directement en France. Ce discours créa un vif mécontentement non seulement chez la plupart des Canadiens anglophones, mais également chez les Britanniques, puisque le Canada est un Dominion, et chez les Américains dont les Canadiens sont les voisins immédiats et qui ne souffriraient pas de voir ce pays éclater en plusieurs morceaux. Par contre, elle fut en général très bien accueillie par la population francophone du Québec, car elle appuyait ses revendications en faveur d'une

alité plus complète avec les anglophones. Le général de Gaulle maintint sa position et, dans sa conférence de presse du 27 novembre, il exalta la volonté des « Français » du Québec « de prendre en main leurs affaires », et il parla d'une « solidarité de la communauté française de part et d'autre de l'Atlantique ».

Enfin, à l'extrême fin de l'année 1967, le général Ailleret, chef d'état-major des Armées françaises publia dans la Revue de *Défense nationale*, un article intitulé : « Défense dirigée et défense tous azimuts ». Le général Ailleret déclarait que la France devait utiliser son armement atomique contre n'importe quel adversaire. Ceci paraissait indiquer que l'adversaire potentiel n'était plus uniquement l'Union soviétique, mais pourrait être éventuellement les États-Unis eux-mêmes. Par ailleurs, le général Ailleret subordonnait l'utilisation de toutes les armes à celle de la bombe atomique, ce qui allait tout à fait à l'encontre de la stratégie de riposte graduée, reconnue par les Américains.

L'attaque contre le dollar

ce qui irrita le plus les Américains fut probablement l'offensive que le général de Gaulle entreprit à partir de 1965 contre le système monétaire mondial : celui du *gold exchange standard* (étalon de change or). Le commerce international était en effet, fondé sur l'utilisation comme monnaie d'échange, soit de l'or, soit de deux monnaies dont la valeur par rapport à l'or était considérée comme stable : le dollar et secondairement la livre sterling. Or si l'économie américaine dans les années soixante connaissait une prospérité et une expansion inouïes, les énormes dépenses que les Américains devaient accomplir à l'étranger pour l'aide aux pays sous-développés, l'entretien de leurs troupes d'occupation, la guerre du Viêt-nam, etc., combinées avec l'exportation de capitaux des entreprises américaines à l'étranger avaient abouti depuis 1958 à une perte constante d'or ; alors qu'il y avait 28 milliards de dollars en or dans les réserves américaines en 1957, ce stock était tombé en 1968 à 14 milliards. Si une perte de confiance généralisée se manifestait soudain à l'égard du dollar, les Américains disposeraient de réserves insuffisantes pour rembourser en or les détenteurs de dollars. Par ailleurs, pour assurer l'expansion économique après une période de légère récession, le président Kennedy avait décidé de présenter au Congrès des budgets déficitaires qui étaient couverts par l'émission de dollars. Comme cela coïncidait avec une

période de vastes investissements à l'étranger, on pouvait penser que ces investissements étaient financés en quelque sorte par le déficit américain. Les sommes que les banques ou les grandes sociétés ne payaient pas sous forme d'impôts étaient disponibles pour l'investissement en Europe. Le général de Gaulle s'en prit à ce système dans sa conférence de presse du 4 février 1965. « Les conditions qui ont pu naguère susciter le *gold exchange standard* se sont modifiées... Les monnaies de l'Europe occidentale sont aujourd'hui restaurées à tel point que le total des réserves d'or des Six équivaut aujourd'hui à celui des Américains... C'est dire que la convention qui attribue au dollar une valeur transcendante comme monnaie internationale ne repose plus sur sa base initiale, savoir la possession par l'Amérique de la plus grande partie de l'or du monde. Mais en outre, le fait que de nombreux États acceptent par principe des dollars au même titre que de l'or pour compenser, le cas échéant, les déficits que présente, à leur profit, la balance américaine des paiements, amène les États-Unis à s'endetter gratuitement vis-à-vis de l'étranger. En effet, ce qu'ils lui doivent, ils le lui paient tout au moins en partie avec des dollars qu'il ne tient qu'à eux d'émettre au lieu de les leur payer totalement avec de l'or dont la valeur est réelle »... « Cette facilité unilatérale qui est attribuée à l'Amérique contribue à faire s'estomper l'idée que le dollar est un signe impartial et international des échanges alors qu'il est un moyen de crédit approprié à un État. »

Ces déclarations eurent un énorme retentissement, d'autant plus que la France s'empressa de transférer en or tous les dollars qu'elle possédait dans ses réserves. Le prix de l'or monta par rapport au dollar. Il était officiellement de 35 dollars l'once et il s'éleva jusqu'à 40 dollars. Le gouvernement américain dut réagir en freinant dans toute la mesure du possible cette dévaluation de fait du dollar et en essayant d'agir sur les déficits de sa balance des paiements et sur ses sorties d'or. Il en résulta une gêne dont la responsabilité appartenait sans doute essentiellement au système monétaire mondial, mais que le général de Gaulle avait contribué à accentuer.

En fait, cette lutte du franc contre le dollar était celle du pot de terre contre le pot de fer. Il suffit de la crise intérieure française de mai-juin 1968 pour détruire totalement la confiance dans le franc. Du côté américain, après une certaine satisfaction superficielle de voir l'entreprise du général de Gaulle accablée par les événements, la presse finit par craindre

de voir la France basculer dans l'autre camp à la suite d'une révolution imprévue. La fuite devant le franc amena plusieurs crises qui abaissèrent brutalement la valeur réelle de cette monnaie : l'une en juillet 1968, l'autre en novembre. Le 23 novembre 1968, on crut que le franc allait être dévalué. Le général de Gaulle qui avait déclaré quinze jours auparavant que cette dévaluation « serait absurde » décida le 24 à la surprise générale et à la grande satisfaction du président des États-Unis, que le franc ne bougerait pas. Le gouvernement américain se réjouit de cette mesure et des décisions d'austérité prises par le gouvernement français. Une aide des alliés fut fournie à la France, ce qui n'empêchera pas la dévaluation de devenir indispensable au mois d'août 1969. Sur le plan politique qui nous occupe ici, on peut dire que les relations franco-américaines furent profondément troublées par la vaine et illusoire attaque du franc contre le dollar et que le rapprochement franco-américain s'esquissa non pas après le départ du général de Gaulle, mais auparavant, lorsqu'en novembre 1968, le général comprit qu'il avait besoin de l'appui américain pour soutenir le franc français. Ce qui ne signifie pas, nous le verrons, que le président français n'avait pas vu juste en prévoyant une crise du dollar.

Après le départ du Général

Le référendum du 27 avril 1969 ayant provoqué une majorité de « non », le général de Gaulle donna immédiatement sa démission. Son successeur à la présidence de la République, Georges Pompidou, annonça qu'il pratiquerait une politique de continuité et d'ouverture. Cela signifiait-il un important changement sur le plan de la politique internationale ? Freiné par la résistance des gaullistes traditionnels, le nouveau président français dut s'en tenir à quelques modifications imperceptibles. Il est toutefois notable que le ton des relations franco-américaines changea de façon appréciable dans le sens de la cordialité ; l'arrivée au pouvoir du républicain Nixon en janvier 1969 aux États-Unis avait déjà été saluée avec satisfaction par le Général. Surtout l'initiative essentielle fut la convocation demandée par la France de la conférence au sommet qui devait se réunir à La Haye au début de décembre 1969 pour essayer de relancer les problèmes européens. Deux questions étaient à l'ordre du jour : admission de l'Angleterre dans le Marché commun et mise en place définitive à la date du 1^{er} janvier 1970 du Marché commun agricole. Les élections d'octobre 1969 en Allemagne amenèrent au pouvoir une coalition des

sociaux-démocrates et des libéraux. Le parti chrétien-démocrate était écarté du pouvoir pour la première fois depuis vingt ans. Le nouveau chancelier Willy Brandt et le président Pompidou aboutirent à un compromis qui constituait une ouverture vers le développement de l'unification de l'Europe. D'une part, le président Pompidou abandonna le veto absolu du général de Gaulle à l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun à condition que le Marché agricole commun soit réalisé au 1^{er} janvier 1970. Des négociations s'ouvrirent avec l'Angleterre au printemps suivant. D'autre part, Willy Brandt accepta de maintenir certains sacrifices de l'Allemagne dans le financement des excédents agricoles du Marché commun. Après une longue période de crises coïncidant avec la volonté d'indépendance nationale du général de Gaulle, le Marché commun, et par conséquent l'unification de l'Europe, entraient timidement dans une nouvelle phase de progrès.

II. L'affaiblissement du camp soviétique

Pendant les années mêmes où les initiatives gaullistes et l'éloignement du danger de guerre paraissaient affaiblir la cohésion de l'Alliance atlantique, le « camp socialiste » connut lui aussi des secousses graves.

La chute de Khrouchtchev

La politique extérieure de Khrouchtchev avait abouti à des crises mais ses succès n'avaient pas été évidents. Par ailleurs, les difficultés agricoles de l'URSS n'avaient pas été résolues. Khrouchtchev qui était à la fois membre du Présidium du Comité central du parti communiste, premier secrétaire de ce Comité central et président du Conseil des ministres, avait la direction du parti et celle du gouvernement. Ses trois principaux adjoints étaient Anastase Mikoyan, Alexis Kossyguine et Ustinov. Le Présidium aurait souhaité que Khrouchtchev donnât sa démission pour rester à la tête du gouvernement. Mais, après avoir laissé entendre qu'il partait, Khrouchtchev resta. Cela explique la révolution de palais dont il fut victime le 15 octobre 1964. On lui reprochait, semble-t-il, son insouciance en matière de doctrine, l'intérêt excessif qu'il attachait à l'industrie des biens de consommation au détriment de l'industrie lourde, et surtout son « aventurisme ». Sa chute permit de revenir à une véritable direction collective. Cinq hommes parurent au début se détacher : Brejnev, devenu

premier secrétaire du parti, Mikoyan et Kossyguine dont nous venons de parler, Sousiov et Podgorny. Kossyguine devint chef du gouvernement ; Brejnev était celui du parti ; Podgorny assumait le rôle de chef de l'État (Président du Présidium du Soviet suprême depuis décembre 1965). Mikoyan, lui, ne tarda pas à se retirer. Au XXIII^e congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (avril 1966), il apparut que la véritable direction des affaires appartenait à Brejnev et Kossyguine seuls. Ces deux hommes paraissaient représenter deux tendances différentes. La tendance Kossyguine serait favorable à une accentuation de la détente. Brejnev était soutenu par les militaires. Kossyguine semblait plus favorable que Brejnev à la déstalinisation. Dans le domaine des relations psychologiques internationales, il est certain que la tendance Brejnev, aboutissant par exemple au procès et à l'arrestation d'écrivains et d'intellectuels, joua un rôle considérable car de tels procès maintinrent dans le monde entier, malgré la relative détente internationale, l'opinion que l'Union soviétique restait un régime totalitaire dont les habitants étaient privés des libertés élémentaires des citoyens. Finalement, la priorité de Brejnev sur Kossyguine se confirma à partir de 1970. Le refus de généraliser la vie des Soviétiques, qui caractérisait la politique intérieure de l'URSS se refléta dans ses relations avec les démocraties populaires d'Europe orientale.

Les difficultés avec la Roumanie

Les premiers signes en apparaissent à la réunion d'août 1961 du Conseil d'assistance économique mutuelle connu des Occidentaux sous le nom de Comecon. Khrouchtchev, préoccupé de la compétition économique avec les pays capitalistes, en était venu à l'idée d'une spécialisation des échanges entre les divers pays socialistes ; mais une telle spécialisation est contraire à l'idée même d'indépendance nationale. Au surplus, elle renforcerait les pouvoirs du plus grand des partenaires, l'URSS, et ne correspondrait donc pas nécessairement aux intérêts des divers membres de l'organisation. Sur le plan industriel, la Roumanie était l'un des moins développés des pays de l'Est. Sa production industrielle par tête en 1962, n'atteignait qu'un tiers de celle de la RDA. Son revenu national par tête n'était que de 45 % de celui de la Tchécoslovaquie. Une « spécialisation socialiste » aurait signifié que la Roumanie resterait définitivement un pays fondamentalement agricole. Aussi, le Comité central du Parti com-

muniste roumain se prononça-t-il en faveur de l'indépendance économique et par conséquent de la souveraineté nationale. En juillet 1963, lors d'une nouvelle réunion du Comecon, les Roumains obtinrent gain de cause. On remarquera le parallélisme avec la situation française. Le général de Gaulle avait empêché la création d'une autorité supranationale. Il en était de même pour le gouvernement roumain vis-à-vis du Comecon.

Lorsqu'en juillet-août 1963, les Soviétiques et les Chinois accentuèrent leur rupture, la Roumanie décida de garder une neutralité totale entre Moscou et Pékin. Elle intensifia ses relations commerciales avec la Chine et les renoua avec l'Albanie prochinoise. En février 1964, alors que les Soviétiques voulaient publier un rapport sur le conflit avec la Chine et préconisaient une riposte énergique, les Roumains demandèrent au Kremlin d'ajourner la publication et le Premier ministre Maurer se rendit à Pékin auprès de Mao Zedong. Les Roumains s'opposèrent à l'idée d'une conférence internationale des partis communistes prorusses destinée à condamner les Chinois. En avril 1964, le Comité central du Parti publia une véritable déclaration d'indépendance de la Roumanie. « C'est le droit souverain de tout État socialiste d'élaborer, de choisir et de changer les formes et les méthodes de sa construction socialiste... Il ne peut y avoir de parti père et de parti fils, de parti supérieur et de parti subordonné ; il existe seulement une grande famille de partis communistes et ouvriers ayant des droits égaux. » Aussi, sans prendre de mesure de libéralisation interne, les dirigeants roumains s'éloignèrent-ils progressivement de l'URSS. En septembre 1963, le gouvernement roumain ferma l'Institut Maxime-Gorki, principal centre culturel soviétique en Roumanie et l'enseignement du russe cessa en fait d'être obligatoire. Les Roumains se remirent à parler de la Bessarabie que l'URSS avait annexée en 1940. Les votes de la Roumanie aux Nations unies cessèrent d'être toujours alignés sur ceux de l'URSS. Le successeur de Gheorghiu Dej, Ceausescu, à la fois premier secrétaire du Parti et chef de l'État, solidement installé dans ces fonctions, mit en question l'unité du camp socialiste au nom de l'intérêt national. Lors de l'intervention russe en Tchécoslovaquie, le 21 août 1968, dont nous parlerons ci-dessous, les Roumains refusèrent de participer à l'invasion aux côtés d'autres membres du pacte de Varsovie ; ils allèrent plus loin encore et adressèrent un blâme à l'URSS. Tout le problème était de savoir si la Roumanie, pays faible ayant une longue frontière commune avec l'URSS, serait capable de maintenir cette indé-

pendance. Elle avait donné des signes de sa volonté d'indépendance en accueillant en mai 1968 pour la première fois un chef d'État occidental, le général de Gaulle, et, fait plus important encore, qui devait susciter un vif mécontentement en URSS, en recevant en août 1969 la visite du président américain Nixon.

La querelle avec la Chine

Nous avons déjà étudié les débuts de cette querelle jusqu'en 1963. Celle-ci devait s'accroître par la suite. La chute de Khrouchtchev en octobre 1964 n'amena aucun répit. Les Chinois se mirent à parler de la « clique révisionniste » de Kossyguine et Brejnev. Ils finirent par les qualifier de « nouveaux tsars ». La lutte pour l'emprise sur les partis communistes du monde entier se poursuivit, mais avec un succès marqué des Soviétiques, la plupart des partis communistes restant favorables à l'URSS. Le plus grave fut la multiplication des incidents de frontière. Ceux-ci étaient apparus dès 1961-1962 aux frontières entre la province extérieure du Sin Kiang et l'URSS. 50 000 Kazakhs de nationalité chinoise tentèrent de passer en URSS vers le Kazakhstan soviétique. Les Chinois fermèrent la frontière et procédèrent à une répression. 5 000 musulmans se révoltèrent contre les Chinois dans la vallée de l'Ili dont le cours se dirige vers l'URSS. À partir de 1963, on vit apparaître des revendications officielles chinoises contre les « traités inégaux » d'Aïgoun et de Pékin imposés au XIX^e siècle par la Russie tsariste à la Chine. Le 8 mars 1963, le *Quotidien du Peuple* de Pékin évoqua ces traités. En septembre de la même année, un incident violent se déclencha à la gare frontière de Naouchki à l'entrée de l'URSS en venant de Mongolie. Le 10 juillet 1964, Mao Zedong dénonça les empiètements territoriaux de l'URSS. « Il y a environ cent ans, la région à l'Est du lac Baïkal est devenue territoire russe. Depuis lors, Vladivostok, Khabarovsk, le Kamtchatka et d'autres régions ont été des territoires soviétiques. Nous n'avons pas encore présenté notre addition pour cette série. » Les Chinois publièrent en 1964 une carte des territoires chinois accaparés par les « Impérialistes ». On y trouve non seulement des territoires himalayens appartenant à l'Inde et à la Birmanie, mais encore l'Extrême-Orient soviétique au nord-est de la Chine et une large partie des Républiques soviétiques du Kazakhstan, de Kirghizie et du Tadjikistan.

Pour les Soviétiques, les acquisitions faites au XIX^e siècle sont inaliénables. En effet, dans les territoires sibériens annexés à la suite de traités, à vrai dire inégaux, puisqu'alors la Chine était extrêmement faible par rapport à la Russie des tsars, les Russes avaient organisé systématiquement l'immigration. Aussi la majorité de la population des territoires revendiqués était-elle devenue russe. En avril 1966, le président Podgomy proclama l'inviolabilité des frontières de l'URSS.

En 1966 se déclencha en Chine la « révolution culturelle ». Celle-ci est un phénomène intérieur qui a eu pour effet, dans des circonstances complexes, de restituer à Mao Zedong la totalité de ses pouvoirs et d'éliminer ceux de Liou Chao-chi. Mao Zedong utilisa contre Liou Chao-Chi et les cadres du Parti, d'une part les bandes d'adolescents connues sous le nom de « gardes rouges », et d'autre part l'armée dont une partie croissante se rallia à son principal collaborateur, le général Lin Piao. Nous n'avons pas à entrer dans le détail de cette sanglante aventure. Ce qui est certain c'est que, pour un moment, elle affaiblit considérablement l'activité économique de la Chine et rendit plus difficile une action de celle-ci en politique extérieure. Toutefois, la révolution culturelle ne modifia nullement les relations avec l'URSS. Un dirigeant chinois déclara qu'un million et demi de kilomètres carrés de territoire chinois avaient été volés par les Russes au XIX^e siècle. Il ajouta que plus de 5 000 incidents de frontières avaient été provoqués par les Russes entre 1960 et 1968. Les troupes chinoises tiraient sur les bateaux russes le long du fleuve Amour. Des renforts soviétiques furent envoyés en Extrême-Orient évalués par l'Institut d'études stratégiques de Londres à 12 divisions de première ligne et 5 divisions de réserve. Les Chinois, eux, avaient 50 divisions dans le Nord-Est et 500 000 hommes sur les frontières Ouest du Sin Kiang. En 1967, la révolution culturelle se manifesta par des insultes à l'ambassadeur soviétique. Les étudiants chinois de Moscou organisèrent le 25 janvier 1967 une émeute que la police dut réprimer et ils furent expulsés. Au début de mars 1969, les incidents prirent un caractère plus spectaculaire, peut-être parce que la presse chinoise et soviétique en parla davantage. Le long de la rivière Oussouni, affluent de l'Amour et formant frontière entre la province soviétique d'Extrême-Orient à l'Est et la Chine à l'Ouest, les gardes-frontières et les troupes régulières des deux pays en vinrent aux mains, prenant et reprenant une île d'ailleurs sans importance, car elle est inondée pendant une large partie de l'année, nommée par les Russes île

manski. Les deux pays affirmèrent que l'île leur appartenait et y envoyèrent momentanément des troupes, ce qui incitait l'adversaire à contre-attaquer pour la reconquérir. L'URSS parla « d'agression provocatrice », de « raids de brigands ». Les Chinois utilisèrent exactement le même ton et déclarèrent que face aux provocations des « tsars du Kremlin », la Chine saurait utiliser sa puissante armée et défendre le territoire national. Des négociations s'ouvrirent à la fin de l'année 1969. Tout se passait comme si le principal conflit entre grandes puissances était le conflit russo-chinois bien plus que le conflit soviéto-américain. L'idée que la contradiction est impossible entre pays socialistes disparut des analyses politiques. L'intérêt national dans lequel le général de Gaulle voyait un élément plus fort que toutes les idéologies paraissait l'emporter dans le cas de l'URSS et de la Chine.

Les débuts de la crise tchécoslovaque

La Tchécoslovaquie avait été longtemps considérée comme le plus fidèle des « satellites » de la Russie stalinienne. En fait, elle était le seul des pays d'Europe orientale passés sous influence soviétique à avoir connu, avant la Seconde Guerre mondiale, une démocratie parlementaire véritable et des libertés garanties. La nostalgie de ce système y restait vive, bien que la majorité de la population n'eût sans doute aucune velléité de revenir à un système capitaliste. À partir de 1963, le premier secrétaire du Parti, l'ancien stalinien Novotny, avait assuré une certaine libéralisation. La vie intellectuelle et artistique s'était ranimée, mais il s'agissait là d'une porte à peine entrouverte et le mouvement devait prendre une tout autre ampleur en 1967. Au congrès des écrivains, réuni à Prague, le 28 juin 1967, immédiatement après la guerre israélo-arabe, plusieurs orateurs critiquèrent ouvertement la politique du gouvernement. Certains rappellent le « haut degré de démocratie et de liberté » dont jouissait la Tchécoslovaquie avant la guerre. Bref, il s'agissait d'une opposition d'intellectuels sur des sujets de politique intérieure que nous n'avons pas à aborder ici. Ce mouvement devait avoir des répercussions extérieures considérables. Novotny ne réussit pas à briser l'opposition des écrivains. En plus, au sein du Comité central du Parti, à la fin d'octobre 1967, une division s'opéra entre libéraux et antilibéraux ; les libéraux étant menés par le secrétaire du parti slovaque, Dubcek. Le mouvement lancé par les intellectuels s'élargit au milieu étudiant et bientôt à d'autres secteurs y

compris celui des ouvriers. Novotny dut donner sa démission de chef du Parti et Dubcek lui succéda le 5 janvier 1968. Novotny était encore président de la République, mais il fut obligé de démissionner en mars et fut remplacé par le général Ludvik Svoboda, ancien collaborateur de Masaryk et de Benès. Communiste convaincu, Dubcek était également certain que le système socialiste pouvait exister dans une atmosphère de liberté individuelle, ce qui allait totalement à l'encontre de la méthode centralisatrice autoritaire et monolithique de l'URSS. La nouvelle doctrine fut exposée en avril 1968 dans le « Programme d'action du Parti ». Le Parti acceptait la création d'autres partis non communistes et surtout une libération de l'information : la censure de la presse serait abolie, le droit de voyager à l'étranger assuré, les victimes de l'arbitraire réhabilitées et indemnisées. Le phénomène tchécoslovaque était tout à fait différent du phénomène hongrois de 1956 et du phénomène roumain. En Hongrie en 1956, on avait assisté à une éviction progressive des communistes alors que c'étaient les dirigeants communistes tchécoslovaques qui entamaient eux-mêmes la lutte pour le libéralisme. En Roumanie, il s'agissait d'une émancipation de l'État vis-à-vis d'une tutelle soviétique, mais aucune libéralisation n'était tolérée à l'intérieur, alors que la Tchécoslovaquie, tout en procédant à cette libéralisation, se déclarait totalement fidèle à l'alliance de Varsovie.

La réaction soviétique

Pour les Soviétiques, l'expérience tchécoslovaque était dangereuse. D'abord, elle était contagieuse. Des étudiants de Varsovie, des professeurs et des écrivains polonais, fascinés par ce que l'on appelle le Printemps de Prague et prenant exemple sur les événements universitaires français réagirent à leur tour. Gomulka, chef du gouvernement, ne toléra pas ces manifestations, et il y eut dès mars 1968 des bagarres sanglantes entre les étudiants et la police à l'université de Varsovie. Les intellectuels et étudiants tchécoslovaques se déclarèrent solidaires des victimes de la répression en Pologne. Par ailleurs, si, depuis 1955, Khrouchtchev avait paru accepter l'existence de « voies différentes vers le socialisme », cette tolérance n'était que relative. On pouvait difficilement imaginer un pays socialiste disposant de la liberté interne face au régime de contrainte de ses voisins et notamment de l'URSS et de la RDA. L'attraction exercée par l'URSS sur les partis communistes et une fraction de l'opinion étrangère

n serait fortement affectée. Il y avait là un phénomène contraire à la fois la doctrine et aux intérêts nationaux de l'Union soviétique. Enfin, il faut noter qu'en URSS la tendance « dure » de Brejnev l'emportait de plus en plus sur celle de Kossyguine, que l'influence des militaires s'y faisait sentir. Le maréchal Gretchko, nouveau ministre soviétique de la Défense, était favorable à l'élimination de l'hérésie tchécoslovaque. Les Soviétiques croyaient pouvoir agir selon la méthode qui leur avait réussi en Hongrie en 1956, c'est-à-dire trouver une équipe de communistes orthodoxes qui remplaceraient les communistes libéraux de l'équipe Dubcek. Aussi, en juillet 1968, durcirent-ils leur attitude. Leur prétexte était qu'il existait une menace émanant des « revanchards » de l'Allemagne de l'Ouest et que les pays du pacte de Varsovie devaient pouvoir en toute occasion disposer du territoire tchécoslovaque pour y parer. Il faut ajouter qu'avant l'arrivée au pouvoir des libéraux, les Soviétiques s'étaient infiltrés dans la police, dans l'armée, dans le contre-espionnage tchécoslovaque. Depuis le Printemps de Prague, tous ces agents avaient été écartés. Le 21 août, l'Armée rouge et les troupes de quatre autres pays du pacte de Varsovie, Pologne, Hongrie, Allemagne orientale et Bulgarie envahirent le territoire tchécoslovaque (certaines étaient déjà présentes, Dubcek ayant imprudemment accepté des grandes manœuvres alliées dans son pays). Le siège du Comité central fut investi par les Russes qui arrêtèrent Dubcek et quelques autres leaders, soit pour les liquider, soit pour les remplacer par un gouvernement conservateur. Il fallait pour cela l'accord du président de la République, le général Svoboda. Or celui-ci refusa, et contrairement à ce que les Soviétiques avaient espéré, lorsque le Comité central se réunit, les prosoviétiques (Indra) furent écartés. Le Comité central se déclarait favorable à Dubcek et au programme d'action du parti. Il rejetait tout retour aux conditions existant avant janvier 1968. Les journalistes, la radio, la télévision refusèrent de se mettre au service de l'occupant. Le réseau de télécommunications restait aux mains des dirigeants libéraux. L'ensemble de l'armée et de la police demeurait fidèle aux dirigeants du Parti. Un congrès extraordinaire du Parti se réunit même clandestinement dans une usine de Prague ; dans la soirée du 22 août, Brejnev dut se rendre à l'évidence et constater que la situation en Tchécoslovaquie était plus grave qu'il ne l'avait pensé. Au lieu d'un remplacement immédiat de l'équipe libérale par une équipe prosoviétique, il fallait négocier.

Les négociations russo-tchécoslovaques

La négociation s'ouvrit à Moscou le 23 août avec le général Svoboda ainsi qu'avec Dubcek et ses compagnons libérés à cet effet. Les Soviétiques durent partiellement céder et, dans les accords de Moscou du 25 août, ils acceptèrent le maintien de l'équipe libérale ; mais celle-ci dut faire des concessions et promettre de limiter considérablement le libéralisme. Les dirigeants tchécoslovaques promirent de prendre des mesures favorisant « le renforcement du socialisme et du gouvernement des travailleurs... en vue de contrôler les moyens d'information afin que ceux-ci servent pleinement la cause du socialisme ». Ceci signifiait le rétablissement au moins d'une certaine censure. On envisageait pour l'avenir une évacuation par étapes de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques et leurs alliés « dès que la menace pesant sur le socialisme en Tchécoslovaquie... aura été écartée ». Le 18 octobre 1968, fut signé « un traité sur le stationnement temporaire des troupes soviétiques » que l'Assemblée nationale tchécoslovaque dut ratifier. En somme, les dirigeants libéraux restaient en place, mais étaient obligés par suite de la menace extérieure et de l'occupation par des troupes étrangères, de tempérer fortement leur libéralisme. Une large partie de la population adopta alors une attitude de résistance passive.

L'influence croissante des militaires dans le gouvernement de Moscou et notamment du maréchal Gretchko, soutenu par Brejnev, amena un nouveau rebondissement en avril 1969. Le bruit avait couru qu'un coup d'État militaire prosoviétique avait été préparé et que seule l'influence du président Svoboda l'avait arrêté. Il en résulta une agitation qui prit une allure frénétique lors d'un incident mineur : la victoire de l'équipe de hockey sur glace tchécoslovaque sur l'équipe de l'URSS. Dans tout le pays, des manifestations d'enthousiasme se déroulèrent, présentant un caractère antisoviétique marqué. Cette fois, sous l'influence du maréchal Gretchko et peut-être aussi parce que le général Svoboda, président de la République, voulait éviter le pire, le Comité central décida de remplacer Dubcek au poste de premier secrétaire par un autre Slovaque connu pour avoir été « libéral », Husak, plus apte à une politique de compromis avec l'Union soviétique. Dans les mois qui suivirent, d'autres leaders furent ainsi progressivement remplacés, ramenant au pouvoir une équipe favorable au rétablissement de la compression intellectuelle et à l'absence de

berté. Les frontières qui avaient été ouvertes largement aux Tchécoslovaques furent refermées.

L'effet de l'action soviétique en Tchécoslovaquie fut considérable non seulement auprès des pays occidentaux, qui exprimèrent leur indignation, mais même auprès de nombreux partis communistes : tel fut le cas des protestations des partis communistes italien, roumain et yougoslave. Le Parti communiste français lui-même, réputé pour être l'un des plus dociles à Moscou, s'éleva contre l'intervention militaire des Soviétiques, ce qui constituait un changement extraordinaire par rapport à sa ligne de fidélité des quarante années précédentes. Il est vrai qu'il atténua cette déclaration en ajoutant que de toute façon, les relations resteraient cordiales entre le Parti communiste français et l'Union soviétique. Ainsi les tensions à l'intérieur du « camp socialiste » furent-elles aussi marquées et probablement plus profondes qu'à l'intérieur du camp occidental.

II. La guerre du Viêtnam

La différence de la guerre de Corée, qui s'était déclenchée à un moment précis, par suite d'une offensive de troupes conventionnelles, la guerre que les Américains livrèrent aux communistes dans le Viêtnam commença progressivement. Après l'armistice du 20 juillet 1954 qui mettait fin à la guerre entre la France et le Viet-minh, les Américains soutinrent le gouvernement sud-viêtnamien de Ngo Dinh Diem. Le 23 octobre 1954, le président Eisenhower lui promit une aide américaine ayant pour but de permettre aux Sud-Viêtnameis l'établissement d'un État stable. Un référendum élimina Bao Dai par une énorme majorité et le Sud-Viêtnam devint une République. En mars 1956, les Sud-Viêtnameis élurent une assemblée de 123 membres. Ainsi l'engagement des Américains consistait-il en une promesse de rendre viable l'État qui se constituait au sud du 17^e parallèle. Les Américains et les Sud-Viêtnameis n'avaient pas signé les accords de Genève, ni par conséquent accepté la clause qui prévoyait un référendum sur l'unification du Viêtnam, organisé au Nord et au Sud dans un délai de deux ans.

La politique de Diem au Sud-Viêtnam suscita rapidement de vifs mécontentements. Catholique, il avait tendance à considérer comme communistes tous ses adversaires et il fit emprisonner de très nombreux libéraux. Il était peu favorable aux bouddhistes pourtant majoritaires. Son

esprit de caste l'amenait à privilégier les membres de sa famille dont plusieurs entrèrent au gouvernement. Il est probable que les mécontentements ainsi suscités expliquent le développement d'une résistance communiste qui prit rapidement la forme de la subversion. Les premiers signes en apparurent en 1957. La subversion s'amplifia en 1959. Du matériel et des hommes bien entraînés arrivèrent du Viêtnam du Nord pour aider les nouveaux rebelles que les Américains appellent Viet-côngs et qui ont pris pour leur part le nom de Front national de libération. On entraîna dès lors dans un engrenage. Au début de la présidence de Kennedy, en janvier 1961, le gouvernement américain se contenta d'accroître de quelques centaines d'hommes le nombre des « conseillers militaires » qui, dès 1954, avaient été envoyés au Viêtnam du Sud et qui, en principe, n'avaient pas l'autorisation de combattre eux-mêmes. Mais le président Kennedy était convaincu que la Chine communiste encourageait le Viêtnam du Nord et créait ainsi une menace majeure dans le Sud-Est asiatique. Aussi, accrût-il les engagements américains. Dans l'automne de 1961, il décida d'augmenter considérablement les effectifs des « conseillers militaires » qui atteignirent 85 000 hommes au cours des trois années suivantes. Le gouvernement américain prit conscience de l'impopularité croissante du gouvernement de Diem et cessa de le soutenir. Ceci permit aux opposants de monter un coup d'État en novembre 1963. Le 1^{er} novembre, Diem et son frère Ngo Dinh Nhu furent assassinés. Un gouvernement provisoire fut constitué mais il manquait d'autorité, et pendant dix-huit mois la situation fut très floue.

Le développement de la guerre sous la présidence de Johnson

Convaincu qu'il fallait empêcher le Viêtnam du Sud de tomber aux mains des communistes, le président Johnson décida d'y mettre le prix. Le 7 août 1964, il fit approuver par le Congrès, à une majorité écrasante, une résolution ainsi conçue : « Les États-Unis considèrent qu'il est vital pour leur intérêt national et pour la paix du monde que la paix et la sécurité soient maintenues en Asie du Sud-Est... Les États-Unis sont donc prêts dans la mesure où en décidera le président à prendre toutes les mesures nécessaires y compris le recours à la force des armes pour aider tout membre ou tout État figurant dans le protocole du traité de défense collective de l'Asie du Sud-Est qui sollicitera leur assistance pour défendre sa liberté. » Cela signifiait que les Américains soutiendraient leurs alliés

OTASE et le Viêtnam du Sud. Leur intervention ne se ferait plus par intermédiaire de « conseillers militaires », mais par l'intervention militaire directe. Les effectifs des troupes américaines ne cessèrent de croître jusqu'à dépasser 500 000 hommes en 1968. La VII^e flotte américaine patrouilla dans le golfe du Tonkin où des heurts eurent lieu avec des navires nord-viêtnamiens. En janvier 1965, on évaluait à Washington 100 000 hommes les effectifs nord-viêtnamiens qui s'étaient infiltrés au Viêtnam du Sud.

Les 7 et 8 février 1965, « l'escalade » se poursuivit du fait de la décision prise par le président Johnson d'ordonner des bombardements objectifs en principe militaires au Viêtnam du Nord. Par ces bombardements, les Américains espéraient faire fléchir la volonté du gouvernement de Hanoï, tandis que l'armée de terre ne franchirait pas le 17^e parallèle, mais écraserait la rébellion au Viêtnam du Sud avec l'aide de forces nord-viêtnamiennes en nombre croissant.

Cette tactique ne fut pas couronnée de succès. D'une part, la République démocratique du Viêtnam du Nord, malgré la destruction de ses usines et de nombreuses usines, intensifia son effort militaire. Elle reçut un soutien soviétique important et de nombreux secours chinois en particulier en vivres, en équipement et en armes légères. On peut dire qu'au contraire, les bombardements stratégiques américains renforcèrent le moral de la population nord-viêtnamienne. Au Viêtnam du Sud, malgré l'accroissement de leurs effectifs et l'utilisation d'un énorme matériel, les troupes américaines ne réussirent pas à éliminer le FNL. Celui-ci était alimenté en armes et en effectifs par le Viêtnam du Nord. L'URSS qui avait soutenu la résistance communiste viêtnamienne de façon assez discrète jusqu'en 1965, s'engagea de façon beaucoup plus ample par la fourniture de matériel. Les Soviétiques protestèrent énergiquement contre les bombardements. Kossyguine fit un voyage à Hanoï. Quant à la Chine communiste, elle accusa les États-Unis d'une agression contre la République démocratique du Viêtnam, déclara que cette agression intéressait directement la Chine et menaçait d'intervenir.

Pendant les trois années suivantes, la situation s'enlisa. Il y eut de nombreuses propositions de bons offices. Des entretiens eurent lieu notamment en juillet 1965 entre un envoyé du président Johnson, Averell Harriman et Kossyguine. En juillet 1965, le président Johnson déclara : « Les communistes croient que nous avons perdu, ils croient qu'ils

peuvent nous chasser. J'ai essayé treize offensives de paix pour les amener à négocier. Mais non ! Nous devons tenir ou partir. Nous ferons ce qu'il faudra. Nous essaierons de réduire nos pertes au minimum et d'exercer le maximum de retenue, mais il nous est tout simplement impossible de partir. » Le Viêtnam du Nord et le FNL estimaient que la lassitude finirait par gagner les Américains et par ébranler l'opinion américaine et par là même la volonté du gouvernement. Aussi se contentèrent-ils de déclarer en avril 1965 que la négociation de paix ne serait possible qu'aux quatre conditions suivantes : indépendance et unité du Viêtnam, avec le retrait des forces américaines, abstention du Viêtnam du Nord et du Viêtnam du Sud de participer à une alliance militaire avec un pays étranger, règlement des affaires du Viêtnam du Sud par le peuple de ce pays, réunification du Viêtnam au moyen de procédures pacifiques par la population des deux zones sans ingérence étrangère. Une difficulté supplémentaire vint s'ajouter à partir de 1966 : l'agitation des bouddhistes contre le gouvernement sud-viêtnamien. Sur quinze millions d'habitants, le Sud-Viêtnam comportait 2,5 millions de catholiques dont 900 000 réfugiés du Nord. Il y avait environ 10,5 millions de bouddhistes ; à côté des Viêtnameis, 2 millions de Chinois et des membres de minorités ethniques. Les bouddhistes se lassaient de l'instabilité des gouvernements successifs, et, sans être vraiment neutralistes, réclamaient avec une insistance croissante une paix fondée sur la négociation et non sur la force. Certains bonzes allèrent jusqu'à se faire brûler vifs pour faire connaître au monde leur passion en faveur de la paix. Pourtant l'« escalade » se poursuivait. En juillet 1966, les bombardements américains furent étendus jusqu'aux approches d'Hanoï et d'Haïphong. Des élections eurent lieu au Viêtnam du Sud où le pouvoir appartenait principalement au général Ky. Les autorités annoncèrent que le 11 septembre 1966 80 % des inscrits avaient voté. En fait, il ne s'agissait que des régions non contrôlées par le Viet-công. En août 1967, le président Johnson annonça que les effectifs militaires américains au Viêtnam seraient portés à 525 000 hommes dans le délai d'un an. À ce moment, le gouvernement américain estimait que plus de 50 000 Nord-Viêtnameis combattaient au Sud du 17^e parallèle, renforçant ainsi les forces du Viet-công, évaluées à environ 200 000 hommes. Il s'agissait donc désormais d'une guerre d'une grande ampleur : mélange de guérilla et de batailles rangées, à la fois subversive et conventionnelle.

L'offensive du Têt

Jusqu'à 1968, il y avait eu des batailles d'usure (Ladrang, Dakto), mais lors de toutes ces batailles, les forces du FNL s'étaient dispersées après les assauts. Aussi les militaires américains professaient-ils un relatif optimisme. Le général Westmoreland demandait 200 000 hommes de renfort pour en finir ». Le Pentagone estimait que les villes du Sud-Viêt Nam n'étaient pas menacées et que la guérilla était cantonnée dans les campagnes. Les élections de septembre 1967 paraissaient renforcer le système du Viêt Nam du Sud, et en novembre le président Johnson essayait discrètement de persuader les généraux Thieu et Ky d'engager des négociations directes avec le FNL. Les dirigeants sud-viêtnameis refusèrent d'ailleurs cette proposition. Quant au FNL au cours d'un Congrès extraordinaire, en août 1967, il avait adopté un nouveau programme où il s'engageait à lutter jusqu'au bout contre « l'agression étrangère ». Il adressait un appel particulier aux populations des villes. C'est sur ces entrefaites qu'à la surprise totale des Américains, le 31 janvier 1968, fut déclenchée l'« offensive du Têt » (nouvel an viêtnameis). Plus de cent villes ou bases furent attaquées simultanément et parfois occupées pendant plusieurs heures par le FNL. À Saïgon, les insurgés pénétrèrent jusqu'au centre de la ville et atteignirent l'ambassade américaine. À Cholon, seul un bombardement de la ville par l'aviation permit de déloger les partisans FNL. À Hué, ancienne capitale, le FNL occupa la ville puis se replia sur la citadelle où il soutint un siège de 26 jours. De nombreuses villes, dont Saïgon, avaient été bombardées par les mortiers et rockets du FNL. La base de Khe Sanh sur la frontière laotienne fut investie. Bref, non seulement, l'offensive du Têt démontrait que les villes n'étaient pas à l'abri du FNL, mais encore, elle réduisait les forces américaines à la défensive. Sans qu'elle eût donné au FNL un succès décisif, elle constituait incontestablement un tournant de la guerre. Le général Westmoreland fut rappelé à Washington et remplacé par le général Abrams considéré comme plus réaliste et plus sensible aux difficultés extrêmes d'une situation militaire qui ne permettait plus d'envisager la victoire comme une éventualité vraisemblable.

L'ouverture des négociations

Du côté américain, on assistait depuis 1968 à une résistance croissante d'une partie de l'opinion à la continuation de la guerre. Certains opposants

étaient animés par des considérations morales, d'autres, par des considérations financières ; le déficit de la balance des paiements américains et la faiblesse du dollar en 1968 étaient liés en partie aux énormes dépenses qu'impliquait la guerre du Viêtnam. Sur un budget militaire de 75 milliards de dollars environ, la guerre du Viêtnam coûtait 25 à 27 milliards. Clark Clifford, membre important du *National Security Council*, succéda le 1^{er} mars 1968 à Robert McNamara comme secrétaire à la Défense. Considérant qu'une victoire militaire était désormais impossible, Clifford poussa le président Johnson à se détourner d'une nouvelle escalade, et préconisa même l'arrêt immédiat des bombardements, ce que Johnson d'ailleurs n'accepta pas immédiatement. Le 31 mars, dans un discours télévisé qui fit sensation, Johnson annonça un arrêt partiel des bombardements qui continueraient cependant entre le 17^e et le 19^e parallèle, mais non au nord de celui-ci. Par des intermédiaires, le gouvernement de Hanoï avait fait savoir aux Américains que si l'arrêt des bombardements était inconditionnel et définitif, des conversations de paix pourraient être entreprises. Le 3 avril 1968, le gouvernement de Hanoï accepta le principe de conversations immédiates avec les États-Unis pour « déterminer les circonstances d'un arrêt total et inconditionnel des bombardements... contre la République démocratique du Viêtnam ». Le 30 avril, il fut annoncé que les conversations préliminaires commenceraient à Paris le 10 mai. L'ambassadeur Averell Harriman fut désigné comme chef de la délégation américaine, le ministre d'État Xuan Thuy comme chef de la délégation de la République démocratique du Viêtnam du Nord.

D'emblée, on put se rendre compte que les conversations seraient extrêmement lentes. Les Américains acceptaient comme base les accords de Genève de 1954, mais considéraient qu'ils avaient pour effet de stabiliser la frontière du 17^e parallèle avec une zone neutre entre le Nord et le Sud. La réunification n'aurait lieu que si le Sud l'acceptait. Les Nord-Viêtnameis prenaient aussi pour base les accords de Genève, mais en considérant que le 17^e parallèle n'était qu'une ligne militaire temporaire et que l'essentiel était « la reconnaissance de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité nationale du Viêtnam ». Il s'agissait donc pour eux d'obtenir le départ des Américains, puis un retour aux accords de Genève qu'ils considéraient comme le meilleur moyen d'obtenir rapidement l'unification du Viêtnam. Le seul signe important de détente fut la rareté des opérations militaires déclenchées par le FNL pendant tout l'été 1968.

La base de Khe Sanh, assiégée par lui depuis plusieurs mois, fut abandonnée le 9 juillet. Les Américains étaient freinés dans leur tentative de négociation non seulement par les partisans de la victoire (les « faucons ») nombreux dans les milieux du Pentagone et chez certains membres du Congrès, mais encore par la fermeté des dirigeants sud-viêtnamiens. Le 30 juillet 1968, le président Johnson rencontra le général Thieu à Honolulu, et Thieu insista pour la continuation des bombardements. On espérait beaucoup d'un voyage que le président Johnson devait faire à Moscou, mais l'invasion de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques le rendit impossible.

Un nouveau pas en avant, bien timide encore, fut réalisé lorsque les dirigeants de Hanoï admirent la présence de représentants du gouvernement sud-viêtnamien qu'ils avaient toujours considéré comme un gouvernement fantoche. Dans ces conditions, le 31 octobre, quelques jours avant les élections générales américaines (où il avait d'ailleurs refusé de se représenter), le président Johnson annonça l'arrêt total des bombardements sur le Nord-Viêt Nam. Mais, aux élections du 5 novembre, le candidat républicain Richard Nixon fut élu. Il avait laissé entendre pendant toute sa campagne électorale que lui seul serait à même d'amener la paix au Viêt Nam, une paix dans l'honneur, à laquelle tenaient de très nombreux Américains conscients du fait que jusqu'alors leur pays n'avait jamais subi de défaite. Après beaucoup de résistance, le gouvernement de Saïgon accepta d'envoyer une délégation à Paris, sous la direction du vice-président Nguyen Cao Ky. Le Viêt Nam du Nord n'acceptait la présence de représentants de Saïgon qu'à la condition d'avoir aussi à la conférence de Paris des représentants du FNL distincts de ses propres représentants. Cela suscita de délicats problèmes de protocole dans lesquels la forme même de la table des conférences joua un grand rôle. Le 16 janvier 1969, un accord fut enfin conclu sur ce point et la conférence de Paris sur le Viêt Nam s'ouvrit avec la participation de quatre délégations : Américains, Viêtnamiens du Sud d'un côté, Nord-Viêtnamiens et FNL de l'autre.

Nous verrons plus loin ¹ comment Nixon introduisit dans la négociation des données nouvelles. Il lui faudra cependant quatre ans pour aboutir au cessez-le-feu.

¹ Voir ci-après chap. 3, § II, p. 370 et s.

Le Tiers Monde dans les relations internationales de 1962 à 1973

Le Tiers Monde n'est pas l'ensemble des pays décolonisés : le premier de ceux-ci fut en 1776, les États-Unis d'Amérique, aujourd'hui la plus grande puissance du monde. Le second, à l'autre extrémité de l'échelle des richesses, a été la petite république noire d'Haïti — en fait dès 1794 —, aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres. L'Amérique latine a obtenu son indépendance dans le premier tiers du XIX^e siècle sauf Cuba en 1898, et des territoires mineurs — îles des Antilles notamment — après 1960. La décolonisation du Moyen-Orient se produisit entre 1930 et 1946, à l'exception des petits émirats du golfe Persique (après 1960), et du Yémen du Sud (Aden). Celle de l'Asie du Sud-Est s'est terminée à peu d'exceptions près (Nord-Bornéo, Est-Timor, Papouasie-Nouvelle-Guinée) en 1957 avec l'indépendance de la Malaisie. Celle de l'Afrique noire, la plus tardive, a commencé en 1957 avec le Ghana (ex-Gold Coast) et était largement avancée en 1964.

Le sous-développement est une caractéristique beaucoup plus générale. Certes, grâce au pétrole, le Koweït a un revenu moyen par habitant supérieur à celui des États-Unis. Mais le développement, c'est aussi la capacité de maîtriser la technologie, ce qui suppose un énorme investis-

vement intellectuel. Ce n'est là ni une question d'intelligence, ni une question d'ancienneté ou d'éclat de la culture nationale. Toujours est-il que 32 pays développés représentant 30 % de la population du monde, produisent 80 % des titres de livres imprimés (Paul Balta).

A l'intérieur du Tiers Monde, le sous-développement est très inégal. Si l'on suit l'échelle de Walt Rostow, on peut dire que certains de ces pays sont en voie de « décollage » (ex. : Brésil, Inde), alors que d'autres sont encore presque immobiles. Le cas de l'Inde est d'ailleurs particulier : le revenu par tête y est très faible à cause de l'immensité de la population. Mais la capacité technologique y existe. En peu de temps, l'Inde pouvait produire une bombe atomique (ce qu'elle fera en 1974), alors que le Koweït, dont le revenu par tête est 30 fois supérieur, n'en serait pas capable, lors même qu'il le désirerait.

I. Les problèmes du Tiers Monde : alliances et regroupements

Le non-engagement

En 1973, les Nations unies comprenaient 135 membres, dont deux fictifs, l'Ukraine et Russie blanche, soit 133 États indépendants. La population allait de plus de 750 millions¹ (Chine) à moins de 100 000 (Tonga). La superficie de l'URSS, du Canada, du Brésil, de la Chine, des États-Unis est sans commune mesure avec celle de Malte, de l'île Maurice ou de Singapour. Les États constitués ne faisant pas partie des Nations unies étaient la Suisse, les deux Corées, les deux Viêtnam, Formose, qui en avait été exclue, la Rhodésie du Sud, qui n'était pas reconnue sur le plan international, le Bangladesh qui se heurtait au veto chinois, soit 8 États. Le monde se composait donc en 1973 de 141 États indépendants, sans compter de minuscules entités (Monaco, Andorre, Saint-Marin, Liechtenstein, Vatican).

Sur ce chiffre, le « camp occidental » (alliés effectifs des États-Unis, excluant l'Amérique latine, malgré le pacte de Rio) comportait 2 membres en Amérique (États-Unis et Canada), 14 en Europe (membres du

1. Au recensement de 1953 : 601 millions dont 574 en Chine continentale. L'évaluation pour 1979 était alors de 975 millions ; pour 1989, 1 200 millions.

Pacte atlantique et Espagne), 2 en Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande), 7 en Asie (Corée du Sud, Japon, Formose, Philippines, Thaïlande, Pakistan — auxquels s'ajoutait, jusqu'à 1975, le Viêtnam du Sud), aucun en Afrique, soit un total de 25. Le « camp socialiste » proprement dit comprenait l'URSS et 6 pays européens. Il faut y adjoindre l'Albanie, liée pour un temps à la Chine. En Asie, il y avait 4 pays socialistes (Mongolie extérieure, Corée du Nord, Viêtnam du Nord et Chine). Le total est donc de 12.

Face à ces 37 pays engagés, on trouvait en principe 104 « neutres » (encore que Cuba et le Yémen du Sud fussent liés de près au camp socialiste). On peut éliminer l'Afrique du Sud, la Rhodésie du Sud, les neutres européens de l'Ouest : Eire, Suède, Autriche, Suisse. La Finlande, démocratie de type occidental était liée par traité à l'URSS. Seule la Yougoslavie, qui refusait de se dire « neutre », appartenait au groupe des « non-engagés ». Elle avait même été, en 1954, l'initiatrice du mouvement qui réunira, avec des critères moins exigeants plus de 90 États.

La conférence de Belgrade (1961)

C'est d'ailleurs à Belgrade que se tint la 1^{re} conférence des pays non engagés, du 1^{er} au 6 septembre 1961. L'invitation avait été lancée par Tito, Nasser et Nehru. Outre la Yougoslavie, l'Inde et la République arabe unie, y figuraient 6 pays d'Asie du Sud-Est (Afghanistan, Birmanie, Cambodge, Ceylan, Indonésie et Népal), 5 pays du Moyen-Orient (Arabie Saoudite, Chypre, Irak, Liban, Yémen), 3 pays d'Afrique du Nord (Maroc, Tunisie, Algérie), 7 pays d'Afrique au Sud du Sahara (Congo-Léopoldville, Éthiopie, Ghana, Guinée, Somalie, Soudan), un pays latino-américain (Cuba), plus des observateurs de Bolivie, Brésil, Équateur. Il y avait donc 25 participants. N'avaient pas été invités les membres de l'OTASE, ni la Malaisie, car Singapour qui ne s'en détachera qu'en 1965 restait une base occidentale, *a fortiori* le Viêtnam du Sud, la Corée du Sud, et Formose, alliés aux États-Unis, la Corée du Nord et le Viêtnam du Nord qui faisaient partie du camp socialiste, le Laos dont le gouvernement était considéré comme pro-occidental. De même au Moyen-Orient la Jordanie considérée comme trop soumise aux Américains. De même la Libye qui avait accordé à bail aux Américains la base de Wheelus-Field. Il est à noter que le coup d'État libyen de 1969 qui renversa le roi Sénoussite Idriss, rangea la Libye dans le camp neutraliste, car elle exigea l'évacuation des

ases américaines et britanniques. Aucun des pays francophones liés à la France par des accords de coopération n'était invité.

La conférence réunissait des personnages considérables : l'empereur Haïlé Sélassié d'Éthiopie, le roi Hassan II du Maroc qui venait de succéder son père le roi Mohammed V, le roi du Népal, le prince Norodom Sihanouk du Cambodge, l'archevêque Makarios de Chypre, N'Krumah, président du Ghana, Sékou Touré président de la Guinée, Soekarno, président de l'Indonésie, Modibo Keita, président du Mali, Habib Bourguiba, président de la Tunisie (qui venait d'obtenir le retrait des Français de Bizerte), et bien entendu Nasser, Nehru et Tito. La conférence de Belgrade ne donna pas de grands résultats concrets. On ne pouvait pas constituer un « bloc » des non-engagés, ce qui aurait été contraire au principe même du non-engagement. L'objectif essentiel était d'ordre psychologique. Il s'agissait de convaincre les pays, qui n'avaient pas été invités, à détendre leurs liens avec l'un ou l'autre bloc. Il fallait ensuite agir sur les grandes puissances ; comme le disait Tito : « Cette réunion se propose d'amener les grandes puissances à voir qu'elles ne peuvent plus tenir entre leurs seules mains le destin du monde. » C'était également une occasion de prendre parti contre le « néocolonialisme » qui se substituait aux contraintes politiques directes. Un « message de paix » fut apporté au président Kennedy par Soekarno et Modibo Keita et à Khrouchtchev par Nehru et N'Krumah. En fait, les deux Grands n'étaient guère satisfaits de cette conférence. Khrouchtchev choisit le jour même où elle s'ouvrait pour reprendre une série d'expériences nucléaires atmosphériques, montrant ainsi que pour les grandes puissances, il ne suffit pas d'être aimé, il faut également être craint. La réaction des membres de la conférence à l'égard de ces explosions soviétiques fut très divisée. Plusieurs pays : Ceylan, l'Indonésie, l'Irak, la Guinée, le Maroc, l'Algérie, se refusèrent à tout commentaire. D'autres se contentèrent d'une vague condamnation des expériences nucléaires en général (Birmanie, Éthiopie, Arabie Saoudite, Soudan, Yémen) ou, comme la Tunisie, condamnèrent sur le même plan l'URSS et la France, laquelle avait récemment fait exploser des bombes en territoire africain (à Reggane dans le Sahara algérien). Le Liban et la Yougoslavie exprimèrent leur surprise. Les seules condamnations formelles vinrent de l'Afghanistan qui se déclara « profondément choqué », du Ghana, de Chypre, de l'Inde où Nehru estima que le danger mondial était accru

par la décision soviétique de reprendre les expériences nucléaires, du Mali, de la Somalie et surtout de l'Égypte.

*Les conférences du Caire (1964),
de Lusaka (1970) et d'Alger (1973)*

Les non-alignés décidèrent de poursuivre leur œuvre, mais avec un peu plus de laxisme quant au critère de « non-engagement ». À la conférence du Caire (5-10 octobre 1964), aux 25 participants de Belgrade se joignirent 21 autres États : 18 africains, et au surplus la Jordanie, la Syrie et le Koweït. Dix pays avaient envoyé des observateurs : 9 latino-américains et la Finlande.

À la troisième conférence, à Lusaka en Zambie (8-10 septembre 1970), il y eut 54 participants au lieu de 46. Cinq de ces derniers avaient décliné l'invitation (Arabie Saoudite, Birmanie, Cambodge, Dahomey et Malawi). Mais il y avait 13 nouveaux venus : 7 États africains ; en Asie, la Malaysia, Singapour, le Sud-Yémen ; d'Amérique aucun des États anciens, mais par contre la Guyane, la Jamaïque et Trinidad-Tobago. À Lusaka assistaient aussi 9 observateurs : 1 du Viêtnam du Sud (FNL) et 8 latino-américains. Une conférence des ministres des Affaires étrangères, tenue à Georgetown en 1972 décida de créer un comité permanent siégeant à New York.

Enfin, la quatrième conférence se tint à Alger au début de septembre 1973. Cette fois, en comptant les membres, les candidats membres et les observateurs, 86 États étaient présents, plus les représentants de l'ONU, de l'Organisation de l'unité africaine, de la Ligue arabe, et de 14 mouvements de libération (colonies portugaises, Djibouti, Afrique du Sud, Palestiniens, etc.). La liste de ces membres est intéressante. On y trouve 3 pays européens (Autriche, Finlande, Yougoslavie), 34 pays africains au sud du Sahara (y compris l'île Maurice), les 6 pays arabes d'Afrique du Nord, 2 États méditerranéens (Malte et Chypre), 12 pays du Moyen-Orient arabe, 13 pays d'Asie du Sud et du Sud-Est, 16 pays américains. La logique n'était pas absolue : pourquoi avoir admis le Viêtnam du Nord, pays nettement engagé, et non la Corée du Nord ? En Amérique latine, pourquoi l'absence de tous les pays continentaux d'Amérique centrale, sauf le Panama, à vrai dire hostile aux États-Unis à cause de la zone du canal ?

Cet illogisme fut relevé par le colonel Kadhafi, leader de la Libye, alors violemment hostile à l'URSS. Il fit un éclat en déclarant que Cuba et le Vietnam du Nord, pays engagés, ne devaient pas figurer parmi les membres. L'URSS avait au préalable lancé un solennel avertissement déclarant que la « symétrie » entre les États-Unis « impérialistes » et l'URSS socialiste et pacifique était une grave erreur. Fidel Castro, au nom de Cuba, défendit ce point de vue, mais aussi le Premier ministre de l'Inde, Indira Gandhi. Par souci d'union, cette querelle ne fut pas évoquée dans le communiqué final.

En fait, la conférence d'Alger joua de malchance. Des fedayins palestiniens, indépendants, semble-t-il, des grandes organisations, prirent des otages à l'ambassade d'Arabie Saoudite à Paris. Condamnés par le leader palestinien Yasser Arafat, ils produisirent, aux yeux d'une large partie de l'opinion publique mondiale, un effet détestable, au moment même où la conférence aurait voulu appuyer les mouvements nationaux de libération représentant divers territoires dépendants.

Le problème du regroupement

Dans un grand nombre de cas, les États du Tiers Monde ont des frontières héritées de la colonisation. Certes, à partir du moment où elle existe, une frontière crée, de part et d'autre, des différences qui, avec le temps peuvent devenir suffisantes pour déterminer ce que le géographe Jean Gottmann appelle des « iconographies », des systèmes d'images, et pour créer de véritables communautés nationales. C'est ce que reconnaissait un homme d'État du Togo, Sylvanus Olympio, en déclarant que les nouveaux États étaient artificiels, mais qu'ils devaient travailler à devenir des nations.

En fait, et surtout en Afrique, deux attitudes contradictoires s'affrontent. L'une tend vers l'émiettement, lié à la cohésion des tribus et des ethnies, face au manque de cohésion de l'État. L'autre tend vers le regroupement, vers l'unité, séduisante pour l'opinion publique, et notamment pour nombre d'intellectuels. Entre les deux, les dirigeants des États existants se trouvent dans une position difficile. Comment faire fusionner deux États sans que l'un des deux leaders soit écarté, sans que l'un des deux domine l'autre ? Les rares tentatives de fusion que l'on ait connues ont échoué. L'Union Ghana-Guinée de N'Krumah et Sékou Touré était

purement symbolique, les deux pays n'ayant pas de frontières communes. L'Union Sénégal-Soudan ou Mali n'a pas dépassé 1960.

L'union de l'Égypte et de la Syrie, ou République arabe unie a duré de 1958 à septembre 1961. Elle était un défi non seulement aux États arabes conservateurs, comme la Jordanie ou l'Arabie Saoudite, mais encore aux États-Unis, hostiles à Nasser, et aux Soviétiques, car « elle montrait aussi que le président Abd al Nasser entendait bien priver à Damas les communistes de la place qu'il y avaient acquise » (Marcel Colombe).

En septembre 1973 fut proclamée, non sans difficultés, une union plus étrange encore, celle de la Libye, où le colonel Kadhafi, leader anticommuniste d'un peuple de 2,3 millions d'habitants instaurait une véritable « révolution culturelle », et une Égypte de 38 millions d'âmes, gouvernée par un leader plus modéré, Sadate. Certes ce dernier, successeur de Nasser, renvoya les conseillers techniques soviétiques. Mais il n'avait pas encore rompu avec l'URSS qui lui fournissait son armement. D'autre part, comment fusionner ? L'Assemblée commune devait-elle comprendre le même nombre d'Égyptiens que de Libyens — alors qu'ils étaient 16 fois plus nombreux ? ou se conformer à la proportion des populations, ce qui soumettrait les Libyens aux Égyptiens ?

Les regroupements africains

En règle générale, à la fusion, les États du Tiers Monde préférèrent de beaucoup plus vagues regroupements. Voici quelques exemples.

Au début des années soixante, on avait vu s'établir divers groupes. Le conseil de l'Entente, dominé par le président ivoirien Houphouët-Boigny, comprenait la Côte-d'Ivoire, la Haute-Volta, le Dahomey et le Niger. En décembre 1960, tous les États francophones, à l'exception du Togo, du Mali et de la Guinée, constituèrent le « groupe de Brazzaville », de tendance modérée, favorable à la coopération avec la France. Ce groupe de 12 devait connaître bien des avatars, précisément parce qu'il apparaissait comme trop lié à l'Occident. Il se transforma en Union africaine et malgache (UAM) au printemps 1961. Au même moment, les 12, la Gambie et le Nigeria, membres du Commonwealth, le Liberia, la Tunisie, la Libye (gouvernée par le roi Senoussi jusqu'au coup d'État républicain et militaire de 1969), le Togo, l'Éthiopie et la Somalie constituèrent le « groupe de Monrovia », également de tendance modérée.

L'UAM, qui n'avait pas réussi à conclure un pacte militaire — destiné à maintenir les régimes en place —, disparut en 1964. Cette même année, en effet, en février, ce furent des parachutistes français, et non des Africains qui maintinrent le régime de Léon M'Ba au Gabon. Le 9 mars 1964, L'UAM fut remplacée par l'Union africaine et malgache de coopération économique (UAMCE), dont le siège était à Yaoundé et non à Cotonou comme l'UAM. Houphouët-Boigny était réticent à l'égard de cette nouvelle organisation. Aussi passe-t-on, en février 1964 à la création de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM), hostile au Ghana (où, en 1966, un coup d'État renversera N'Krumah). Le général de Gaulle était favorable à la création de l'OCAM, et le fit savoir. En 1965, après avoir renversé le président Kasavubu, le général Mobutu annonça l'entrée du Congo-Kinshasa ¹ à l'OCAM. En fait, l'OCAM, après 1965, joua un rôle médiocre. Le conflit du Biafra ² contribuera à la diviser davantage. En 1973, elle s'était pratiquement désagrégée. Notons aussi sur le plan culturel une Union des pays francophones (fondée en février 1969 à Niamey).

À l'autre extrémité de l'échelon politique, les régimes « de gauche » — du moins se qualifiaient-ils ainsi — avaient créé le 7 janvier 1961 le « groupe de Casablanca » : Maroc, Ghana, Guinée, Mali (ex-Soudan), République arabe unie. Il se caractérisait par une plus grande hostilité à l'égard des anciennes métropoles et du « néocolonialisme ». Il critiqua violemment les expériences nucléaires françaises au Sahara et l'apparente collusion franco-israélienne. Naturellement, le groupe de Casablanca était très hostile au groupe de Brazzaville et au groupe de Monrovia.

N'était-il pas possible d'aller plus loin et de transcender ces différences en regroupant les États africains ? Cette idée séduisait nombre de leaders, tels Léopold Senghor, N'Krumah, Sékou Touré, etc. On parlait, depuis 1958, d'États-Unis d'Afrique. Seul Houphouët-Boigny, en Côte-d'Ivoire, s'opposait fondamentalement à tout fédéralisme. Mais il était assez favorable à l'idée d'une vaste confédération africaine. Or, avec le groupe de Monrovia, il disposait de l'appui d'États beaucoup plus nom-

1. Le Congo belge est devenu tour à tour « Congo-Léopoldville », puis le 2 mai 1966 « Congo-Kinshasa », nouveau nom de la capitale. Enfin en 1972 le Zaïre.

2. Voir ci-après, § III, p. 339-340.

breux (20), que les 5 « progressistes » du groupe de Casablanca. Il avait notamment le concours actif du président Tubman du Liberia.

La fin de la guerre d'Algérie, en 1962, atténua les tensions entre les deux groupes. L'empereur d'Éthiopie Haïlé Sélassié paraît avoir joué un rôle notable pour les amener à siéger tous dans une organisation commune, qui serait non une « intégration africaine » mais une « Afrique des patries ».

Le 22 mai 1963 s'ouvrit la conférence d'Addis-Abeba, groupant 30 chefs d'État africains. Deux absents seulement, le roi du Maroc qui refusait de siéger aux côtés du président mauritanien Ould Daddah (le Maroc revendiquait alors la Mauritanie), et le président Grunitzky du Togo, non invité, car son prédécesseur, Olympio, venait d'être assassiné. Malgré la disparité des races, des tendances politiques, malgré les jalousies, les contradictions, Haïlé Sélassié lança un appel pathétique et le 25 mai 1963 fut adoptée la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, l'OUA.

Depuis 1963, l'OUA n'a fait aucun progrès dans le sens fédéraliste, mais s'est affirmée de plus en plus comme une force politique propre. Médiation entre Maroc et Algérie, volonté de maintenir l'indépendance du Congo ex-belge, lutte contre l'État blanc et ségrégationniste de Rhodésie du Sud, hostilité au démembrement du Nigeria, lente progression de l'hostilité à Israël, etc. En 1972, l'Afrique du Sud ne put participer aux jeux Olympiques de Munich par suite de la menace d'abstention générale des États d'Afrique qui n'acceptaient pas sa présence.

Les groupements au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est

Au Moyen-Orient arabe, il existait, avec la Ligue arabe, une tentative de regroupement. Entre 1960 et 1973 (date à laquelle elle parut se raffermir), la Ligue arabe ne joua qu'un rôle effacé. L'unité arabe, chère à une large partie de l'opinion, et sans cesse invoquée par les gouvernements, se heurtait aux particularismes et aux ambitions. Le projet hachémite de « croissant fertile » (Palestine, Liban, Syrie, Irak) avait disparu. Nasser proposait une « nation arabe » dont il serait le leader. Les communistes étaient hostiles à cette forme d'unification ; mais ils restaient assez faibles. Le parti socialiste arabe, le Baas, refusait de reconnaître autre chose que la nation arabe. Pourtant, il se divisait en tendances violemment hostiles — notamment en Syrie et en Irak où il avait le pouvoir —. Enfin,

la résistance palestinienne suscitait des réactions divergentes et n'était pas un facteur d'unité ¹.

En Asie du Sud-Est, on ne trouvait pas de regroupements comparables. Les deux pays dont le neutralisme paraissait être le plus antioccidental étaient l'Inde et l'Indonésie. Cette situation avait évolué depuis 1959. Les incidents de frontières que l'Inde avait eus avec la Chine en 1959 et surtout en 1962 y avaient provoqué un raidissement. La supériorité des Chinois avait été démontrée et les Indiens étaient obligés de reconnaître que l'Himalaya n'était plus un rempart infranchissable. Aussi, ayant besoin d'armes, les Indiens se rapprochèrent-ils sensiblement des États-Unis. Il est vrai que l'Union soviétique les aida à maintenir leur neutralisme en leur procurant également des armes contre les Chinois. Inversement, le Pakistan, pourtant allié des États-Unis dans le cadre de l'OTASE et dans celui du CENTO (nouveau nom du pacte de Bagdad après la défection de l'Irak) fut mécontent de voir l'Inde se rapprocher de son allié américain. Aussi conclut-il en 1963 un important accord de frontières avec la Chine ². Quant à l'Indonésie, une véritable révolution éclata en 1965 dont beaucoup d'observateurs disent qu'elle fut largement montée par la CIA américaine. Son parti communiste (le PKI) était l'un des plus puissants du monde et le président Soekarno, sans être communiste, avait pour la Chine une préférence marquée. La révolution de 1965, menée par l'armée, élimina brutalement le PKI et de très nombreux membres de ce parti furent massacrés. Soekarno réussit à garder une partie de son pouvoir, mais fut finalement exclu en 1967. Depuis cette date, l'Indonésie, gouvernée par le général Suharto se tourne résolument vers les États-Unis qui y ont développé considérablement leur commerce. L'un des États les plus neutralistes était le Cambodge — jusqu'à l'élimination du prince Norodom Sihanouk en 1970. En se réfugiant en Chine, en prenant la tête des « Khmers Issaraks », procommunistes, avec l'aide du Viêtnam du Nord, en établissant un gouvernement provisoire hostile au maréchal Lon Nol (installé dans la capitale, mais menacé de toutes parts), le prince Sihanouk fut amené à se ranger pour un temps dans le camp socialiste.

1. Voir ci-après, § IV, p. 352.

2. Voir ci-après, § III, p. 344.

Les groupes en Amérique

En Amérique latine, l'Organisation des États américains n'a pas été très efficace dans les années soixante. Pour la plupart des Républiques latino-américaines, le problème était d'échapper à l'influence politique des États-Unis et à celle de certaines puissantes compagnies américaines. À Punta del Este, en janvier 1962, Cuba fut exclue de l'Organisation. L'échec du plan d'aide économique dit Alliance pour le Progrès a distendu les liens avec les États-Unis. De même en 1965 une intervention militaire dans la République dominicaine, opérée sous prétexte d'empêcher une subversion communiste. La charte de Bogota de 1948 permettait en effet de tourner le principe de non-intervention adopté en 1933 par les États-Unis. Mais la charte de Bogota avait été adoptée en pleine guerre froide, et en 1965, les pays latino-américains restaient fondamentalement hostiles à l'intervention des « marines » américains. Il faut dire que Fidel Castro essayait encore de fomenter des guérillas, notamment en Bolivie, en Colombie, au Venezuela. C'est en Bolivie que son adjoint Che Guevara trouva la mort. Par crainte du communisme, les États-Unis continuaient à soutenir un certain nombre de dictatures dont la plus intolérante et la plus brutale était celle du D^r Duvalier, puis de son fils, à Haïti. Par contre, l'hostilité du gouvernement américain fut très vive à l'égard du régime socialiste que Salvador Allende, élu le 4 septembre 1970 président de la République du Chili, tenta d'établir dans son pays. Allende dénonça aux Nations unies les tentatives d'une grande compagnie américaine, l'*International Telegraph and Téléphone* (ITT), pour encourager un coup d'État. Finalement, c'est l'armée chilienne, commandée par le général Pinochet, qui mit fin au régime Allende et provoqua, semble-t-il, le suicide du Président, le 11 septembre 1973.

Les seuls succès de l'Organisation des États américains ont été la signature en 1967 d'un traité sur la dénucléarisation de l'Amérique latine, et, en 1973, la réadmission de Cuba.

II. Les problèmes du Tiers Monde : le facteur économique

L'aide aux pays sous-développés

L'un des phénomènes majeurs des relations internationales est la différence profonde qui existe entre le niveau de vie des pays dits développés

et celui des pays sous-développés. Le produit national par tête était aux États-Unis en 1964 de 3 320 dollars, en 1968 de 4 372. Il était en France en 1968 de 2 332 dollars, en Grande-Bretagne de 2 163, en Allemagne de 2 144, en Italie de 1 344, au Japon de 1 326. Or, face à ces chiffres, celui de Haïti, du Paraguay, du Pakistan était compris entre 60 et 80 dollars par tête. Même pour les pays en voie de « décollage », tel le Mexique, le produit par tête ne dépassait guère 600 dollars par personne et par an. Les pays déjà industrialisés sont en expansion plus rapide que les pays qui ont besoin de s'industrialiser. L'un des obstacles est d'ailleurs généralement une très forte natalité qui dépasse 45 ‰ aux Philippines, 40 ‰ en Algérie, alors qu'aux États-Unis, elle a atteint de 22 à 23 ‰ après la Seconde Guerre mondiale, et est retombée à 18 ‰ et qu'en France elle est alors de l'ordre de 16 ‰. La mortalité est beaucoup plus forte dans les pays sous-développés. L'espérance de vie à la naissance d'un Indien est de l'ordre de trente-sept ans alors que pour un Américain, elle est de l'ordre de soixante-dix ans. Néanmoins, la médecine moderne a introduit des progrès, mais l'accroissement de la population qui en résulte rend quelquefois peu sensibles les progrès de l'expansion économique. On pourrait donc parler de nations prolétaires face aux nations nanties.

Beaucoup de citoyens de pays sous-développés estiment que la colonisation est responsable de leurs malheurs, considèrent comme un droit l'aide que leur donnent les pays développés. Cette attitude, psychologiquement explicable, est peu valable dans le domaine du réalisme. En effet, les pays développés ne distribuent une aide que dans la mesure où cela coïncide avec leurs intérêts. Cette aide est parfois privée (investissement des compagnies, des sociétés industrielles ou des banques), parfois publique (accordée par les gouvernements). Elle peut prendre la forme de prêts ou celle de dons. Dans le cas de l'aide privée, le souci essentiel des investisseurs est évidemment celui de la rentabilité, c'est-à-dire que l'instabilité politique, la menace d'un régime socialiste qui nationaliserait les industries sans compensation réelle détournent les investisseurs privés. Pour l'aide publique, l'égoïsme national oblige les États à rattacher leur aide à des avantages soit politiques, soit économiques, concrets. On aide un pays dont la politique sera favorable, ou un pays où l'on espère trouver des clients ou des fournisseurs de matières premières. L'apogée de l'aide se situe vers 1958-1960. Par la suite, elle a nettement décliné.

L'aide américaine vers 1960

L'aide américaine est la plus importante en quantité. Elle date du message que le président Truman proposa au Congrès le 20 janvier 1949. Le point 4 de ce message invitait les États-Unis et les autres puissances à mobiliser leurs ressources pour une vaste entreprise d'aide en faveur du Tiers Monde. Toutefois, l'aide américaine à l'époque du président Truman fut surtout consacrée aux pays d'Europe occidentale dans le cadre du plan Marshall. L'arrivée au pouvoir des républicains en janvier 1953 accentua l'intérêt pour le Tiers Monde, mais à l'aide économique s'ajoutait une aide militaire. Jusqu'à 1960, les États-Unis accordèrent ainsi 2,2 milliards de dollars à la Chine nationaliste, 1,5 milliard à la Corée du Sud, 900 millions au Pakistan, 325 millions à la Thaïlande, 250 millions aux Philippines. Cela permit à des pays sous-développés d'entretenir d'énormes armées : 630 000 hommes en Corée du Sud, 500 000 en Chine nationaliste. Dans la même période républicaine, l'aide consacrée à l'Europe diminua considérablement à partir de 1954. L'aide à l'Extrême Orient resta importante, mais en légère diminution (de 1,1 milliard de dollars en 1954 à 728 millions en 1960). L'aide au Moyen-Orient et au Sud-Est asiatique passa de 680 millions de dollars en 1955 à 1,58 milliard en 1960. L'aide à l'Afrique s'est accrue lentement, mais n'atteignait que 214 millions en 1960. Dans cette même année 1960, les États-Unis accordèrent au total 4,5 milliards de dollars d'aide dont 2,4 d'aide économique, 1,9 milliard d'aide militaire. Cette aide avait généralement des incidences politiques. C'est ainsi que, nous l'avons vu, les États-Unis refusèrent de financer le projet de barrage d'Assouan lorsqu'ils apprirent que l'Égypte avait reçu des armes tchécoslovaques et soviétiques. Pourtant, John Foster Dulles, malgré sa répugnance à l'égard du neutralisme indien, favorisa une aide considérable à l'Inde, de 1950 à 1960, les États-Unis fournirent à ce pays 3,8 milliards de dollars, dont la moitié en prêts, l'autre moitié en dons. Au total de 1946 à 1960, les États-Unis ont fourni 84 milliards d'aide à l'étranger, dont 56,9 pour l'aide économique et 27,20 pour l'aide militaire. L'Europe a bénéficié de plus de la moitié (43 milliards de dollars), suivie par l'Extrême-Orient (18,9 milliards), le Proche-Orient et l'Asie du Sud-Est (13,4 milliards), l'Amérique latine (4,4 milliards), l'Afrique (822 millions). L'arrivée au pouvoir du président Kennedy amena certains changements. Hanté par l'affaire de Cuba, Kennedy voulut mettre au point un vaste programme d'aide à l'Amérique latine ; l'Alliance

our le progrès établie en août 1961 à la conférence économique et sociale de Punta del Este (Uruguay). Chaque année, les États-Unis devraient fournir 2 milliards de dollars aux pays de l'Amérique latine — 1 milliard en fonds d'État, 1 sous forme d'investissements privés. Dès le début, l'Alliance pour le progrès s'avéra peu efficace. Les compagnies privées investirent beaucoup moins qu'un milliard de dollars et le Congrès ne réussit pas à rogner les propositions de l'exécutif. Elle fut finalement un échec.

Aide soviétique vers 1960

L'URSS s'est mise assez tard à accorder une aide aux pays sous-développés et l'a fait avec beaucoup moins d'ampleur que les États-Unis. Le but était également politique. Il s'agissait en principe de favoriser une véritable indépendance économique des pays sous-développés. Les Soviétiques sont convaincus que l'indépendance politique est insuffisante si elle n'est pas assortie de ce qu'ils appellent l'indépendance économique. Aussi, leur aide est-elle soigneusement sélectionnée. Comme en Égypte, où l'URSS a accepté de 1958 à 1960 de financer les deux tranches de construction du barrage d'Assouan, les bénéficiaires sont presque tous des pays neutralistes et même délibérément antioccidentaux. En 1960, l'URSS avait accordé 100 millions de dollars à l'Éthiopie, 55 à la Guinée, 40 au Ghana, 500 à l'Égypte, 168 à la Syrie, 625 à l'Inde, 120 à l'Afghanistan, 92 à l'Indonésie, 75 au Yémen, 40 à Ceylan, 182 à l'Irak. L'aide soviétique est plus systématique que l'aide américaine. L'URSS accorde très peu de dons, mais les choisit de façon à frapper les imaginations : hôpitaux, polycliniques, écoles techniques, bibliothèques, avion pour le leader du pays. Elle distribue une aide sous forme de prêts, généralement dans le but de créer des entreprises d'État d'industrie lourde, notamment aciéries, ou centrales électriques. Le prêt est conclu pour douze ans avec un intérêt de 2,5 %. Le remboursement se fait en monnaie locale ou en produits locaux, et commence un an après la mise en exploitation de l'entreprise créée. Cette aide est « liée », c'est-à-dire que l'entreprise est bâtie avec du matériel soviétique selon des plans préparés par des techniciens soviétiques. Ceux-ci viennent surveiller les travaux pour lesquels on utilise en partie la main-d'œuvre du pays. Le pays bénéficiaire recrute cette main-d'œuvre et paie les frais de construction et les dépenses locales. Une fois l'entreprise mise en exploitation, elle

appartient entièrement au pays bénéficiaire. L'URSS ne participe ni à l'exploitation de l'entreprise, ni à l'écoulement de ses produits (à la différence des investissements privés américains). L'URSS et le camp socialiste utilisent également l'aide technique. À la fin de 1958, le monde non communiste avait envoyé dans les pays sous-développés environ 6 800 aides techniques (professeurs et instructeurs militaires exclus). Sur ce chiffre, on comptait environ 3 400 Américains. Le camp socialiste de son côté en avait envoyé 2 800 dont 90 % dans cinq pays : RAU, Yémen, Afghanistan, Inde, Indonésie.

*L'aide des puissances moyennes :
France et Royaume-Uni vers 1960*

La France et la Grande-Bretagne distribuaient une aide importante, mais ceci s'expliquait par leurs ex-empires coloniaux. La France donnait en quantité moins que les États-Unis, mais davantage en pourcentage de son produit national brut. Aux environs de 1960, près de 2 % du PNB français passait sous forme d'aide, c'est-à-dire plus du double de ce que donnaient les États-Unis par rapport à leur propre PNB. L'aide française s'adressait presque exclusivement aux pays d'Afrique du Nord, d'Afrique noire et de l'océan Indien qui avaient jadis fait partie de l'empire français. La part des dons y était importante par rapport à celle des prêts. L'une des caractéristiques essentielles de l'aide française était l'importance de l'assistance culturelle. La France plus qu'aucun autre pays au monde fait un effort en faveur de sa langue et de sa culture. Elle entretient à l'étranger de très nombreux instituts, écoles, lycées, journaux, sociétés savantes, fouilles archéologiques. Elle a même imaginé un système d'assistance technique à bon marché en permettant à des étudiants et à de jeunes intellectuels, ingénieurs, techniciens, médecins, de faire leur service militaire comme enseignants ou aides techniques dans les pays sous-développés. Dans le domaine de l'enseignement, la France est le pays qui entretient à l'étranger le corps professoral le plus nombreux (plus de 30 000 personnes), la plupart étant affectés à l'Afrique du Nord : Algérie et Tunisie.

L'aide de la Grande-Bretagne est plus orientée vers des considérations économiques que vers des considérations politiques. L'Angleterre a essayé de maintenir avec ses anciennes colonies devenues indépendantes une unité monétaire : la zone sterling. Celle-ci comprend tous les pays du Commonwealth sauf le Canada et un certain nombre d'autres pays,

souvent anciennes dépendances. En 1960, les exportations du Royaume-Uni vers la zone sterling atteignaient 40 % du total et les importations en provenance de la zone sterling 34 %. Il est vrai que ce mouvement avait tendance à s'atténuer en faveur du commerce avec les pays extérieurs à la zone sterling. Tandis que la France obtenait de ses partenaires du Marché commun une aide spéciale pour les pays africains qui avaient été ses colonies, la Grande-Bretagne avait institué en 1951 le Plan de Colombo, système d'aide collective aux pays du Sud-Est asiatique et, en 1957, un plan d'aide au Ghana. La masse de l'aide aux pays sous-développés a tendance à diminuer dans chacun des grands pays. Il y a une résistance de l'opinion publique, que l'on a appelée en France le cartiérisme (du nom du journaliste Raymond Cartier) et par ailleurs un scepticisme croissant à l'égard des bénéfices que les pays sous-développés peuvent tirer de l'aide. Face à la formidable misère de 2 milliards d'êtres humains, on a l'impression qu'une aide de quelques milliards de dollars par an est une goutte d'eau jetée dans la mer.

L'évolution de l'aide depuis 1960

À l'exception de quelques grands projets (barrage d'Assouan en Égypte), de certaines aides ponctuelles, et de l'association privilégiée existant entre la Communauté économique européenne (CEE) et 19 États africains tous francophones sauf la Somalie et l'île Maurice qui l'est partiellement (États africain et malgache associés, EAMA), l'aide aux pays sous-développés a perdu de son importance, au moins relative, et de son prestige. Au surplus, l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun pose le problème de l'adhésion d'États africains anglophones à l'EAMA. La masse de l'aide est restée à peu près identique alors que le produit national brut des pays développés s'accroissait considérablement. De près de 2 %, la part du PNB français consacrée à l'aide est tombée à 0,68 % (moyenne pour l'OCDE, 0,34 %).

Seule la coopération culturelle et technique se développe. Là encore la France est en tête avec 52 300 coopérants en 1970, dont 25 500 enseignants. L'Allemagne fédérale en envoie 27 000, la Grande-Bretagne 29 000, dont 6 600 enseignants. De plus en plus, on s'interroge sur l'efficacité de l'aide financière. De plus en plus le problème du commerce devient prépondérant dans les relations internationales.

Le Tiers Monde et l'arme commerciale : la conférence de Genève (1964)

Les pays sous-développés bénéficiaires ou non d'aides importantes reprochent au système de l'aide son aspect politique. Ils craignent que d'accepter une aide ne les mette sous la domination des puissances aidantes. Ils font remarquer que l'importance de l'aide dans leur développement économique est beaucoup moins considérable que celle du commerce. Comme l'une des caractéristiques du sous-développement est le fait de n'avoir à exporter qu'un tout petit nombre de produits généralement agricoles ou matières premières, l'influence des cours mondiaux de ces produits est redoutable. Il suffit d'une baisse pour que le pays exportateur soit profondément atteint.

C'est pour résoudre ces problèmes que se réunirent des conférences économiques mondiales. La demande en avait été formulée pour la première fois en 1961, par l'Assemblée générale des Nations unies. Le Conseil économique et social, approuvé par l'Assemblée générale, avait pris la décision de convoquer une conférence, sous le nom de conférence des Nations unies pour le Commerce et le Développement. Elle se déroula à Genève du 23 mars au 15 juin 1964. Elle groupait 123 États (113 étaient membres de l'ONU et 10 pays n'en étaient pas membres parmi lesquels 2 puissances industrielles de premier rang : l'Allemagne occidentale et la Suisse). La Chine populaire, malgré l'importance de sa population, ne fut pas invitée. D'emblée cette conférence marqua une divergence profonde entre les Anglo-Saxons et la France. La thèse française soutenue par André Philip portait sur les prix mondiaux des matières premières. Au lieu qu'ils soient fixés par le libre jeu du marché mondial, la France proposait un accord international permettant de les relever. Les producteurs continueraient à percevoir les prix actuels stabilisés, mais la différence entre ces prix et les prix relevés constituerait le moyen de financer un fonds d'aide aux pays sous-développés administré par les pays bénéficiaires comme l'avait été l'aide Marshall à l'Europe entre 1948 et 1952. Ce fonds permettrait d'envoyer des excédents alimentaires de la zone tempérée vers les pays menacés par la famine. Enfin, le plan français proposait des regroupements régionaux entre pays peu développés, ce qui était une façon de soutenir le groupe des pays africains francophones ayant des liens privilégiés avec le Marché commun.

Le plan britannique, soutenu par les Américains, était totalement différent. Les Anglais s'opposaient à toute tentative pour relever le cours des matières premières. Ils proposaient que les pays industrialisés abaissent fortement leurs droits de douane pour les produits manufacturés par les pays pauvres. La Grande-Bretagne pouvait invoquer son propre exemple. À elle seule elle achetait plus de produits manufacturés aux pays sous-développés que le Marché commun tout entier. Elle pratiquait une politique préférentielle avec les nations du Commonwealth. Elle proposait d'étendre ce système à tous les pays sous-développés (projet que la conférence du Commonwealth avait accepté au préalable).

La France fut soutenue par les membres de l'Union africaine et malgache de coopération économique. Au contraire, les pays africains anglophones se rangeaient du côté de la Grande-Bretagne de même que les Dominions, et en particulier la Nouvelle-Zélande, qui attaqua violemment les thèses françaises. Le Japon, lui, était hostile au projet britannique et craignait pour ses industries l'octroi de privilèges aux pays sous-développés. L'Union soviétique eut un rôle effacé, quoiqu'elle eut largement participé à l'initiative de réunir la conférence. Elle était hostile à l'organisme qui groupait les pays développés, le GATT. (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Elle voulait le remplacer par une organisation qui ne subirait pas l'influence des « monopoles impérialistes ». Au fond, elle se rapprochait davantage de la position anglaise que de la position française. Les pays d'Amérique latine se plaçaient à mi-chemin entre les idées d'organisation des prix des matières premières proposées par la France et le libre-échange relatif proposé par les Britanniques. Le secrétaire général de la conférence, l'économiste argentin Raoul Prebisch, rejoignait sur plus d'un point la position française.

Finalement, les États-Unis firent échouer le projet français. Ils affirmèrent qu'il était techniquement impossible de régler le cours des matières premières. Par ailleurs, la conférence mondiale voulait créer des institutions permanentes. Les États-Unis exigeaient que les nations industrielles et riches y eussent une influence plus forte que les pays sous-développés. Ceux-ci réclamaient une voix égale pour chaque pays membre. On décida finalement de créer un Conseil du commerce international où les décisions importantes seraient prises à la majorité des deux tiers. Il comprendrait 55 membres dont 18 occidentaux, 6 du groupe soviétique, 9 latino-américains, 22 afro-asiatiques. En fait, les pouvoirs de

ce conseil étaient très restreints. La seule décision importante prise par la conférence fut la résolution — d'ailleurs sans lendemain — des pays industrialisés de consacrer au moins 1 % de leur revenu national à l'aide au Tiers Monde. Cette résolution avait été proposée par la France. Elle fut votée par 107 nations. L'URSS et les pays du bloc soviétique s'abstinrent, à l'exception de la Roumanie. Ils s'excusèrent en disant que seules les nations occidentales qui avaient pratiqué l'exploitation coloniale étaient tenues de réparer, ne serait-ce que partiellement, les dommages qu'elles avaient occasionnés aux populations de leurs anciennes colonies. Il s'agissait d'une restitution et l'URSS n'avait rien à restituer.

La conférence de New Delhi (1968)
(CNUCED II, UNCTAD en sigles anglais)

Le problème n'ayant pas été résolu, les Nations unies convoquèrent une autre conférence sur l'Économie, le Commerce et le Développement (CNUCED) à New Dehli du 1^{er} février au 29 mars 1968. 121 États, 44 organisations internationales y étaient représentés, et il y avait 1 600 participants. On en attendait plus qu'à la conférence de Genève. Les pays sous-développés, au nombre de 89, s'étaient réunis à Alger en octobre 1967 et avaient préparé un document dit Charte d'Alger contenant l'essentiel de leurs revendications communes. Pourtant, les circonstances étaient peu propices. Les tensions monétaires internationales se développaient en 1968 et c'est à la fin de mars 1968 que fut créé le double marché de l'or. La conférence vota 34 résolutions dont un certain nombre étaient purement formelles. On s'était rapproché des positions anglo-américaines de 1964. En octobre 1967 les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) avaient accepté d'accorder des préférences tarifaires à l'ensemble des pays sous-développés. De leur côté, les pays du Tiers Monde étaient favorables à ce système d'une préférence généralisée et l'avaient déclaré à Alger. Mais l'unanimité ne se fit que sur le principe. La mise en application est très loin d'être réalisée.

La conférence de Santiago du Chili (1972) ou CNUCED III

Elle se déroula du 13 avril au 21 mai 1972. Presque tous les pays du monde y étaient représentés. Le constat sur la situation était redoutable : insuffisance alimentaire (moins de 2 500 calories par jour pour 30 à 50 %

e la population mondiale), croissance démographique galopante (plus de % dans une vingtaine de pays) ; nombre excessif d'agriculteurs, techniques primitives ; industrialisation insuffisante, extrême inégalité sociale : % de la population disposant de 28 % du revenu national au Mexique, de 40 % à Madagascar, de 50 % au Zaïre ; chômage ; analphabétisme (80 % d'illettrés en Afrique et en Inde, 75 % au Moyen-Orient) ; tout cela est dramatique. Alors que les pays développés occidentaux ont un PNB par habitant de 3 200 dollars en moyenne (1970), le chiffre est de 750 pour l'Amérique latine, 260 pour l'Asie non communiste, 270 pour l'Afrique (Alain Vernay). La part des pays sous-développés dans le commerce mondial est passée de 31,2 % à 17,9 % entre 1950 et 1970. Pour les pays développés occidentaux, cette part s'accroît de 60,8 % à 71,2 % (le reste est le commerce des États socialistes).

Or la conférence de Santiago n'a pu résoudre aucun de ces problèmes. Il n'y a pas eu de porte-parole du Tiers Monde — la Chine n'ayant pas pris parti dans les querelles. Les États-Unis, prétextant l'ouverture, prévue en 1973, de la grande négociation commerciale connue sous le nom de « *Nixon round* », avaient pris une attitude d'attente. Au surplus, c'était une année d'élections présidentielles, et la guerre du Viêt Nam n'était pas terminée. Enfin, l'instabilité monétaire mondiale rendait impossible tout accord sérieux sur les cours des matières premières. Le délégué français Valéry Giscard d'Estaing continua à soutenir la thèse française d'une stabilisation et fut appuyé par le représentant de la CEE, Nicco Mansholt. Mais on n'aboutit à aucun résultat. La seule décision importante fut celle d'une aide spéciale aux 25 pays les moins développés, ayant un PNB par habitant de moins de 100 dollars par an et moins de 10 % du PNB provenant de l'industrie (ce deuxième critère excluait l'Inde). Ces 25 pays, dont le plus peuplé est l'Éthiopie, groupent au total 50 millions d'habitants.

La méthode de l'union des producteurs

Puisque ni l'aide, ni le commerce mondial ne permettent aux pays sous-développés de rattraper les autres, une solution nouvelle a fait son apparition : l'union des producteurs pour imposer des prix. Le seul exemple important est celui du pétrole.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, les « royalties » — sommes payées par les grandes compagnies concessionnaires des gisements aux

pays qui les détenaient — étaient faibles : 12,5 % au Moyen-Orient. Le Venezuela inaugura en 1948 le *fifty-fifty* (royalties de 50 %). Mais les grandes compagnies, groupées en consortiums, réglaient en fait le marché. C'est en avril 1959 que se tint au Caire le premier Congrès arabe du pétrole. En août 1960, le consortium réduisit les prix du pétrole brut. La réaction des pays producteurs ne tarda guère. Le 15 septembre 1960, ils créèrent l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) comprenant au début le Venezuela, l'Iran, l'Irak, l'Arabie Saoudite, Koweït, puis le Qatar, la Libye, l'Algérie, le Nigeria, Abou Dhabi, etc. Les animateurs étaient un Séoudien, le jeune cheikh bédouin Abdallah al Tariki et un Vénézuélien, Juan Perez Alfonso. Sans pouvoir entrer dans le détail, on peut dire que l'action de l'OPEP a été très efficace dès avant 1973. Elle a consisté en un accroissement des royalties, puis en la nationalisation de la production (parfois à 51 %, ce qui donne la majorité au producteur tout en obligeant les compagnies à laisser 49 % du capital investi). L'Irak en 1972 a ainsi nationalisé la fameuse *Irak Petroleum Company* (la France, considérée comme proarabe, s'étant vu garantir sa part pendant dix ans). L'Iran s'est en partie désolidarisé des décisions de l'OPEP. La Libye, l'Algérie, par contre, en sont les éléments les plus extrémistes. Au total, l'action se révèle efficace. Il est vrai que pour les autres matières premières, ce système d'union est moins aisé à constituer. Il représentait peut-être un espoir pour les pays sous-développés.

III. Les conflits limités

L'une des caractéristiques du Tiers Monde est une instabilité plus accentuée que celle des pays développés ; à l'exception de quelques États où le pouvoir est stable, les coups d'État, les « pronunciamientos » militaires y sont fréquents. Nous ne nous intéressons ici qu'aux conflits internationaux. Or, les principaux conflits internationaux sont traditionnellement liés aux problèmes territoriaux. La plupart des pays nouvellement indépendants n'ont pas établi leurs frontières comme ils l'auraient voulu. Elles résultent très généralement de découpages accomplis il y a de longues années par les puissances coloniales. C'est à l'intérieur de ces frontières artificielles que les nouveaux pays cherchent d'une part à implanter les institutions étatiques et d'autre part à créer un esprit national. En fait, on peut les diviser au point de vue national en plusieurs catégories. 1. Il y a

un certain nombre de vieux royaumes ou principautés traditionnels existant et déjà unifiés avant la colonisation et qui ont été soumis à des protectorats ou sont restés théoriquement indépendants (Maroc, Tunisie, Égypte, Éthiopie en Afrique, Iran, Afghanistan, Thaïlande, Cambodge en Asie). 2. Il y a ensuite le cas où aucune unité nationale n'existait avant la conquête coloniale, mais où le colonisateur, par sa pacification, a réalisé une unité réelle que le pays devenu indépendant a continué à considérer comme valable. C'est le cas par exemple de Madagascar ; avant la conquête française, les Hovas des Plateaux n'avaient pas réussi à dominer entièrement l'ensemble de l'île. C'est également le cas de l'Inde, à cette différence près qu'en 1947, les Anglais et les Indiens n'ont pu empêcher le détachement du Pakistan. C'est le cas de l'Indonésie que les Hollandais ont unifiée depuis le XVI^e siècle et des Philippines où les Espagnols puis les Américains ont fait de même. 3. Il y a des États décolonisés depuis longtemps et où des traditions historiques se sont établies. C'est le cas de l'ensemble des républiques latino-américaines. Les anciennes colonies portugaises restèrent unifiées (Brésil), mais les anciennes colonies espagnoles se divisèrent en 17 républiques, puis une dix-huitième se constitua en 1903 avec l'appui des États-Unis : Panama qui se détacha de la Colombie. 4. Il y a le cas où la personnalité nationale n'existait guère, mais s'est affirmée par une lutte acharnée contre la métropole. C'est essentiellement celui de l'Algérie. 5. Le cas le plus général est celui où l'État devenu indépendant ne coïncide pas avec une nation. La Ligue arabe regroupe 14 pays arabes. S'il y a une énorme différence entre ceux du Maghreb et ceux du Moyen-Orient et même entre le Maroc qui n'a jamais dépendu du sultan de Constantinople et l'Algérie, on peut dire qu'au Moyen-Orient, la séparation entre Syrie et Liban est partiellement une conséquence du mandat français. La division entre Irak, Transjordanie et Palestine, une conséquence du mandat britannique. On ne s'étonnera donc pas que les conflits territoriaux soient nombreux dans un Tiers Monde où les frontières ne correspondent qu'à une tradition historique récente.

Les conflits africains

Il existe un conflit entre la Somalie, l'Éthiopie, et le Kenya à propos de leurs frontières. La République de Somalie a été créée en 1960 par la réunification de deux anciennes colonies : la Somaliland britannique et la Somalie italienne. Or, les Somalis veulent accroître leur territoire en

annexant un territoire situé au Sud-Est de l'Éthiopie, l'Ogaden ; l'ex-côte française des Somalis devenue le territoire des Afars et des Issas ; et le *Northern Frontier District*, province appartenant au Kenya. Les leaders somalis avaient, dès 1955, préconisé la formation d'une grande Somalie. Il en résulte une querelle entre la Somalie et l'Éthiopie à propos de l'Ogaden, entre la Somalie et le Kenya, entre la France et la Somalie. Le territoire d'outre-mer des Afars et des Issas comprend en effet une population estimée à 242 000 habitants en 1978 dont 47 % de Somalis, 37 % d'Afars, 8 % d'Européens et 6 % d'Arabes. Le *Northern Frontier District*, sur 200 000 habitants, à 64 % de Somalis. Enfin, dans la région de l'Ogaden et les régions voisines contrôlées par l'Éthiopie, on trouve 850 000 Somalis.

Le Maroc, à la fin de 1955 a revendiqué la Mauritanie, qui pourtant a été proclamée République islamique de Mauritanie le 28 novembre 1958 et est devenue indépendante en 1960. C'est Allal el Fassi qui, au nom des droits développés dans un *Livre blanc* de novembre 1960, a réclamé la création d'un grand Maroc. Selon lui, il aurait des bases historiques certaines. Le conflit a connu une phase aiguë de 1958 à 1961, le Maroc appelant la population mauritanienne à la guerre sainte et développant contre le nouvel État une grande offensive diplomatique. Le Maroc décida de porter l'affaire devant l'Organisation des Nations unies. Par contre, la Tunisie accepta de parrainer la candidature mauritanienne à l'ONU et fut soutenue par le groupe de Brazzaville. Finalement, le 27 octobre 1961, l'Assemblée générale se prononça pour l'admission de la Mauritanie par 68 voix contre 13 et 20 abstentions. Lors de la conférence constitutive de l'Organisation de l'unité africaine à Addis-Abeba en mai 1963, le roi du Maroc refusa toute participation pour ne pas rencontrer le président de la Mauritanie Ould Daddah. Il en fut de même lors des fêtes célébrant l'évacuation de Bizerte (opérée le 15 octobre 1963). Le conflit s'est apaisé, et le Maroc a reconnu la Mauritanie en 1969, mais les deux gouvernements ont des prétentions sur le Sahara espagnol (Saguia el Hamra, Rio de Oro).

Il y a également un conflit algéro-marocain qui atteint son point culminant en 1963. Allal el Fassi avait revendiqué une grande partie du Sahara algérien. En juillet 1961, le roi Hassan II et le président du GPRA Ferhat Abbas avaient reconnu l'existence d'un problème territorial, mais les Marocains s'en étaient remis au bon vouloir de l'Algérie. Or, le Maroc

eut l'impression que ce pays ne voulait pas satisfaire ses engagements. Aussi, le 8 octobre 1963, les troupes marocaines attaquèrent-elles les postes algériens d'Hassi Beida et de Tinjoub. Des combats s'engagèrent de part et d'autre de la frontière tandis que la propagande des deux pays se développait avec violence. En fait, la lutte ne fut pas longue. Les bons offices de l'empereur Haïlé Sélassié et du président Modibo Keita dans le cadre de l'Organisation de l'unité africaine aboutirent le 26 octobre à une rencontre, à Bamako. Le 30 octobre, le président Ben Bella et le roi Hassan II signèrent un accord de cessez-le-feu qui mit fin au moins à la phase aiguë du conflit. Une commission de délimitation des frontières fut créée en novembre 1963. Mais depuis cette date aucun résultat n'a été obtenu. Il s'agit donc là d'un conflit latent.

La crise du Biafra

La plus grave des crises qu'ait connues l'Afrique émancipée est celle du Biafra. Il ne s'agit pas, comme dans les cas précédents, de disputes territoriales entre deux États, mais d'une tentative de sécession. Le vaste Nigeria, ancienne colonie anglaise de 928 000 km², est un des pays les plus riches de l'Afrique et le plus peuplé (20 millions d'habitants en 1931, plus de 80 millions aujourd'hui). Aux richesses existant à l'époque coloniale se sont ajoutées, à partir de 1955, les ressources pétrolières, dont une grande partie — plus des deux tiers — provenait de la région orientale.

Comme presque tous les nouveaux États africains hérités de la colonisation, le Nigeria est un rassemblement artificiel d'ethnies différentes. Les principales sont : les Haoussas et les Peuls du Nord (plus de la moitié de la population), musulmans constitués en confédérations, assez en marge du monde moderne, naguère dominés par les Anglais selon la formule du « gouvernement indirect ». Les Yorubas du Sud-Ouest divisés en cités royaumes, souvent musulmans, mais avec de fortes influences du christianisme et des idées « modernes ». Enfin les Ibos à l'Est, chrétiens et surtout catholiques en majorité grâce à un dense réseau de missions et d'écoles. Beaucoup d'Ibos avaient essaimé vers l'ouest et le nord du pays. Le D^r Azikiwe, l'un des fondateurs du nationalisme nigérian, chef de la Convention nationale des citoyens nigériens (NCNC), est un Ibo. Le Congrès des peuples du Nord (NPC) était dirigé par Abubakar Tafewa Balewa qui présida le gouvernement fédéral de 1960 à 1966. Un troisième

parti, l'Action Group, est très lié au Ghana. 1965 et 1966 furent des années de troubles. Sir Abubakar fut assassiné le 17 janvier 1966 ainsi que le Premier ministre du Nigeria du Nord, un émir et le ministre des Finances. Le général Ironsi, qui prit le pouvoir, appuyé par l'Action Group, essaya d'établir un régime fortement centralisé et supprima les partis politiques. En mai, des massacres importants d'Ibos se produisirent à Kano et dans toute la région du Nord, et nombre de ceux qui avaient émigré vers l'Ouest et le Nord (comme cadres moyens et supérieurs) se réfugièrent à l'Est. Ironsi fut assassiné à son tour en juillet 1966 et remplacé par le lieutenant-colonel Gowon, chrétien, fils de pasteur, mais bien vu des musulmans du Nord parce qu'il appartenait à une ethnie mineure, les Yakubus. Gowon condamna la politique centralisatrice, mais remplaça la fédération à 3 par une fédération à 12, qui divisait les Ibos entre plusieurs États (27 mai 1967).

C'est contre cette décision que le lieutenant-colonel Ojukwu (un Ibo), après de longues discussions sans résultats, décida de résister par la force. Le 30 mai 1967, il proclama l'indépendance du Biafra (lequel ne coïncide pas totalement avec l'ethnie Ibo). L'un des buts de l'opération était d'empêcher que l'Est paye des « royalties » à l'État fédéral pour son pétrole. À partir du moment où une sécession est proclamée, le problème juridique qui se pose est de savoir s'il s'agit d'une affaire intérieure (point de vue du gouvernement nigérian, qui fut suivi par l'ONU), ou de relations internationales.

L'échec de la sécession

Beaucoup d'officiers de l'armée nigériane étaient des Ibos, ce qui permit au colonel Ojukwu de constituer une armée. Il eut également l'aide de mercenaires européens. Les forces fédérales attaquèrent et prirent le port pétrolier de Bonny au Sud. Mais au Nord, les Biafrais résistèrent, et l'on s'engagea ainsi dans une cruelle guerre qui allait durer deux ans et demi.

L'attitude de l'ONU dérive de celle de la plupart des pays du Tiers Monde. Pour ceux-ci, quel que soit le caractère artificiel d'une frontière, la sécession est mauvaise en soi. Elle créerait un précédent dont se serviraient toutes les ethnies qui se sentiraient mal à l'aise dans un État disparate — cas fréquent en Afrique. On a vu l'obstination des pays du Tiers Monde à vouloir maintenir l'unité du Congo ex-belge. Le cas du Biafra est semblable, avec cette différence que quatre pays africains et un

éricain le reconnurent comme État : la Tanzanie, le Gabon, la Côte-ivoire et la Zambie en avril-mai 1968 et Haïti en mars 1969. Les grandes puissances, ou bien proclamèrent leur appui et envoyèrent des armes au gouvernement fédéral — comme la Grande-Bretagne et l'URSS —, ou bien, comme la France, ne cachèrent pas leurs sympathies pour le Biafra, mais attendirent prudemment l'évolution de la guerre pour procéder à la éventuelle reconnaissance. Le général de Gaulle s'en entretint avec l'ambassadeur de l'Union soviétique à Paris, Jean-Pierre Giscard d'Estaing, en juin 1967, puis en mars 1968, et il semble que le secrétaire général pour la Communauté, Jacques Foccart, ait tenté d'aider diplomatiquement le Biafra. Mais il paraît démontré que c'est l'ambassadeur de l'Union soviétique à Paris, Jean-Pierre Giscard d'Estaing, qui y poussa le général de Gaulle, resté très prudent, et non le contraire. Le Général n'était pas fâché d'affaiblir le Nigeria, qui avait protesté contre les expériences nucléaires françaises au Sahara. Il prit position à plusieurs reprises depuis le 31 juillet 1968 : « Le sang versé et les souffrances qu'endurent depuis plus d'un an les populations du Biafra démontrent leur volonté de s'affirmer en tant que peuple. » Il faut résoudre le conflit « sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

Pour les partisans du Biafra, influencés par la formidable propagande multinationale lancée par Ojukwu, la guerre était le « génocide » d'une nation ». Pour les autres, la prise de position française avait prolongé la guerre déjà perdue. Privés de port au Sud, puis coupés du Cameroun, perdant leur dernier aéroport moderne (Port-Harcourt), soumis à un dur blocus économique, les Biafrais reprirent espoir dans l'été 1968 grâce à l'arrivée d'avions venus de Libreville (Gabon) et d'Abidjan (Côte-ivoire), chargés d'armes françaises, plus tard sud-africaines, portugaises. Il reste difficile de mesurer la part d'initiative réciproque de la France, du Gabon et de la Côte-d'Ivoire. Ceci amena le Biafra, déjà intransigeant, à rejeter une tentative de médiation de l'OUA à Kampala (mai 1968), à la suite de la « tentative de la dernière chance » en août 1968 à Addis-Abeba. Or cette sécession, disaient les adversaires, était mauvaise en soi. « Je suis contre toute sécession » dit le président Tsiranana de Madagascar. « La reconnaissance d'un pays sécessionniste constituerait un précédent tout à fait malheureux » déclara le gouvernement des États-Unis (juin 1968). D'autres signalèrent le danger qu'il y avait à opposer une « Afrique chrétienne » à une « Afrique musulmane ». On notera qu'Azikiwe, fondateur du nationalisme nigérian, lui-même Ibo, prit fortement

parti contre la sécession. Pour éviter le reproche de génocide, le gouvernement de Lagos accepterait des vols de ravitaillement organisés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Mais Ojukwu rejeta la condition posée par Lagos que ces vols fussent uniquement diurnes. On notera que le Vatican resta réservé sur le Biafra et que la Chine lui fut favorable — peut-être parce que l'URSS était profondément hostile.

Pendant toute l'année 1969, le Biafra résista. Mais il était de plus en plus clair que la défaite approchait. La démission du général de Gaulle en avril 1969 amena la France à prendre ses distances. La dernière ville, Umuahia, fut perdue en avril. Le 8 janvier 1970, Ojukwu quitta brusquement le Biafra. Son successeur, le général Effiong, demanda la paix. La sécession du Biafra avait échoué.

Les conflits en Asie

On peut constater qu'en Asie de nombreux conflits sont liés à la présence dans un État d'importantes minorités ethniques venues, parfois à une époque reculée, d'autres pays qui aujourd'hui sont des États indépendants.

C'est le cas, par exemple, des Indiens à Ceylan. On trouve dans cette île d'une part, depuis des siècles, des Tamouls originaires du sud de l'Inde (1,4 million), qui revendiquent l'usage de leur langue nationale. Mais il y a également une immigration de travailleurs indiens, qui sont 950 000 en 1953. On envisagea une solution sous forme de naturalisation. 100 000 de ces Indiens devinrent citoyens de Ceylan en 1958. Puis un accord fut conclu en 1964 entre Ceylan et l'Inde pour le rapatriement de 525 000 Indiens, tandis que Ceylan accorderait la citoyenneté à 300 000 autres. L'application de cet accord créa un état de tension difficile à apaiser.

Il en alla de même pour les minorités de Chinois dans certaines régions, notamment en Indonésie. Jusqu'au coup d'État du 30 septembre 1965, les relations entre la Chine et l'Indonésie étaient bonnes. Depuis cette date, elles devinrent difficiles. Il y a 3,6 millions de Chinois en Indonésie, soit à peu près 2 % de la population totale (estimée à 141,6 millions en 1978). La moitié environ a gardé la nationalité chinoise. L'immigration a été pratiquement arrêtée depuis 1950. Or on constate un grand développement du nationalisme chinois et la Chine s'intéresse de plus en plus aux Chinois d'outre-mer, d'autant plus que la loi chinoise

prévoit que ceux-ci gardent leur nationalité. Le gouvernement occidental qui est au pouvoir depuis 1965 en Indonésie a entrepris toute une série de mesures contre les activités économiques des Chinois. Ceci a suscité des incidents parfois très violents, notamment en 1966 et 1967.

Tel est encore le cas des Malais en Thaïlande ou des Pachtouns au Pakistan, revendiqués par l'Afghanistan (il y a plus de 10 millions de Pachtouns — appelés Pathans par les Indiens et Pakhtouns par les Pakistanais — dont plus de la moitié vivent en Afghanistan et 5 millions sur le territoire du Pakistan). Pour les Afghans, la restauration d'un grand Pachtounistan indépendant permettrait un vaste développement de leur empire, développement entravé par les Britanniques. La principale difficulté est que l'URSS soutient les revendications afghanes tandis que les États-Unis ne défendent qu'assez mollement les thèses pakistanaises. Les revendications proprement pachtouns (indépendance par rapport aux deux États rivaux) paraissent être très atténuées.

La création, à partir de la Malaisie (indépendante depuis le 31 août 1957), d'une grande Malaysia (septembre 1963), comprenant les protectorats britanniques du nord de Bornéo (Sabah et Sarawak), a suscité trois conflits : avec l'Indonésie, qui englobe le sud de Bornéo, avec les Philippines, qui revendiquent le Sabah, et finalement avec les Chinois de Singapour. À Singapour on compte 77,6 % de Chinois. En Malaisie, 44,7 % de Chinois et 43,5 % de Malais. En Malaysia, 38,4 % de Chinois et 49,5 % de Malais, ainsi que 10,8 % d'Indiens. Plutôt que de perdre la majorité, les Chinois de Singapour déclarèrent et obtinrent leur indépendance en août 1965. Le nouvel État de Singapour est très petit, mais riche, et sa population atteignait 1 865 000 habitants en 1965. La révolte ouverte de populations musulmanes au sud des Philippines a atténué la revendication de ce pays sur le Sabah. Bruneï est un sultanat protégé par les Britanniques. Un accord de 1978 prévoyait son indépendance pour 1983.

Les quatre provinces du sud de la Thaïlande sont habitées principalement par des Malais (500 000). Ceux-ci, depuis 1946, sont conscients de leur situation particulière et certains désirent le rattachement des provinces à la Malaisie. Le communisme chinois exerce également sur eux une nette influence, favorisée par les Chinois (planteurs d'hévéas ou commerçants) qui vivent dans la même région. Dans la jungle subsistent des guérillas communistes prochinoises. À la différence de ce qui s'était produit en Malaisie, où les guérillas communistes avaient été actives

après la guerre, on assista, en Thaïlande, à une collaboration entre communistes chinois et Malais. Le gouvernement de Bangkok, obligé déjà à combattre la subversion communiste dans le nord-est du pays, affrontait ces guérillas dans le Sud. Mais depuis 1957, le gouvernement malais indépendant ne revendiqua plus l'annexion des quatre provinces.

Le conflit du Cachemire (suite) et la guerre indo-pakistanaise de 1965

Entre 1954 et 1959, sans tenir compte de l'action des Nations unies, l'Inde avait pratiquement annexé le Cachemire. En 1962, la situation s'aggrava. Non seulement il y eut des heurts entre les deux communautés musulmane et hindoue, mais encore, le 3 mai un communiqué sino-pakistanaï annonça la décision des deux pays de délimiter les frontières entre le Sin Kiang chinois et le Cachemire pakistanaï (l'accord sera signé le 12 mars 1963). Ce rapprochement coïncidait avec la dégradation des rapports sino-indiens, qui aboutit à la courte guerre de 1962 (20 octobre-21 novembre). Cette guerre obligea l'Inde à composer et à entreprendre des négociations avec le Pakistan sur le Cachemire. Elles échouèrent à nouveau. Un leader musulman, le cheikh Abdullah, chef du Front du plébiscite, en bonnes relations avec Nehru (qui mourut le 27 mai 1964) fut arrêté en mai 1965 par les autorités indiennes.

Le 5 août 1965, dans la région de Poonch, un violent incident de frontières déclencha la guerre entre Inde et Pakistan. De la « zone de cessez-le-feu », les opérations s'étendirent aux territoires mêmes des deux pays. Les Indiens accusèrent les Pakistanais d'avoir provoqué cette guerre par l'infiltration d'agitateurs. Du 5 au 16 août, les Pakistanais prirent l'offensive. Les Indiens contre-attaquèrent ensuite. Au milieu de septembre, le « front » était à peu près stabilisé.

Comment mettre fin au conflit ? En septembre, la Chine intervint sur le plan diplomatique en faveur du Pakistan et le 16, elle adressa un ultimatum à l'Inde, la sommant de démanteler des fortifications que celle-ci aurait établies à la frontière chinoise. L'URSS et les États-Unis firent savoir à la Chine qu'ils ne toléreraient pas son intervention.

Le Conseil de sécurité ordonna le cessez-le-feu le 18 septembre. L'Inde et le Pakistan acceptèrent. L'URSS réussit alors un coup de maître. Elle proposa aux deux adversaires de se rencontrer en territoire soviétique à Tachkent, en présence de Kossyguine. La rencontre de Tachkent

Ayub Khan et le Premier ministre indien Shastri — eut lieu du 4 au 10 janvier 1966. Le 10 fut publié un communiqué selon lequel les deux pays s'engageaient à ne plus recourir à la force et à reprendre leurs conversations. Coup de théâtre, le 11 janvier 1966, le Premier ministre indien mourut subitement. Son successeur fut une femme, Indira Gandhi, fille de Nehru. Celle-ci devait reprendre énergiquement en main le parti au Congrès, gagner les élections, et poursuivre la politique de bonne entente avec l'URSS qui avait été inaugurée par le voyage en Inde de Khrouchtchev et Khouliane en novembre-décembre 1955. En ce qui concerne le Cachemire, le problème était bien loin d'être résolu.

Le conflit du Bangladesh

On se rappelle qu'en 1947 les Britanniques et les Indiens s'étaient résignés à une partition du subcontinent. À côté de l'Inde, État laïc, se créait un État musulman, le Pakistan. Celui-ci avait une configuration anormale. Il était divisé en deux, comme l'Allemagne de 1919 ; à la différence de celle-ci, ce n'était pas un « corridor », mais une zone de 1 700 km de territoire indien qui séparait le Pakistan occidental (estimation de 5,6 millions en 1978, de langues principalement urdu et pund-jabi) du Pakistan oriental, à l'est de Calcutta (estimation de 80 millions en 1978, de langue principalement bengalie). Malgré la religion musulmane commune, le Pakistan oriental se sentait dominé par le Pakistan occidental : « colonie d'exploitation », a-t-on dit. Arriéré sur le plan économique, vivant principalement de l'exportation du jute (menacé par les matières plastiques), il était politiquement soumis. Le cheikh Mujibur Rahman, chef de la principale formation politique, l'*Awami League*, avait été mis plusieurs fois en prison parce qu'il réclamait que le bengali devînt langue officielle du Pakistan au même titre que l'urdu. La prise du pouvoir par les militaires en octobre 1958 (le maréchal Ayub Khan) avait accru l'opposition des politiciens bengalis. Le remplacement d'Ayub Khan par le général Yahia Khan, en mars 1969, parut améliorer la situation. Il convoqua une Assemblée constituante. Son adjoint, Ali Bhutto, proposa une alliance électorale à Mujibur Rahman, mais celui-ci refusa pour ne pas se discréditer.

Les élections eurent lieu en décembre 1970 après que le Pakistan oriental eut été ravagé par d'énormes inondations (été 1970) et par un cyclone (13 novembre), qui firent des centaines de milliers de victimes.

Les Bengalis n'avaient pas pu ne pas remarquer la lenteur et la parcimonie des secours venus du Pakistan occidental. Résultat, à l'Est, l'*Awami League* obtint 161 sièges sur 162. À l'Ouest, le *Pakistan Peoples' Party* (PPP) de Bhutto n'en eut que 83 sur 138. Normalement, Mujibur Rahman aurait dû être Premier ministre. Mais le gouvernement décida de ne pas réunir l'Assemblée.

Alors, en mars 1971, Mujibur Rahman et son parti déclenchèrent une grève générale. Le leader bengali commença à parler d'autonomie, et même d'indépendance. Un voyage de Yahia Khan et de Bhutto à Dacca où ils s'entretenirent avec Mujibur Rahman n'aboutit à aucun résultat. Les Occidentaux furent mal accueillis. On vit apparaître partout le drapeau du « Bangladesh » indépendant. L'armée — composée d'Occidentaux — attaqua l'université de Dacca et essaya d'anéantir l'*Awami League*. Celle-ci, le 26 mars 1971, proclama l'« Indépendance ». Mujibur Rahman fut arrêté. 7 à 10 millions de Bengalis pakistanais, la plupart de religion hindoue minoritaire, affluèrent vers l'Inde voisine qui se trouvait ainsi en face d'un problème insoluble.

L'Inde, qui avait toujours soutenu le point de vue de Mujibur Rahman, commença par temporiser. La Chine, elle, appuyait le Pakistan. L'URSS, selon sa politique constante, était favorable à l'Inde, et Gromyko signa le 9 août avec le ministre des Affaires étrangères de l'Inde un « traité de paix, d'amitié et de coopération ».

La guerre indo-pakistanaise de 1971 et la sécession du Bangladesh

Il est certain que l'Inde voulait en finir. Indira Gandhi refusa avec hauteur une proposition du président Nixon d'envoyer des observateurs de l'ONU aux frontières. Dès la fin de novembre, des tanks indiens avaient franchi la frontière du Bengale oriental. Indira Gandhi demanda à Yahia Khan de libérer Mujibur Rahman et de régler l'affaire du Bengale oriental. Le 3 décembre, le président pakistanais riposta en déclenchant les hostilités à la frontière du Pakistan occidental. L'Inde en profita pour mener ouvertement la guerre.

À l'Ouest, l'armée pakistanaise montra peu de vigueur et ne progressa pas. À l'Est, l'Inde disposait d'une grosse supériorité en aviation. Ses troupes avancèrent rapidement et atteignirent le 14 décembre les faubourgs de Dacca. Le 16 les troupes pakistanaïses se rendirent. Le 17, Yahia Khan proclama le cessez-le-feu, après 14 jours de guerre. Il se

designait à accepter une résolution que l'Assemblée générale des Nations unies avait prise le 8 décembre. Par contre, au Conseil de sécurité, la Chine avait bloqué toute action. On y assista même à un remarquable échange d'invectives entre les délégués chinois et soviétique.

Le 17 décembre, Yahia fut remplacé par Ali Bhutto, qui reconnut l'indépendance du Bangladesh. Mujibur Rahman, libéré, fut accueilli triomphalement dans le nouvel État en janvier 1972. La négociation porta alors sur le problème des réfugiés et sur le sort des pro-occidentaux persécutés au Bangladesh. Le veto chinois empêcha jusqu'en 1974 l'entrée de ce pays à l'ONU. Le Pakistan était affaibli et l'Inde ainsi que l'URSS voyaient leurs positions considérablement renforcées sur le sub-continent indien. On remarquera que, par une étrange coïncidence, la Chine et les États-Unis s'étaient trouvés du même côté — pour le maintien de l'unité pakistanaise —, contre l'URSS et l'Inde — favorables cette fois à la sécession.

V. Un conflit majeur :

la troisième guerre israélo-arabe (5-10 juin 1967)

Les préliminaires du conflit israélo-arabe

La rivalité entre l'Ouest et l'Est se manifestait au Viêtnam par l'intervention directe de l'un des deux Grands contre un allié de l'autre Grand. Au Moyen-Orient, aucun des deux Grands n'intervient directement, mais ils soutiennent l'un et l'autre deux camps opposés. Néanmoins, leur volonté d'aboutir à un accord paraît également remarquable. Ce sont les acteurs du conflit, Israël et les pays arabes, qui rendent impossible, non seulement une solution, mais même une véritable négociation. La première guerre israélo-arabe en 1948 avait abouti à des cessez-le-feu fixant les lignes sur lesquelles s'était établie la frontière. La seconde guerre en 1956 avait maintenu cette ligne, mais confié à des soldats des Nations unies le soin de surveiller les frontières. Celles-ci étaient peu sûres et les incidents terroristes y étaient incessants. Au surplus, aucune solution n'avait jamais été apportée au problème des réfugiés arabes qui avaient fui la Palestine occupée par les Juifs en 1948 et vivaient depuis lors principalement en Jordanie et au Liban dans des camps. Le canal de Suez restait entièrement fermé à Israël. Néanmoins, ce pays, grâce aux Casques bleus des Nations unies, pouvait communiquer avec la mer Rouge par le port d'Eilat qui se

trouve au fond du golfe d'Akaba. L'entrée du golfe d'Akaba était contrôlée par l'Égypte à Charm-el-Cheikh, mais les Casques bleus assuraient le passage des navires israéliens.

Une initiative de Nasser (il est probable qu'il y fut poussé par l'Union soviétique qui faisait état — à tort — de concentrations israéliennes aux frontières de Syrie), mit fin à cette situation, créant des conditions dangereuses pour l'économie israélienne. Le 18 mai 1967, Nasser demanda au secrétaire général des Nations unies le retrait des Casques bleus, lesquels stationnaient à la frontière, mais en territoire égyptien. U Thant accepta immédiatement. Il semble qu'il ait outrepassé le vœu de Nasser. Celui-ci demandait qu'ils fussent éloignés de la frontière, non évacués. Aussitôt, le 22 mai, Nasser annonça qu'il interdisait l'entrée du golfe d'Akaba non seulement aux navires israéliens, mais aux navires transportant des produits « stratégiques » y compris le pétrole à destination d'Israël. L'URSS prit le parti de Nasser et accusa Israël d'avoir préparé des opérations contre la Syrie. Le président Johnson prit le parti d'Israël, regretta qu'il y eût des incursions arabes en territoire israélien et se déclara « déconcerté » par le retrait hâtif de la force des Nations unies. La situation devint aussitôt très tendue. Israël se sentait encerclé. Le roi de Jordanie, Hussein, dont les relations avec le président Nasser étaient généralement mauvaises, accepta sous la pression de l'opinion de se joindre aux autres gouvernements arabes et de faire passer ses troupes sous un commandement arabe unifié. En Israël, l'évacuation de Charm-el-Cheikh par les Casques bleus apparut comme une confirmation du blocus du golfe d'Akaba. Les partisans de la guerre l'emportèrent lorsque le général Moshe Dayan, vainqueur de 1956, entra dans le gouvernement Levi Eshkol comme ministre de la Défense.

La guerre des Six Jours

Israël décida de réagir par la force. Le 5 juin 1967, son armée partit à l'offensive. L'aviation israélienne détruisit au sol, en quelques minutes, une grande partie de l'aviation égyptienne, de fabrication soviétique. Une armée israélienne attaqua la masse principale de l'armée égyptienne concentrée au nord du Sinaï. La surprise fut totale. Les forces égyptiennes furent pratiquement détruites et laissèrent ouverte la route vers le canal de Suez. Les tankistes israéliens, beaucoup mieux entraînés, n'eurent guère de peine à vaincre leurs adversaires égyptiens. Le 6 juin, l'état-

major israélien annonçait la prise de Gaza ; le 7, les Israéliens s'emparaient de Charm-el-Cheikh qui commandait l'entrée du golfe d'Akaba à l'extrémité sud du Sinaï. Ayant totalement triomphé des Égyptiens, les Israéliens occupèrent la bande de Gaza et l'ensemble de la péninsule désertique du Sinaï, ce qui leur permettait de tenir toute la rive est du canal de Suez. Ils étaient ainsi allés beaucoup plus loin qu'en 1956 où l'intervention franco-anglaise les avait arrêtés. Ils étaient maîtres du golfe d'Akaba. Une autre armée israélienne s'empara de la vieille ville de Jérusalem qu'occupait la Jordanie et, dès le 6 juin, elle poursuivit son offensive sur toute la rive ouest du Jourdain (Cisjordanie) qu'elle occupa également. Enfin, une force israélienne s'empara d'importantes positions stratégiques syriennes à partir desquelles les Syriens bombardaient fréquemment les kibboutz israéliens (plateau du Golan). En six jours, la victoire était totale. Le succès israélien était lié à la rapidité foudroyante de l'action. Dès que le Conseil de sécurité aurait ordonné le cessez-le-feu — ce qui était possible, car aucun des pays ayant droit de veto n'approuvait l'action d'Israël —, il faudrait obtempérer. La chance d'Israël vint d'une maladresse des diplomates arabes, poussés par les Soviétiques. Du 6 au 8 juin, ils subordonnèrent le cessez-le-feu à l'évacuation totale des territoires envahis par Israël. Or, sur ce point, les États-Unis n'étaient pas d'accord. La décision du Conseil de sécurité fut retardée de deux jours. Seule la Jordanie avait accepté le cessez-le-feu inconditionnel. Nasser s'y résigna seulement le 8 juin, et donna sa démission, qu'il devait reprendre le lendemain sous la pression populaire. La Syrie n'accepta que le 10 juin. Ce même jour l'URSS rompit les relations diplomatiques avec Israël.

Les grandes puissances et les suites de la guerre

La guerre avait fait passer le territoire israélien et les zones occupées par Israël de 20 800 km² à 89 859 km². Israël avait des frontières plus aisées à défendre. Il tenait la rive est du canal de Suez — qui restera bloqué jusqu'en 1974. Le golfe d'Akaba était maintenu ouvert. Dès le 23 juin, le Parlement israélien vota l'annexion de la partie arabe de Jérusalem, malgré la protestation de l'ONU et des grandes puissances. Il y avait 200 000 réfugiés de plus en Transjordanie ; mais dès le 7 août, un accord israélo-jordanien permit le rapatriement d'un grand nombre d'entre eux.

Il est certain que, pour Israël, le problème essentiel était d'être reconnu définitivement par les Arabes. La guerre ne résolvait rien à ce

sujet. Le 28 août 1967, une conférence de 8 chefs d'État arabes à Khar-toum (la Syrie étant absente) décida de refuser la reconnaissance d'Israël, de ne pas négocier ni conclure de traité de paix. Au surplus, Israël posait comme condition absolue de garder Jérusalem, ce que les Arabes refusaient avec la même vigueur, car cette ville est aussi un lieu saint de la religion musulmane. Il y a là une contradiction absolue.

Dès le 12 juin, l'URSS demanda au secrétaire général des Nations unies de convoquer une Assemblée extraordinaire. Elle réclamait l'évacuation de tous les territoires occupés par les Israéliens. Cette convocation fut approuvée par la France qui reprocha à Israël d'avoir commis une agression. La politique du général de Gaulle se plaçait ainsi en opposition directe avec la tradition française des quinze années précédentes, laquelle avait été pro-israélienne. La plus grande partie du matériel de guerre israélien était français, en particulier les avions *Mirage*. Le général de Gaulle donna l'ordre de mettre l'embargo sur 50 avions *Mirage* qui avaient été commandés et payés par Israël. En janvier 1969, après un bombardement de l'aéroport de Beyrouth par les Israéliens, il ira même jusqu'à interdire l'exportation vers Israël des pièces de rechange pour les avions déjà achetés. Il en résulta un très vif mécontentement d'Israël contre la France et, en France même, de violents remous intérieurs émanant des milieux pro-israéliens. Le général de Gaulle, dans une conférence de presse, était allé jusqu'à parler des Juifs comme d'un peuple « orgueilleux, sûr de lui et dominateur ». La demande soviétique de convocation d'une Assemblée générale avait besoin de 62 approbations. L'attitude des pays du Tiers Monde, souvent favorable aux pays arabes, permit de les trouver aisément. Lors de cette Assemblée, le 19 juin, le président Johnson fit un discours optimiste. Il s'opposait au retour immédiat à la situation antérieure aux hostilités. Il admettait que les troupes israéliennes devraient être retirées, mais ne précisait pas sur quelles positions. Au contraire, Kossyguine qui représentait l'URSS déclara que la situation était le résultat de l'impérialisme américain qui s'était manifesté, disait-il, également au Viêtnam, à Cuba, et en Allemagne. Kossyguine se prononça avec violence contre Israël et déclara que ce pays était coupable d'agression. Tandis que l'URSS exigeait le retour d'Israël sur les lignes d'armistice de 1949, les Américains acceptaient certaines annexions.

Ainsi le différend Est-Ouest se développait au Moyen-Orient par États interposés. Johnson et Kossyguine profitèrent d'ailleurs de l'Assem-

blée générale pour se rencontrer. Ils parlèrent du Proche-Orient et du Viêtnam. Pour le Proche-Orient, leurs conversations aboutirent à un accord relatif : l'existence d'Israël, à leurs yeux, était légitime ; mais c'est sur le retrait total ou partiel des forces israéliennes qu'ils étaient en désaccord total. Finalement, l'intérêt de cette conversation est de montrer que les deux Grands ne voulaient pas rompre en dépit de leur mésentente fondamentale. Diverses résolutions proposées pour sanctionner l'attitude de l'Assemblée générale n'obtinrent pas la majorité des deux tiers, car beaucoup de pays latino-américains soutinrent le point de vue des États-Unis. Comme l'URSS était responsable de la réunion de l'Assemblée générale extraordinaire, c'était finalement, pour elle, un échec politique. Une seule résolution passa, proposée par le Pakistan et obtint 99 voix contre zéro et 20 abstentions. Elle concernait la réunification de Jérusalem opérée par les Israéliens et sur laquelle ils ne voulaient pas revenir. La résolution demandait à Israël de rapporter toutes les mesures déjà prises pour modifier le statut de la ville. Israël n'en tint aucun compte.

Était-il possible de sortir de l'impasse ? Diverses tentatives furent faites. Le 27 novembre 1967, le Conseil de sécurité approuva à l'unanimité un projet de résolution britannique (Résolution 242), ordonnant à Israël l'évacuation des territoires occupés (en anglais la forme est plus vague, *from territory occupied in the recent conflict*). Le Conseil de sécurité, unanime, accepta également une résolution britannique sur l'envoi d'un représentant spécial des Nations unies, l'ambassadeur suédois à Chypre, Gunnar Jarring. Le « plan Jarring » comportait le retrait des forces armées israéliennes, la fin de la belligérance (il y avait des canonnades égypto-israéliennes de part et d'autre du canal de Suez), la liberté de navigation sur ce canal et dans le golfe d'Akaba pour les navires israéliens, et la solution du problème des réfugiés palestiniens. Le plan fut rejeté par l'Égypte. À plusieurs reprises, la négociation Jarring reprendra, par la suite, sans plus de succès.

Le général de Gaulle pensait que la solution pourrait provenir d'une entente entre les quatre Grands. De fait, de tels entretiens débutèrent le 7 février 1969 aux Nations unies et se poursuivirent épisodiquement, sans succès non plus.

Le 9 décembre 1969, le secrétaire d'État américain Rogers fit une nouvelle proposition. Le « plan Rogers » comportait deux étapes. D'abord un cessez-le-feu au 1^{er} octobre 1970. Ensuite des accords séparés sur la

poursuite de la négociation dans le cadre du Conseil de sécurité. L'Égypte (où Nasser mourut le 28 septembre 1970), Israël, la Jordanie, la Libye (où avait triomphé le 1^{er} septembre 1969 la révolution pronassérienne du colonel Kadhafi) parurent accepter. La Syrie et l'Irak refusèrent. À part l'arrêt des actes d'hostilités, les négociations ne furent qu'à peine ébauchées. Les Palestiniens s'y opposaient irréductiblement.

L'action des Palestiniens

Le problème du Moyen-Orient est considérablement compliqué par le développement du mouvement palestinien. On se rappelle que lors de la guerre de 1948-1949, les Palestiniens, dirigés par le Grand Mufti de Jérusalem, avaient été écartés et que les pays voisins — Syrie, Transjordanie, Égypte — s'étaient partagé la partie de la Palestine laissée aux Arabes. Y a-t-il une nation arabe palestinienne ? En janvier 1964 une conférence arabe au sommet réunie au Caire avait décidé la formation d'une Armée de libération de la Palestine. Un Congrès national palestinien s'était réuni à Jérusalem (dans la partie alors jordanienne) le 28 mai 1964. Lors d'un nouveau sommet arabe à Alexandrie, on avait admis comme membre l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP). Le mouvement palestinien s'était d'ailleurs divisé en diverses tendances, les unes modérées, les autres révolutionnaires (Front populaire de libération de la Palestine — FPLP). L'une de celle-ci, El Fatah, accomplit sa première action militaire contre Israël le 1^{er} janvier 1965. Le chef de l'OLP, Yasser Arafat l'emportait désormais en prestige sur Nasser comme leader du monde arabe.

Après 1967, l'action des fedayins palestiniens qui avaient leurs bases dans les États voisins d'Israël, Liban, Syrie, Jordanie, prit des formes multiples. D'abord les raids en territoire israélien. Ceux-ci provoquaient de violentes ripostes israéliennes — bombardements, commandos. Par ailleurs, les fedayins avaient tendance à se comporter comme un État dans l'État. Il en résulta au Liban, surtout en 1969 et 1973, des accrochages sanglants entre les troupes libanaises et les fedayins. La Syrie tolérait plus aisément leurs actions. Elle interdit cependant aux fedayins l'usage de Radio Damas en septembre 1973. La Jordanie eut une attitude beaucoup plus énergique, qui valut au roi Hussein une grande impopularité dans le monde arabe. Après de nombreux heurts, il entreprit en septembre 1970 l'élimination des fedayins. La bataille fit rage à Amman, notam-

ent dans les camps de réfugiés. Les chars syriens intervinrent au Nord. L'armée jordanienne, très supérieure, les écrasa et força ce qu'il en restait à la retraite. Quant aux résistants palestiniens, refoulés, encerclés, ils durent rendre leurs armes, s'enfuir. De très nombreux fedayins furent faits prisonniers. Au début de 1971, le calme était revenu. Il faudra attendre septembre 1973 pour que s'opère une grande réconciliation entre la Jordanie, la Syrie (qui avait rompu et fermé ses frontières), l'Égypte (qui avait rompu les relations diplomatiques). Le roi Hussein déclara alors une amnistie en principe générale.

En 1973, le mouvement palestinien paraissait affaibli. Ses éléments extrémistes (Septembre Noir) se distinguèrent par des actes de piraterie maritime, par des massacres (à l'aéroport israélien de Lod), par des prises d'otages (massacre de l'équipe d'athlétisme israélienne aux jeux olympiques de Munich en 1972). Peu appréciées de l'opinion publique mondiale, de telles actions compromettaient la cause palestinienne plutôt qu'elles y servaient.

Au total, le monde arabe se montrait plus uni en 1973 que dans les années précédentes. On constatait un rapprochement entre monarchies et républiques, entre modérés et révolutionnaires (Libye, Algérie, Yémen du Sud). Le président égyptien Sadate fait figure de modéré, ce qui suscite une forte opposition, notamment des étudiants. Enfin, tandis que les États-Unis veulent un « équilibre des forces » — et se substituent à la France pour fournir à Israël des avions militaires (les *Phantoms*) —, la France refuse de fournir du matériel aux « pays du champ de bataille » et livre 100 avions *Mirage* à la Libye.

L'URSS est dans une position ambiguë : l'Égypte a renvoyé ses techniciens, mais accepte ses armes. L'Irak maintient des communistes dans son gouvernement (gauche du Baas). La Syrie, après le coup d'État du 13 novembre 1970, où le général Assad prend le pouvoir, les élimine, du moins jusqu'en 1977. Au Soudan, en juillet 1971, l'Égypte et la Libye font le président Nemeiry à écraser dans l'œuf une rébellion communiste. La Libye, quoique révolutionnaire et à la pointe du combat contre Israël, est alors violemment hostile à l'URSS.

V. La quatrième guerre israélo-arabe (6-24 octobre 1973)

La surprise

Le samedi 6 octobre 1973, à 13 h 50, d'importantes troupes égyptiennes franchirent le canal de Suez. Au même moment, l'armée syrienne, avec l'aide d'unités irakiennes, pénétra dans la zone d'occupation israélienne du Golan. Comme en juin 1967, la surprise avait été totale ; mais cette fois, Israël, et non plus les Arabes, en était la victime. Le 6 octobre était la fête juive du Yom Kippour — journée de l'expiation et du pardon. L'armée, essentiellement composée de réservistes, était dispersée. Les Égyptiens avaient transporté sur la rive ouest du canal, la nuit et dans le plus grand secret, le matériel de franchissement. 8 000 hommes et 100 chars, assistés par plusieurs commandos parachutés, établirent sur la rive est une solide tête de pont où se déversèrent des renforts. Dès le 7, cinq divisions égyptiennes avancèrent dans le Sinaï sur un front de 180 km. Quant aux Syriens, ils occupèrent immédiatement une grande partie du Golan, le mont Hermon et la ville de Kuneitra.

Les origines immédiates de la guerre

Il est certain qu'une telle guerre pouvait survenir à n'importe quel moment. Aucune des négociations tentées depuis 1967 n'avait réussi à convaincre Israël d'évacuer ne serait-ce qu'une partie des territoires occupés. Golda Meir, qui succéda à Levi Eshkol, décédé, comme Premier ministre d'Israël, avait la réputation d'être pacifique. Mais elle aussi estimait les garanties offertes insuffisantes. Tout butait sur la déclaration n° 242 des Nations unies. Celle-ci, dans son texte anglais, présentait une ambiguïté. Elle ne disait pas que les Israéliens devaient se retirer *from the occupied territories*, mais *from territory occupied*, ce qui pouvait signifier aussi bien : « de tous les territoires occupés » (interprétation arabe, soviétique, française), que « de certains territoires occupés » (interprétation israélienne et américaine).

Depuis 1969-1971, il y eut du côté arabe un progrès de la stabilité gouvernementale. Depuis le 1^{er} septembre 1969, le colonel Kadhafi gouvernait la Libye. En 1973, il était irrité par le refus égyptien de réaliser l'union égypto-libyenne prévue en 1972, et il professait l'anticommunisme. À la conférence des pays non alignés qui se tint à Alger du 5 au

septembre 1973, il dénonça la présence de Castro, engagé, disait-il, aux côtés de l'URSS. La réconciliation ne se produisit que lorsque Castro annonça que Cuba rompait ses relations diplomatiques avec Israël.

Depuis le coup d'État du 13 novembre 1970, le général Hafez al Assad détenait le pouvoir en Syrie. Sans signer d'accord formel avec l'URSS, il entretenait avec ce pays de bonnes relations et en recevait un soutien considérable. La flotte soviétique pouvait utiliser les ports de Lattaquieh et de Tartous. Il se plaignait toutefois de ne recevoir que des *Mig 21*, inférieurs aux *Phantoms* israéliens fournis par les États-Unis. Le 7 septembre 1973, en un raid aérien, les Israéliens avaient en effet détruit 13 appareils syriens.

L'URSS avait signé un traité avec l'Égypte où, depuis la mort du colonel Nasser (28 septembre 1970), son adjoint, Anouar el Sadate, était devenu le chef de l'État. Mais le traité d'amitié du 29 mai 1971 n'avait pas empêché une rupture progressive. En juillet 1972, Sadate renvoya les 10 000 techniciens et militaires soviétiques qui avaient instruit son armée au maniement des engins modernes (*Mig 23*, missiles *Sam 3, 4 et 6*). Sadate entreprit même un dialogue avec les États-Unis.

Le traité soviéto-irakien du 9 avril 1972 était conçu sur le même modèle, et impliquait une réconciliation entre le gouvernement de Bagdad (où le général Bakr exerçait le pouvoir depuis le coup d'État du 9 juillet 1968) et les Kurdes dirigés par le général Barzani, qui menaient une éternelle guerre civile contre l'Irak avec le soutien soviétique.

Le roi Hussein de Jordanie avait consolidé son pouvoir en éliminant par la force, en 1970-1971, les fedayins palestiniens qui constituaient à ses yeux, sur son territoire, un État dans l'État. Cela lui avait valu la rupture des relations diplomatiques avec l'Égypte et la Syrie, et la fermeture des frontières avec ce dernier pays.

Or, au début de septembre 1973, une grande réconciliation arabe parut s'opérer autour de l'Égypte. Sadate reçut les rois d'Arabie Saoudite, du Koweït, du Qatar, les présidents Assad de Syrie et Kadhafi de Libye, enfin, le roi Hussein, qui amnistia 745 Palestiniens et put rétablir les relations diplomatiques brisées. L'URSS encouragea-t-elle les Arabes à prendre l'offensive ? Elle ordonna en tout cas, peu de jours avant la guerre, l'évacuation de certains de ses ressortissants proches de la zone des combats. Peut-être une guerre lui permettrait-elle une réconciliation avec l'Égypte, puisque l'URSS apparaîtrait comme le seul fournisseur

d'armes aux Arabes, qu'elle tentait de grouper en un Front anti-impérialiste.

Face à cette coalition Israëli était de plus en plus isolé, voyant de nombreux États africains rompre les relations diplomatiques, n'en gardant principalement qu'avec la Côte-d'Ivoire, le Zaïre et l'Éthiopie. Un voyage entrepris en janvier 1973 par Golda Meïr à Paris, Rome et Genève ne suffit pas à compenser cet isolement. Les Israéliens ne pouvaient compter que sur l'appui imparfait des États-Unis, et sur leur propre armée.

Les incidents violents entre les deux camps se poursuivaient au même rythme. Le 21 février 1973, les Israéliens abattirent un Boeing civil libyen qui s'était égaré au-dessus du Sinaï. Il y eut 106 victimes. Une session extraordinaire de l'ONU fut convoquée et Israël fut condamné par 101 voix contre 1 (Israël) et 2 abstentions (Colombie et Malawi). Au même moment, un raid israélien contre des camps palestiniens du Nord-Liban fit plus de 100 victimes.

À la demande de l'Égypte, un débat sur le Moyen-Orient eut lieu du 14 au 18 mai 1973 au Conseil de sécurité. L'URSS réclama le retrait total des forces israéliennes. Les États-Unis s'y opposèrent. Le représentant français, Louis de Guiringaud, employa une formule plus vague : « Pas de retrait sans engagement de paix. Pas d'engagement de paix sans retrait. » On déclara également qu'aucun règlement ne devrait désormais ignorer le problème du peuple palestinien. Le débat fut ensuite ajourné à juillet. Le 26 juillet, un texte vague obtint 13 voix sur 15. La Chine s'abstint. Les États-Unis mirent leur veto. On n'avait pas avancé d'un pas. Peut-être faut-il voir dans cet échec l'origine de la décision arabe.

Les opérations militaires et le cessez-le-feu

Les guerres israélo-arabes, depuis 1956, ont toujours été courtes, pour deux raisons : d'une part, elles consomment une énorme quantité d'armements modernes, que les belligérants ne peuvent produire (sauf, dans une faible mesure, Israël). La continuation de la lutte dépend de nouvelles fournitures américaines ou soviétiques, que les deux Grands peuvent refuser ou consentir, selon leurs politiques respectives. D'autre part, le Conseil de sécurité ne tarde pas à intervenir, et, si les deux Grands se mettent d'accord, peut imposer un cessez-le-feu.

La guerre du Kippour a duré moins de trois semaines, trois fois plus pendant que la guerre des Six Jours.

Sur le front du Golan, les Israéliens ont retourné la situation dès le 10 octobre. Ils ont reconquis l'ensemble du Golan, puis l'ont débordé, et sont arrivés à une trentaine de kilomètres de Damas.

Sur le front du Sinaï, le renversement a été plus lent. Il semble que le président Sadate ait voulu se contenter d'une opération limitée qui dégagerait le canal de Suez et obligerait les grands à intervenir. Le général Hafez Ismaïl, commandant en chef, voulait au contraire atteindre les cols du Sinaï et notamment Mitla. Tandis que les Égyptiens (II^e armée au nord, I^e armée au sud), continuaient à avancer, dès le 8 octobre, la division de commandos du général Ariel Sharon s'enfonça en coin entre elles. Avec de puissants renforts, les Israéliens s'engouffrèrent dans cette brèche et atteignirent le canal. Dans la nuit du 14 au 15 octobre, ils le franchirent. L'URSS, grâce à ses satellites d'observation, en fait avertie plus tôt que l'Égypte.

Jusqu'à cette date, au Conseil de sécurité (réuni depuis le 8 octobre), l'URSS avait rejeté, le cessez-le-feu, qui aurait brisé l'élan des Arabes. Elle s'efforçait d'obtenir une intervention directe de l'Algérie dans la guerre, et le président Boumediène se rendit à Moscou (14 au 14 octobre). L'URSS désigna Kossyguine au Caire et conseilla désormais d'accepter le cessez-le-feu. Le 16 octobre, Sadate refusa. Puis il se laissa convaincre. Les deux grands, inquiets, désiraient éviter l'élargissement du conflit et Brejnev invita le secrétaire d'État américain Henry Kissinger à Moscou le 20 octobre.

À partir de cette date, le cessez-le-feu devenait possible. Ce que souhaitait l'URSS, très inquiète de voir s'élargir la tête de pont israélienne en Égypte, c'était d'éviter le désastre. Ce que souhaitaient les États-Unis, c'était le maintien d'un équilibre au Proche-Orient. Dans la nuit du 21 au 22 octobre, le Conseil de sécurité vota sa résolution n° 338, par 14 voix sur 15 (abstention de la Chine) : cessez-le-feu dans les 12 heures. Application de la résolution n° 242 de novembre 1967. Négociations pour un accord juste et durable. Le même 22 octobre, Kissinger, venant de Moscou, arriva à Jérusalem pour convaincre les Israéliens d'accepter. L'Égypte le fit dès le 22 octobre.

Les Israéliens acceptèrent également. Mais sous prétexte d'incidents, ils continuèrent les opérations jusqu'au 23. Cela leur permit de remporter

un grand succès. Ils encerclèrent entièrement la III^e armée égyptienne, isolant Suez. À l'ouest, ils se trouvaient à 70 km du Caire. Au nord, ils atteignaient la banlieue d'Ismaïlia. Coupée de ses arrières, en plein désert, la III^e armée risquait de devoir se rendre faute d'eau. Le Conseil de sécurité, le 23 octobre à midi, vota à nouveau le cessez-le-feu, sur une proposition américano-soviétique (résolution n° 339). Il ordonnait aux combattants de revenir à leurs positions du 22 octobre. Égypte et Israël acceptèrent. La Syrie ne s'y résignera que le 26 octobre. Mais il suffisait pour Israël de faire traîner l'application quelques jours pour que la III^e armée fût réduite à capituler.

La crise soviéto-américaine et les accords militaires

Le 22 octobre, ne voyant pas d'autre moyen de sauver l'Égypte, l'URSS fit entendre qu'elle allait intervenir directement. Les États-Unis annoncèrent qu'ils s'y opposeraient. Constatant des mouvements de la marine et de l'aviation soviétique, les Américains réunirent à Washington le *National Security Council* et proclamèrent la « mise en alerte » des forces américaines. Brejnev devait prendre la parole à Moscou le 25 au Congrès mondial des forces de paix. On s'attendait à un discours brutal. Convaincu de la résolution américaine, sans doute par le « télétype rouge » (« Il est des limites qu'il ne faut pas dépasser », déclara Kissinger), Brejnev remit son discours au 27 octobre. Mais comme lors de l'affaire des fusées de Cuba en octobre 1962, il importait que l'URSS ne perdît pas la face. Aussi trouva-t-on un expédient : envoyer des forces d'urgence de l'ONU (800 hommes, Autrichiens, Suédois, Finlandais, qui se trouvaient à Chypre, sous le commandement du général finlandais Silaasvuo). Ceci fut décidé par la résolution n° 340 du Conseil de sécurité. Cette force de Casques bleus sera portée à 2 300 hommes.

Alors, Israël et l'Égypte admirent le principe de contacts militaires directs pour assurer l'échange des prisonniers et le ravitaillement de la III^e armée. Les généraux Yariv (israélien) et Garnassi (égyptien), se rencontrèrent en plein désert, au « kilomètre 101 ». Kissinger s'était pour ainsi dire emparé des leviers de commande. Golda Meir était allée aux États-Unis du 31 octobre au 4 novembre. Le secrétaire d'État américain, du 5 au 16 novembre, se rendit à Rabat, Tunis, Le Caire, Amman, rétablit les relations diplomatiques américano-égyptiennes, interrompues en 1967, envoya son adjoint Joseph Sisco à Jérusalem.

Le résultat fut l'« accord du kilomètre 101 », signé le 11 novembre. Le cessez-le-feu serait totalement appliqué. Les deux armées reviendraient aux positions du 22 octobre. Suez serait approvisionnée. Les avions ne feraient pas obstacle au ravitaillement de la III^e armée, même à travers leurs lignes. Le contrôle en serait assuré par les forces des Nations unies. Enfin, un échange de prisonniers serait opéré (230 Israéliens, 8 104 Égyptiens). Au surplus, le président Sadate acceptait le principe d'une conférence qui se réunirait à Genève.

La détente : espoirs et désillusions (1969-1973)

I. Les grandes négociations : avec l'URSS

Les difficultés internes des deux Grands

Tout en accroissant sans cesse leurs forces de dissuasion et leurs armées, les deux superpuissances éprouvent d'évidentes difficultés internes qui compliquent leurs problèmes extérieurs.

L'URSS, après avoir connu dans les années cinquante un développement économique apparemment brillant (selon les statistiques officielles), a vu celui-ci se ralentir dans les années soixante et soixante-dix. Mais il est apparu rapidement que les prévisions optimistes de Khrouchtchev : rattraper les États-Unis dans les années soixante-dix, n'étaient pas vérifiées. Au contraire, l'expansion économique des États-Unis, de l'Europe occidentale et surtout du Japon s'est accélérée, à tel point que, si les rythmes de la dernière décennie se maintiennent, le Japon qui est 60 fois plus petit en surface que l'URSS, risque de la dépasser en produit national brut vers 1985-1990. Si, au point de vue de la technologie des armements, l'URSS rivalise avec les États-Unis, ceux-ci accélèrent leur avance dans la plupart des autres technologies de pointe. Alors qu'en 1957 le premier

atellite, le *Sputnik*, était soviétique, ce sont des Américains qui, les premiers, ont marché sur la lune (Armstrong et Aldrin le 21 juillet 1969), et les Soviétiques n'ont pas encore réussi cet exploit. On disait alors qu'ils étaient lancés dans une autre direction, le vaisseau spatial habité. Or ce sont les Américains qui, en 1973, ont lancé le premier laboratoire spatial, où des hommes ont vécu pendant près de deux mois. En matière d'ordinateurs, l'avance américaine est considérable. Simultanément, le niveau de vie soviétique reste en moyenne notablement inférieur non seulement à celui des États-Unis, mais à celui de l'Europe occidentale. Pour rattraper un énorme retard en industrie des biens de consommation, les Soviétiques font appel à l'aide des Occidentaux, et notamment des Américains. Dans la vaste compétition mondiale, les mérites du socialisme de type marxiste-léniniste n'apparaissent pas clairement sur le plan économique.

Au surplus, il existe une crise psychologique, liée à une aspiration croissante de certains milieux vers la liberté individuelle, la liberté d'expression, la liberté de communication, de circulation hors de l'URSS. Il est impossible de mesurer la répercussion des protestations de certains écrivains (Soljénitsyne), de certains savants (Sakharov) à l'intérieur de l'URSS : phénomène isolé, affirme le gouvernement soviétique ; phénomène majeur, disent les intéressés, qui insistent sur l'étendue de la répression. De même, les difficultés que rencontrent les Juifs soviétiques qui veulent émigrer vers Israël provoquent des troubles sinon dans les esprits des citoyens soviétiques, au moins dans ceux de nombreux progressistes à travers le monde. Cinquante-six ans après la révolution bolchevique, le « modèle » soviétique n'est pas toujours considéré comme attirant, notamment dans le Tiers Monde.

Les États-Unis souffrent de maux différents. Là, l'expansion économique, à tous les niveaux, est considérable. Pourtant, sans doute à cause de la guerre du Viêtnam, un type nouveau de contestation a fait son apparition. La belle confiance de la majorité des Américains en leur supériorité morale, en leur « mission », voire en leurs institutions, fait place à de larges doutes et le désenchantement apparaît dans des cercles de plus en plus vastes : intellectuels, étudiants, cadres. Le maintien de zones de pauvreté relative, l'inégalité parfois accompagnée de ségrégation entre la minorité noire et les Blancs, la crainte de voir la pollution sous toutes ses formes détruire la qualité de la vie, l'inquiétude relative à

la valeur morale de la politique étrangère américaine, les scandales politiques qui, telle la célèbre affaire d'espionnage interne dite du Watergate, affectent durement la carrière du président Nixon, tout cela, sans ébranler le régime (on remarquera que les révoltes urbaines ont beaucoup diminué d'intensité depuis 1967 date à laquelle la ville de Detroit s'est donné un maire « de couleur », et que la contestation étudiante s'est à peu près totalement évanouie), amène beaucoup d'intellectuels américains à réfléchir et à mettre en cause les principes « sacrés » : la Constitution, la libre entreprise, le capitalisme, etc. Il est vrai que l'énorme classe moyenne qui domine le pays est peu affectée par ces doutes.

Dans les relations internationales, cette relative inquiétude que connaissent les superpuissances pourrait avoir un effet bénéfique si elle aidait à la détente.

Les efforts de désarmement

Les seuls signes concrets de détente concernent le problème du désarmement, ou plutôt du contrôle des armements (*Arms control*). Depuis l'affaire des fusées de Cuba, l'idée s'est établie que ni l'URSS ni les États-Unis ne sont disposés à la guerre. L'opinion publique mondiale, malgré l'existence d'énormes stocks d'armements, de bombes A, de bombes H, et de fusées de tous modèles, ne croit plus à une guerre généralisée. Toutefois, celle-ci n'est pas exclue. Le désarmement véritable serait donc le meilleur moyen que les deux Grands puissent utiliser pour démontrer leur volonté de paix. L'effort qu'ils accomplissent pour maintenir l'« équilibre de la terreur » est de plus en plus coûteux. À la fabrication de nombreuses et puissantes bombes ou fusées, à celle de sous-marins atomiques à très long rayon d'action équipés de fusées à tête nucléaire, on en vient à ajouter l'établissement de réseaux de missiles antimissiles chargés d'intercepter les fusées de l'adversaire. Or, le coût d'un tel réseau atteint des proportions fabuleuses. Même pour les États-Unis, la plus riche de toutes les puissances du monde, ce coût est déjà désastreux. L'URSS est beaucoup moins riche que les États-Unis, mais il est possible d'y entretenir des forces très puissantes à prix inférieur (solde des soldats et des officiers, des ingénieurs, etc.) ; ceci implique, par des méthodes d'autorité, le maintien d'un niveau de vie médiocre pour la population, laquelle désire évidemment une évolution vers la prospérité réelle.

Il existe donc une convergence d'intérêts entre Américains et Soviétiques, d'une part pour le maintien de la paix mondiale, car la guerre, en détruisant une grande partie de l'humanité, n'apporterait de victoire à personne, d'autre part pour la réduction des dépenses d'armement. Comme la méfiance subsiste, on ne peut procéder qu'à pas comptés. Les premiers résultats obtenus dans le domaine du désarmement ne sont en quelque sorte qu'indirects. On s'occupa d'abord des expériences nucléaires dans l'atmosphère. Elles avaient été interrompues unilatéralement par les États-Unis et par l'Union soviétique. Celle-ci avait repris une série d'expériences en septembre 1961, mais on en était venu à la constatation que la détection des expériences nucléaires atmosphériques était relativement facile, tandis que celle des expériences souterraines posait des problèmes plus épineux. Or, si la détection est possible, le contrôle ne suppose pas l'envoi d'experts sur le territoire des autres puissances, ce que les Soviétiques avaient toujours rejeté au moins à une grande échelle. On en était néanmoins arrivé à discuter du nombre d'inspections annuelles que chacun admettrait sur son propre territoire. Les Américains suggéraient le chiffre de vingt. Les Soviétiques n'en acceptaient que trois, et on n'avait pas réussi à se mettre d'accord sur ce point. Par ailleurs, les explosions atomiques françaises avaient commencé le 13 février 1960. Pour améliorer un équipement atomique commençant, on a besoin d'expériences atmosphériques. Aussi la France refusa-t-elle toute négociation sur l'arrêt des expériences nucléaires dans l'atmosphère. Le général de Gaulle déclara qu'il ne s'agissait pas là d'une entreprise de désarmement proprement dit, mais d'une tentative de ceux qui possédaient déjà la bombe pour empêcher les autres de se la procurer. Une conférence de 18 nations se tenait régulièrement à Genève sur le désarmement. À partir de mars 1962, la France décida de la boycotter, sous prétexte qu'elle était totalement inefficace.

Les deux traités

En 1963, deux résultats spectaculaires furent atteints. Le premier fut le traité de Moscou du 5 août 1963 par lequel la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Union soviétique s'engageaient à partir du 10 octobre de la même année à ne plus procéder à des expériences nucléaires atmosphériques. Aussitôt, la plupart des pays du monde adhérèrent à ce traité, qui, en octobre 1963, rassemblait déjà 102 pays signataires. Il est à noter que

ni la France ni la Chine n'y souscrivirent pour les raisons que nous avons exposées ci-avant : la volonté de pouvoir procéder à d'indispensables expériences. L'autre résultat obtenu dès le 20 juin 1963 et mis en place à dater du 1^{er} septembre, fut la création du « télétype rouge ». Il s'agit là d'une liaison permanente entre Washington et Moscou par Londres, Copenhague, Stockholm et Helsinki, exploitée en duplex avec des appareils codeurs installés à Washington et à Moscou. Le « télétype rouge » a pour but de permettre aux Américains et aux Soviétiques de se consulter immédiatement sur tous les incidents susceptibles de déclencher une guerre atomique. Il est évidemment essentiel, face au désastre que pourrait causer la moindre erreur, d'éviter tout malentendu et de rendre possible un contact immédiat. Certes, le général de Gaulle avait raison de dire qu'il ne s'agissait pas de désarmement mais, psychologiquement, le résultat n'était-il pas d'établir un certain minimum de confiance entre les deux grands adversaires potentiels ?

Depuis 1963, les négociations se sont poursuivies, mais avec la même lenteur. Elles prirent toutefois un tour nouveau en 1967 et aboutirent en juillet 1968 à la signature d'un nouveau traité sur la non-dissémination des armes atomiques, signé par les États-Unis, l'URSS et la Grande-Bretagne, rejeté une nouvelle fois par la France et la Chine. La France devait d'ailleurs faire exploser sa première bombe H dans l'été 1968, un an après la première bombe H chinoise. Le traité de non-dissémination n'était pas non plus un traité de désarmement. Ceci provoqua diverses réactions dans le monde. Les pays non susceptibles d'avoir la bombe, y adhéreront. Mais il fut fortement discuté. L'Allemagne, par exemple, n'y adhéra que lorsque le gouvernement chrétien-démocrate-social-démocrate (« grande coalition ») fût remplacé par celui du chancelier social-démocrate Willy Brandt appuyé par les libéraux (octobre 1969).

Les négociations entre les deux Grands : SALT I

L'équilibre de la terreur, lié à la dissuasion réciproque de deux gigantesques forces nucléaires et thermo-nucléaires, implique que ces forces restent techniquement de même niveau. Autrement dit, l'URSS et les États-Unis doivent sans cesse perfectionner et augmenter leurs armements. Mais cette course constante est de plus en plus coûteuse. Est-il possible sinon d'y mettre fin — ce qui supposerait une confiance réciproque

atale, et l'absence de danger émanant de tiers, telle la Chine —, du moins de la limiter ?

Les deux premiers traités, celui d'août 1963 interdisant aux signataires les expériences nucléaires atmosphériques, et celui de juillet 1968 sur la non-dissémination de l'arme atomique, ne constituent pas un premier pas vers le désarmement, mais plutôt un effort des puissances nucléaires pour interdire à d'autres l'accès à leur club. Il est significatif que la France et la Chine aient refusé de les signer, que l'Inde — techniquement capable de construire un armement nucléaire et qui fera exploser sa première bombe atomique en 1974 — ait refusé d'adhérer au second. L'expérimentation atmosphérique, poursuivie par la Chine sur son territoire et par la France dans l'îlot de Mururoa, en Polynésie, suscita d'ailleurs des protestations croissantes. En 1973, le Pérou rompit les relations diplomatiques avec la France (tout en achetant à ce pays des avions *Mirage*), la Nouvelle-Zélande protesta, l'Australie porta la question devant la Cour de La Haye, et la France jugea incompétente, et boycotta les produits français.

Mais pour l'essentiel, c'est-à-dire pour les deux Grands, un pas décisif, malgré sa modicité, a été accompli à partir de juin 1968. Le 12, aussitôt après l'adoption par l'Assemblée des Nations unies d'une résolution invitant les membres à adhérer au traité de non dissémination, le président Johnson monta à la tribune et proposa à l'URSS une négociation sur l'arrêt de la construction d'un réseau antimissiles. Le 27 juin, Gromyko, ministre soviétique des Affaires étrangères, proposa une négociation avec les États-Unis « sur la limitation des systèmes de fusées tant offensifs que défensifs ». Ainsi pouvaient enfin s'engager de vraies négociations de désarmement. Car s'il était alors impossible d'exercer un contrôle des stocks de bombes A et H, il restait possible de contrôler assez aisément les moyens de lancement.

La mise en place de la négociation fut lente, retardée pour des raisons psychologiques par l'affaire de Tchécoslovaquie et la continuation de la guerre du Viêtnam. Elle s'ouvrit le 17 novembre 1969 à Helsinki dans une atmosphère cordiale. Les Américains donnèrent à cette négociation le nom de *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT). Non sans grandes difficultés, la négociation dite SALT I aboutit à un accord concret. Malgré la guerre du Viêtnam, le président Nixon, précédé de son conseiller spécial Henry Kissinger, se rendit à Moscou du 22 au 29 mai 1972. Le communiqué commun constitue vraiment une Charte de la détente ; un

accord fut signé le 26 par Nixon et Brejnev sur les systèmes de missiles antibalistiques, et un autre accord, provisoire (conclu pour cinq ans), concernant la limitation des armements offensifs.

Ce n'était qu'un début. Il fallait transformer le traité provisoire de 1972 en traité définitif. Notons que ces négociations ont été assorties d'autres accords plus « platoniques » : traité de Londres du 11 février 1971 sur la dénucléarisation des fonds marins, signé par 67 pays (mais non accepté par la Chine ni la France), un traité interdisant la guerre biologique, etc.

On peut dire que le rapprochement entre les deux Grands a fait un nouveau progrès lors du voyage de Brejnev aux États-Unis, du 18 au 25 juin 1973. Il s'entretint sans discontinuer avec Nixon, à la Maison-Blanche, à Camp David, à San Clemente en Californie. Neuf accords, conventions ou déclarations furent signés. Le plus important est l'engagement des deux puissances d'empêcher la guerre nucléaire, non seulement entre elles-mêmes, mais encore entre l'une d'elles et des pays tiers. L'URSS et les États-Unis se concerteront d'urgence pour prévenir tout risque de ce genre. Selon Henry Kissinger, qui va remplacer William Rogers en septembre 1973 comme secrétaire d'État des États-Unis, c'est là un bouleversement total des méthodes diplomatiques. Les deux hommes s'engagent à hâter le processus de nouvelles négociations dites SALT II.

Est-ce la détente ? Le désaccord profond qui subsiste sur le Moyen-Orient montre en tout cas qu'elle n'est pas totale. D'autres problèmes se posent : l'accord entre les deux Grands ne va-t-il pas équivaloir à un partage de la domination mondiale ? Cela inquiète notamment la Chine — que Nixon s'efforce de rassurer —, la France — où Brejnev, en juillet, rencontre le président Pompidou, probablement dans le même but —, et divers autres pays. D'autre part, un tel accord n'aboutirait-il pas à un retrait au moins partiel des forces américaines d'Europe ? Une partie de l'opinion américaine le souhaite. Les Européens occidentaux s'en inquiètent.

C'est dans cette perspective que se déroule, simultanément, une autre négociation. Un projet depuis longtemps discuté en Europe de l'Est consiste à réunir en une vaste conférence européenne les membres du Pacte atlantique et du pacte de Varsovie. Nous en parlerons dans le prochain chapitre.

élargissement du Marché commun

est à la conférence au sommet des six membres de la CEE à La Haye (2^e décembre 1969) que le nouveau président français Georges Pompidou abandonna le veto que le général de Gaulle avait mis à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Les négociations furent lentement amorcées. La Grande-Bretagne, gouvernée par le Premier ministre travailliste Harold Wilson, se trouvait dans une situation difficile. De tous les États d'Europe occidentale, c'est elle qui avait depuis 1945 le développement le plus lent. Alors qu'en 1960 son produit national brut dépassait 25 % celui de la France, en 1972, il était de 25 % inférieur, et cette marge ne cessait de s'accroître. La balance commerciale britannique et sa balance des comptes étaient presque toujours déficitaires. Au surplus, elle avait à affronter — et affronte encore — l'inextricable problème de la guerre civile entre catholiques et protestants dans l'Ulster — territoire uni à la Grande-Bretagne dans le nord de l'Irlande, mais revendiqué sans succès par l'Eire. Les deux grands partis, travailliste et conservateur, étaient profondément divisés quant à l'entrée dans le Marché commun. Seul le petit parti libéral y était à fond favorable. La plupart des sondages d'opinion, de 1970 à 1972, révélaient l'existence d'une majorité d'opposants.

Aux élections générales du 18 juin 1970, à la surprise générale, les conservateurs l'emportèrent et Edward Heath devint Premier ministre, avec Alec Douglas Home comme chef du *Foreign Office*. Anthony Barber fut nommé ministre des Affaires européennes. Heath était un proeuropéen convaincu. Le 30 juin, à Bruxelles, les ministres des Affaires étrangères des Six accueillirent leurs collègues des quatre pays candidats : Royaume-Uni, Eire, Norvège, Danemark. C'était le début d'une longue et difficile négociation. Étant donné son caractère hautement technique (contribution financière, arrangements agricoles, période de transition, etc.), nous ne pouvons en étudier ici les détails. On notera que, vis-à-vis des partisans d'une supranationalité de plus en plus inaccessible, la future adhésion britannique ne faisait que renforcer le point de vue français encore exposé par Georges Pompidou dans sa conférence de presse du 1^{er} janvier 1971 : « Il ne peut s'agir que de construire, à partir de ce qui existe, une confédération d'États décidés à harmoniser leur politique et à intégrer leur économie. »

Le 28 octobre 1971, la Chambre des communes, par 356 voix (262 conservateurs, 89 travaillistes, 5 divers) contre 244 (29 conserva-

teurs, 199 travaillistes, 6 divers), approuva la décision du gouvernement d'adhérer au Marché commun. C'était là une étape essentielle.

Le 22 janvier 1972, les quatre pays candidats (Royaume-Uni, Danemark, Irlande, Norvège) signèrent à Bruxelles leur adhésion au Marché commun. Restait à ratifier ces traités. Des référendums furent organisés au Danemark, en Irlande et en Norvège (ainsi d'ailleurs qu'en France, en avril 1972 : une large majorité fut obtenue, mais avec près de 40 % d'abstentions). En Irlande, on compta 83 % de « oui », au Danemark 63,5 %. Par contre en Norvège les « non » l'emportèrent (53,9 % des voix) du fait de la réaction des agriculteurs et surtout des pêcheurs. C'est donc une communauté à 9 et non à 10 qui vit finalement le jour.

L'accord entre les deux Allemagnes (Ostpolitik)

Les élections allemandes d'octobre 1969 provoquèrent un grand revirement politique. Bien que son parti, le SPD, n'eût pas la majorité absolue, Willy Brandt, bénéficiant des voix libérales, fut élu chancelier. Il confia les Affaires étrangères au libéral Walter Scheel. Fidèle au Pacte atlantique, partisan du pacte franco-allemand, Européen convaincu, Willy Brandt utilisa d'emblée un mot que ses prédécesseurs avaient évité, celui de « détente » avec les pays de l'Est. Il qualifia d'« illusoirs » les espoirs de réunification allemande, et proposa d'entreprendre des négociations avec la RDA. « Même si deux États existent en Allemagne, ils ne sont pas pour autant étrangers l'un pour l'autre ; leurs relations ne peuvent être que d'une espèce particulière. » C'était abandonner l'idée — que continuaient à soutenir les membres de l'opposition CDU —, selon laquelle la République fédérale, seule à être fondée sur une autodétermination véritable, était l'expression de l'Allemagne entière. Pour la CDU, l'Allemagne de l'Est n'avait aucun droit à constituer un État.

Aussitôt, des conversations furent entreprises avec l'URSS (notamment sur Berlin), avec la Pologne (sur la ligne Oder-Neisse), enfin avec la RDA qui accepta le principe d'une rencontre au sommet. Celle-ci eut lieu le 19 mars 1970 à Erfurt, en Allemagne de l'Est, entre le chancelier Brandt, et le chef du gouvernement de l'Allemagne de l'Est Willy Stoph. Les deux hommes se serrèrent la main, ce qui fut interprété comme le signe de temps nouveaux. Brandt avait été reçu avec une extrême chaleur par la population est-allemande. Quelques jours après, une réunion des quatre

anciens occupants avait lieu à Berlin-Ouest, signe de détente encore, car elle impliquait le retour au système quadripartite abandonné en 1948.

Une seconde rencontre entre les leaders des deux Allemagnes eut lieu à Cassel (Allemagne de l'Ouest) le 16 mai 1970. L'attitude est-allemande était rigide. La RDA réclamait d'être reconnue comme État étranger. Après seulement on pourrait établir entre les deux États des arrangements particuliers. Pour le chancelier Brandt, cela impliquait de graves difficultés internes.

Plusieurs traités résultèrent de ces contacts. Un traité germano-russe, conclu à Moscou le 12 août 1970, qui déclarait que l'objectif le plus important des deux parties était la paix et la détente, reconnaissait l'inviolabilité des frontières européennes, y compris la ligne Oder-Neisse, et maintenait implicitement les droits des quatre puissances ex-occupantes de Berlin. Un traité paraphé en novembre 1970 et signé à Varsovie le 7 décembre entre l'Allemagne fédérale et la Pologne reaffirmait l'« inviolabilité » de la frontière Oder-Neisse. Entre les deux Allemagnes, la difficulté essentielle restait le problème de Berlin-Ouest, et notamment celui de la liberté d'accès à cette ville, que les Occidentaux ne voulaient pas laisser à la seule discrétion de l'Allemagne de l'Est. C'est le 3 septembre 1971 que fut enfin paraphé un accord quadripartite sur Berlin. L'essentiel consistait en une promesse de l'URSS : « la circulation en transit des personnes et marchandises civiles entre les secteurs occidentaux de Berlin et la République fédérale d'Allemagne à travers le territoire de la République démocratique allemande ne sera pas entravée ». En échange, les Occidentaux admettaient que Berlin-Ouest n'était pas « un élément constitutif de la République allemande ». Désormais le Bundestag et le Bundesrat ne pourront plus s'y réunir comme ils l'avaient fait précédemment. Quant au fameux mur, on se contenta de dire que la situation sera « améliorée ». C'est seulement en décembre 1971, que les deux Allemagnes signèrent un accord de portée fort limitée sur la circulation.

Le problème reste double : ces accords seront-ils ratifiés en Allemagne, où la majorité du chancelier Brandt est réduite à une voix ? Pourront-ils être élargis en un « traité fondamental » ?

La CDU fit un gros effort et, le 27 avril, on vota au Bundestag sur une motion de défiance proposée par son leader Barzel. Mais elle ne recueillit que 247 voix, la majorité absolue étant de 249. Lorsque les traités de

Moscou et de Varsovie furent présentés à la ratification, le 17 mai 1972, ils obtinrent 248 voix, les démocrates chrétiens s'étant abstenus. Il manquait une voix. Mais la CDU décida de ne pas élever d'objection. C'était de justesse, le succès de la détente, face aux partisans de la politique rigide du passé.

Le 3 juin 1972, l'accord quadripartite sur Berlin, paraphé en septembre précédent, fut solennellement signé. Les deux États allemands entreprirent alors la négociation d'un « traité fondamental » qui rétablirait entre eux des relations normales. Pour s'assurer une plus large majorité, le chancelier Brandt organisa des élections anticipées le 19 novembre. Malgré l'ombre créée par l'attentat des fedayins palestiniens à Munich¹, il obtint un net succès : 271 élus pour la coalition gouvernementale (230 SPD et 41 libéraux) contre 225 à la CDU. Le traité était déjà conclu. Il fut signé le 21 décembre 1972. Les deux gouvernements reconnaissaient que « la souveraineté de chacun des deux États se limite à son territoire », ce qui mettait fin à l'idée de la République fédérale représentant toute l'Allemagne. Ils échangeaient des « représentants permanents » (et non des ambassadeurs). La RFA avait également renoncé à faire insérer la formule d'une seule « nation allemande ». C'était, comme on l'a dit, un « compromis honorable ».

Les premières conséquences en seront la reconnaissance de la RDA par de nombreux États occidentaux et l'admission des deux Allemagnes aux Nations unies en septembre 1973.

II. Les grandes négociations : en Extrême-Orient

La fin de la guerre du Viêtnam

À la fin de la présidence de Johnson, la situation semblait sans issue. Les Américains refusaient d'abandonner le Viêtnam du Sud. Le Viêtnam du Nord et le FNL exigeaient le départ de tous les Américains et une solution des problèmes politiques « entre Viêtnameis ». Or les événements démontraient qu'aucun des deux camps ne pouvait alors imposer sa volonté par une victoire militaire.

1. Voir ci-avant, chap. 2, § IV, p. 353.

Le président Nixon introduisit dans le débat une tout autre perspective. Les États-Unis ne devaient protéger la liberté du Viêt Nam Sud contre le communisme que si celui-ci voulait rester libre. La propagande communiste le présentait comme un pays que seules l'occupation et la violence américaines empêchaient de se rallier au régime du Nord. Beaucoup d'observateurs occidentaux estimaient au contraire que la majorité de la population restait hostile à un régime communiste, même si elle n'était pas favorable au régime du général Thieu. Celui-ci avait progressivement éliminé le général Ky, d'abord vice-président, puis ambassadeur en mai 1968, et il exerçait un très large pouvoir, qui tendait à la dictature. Ces attitudes se précipitèrent en juin 1969. D'une part le président Nixon annonça qu'il fallait « viêtnamiser » la guerre, c'est-à-dire procéder au retrait progressif des troupes américaines et laisser les soldats sud-viêtnameis le soin de montrer qu'ils étaient vraiment capables de sauvegarder l'indépendance de leur pays. D'autre part, le 10 juin, à titre de riposte, le FNL annonça la création au Viêt Nam du Sud d'un Gouvernement révolutionnaire provisoire (GRP), ce qui semblait impliquer que le seul représentant légitime du peuple viêtnameis n'était pas le général Thieu, mais un gouvernement communiste. Il n'est pas exclu que quelques divergences aient existé entre le gouvernement du Viêt Nam du Nord (dont le président, Hô Chi Minh, meurt le 3 septembre 1969), qui voulait avant tout l'unification des deux Viêt Nams, et le GRP qui cherchait d'abord à renverser le régime communiste de Saigon.

Tandis que se poursuivaient interminablement et en vain, les négociations de Paris, le président Nixon, non sans à-coups, mit en œuvre sa politique de « viêtnamisation ». Le premier retrait de 25 000 soldats américains eut lieu dès juillet 1969. L'effectif maximum avait été atteint en avril 1969 avec 543 000 hommes. Il en restait 325 000 au 1^{er} mai 1971, 200 000 au 1^{er} mai 1972. Cependant se développaient et s'élargissaient aux États-Unis les manifestations en faveur de la paix. Certes, la « viêtnamisation » ne pouvait être que lente, et cette lenteur exaspérait les pacifistes. Mais surtout ceux-ci s'imitaient de voir certaines extensions de l'activité militaire américaine. Le 18 mars 1970, un coup d'État eut lieu au Cambodge. Le chef d'État, Norodom Sihanouk, neutraliste qui se trouvait en disgrâce, fut démis de ses fonctions par l'Assemblée nationale et le général Lon Nol hostile aux communistes prit le pouvoir. Sihanouk avait laissé

des « sanctuaires » du FNL s'installer sur le territoire du pays. Il en allait de même au Laos, où les procommunistes du Pathet-Lao passaient périodiquement à l'offensive contre le gouvernement neutraliste du prince Souvanna Phouma. Communistes vietnamiens et partisans de Sihanouk (réfugié à Pékin) entamèrent la lutte contre le gouvernement Lon Nol. Or le 20 avril 1970, une intervention massive des troupes sud-vietnamiennes, appuyées par des Américains, se produisit au Cambodge à la grande fureur des pacifistes des États-Unis. Le 3 juin, Nixon annonça que toutes les forces d'intervention terrestres américaines (30 000 hommes) seraient retirées avant le 1^{er} juillet. La guerre se poursuivit au Cambodge avec l'appui de l'aviation américaine (jusqu'à un vote du Congrès d'août 1973). À partir d'août 1970, des Américains participèrent à des opérations au Laos. L'intervention sera beaucoup plus marquée en février 1971.

Pourtant, il apparaissait de plus en plus nettement que l'on évoluait vers la paix. Au total, la vietnamisation semblait réussir. Les troupes sud-vietnamiennes se battaient bien. La grande offensive nord-vietnamienne déclenchée le 30 mars 1972 fut contenue avec, il est vrai, l'aide de l'aviation américaine. Le président Nixon ne pouvait évidemment ni fixer une date limite à l'évacuation totale des troupes américaines, ni renoncer à l'éventualité des bombardements au Viêtnam du Nord, principal moyen de pression restant à sa disposition. Il entendait consolider l'indépendance du Sud et obtenir la réciprocité, c'est-à-dire l'évacuation des troupes nord-vietnamiennes infiltrées au Sud.

C'est dans l'été 1972, après les voyages de Nixon à Pékin (février) et à Moscou (mai), avant l'élection présidentielle américaine, que l'on constata une accélération de la négociation. Aux interminables discussions de la conférence de Paris se superposèrent, à partir de mai 1972, des entretiens secrets entre le conseiller personnel de Nixon, Kissinger, et le conseiller du délégué nord-vietnamien Xuan Thuy, Le Duc Tho, en marge de la conférence, généralement dans une villa de la banlieue parisienne. Ces discussions furent longues. Les communistes voulaient lier les questions militaires — cessez-le-feu — aux questions politiques — création d'un gouvernement de « concorde nationale » au Sud-Viêtnam, composé de représentants du GRP, du régime de Saïgon, et des « neutres ». Les États-Unis, qui avaient réuni plus de 1 000 avions sur leurs bases et sur les porte-avions de la VII^e flotte, voulaient séparer les deux

questions. Ils bloquèrent et minèrent les ports et fleuves du Nord-Viêtnam. Des cargos soviétiques firent demi-tour, sans que cela parût troubler les relations soviéto-américaines.

En septembre 1972, au cours des négociations secrètes, le GRP fit quelques concessions, ne fixant plus de date au départ total des troupes américaines. Le 11 octobre, un accord intervint entre Kissinger et Le Duc Tho. Puis Kissinger se rendit à Saïgon (19 au 19 octobre) pour convaincre le président Thieu d'accepter le « gouvernement à trois composantes ». Thieu refusa. Pour faire pression, semble-t-il, la République populaire du Viêtnam publia le texte de l'accord : *Unité et indépendance du Viêtnam*. Cessez-le-feu 24 heures après la signature. Déminage des ports du Nord. Remise en liberté des prisonniers. Création d'un Conseil de réconciliation nationale à trois composantes égales. Réunification progressive du Viêtnam par des moyens pacifiques. Création d'une commission mixte quadripartite (les quatre négociateurs de Paris), d'une commission militaire bipartite (les deux camps du Sud-Viêtnam), d'une Commission internationale de contrôle et de surveillance, réunion dans les 30 jours d'une conférence internationale sur le Viêtnam, cessation des interventions au Cambodge et au Laos.

Il est probable que les concessions du Nord-Viêtnam s'expliquaient par le fait que, contrairement à ses espoirs, l'armée sud-viêtnamienne n'avait pas « craqué ». Une solution politique était nécessaire. En publiant le texte, ils espéraient forcer la main au gouvernement américain, peu avant l'élection présidentielle. La date prévue pour la signature était le 31 octobre.

L'attitude de Thieu ayant fait tout échouer, les négociations reprisent. Pour montrer qu'il avait des cartes en main, Nixon ordonna le 18 décembre de bombarder au nord du 20^e parallèle (de tels bombardements avaient été arrêtés le 23 octobre). Ces bombardements suscitèrent des protestations dans le monde entier, mais amenèrent le Nord-Viêtnam à hâter les pourparlers. Ceux-ci reprisent, et les bombardements furent suspendus.

Cette fois, on aboutit. Le 23 janvier 1973, après que Kissinger eut paraphé l'« Accord sur la cession des hostilités et le rétablissement de la paix au Viêtnam », le président Nixon annonça que le cessez-le-feu interviendrait le 28 janvier, que toutes les forces américaines seraient retirées dans les 60 jours suivants et les prisonniers américains libérés. « Paix dans

l'honneur», dit-il. On reprenait à peu près les clauses d'octobre. La Commission internationale serait composée du Canada, de l'Indonésie, de la Pologne et de la Hongrie. 145 000 soldats nord-vietnamiens resteraient sur place, mais ne pourraient être renforcés.

En fait, malgré la conférence de Paris (en mars 1973) les hostilités ne cessèrent pas entièrement entre armée sud-vietnamienne et communistes, les deux groupes cherchant à contrôler effectivement les zones les plus étendues possible. D'autre part, un cessez-le-feu fut conclu au Laos, non au Cambodge où la lutte continua entre partisans de Lon Noi et Khmers rouges.

En tout état de cause, la fin de la guerre du Viêtnam, outre sa signification morale, allait rendre aux États-Unis, une marge d'action diplomatique qu'ils avaient perdue.

La Chine entre dans le concert mondial

Exclure du courant normal des relations internationales un pays qui atteint peut-être 750 millions d'habitants en 1973 et 975 millions en 1979 était une attitude de guerre froide. C'est dans la mesure où il s'opposait à une conception rigide du monde que le général de Gaulle avait décidé la reconnaissance de la Chine en 1964. Les États-Unis, vivant depuis 1949 sur le simulacre juridique d'une véritable Chine représentée par les nationalistes de Tchang Kai-shek à Formose (ou Taïwan), pressaient avec plus ou moins de succès leurs alliés de ne pas exporter vers la Chine une longue liste de matériaux dits « stratégiques ». La révolution culturelle, de 1965 à 1968, contribua encore à isoler la Chine. Mais elle permit à Mao Zedong de reprendre la totalité du pouvoir, en éliminant Liou Chao-chi, avec l'aide de la jeunesse et de l'armée du général Lin Piao, proclamé son successeur, contre les cadres du parti — lequel fut totalement renouvelé. Il paracheva sa victoire en éliminant Lin Piao qui, selon la version officielle, se serait tué en avion en septembre 1971 après l'échec d'un complot contre Mao Zedong. C'est Chou En-lai, Premier ministre, politicien habile et modéré qui occupe le second rang après l'élimination de Lin Piao.

On peut dire que trois éléments ont contribué à rapprocher brusquement la Chine du reste du monde : le réalisme de Chou En-lai, celui du président Nixon, et un courant de plus en plus fort de l'opinion publique mondiale telle qu'elle se manifeste à l'ONU.

Après divers signes précurseurs, en avril 1971, les Chinois firent un geste en invitant une équipe de ping-pong américaine à une compétition sportive. Aussitôt le président Nixon annonça la levée de l'embargo américain sur de nombreux « produits stratégiques ». Nouveau progrès en juillet. Le 15 juillet, le président Nixon, à la stupeur générale, annonça que la Chine, « connaissant son désir de visiter la République populaire », venait de l'inviter et qu'il avait accepté avec plaisir. On apprit que cette décision avait été préparée par un voyage ultra secret, accompli à partir du Pakistan, par son conseiller personnel, Henry Kissinger, professeur à l'université Harvard, dont le rôle allait être considérable dans les années suivantes.

Toutefois, aucune conclusion n'apparaissait encore clairement. L'une des exigences de la Chine à l'égard de ceux qui entendent reconnaître son gouvernement est qu'ils cessent de reconnaître celui de Formose, non seulement comme gouvernement théorique de la Chine, mais même comme gouvernement de la seule grande île. La République populaire chinoise rejetait absolument tout ce qui pourrait évoquer l'existence de « deux Chines ». Or Nixon ne cessait d'affirmer qu'il n'abandonnerait pas son allié.

De toute façon, l'attitude américaine, largement approuvée par l'opinion, allait permettre aux Nations unies, qui discutaient périodiquement de cette question, d'admettre la Chine populaire. Mais cette admission se ferait-elle purement et simplement, comme le demandaient les Américains, ou bien comporterait-elle l'exclusion de Formose ? À la surprise générale, la résolution des États-Unis fut rejetée par 59 voix contre 54 et 15 abstentions, et l'Assemblée adopta une résolution albanaise : substitution de la Chine populaire à la Chine nationaliste, y compris pour le siège permanent et le droit de veto au Conseil de sécurité, par 76 voix contre 35 et 17 abstentions (26 octobre 1971). C'était une défaite sensible pour Washington, alors qu'Henry Kissinger accomplissait un deuxième voyage en Chine pour préparer la venue du Président.

La visite de Nixon eut lieu du 21 au 28 février 1972. Chef d'un gouvernement ultracapitaliste, Nixon ne bénéficia pas des acclamations organisées qui accueillaient certains hommes d'État étrangers (et notamment le président français Pompidou en septembre 1973). Mais la rencontre était importante. Nixon ne contesta pas que Formose était une partie de la Chine. Il déclara qu'il voulait voir la question réglée par les Chinois

eux-mêmes et que son objectif final était d'en retirer toutes les forces américaines — toutefois, l'alliance de 1954 entre les États-Unis et Formose restait valable. Les Chinois déclarèrent qu'ils s'opposaient à toute politique d'hégémonie et de puissance (ils le feront plus nettement encore lors de la visite de Pompidou, en ne cachant pas leurs appréhensions à l'égard de l'URSS, qui entretenait 40 à 50 divisions sur la frontière commune). Les deux pays se prononcèrent pour la non-agression et la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. « Cette semaine a changé le monde », déclara Nixon.

Dès lors, la Chine est devenue l'un des cinq Grands de l'ONU, présente partout, utilisant son droit de veto au Conseil de sécurité. Elle prend figure de défenseur de l'indépendance nationale contre les deux Grands, encore que Mao Zedong ne se fasse aucune illusion sur le niveau de son armement atomique comparé aux leurs.

Dans cette perspective nouvelle, la position du Japon est d'une particulière importance. Dirigé par des gouvernements modérés, lié à Formose par un traité de paix et y possédant des intérêts considérables, il sent également un besoin croissant de s'ouvrir le vaste et prometteur débouché chinois. En mars 1971, un accord commercial avait été conclu. Mais le Premier ministre Sato n'acceptait pas les trois conditions posées par Chou En-lai : reconnaissance de la République populaire comme la seule Chine, admettre que Formose fait partie intégrante de la Chine, abroger le traité de paix conclu avec la Chine nationaliste. En juillet 1972, Sato fut remplacé par un autre modéré, Tanaka, partisan du rapprochement avec la Chine. Tanaka avait écarté les plus chauds partisans de Formose de son gouvernement ; il était prêt à utiliser les bons offices de ses adversaires politiques — socialistes notamment — car à ses yeux le rapprochement avec la Chine n'était pas une affaire partisane, mais une question d'intérêt national. Il était fortement soutenu par son ministre des Affaires étrangères Ohira. Dès septembre 1972, Tanaka accomplit un spectaculaire voyage en Chine. Le communiqué final précisait qu'aux yeux du Japon, la République populaire était le seul gouvernement chinois (art. 2). Le traité de paix avec Taïwan n'était pas explicitement dénoncé, mais Ohira devait déclarer qu'il avait perdu sa raison d'être. Enfin l'état de guerre qui existait théoriquement encore entre le Japon et les communistes chinois était aboli par une formule discrète (art. 1) : la fin « de la situation anormale qui a existé jusqu'à présent ». On décidait

es négociations s'ouvriraient pour conclure « un traité de paix et
tié » (art. 8).

Ainsi, la coïncidence entre la nouvelle stratégie politique de la Chine
aspirations économiques japonaises aboutissait-elle, là aussi, à la
alisation.

Les dernières années du monde bipolaire

I. Les faiblesses de l'Occident

Le gouvernement des États-Unis

L'URSS a profité d'un affaiblissement momentané du système américain. Atteint par le scandale dit « du Watergate », le président Richard Nixon, malgré ses talents politiques, a dû démissionner en août 1974. Son successeur, Gerald Ford, n'a pu jouer qu'un rôle de transition. Il est vrai qu'Henry Kissinger, un des secrétaires d'État les plus actifs et imaginatifs dans l'histoire des États-Unis, a joué un rôle considérable, de septembre 1973, date de sa nomination, à janvier 1977. Il a toutefois été freiné par un certain isolationnisme du Congrès qui, sous l'impression de l'échec vietnamien, refusait tout crédit dès qu'on envisageait une intervention militaire. Ce fut le cas lorsqu'en août 1973, le Congrès empêcha la continuation des bombardements au Cambodge ; lorsqu'il en refusa la reprise en avril 1975 ; lorsqu'il empêcha toute fourniture d'armes aux mouvements anticomunistes de libération de l'Angola. Dans chaque cas, Kissinger protesta en vain.

L'élection en novembre 1976 du démocrate Jimmy Carter, Géorgien de cinquante-deux ans, comme trente-neuvième président des États-Unis, pouvait-elle améliorer la situation ? Appuyé par son secrétaire

État Cyrus Vance et par son conseiller pour les affaires de sécurité nationale, Zbigniew Brzezinski, le nouveau président tenta de réintroduire dans la diplomatie américaine le moralisme traditionnel. Il prescrivit l'abandon de toute politique d'hégémonie, la promotion des droits de l'homme, la détente avec l'URSS et la Chine, la lutte contre la pauvreté dans le monde sous-développé, la coopération internationale. Se voulant réaliste autant que moraliste, il estimait nécessaire de contenir l'expansion soviétique et de renforcer l'Alliance atlantique. Enfin, il s'engageait à ne pas soutenir les régimes de dictature sous prétexte qu'ils étaient anti-communistes.

Le rival heureux de Carter fut le républicain Ronald Reagan, âgé de cinquante-neuf ans, ancien acteur d'Hollywood, gouverneur de Californie depuis huit ans. Son élection de novembre 1980, sa réélection triomphale en novembre 1984 (il emporta la majorité dans tous les États sauf un) s'expliquent par l'exaspération américaine vis-à-vis des armements incessants de l'URSS, et de ses initiatives. Le « reaganisme », c'est le réarmement, sous les formes les plus sophistiquées, mais aussi un retour au moralisme. Les concessions gratuites de Carter firent place à un marchandage diplomatique mené sans faiblesse.

La popularité du président Reagan aux États-Unis connut des hauts et des bas. On lui reprocha, dans certains milieux, un excès de nationalisme. Elle fut momentanément atteinte par une crise surnommée « Iranite » par les journalistes. On avait pris à Watergate — le scandale qui avait obligé Nixon à démissionner — le suffixe « gate », pour désigner une opération que des intermédiaires — et en particulier la CIA et le colonel Oliver North — avaient déclenchée en janvier 1986 : tenter secrètement de se réconcilier avec l'Iran, alors en guerre contre l'Irak, en lui vendant des armes. On pourrait ainsi libérer les otages américains aux mains des terroristes chiïtes pro-iraniens, grâce à d'obscurs intermédiaires ; la manœuvre fut déclenchée, probablement à l'insu de Reagan. L'affaire fut compliquée par le fait que le bénéfice des ventes (environ 5 millions de dollars selon les commissions d'enquête du Congrès) fut partiellement utilisé pour fournir des armes aux Contras, adversaires du régime sandiniste au Nicaragua, dont les liens avec le communisme apparaissaient comme dangereux pour la politique américaine.

Mais, dans le Watergate, la chute de Nixon avait été liée au menaçage du Président. Reagan fut assez convaincant pour démontrer que

tout s'était fait à son insu. À la fin de son mandat Reagan bénéficia d'une popularité exceptionnelle. « Analysé dans une perspective historique, le reaganisme traduisait la volonté de réagir face à un déclin relatif concédé par Richard Nixon et Henry Kissinger et aggravé par la présidence de Carter » (*Ramsès* 88, p. 29).

La paralysie de la construction européenne avant 1985

Soumise à la crise, l'Europe occidentale a manifesté son attachement à la société libérale, et ses relations avec les États-Unis sont restées bonnes, ou même — c'est le cas de la France — se sont améliorées. Mais elle n'a guère cherché à résoudre la crise par un renforcement de l'intégration européenne. Sur le plan politique l'alternance entre gouvernements modérés et sociaux-démocrates fonctionne bien en Europe du Nord. En Grande-Bretagne, Edward Heath, Premier ministre conservateur, dissout la Chambre des communes. Les élections générales de février 1974 amènent au pouvoir les travaillistes, avec, comme Premier ministre, Harold Wilson, auquel succédera son ministre des Affaires étrangères, James Callaghan. En 1982, les conservateurs reviennent, avec une femme, M^{rs} Thatcher, comme Premier ministre. En Allemagne, la coalition social-démocrate-libérale reste longtemps au pouvoir. En mai 1974, le chancelier Willy Brandt démissionne pour des raisons de politique intérieure. Il est remplacé par son ministre de l'Économie Helmut Schmidt. En 1980, la CDU succède au SPD, — avec, pour chancelier, Helmut Kohl. De même au Luxembourg, les chrétiens-sociaux, au pouvoir depuis 1925, sont battus par la coalition des libéraux et des sociaux-démocrates. En sens inverse, le social-démocrate suédois Olaf Palme est battu par une coalition conservatrice aux élections de 1976. Il reprendra le pouvoir en septembre 1982. En Norvège, le mouvement est différent. De même en Autriche. Aux Pays-Bas, une très longue crise ministérielle, en 1977, amène au pouvoir un Premier ministre chrétien-démocrate.

En Europe méditerranéenne, l'existence de forts partis communistes suscite au contraire de la part de la majorité un phénomène de « rejet » dont sont victimes les alliances avec les socialistes (France, Italie, Espagne). Au Portugal, en Espagne existent des gouvernements socialistes, mais ils sont à la pointe de la lutte contre les communistes. En France, les élections de mai-juin 1981 amènent au pouvoir un président socialiste,

rançois Mitterrand, et une majorité de gauche (les socialistes à eux seuls ont la majorité absolue). Quatre ministres communistes font partie du gouvernement Mauroy, jusqu'au 17 juillet 1984. Ils refusent alors de participer au gouvernement dirigé par Laurent Fabius, sous prétexte que celui-ci évolue vers une « politique de rigueur et vers un certain libéralisme ».

Le Marché commun est renforcé en nombre par l'adhésion de la Grande-Bretagne, après des années de négociations, reprises avec plus de rigueur en 1974 et qui portent notamment sur la participation britannique aux finances communautaires. Finalement, le gouvernement Wilson décide d'organiser un référendum sur l'admission de son pays au Marché commun. Celui-ci a lieu en juin 1975 et donne 67,2 % de « oui ».

Mais par ailleurs, la construction ne progresse guère. Chaque pays a tendance à chercher des solutions nationales à la crise. Lorsque sa monnaie fléchit, il doit, pour ses exportations, payer des « montants compensatoires ». Une nouvelle unité de compte européenne remplace le dollar. Un système analogue à celui des DTS est inauguré : un « panier » dans lequel chaque monnaie occupe une place établie en fonction du produit national brut et de sa place dans le commerce européen : 27,3 % pour le Deutschmark, 19,5 % pour le franc français, 17,5 % pour la livre sterling, 4 % pour la lire, etc.

Les deux seuls points importants sont la création du Conseil européen et le projet d'élection d'un Parlement européen au suffrage universel.

Les rencontres au sommet des Six, ensuite devenues les Neuf, ont été multipliées par le président Pompidou. À ces improvisations, il est décidé de substituer une série de trois rencontres annuelles institutionnalisées. C'est le Conseil européen. La première a lieu à Paris les 9 et 10 décembre 1974. Le but est d'organiser des échanges de vues informels entre les chefs d'État ou de gouvernements accompagnés de leurs ministres des Affaires étrangères. Le président de la Commission européenne y assiste. Depuis cette date, les réunions sont régulières. Grâce à elles, on a pu étudier un rapport établi par le Premier ministre belge Léo Tindemans, remis en décembre 1975, et qui avait pour objet d'examiner les moyens de relancer l'idée européenne. De ce rapport, on tira surtout l'idée d'élire le Parlement européen au suffrage universel. Mais la date fixée primitivement : mai 1978, a été retardée par les Britanniques.

On notera que Jean Monnet, inspirateur extraordinairement influent de l'intégration européenne, a décidé en 1975 de dissoudre le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe qu'il avait créé vingt ans auparavant. Cette décision s'est accompagnée de la publication de *Mémoires* où il a tiré toutes les leçons d'une carrière richement remplie. Il meurt le 16 mars 1979.

Les trois premières élections des Parlements européens (1979, 1984, 1989) n'ont pas créé les mouvements passionnels qu'on aurait pu espérer. En effet, les faibles pouvoirs du Parlement détournent de nombreux électeurs de tout intérêt pour l'institution. Ensuite — c'est notamment le cas pour la France en juin 1984 — l'intérêt des électeurs se concentre sur un problème de simple politique intérieure : quels seront les résultats comparés de la droite et de la gauche ? D'ailleurs, si le président Mitterrand est pro-européen, certains autres chefs d'État ou de gouvernement s'y intéressent beaucoup moins. C'est le cas en particulier de M^{rs} Thatcher, Premier Ministre britannique. Contrairement à Edward Heath, Margaret Thatcher ne se passionne pas pour le mouvement européen. Toutes proportions gardées, son attitude envers la Communauté, le Conseil de l'Europe, le Parlement européen, est plutôt gaullienne... Dans le privé, il lui arrivait parfois d'avouer sur un ton rêveur : « Je me demande si nous avons vraiment besoin de l'Europe. Ce qui n'est guère le langage de l'enthousiasme » (Brian Crozier).

Le problème des prix agricoles, celui des montants compensatoires, provoquent crise sur crise. Il a fallu de très difficiles négociations pour qu'enfin l'Espagne et le Portugal soient admis dans la Communauté en avril 1985. La volonté des Britanniques de « renégocier » le traité de Rome a été rejetée par les autres membres. Malgré les velléités du Parlement européen, on n'a pas encore pu élaborer une constitution de l'Union européenne. « Les Communautés reposent sur trois piliers : l'Union douanière, la Politique agricole commune et le Système monétaire européen... » Mais « le Marché commun risque d'évoluer vers une zone de libre-échange européenne, elle-même diluée dans une vaste zone mondiale de libre-échange... Les États veulent tirer profit des communautés pour résoudre leurs problèmes, mais répugnent à se plier à des disciplines communes. Ils tiennent surtout à conserver l'autonomie de leurs politiques économiques et sociales, quitte à accepter une certaine harmonisation » (Pierre Gerbet).

Le Portugal et l'Espagne adhèrent à la démocratie

Deux pays européens, dans notre période, se sont débarrassés de leurs régimes dictatoriaux et ont fait leurs premiers pas dans les voies de la démocratie. Cette transformation eut des conséquences internationales non seulement en Afrique — indépendance des colonies portugaises et du Sahara espagnol — mais également en Europe.

Après la mort du dictateur paternaliste Salazar, le gouvernement autoritaire de Marcello Caetano fut renversé par un groupe d'officiers convaincus que les combats contre les nationalistes des colonies étaient vains et dangereux. Le général Antonio de Spínola, le général Francisco da Costa Gomes prirent le pouvoir en avril 1974, en s'appuyant sur le « mouvement des forces armées » (MFA), composé de jeunes officiers souvent gauchistes. Le Parti communiste, interdit depuis 1926, fut à nouveau autorisé. Son secrétaire général était un léniniste convaincu et doctrinaire, Alvaro Cunhal, et un autre communiste furent admis dans le gouvernement provisoire, ce qui était unique en Europe occidentale. Le 28 septembre, pressé par la gauche, Spínola, accusé de favoriser un retour en force de la droite dut démissionner de la Junte de salut national. Les militaires, attirés par les exemples péruvien et algérien, étaient bien décidés à garder le pouvoir. Le PCP, et les syndicats, sur lesquels il avait réussi à établir son autorité, entendaient s'allier avec eux. À Washington, on commençait à parler de la « menace rouge » au Portugal. Les socialistes, dirigés par Mario Soares, étaient accusés de « virage à droite », mais néanmoins utilisés provisoirement dans la coalition. Une tentative de coup d'État de droite échoua le 11 mars 1975, en partie grâce à une force gauchiste, le COPCON (Commandement des opérations continentales), commandé par Otelo de Carvalho. On pouvait penser à ce moment que le Portugal, loin de devenir une démocratie libérale, s'engageait sur la voie de la démocratie populaire. Pourtant aux élections d'avril 1975, pour une assemblée constituante, le PCP obtint à peine 13 % des voix contre 38 % pour le parti socialiste et 26 % pour le PDP (centriste).

C'est alors que, tout en étant minoritaire, le PCP tenta de s'emparer du pouvoir contre les socialistes, qui avaient quitté le gouvernement, et en s'appuyant sur les militaires gauchistes. Utilisant les syndicats, les

communistes empêchèrent le journal socialiste *Republica* de paraître. La situation économique du pays était désastreuse, le chômage surabondant, et les Portugais réfugiés d'Afrique affluaient à Lisbonne.

Dans un pays où la majorité des citoyens ne voulait pas d'une démocratie populaire, et où de nombreux officiers commençaient à s'inquiéter, cette attitude radicale aboutit, en novembre 1975, à l'échec d'un coup d'État gauchiste, ce qui mit fin à la révolution portugaise. L'élection parlementaire d'avril 1976 donna 37,9 % des voix aux socialistes, 14,6 % aux communistes. Le parti socialiste, avec l'appui des communistes, mais sans participation, puis contre eux, prit la direction du pays, avec Mario Soares comme Premier ministre. En juin 1976, l'élection de l'amiral Eanes comme président de la République consacra le triomphe de la démocratie occidentale.

En Espagne, contrairement à bien des prévisions, tout se passa dans l'ordre. C'est la mort du général Franco (20 novembre 1975) qui mit fin à la dictature. Tout avait été prévu pour le rétablissement de la monarchie des Bourbons. Juan Carlos devint roi d'Espagne. Les élections donnèrent au parti communiste, autorisé à nouveau et dirigé par Santiago Carillo, 11 % des voix.

Or Santiago Carillo, à l'opposé d'Alvaro Cunhal, était l'un des communistes les plus hostiles au contrôle de Moscou, les plus disposés à la pluralité des partis et à la démocratie libérale. Au XXV^e congrès du PCUS (février 1976), auquel Georges Marchais avait refusé d'assister, Carillo délégua à sa place la vieille militante Dolores Ibarruri, la « Pasionaria » de la guerre d'Espagne, qui d'ailleurs résidait à Moscou. Pour lui, le socialisme soviétique en était encore à une « phase primitive ». Au congrès de Berlin, en juin 1976, il condamna nettement la primauté soviétique et invita clairement l'URSS à retirer ses troupes de Tchécoslovaquie.

II. L'« ère Brejnev » en Union soviétique

Brejnev et ses successeurs

L'URSS a été gouvernée par Leonid Brejnev jusqu'à sa mort, le 10 novembre 1982. Ingénieur d'origine, promu au grade de maréchal, celui-ci était plus un empiriste qu'un théoricien. Il ne sembla nullement impressionné par les aspirations à la liberté individuelle de nombreux intellectuels soviétiques, et il réagit à leur égard par la répression ou par l'exil (le

mathématicien Leonid Pliouch, le grand écrivain Alexandre Soljenitsyne, le savant Andreï Sakharov). Les protestations qui émanaient parfois même des partis communistes occidentaux ont paru le laisser froid. La puissance du Parti — consacrée par la nouvelle Constitution de 1977 —, la force militaire, sans cesse accrue dans tous les domaines, nucléaire et conventionnel, terrestre, aérien et naval, la priorité donnée à la politique économique, l'idée de la suprématie de la politique étrangère dans la lutte des classes, tout cela apparaît comme une règle à peu près immuable. C'étaient désormais l'URSS et son armée qui entendaient représenter les prolétaires du monde entier, bien plus que les partis communistes nationaux. Aussi, les espoirs suscités par son successeur, Youri Andropov, également un ingénieur, ancien chef du KGB — qui aurait été un « libéral » favorable à un changement d'attitude en Afghanistan — ont-ils peu duré. Âgé de soixante-huit ans, mais gravement malade, ayant été désigné grâce à l'appui de l'armée contre son principal rival, un favori de Brejnev, Constantin Tchernenko, il maintint une ligne « dure » en politique étrangère. Il mourut le 9 février 1984, et c'est Tchernenko le favori de Brejnev, d'origine paysanne et sibérienne, qui lui succéda. Âgé, malade, celui-ci n'eut guère le temps de laisser sa marque. Lorsqu'à son tour il disparut, en février 1985, le processus — mal connu — de la succession, se résolut avec une remarquable rapidité en faveur de Gorbatchev, beaucoup plus jeune (cinquante-sept ans) et paraissant jouir, avec l'appui des militaires et du KGB, d'une autorité incontestée. L'un de ses premiers actes fut de faire vigoureusement applaudir le nom de Staline. Nous verrons qu'il présentera rapidement un nouveau visage.

L'ère Brejnev : l'URSS et les partis communistes européens. La conférence de Berlin

L'intransigeance doctrinale des communistes soviétiques concerne également les autres partis communistes. Sur ce plan, l'URSS a subi quelques mécomptes. Sa volonté consistait en effet à affirmer l'« internationalisme prolétarien », lequel impliquerait la solidarité totale des partis communistes avec l'URSS, l'unité doctrinale, et la prépondérance du PCUS sur les autres partis. Celle-ci se trouvait assurée en Europe de l'Est, partout où l'Armée rouge était présente. Par contre le Parti communiste roumain, et surtout la Ligue des communistes yougoslaves et le Parti communiste albanais, rejetaient cette hégémonie.

Les Soviétiques tentèrent de maintenir leurs principes par la réunion des conférences pan-européennes des Partis communistes. La première se tint en Tchécoslovaquie, à Karlovy-Vary, en avril 1967. Elle avait été boycottée par les partis albanais, yougoslave et roumain et, à l'ouest, par les partis néerlandais, islandais et norvégien.

En novembre 1973, l'idée d'une deuxième conférence fut lancée par des partis prosoviétiques (ouest-allemand, hongrois, bulgare). Il fallut trois ans d'incessantes négociations pour qu'elle pût enfin se tenir, à Berlin, les 29 et 30 juin 1976.

Ces négociations portaient sur un problème essentiel. Reconnait-on, comme le voulait Brejnev, l'existence d'une ligne commune, et la suprématie du PCUS ? Dans ce cas, de nombreux partis, de plus en plus attachés à leur indépendance, aux voies différentes que chaque pays devrait adopter dans sa marche vers le socialisme, refuseraient de participer aux débats. Ou bien alors, il faudrait que le PCUS acceptât de passer sous silence les principes qui lui étaient chers, et que la déclaration finale se contentât d'exprimer un accord sur la condamnation du capitalisme et de l'impérialisme, ce qui avait peu de portée.

Le groupe des « indépendants » était mené par le Parti communiste italien, dirigé par Enrico Berlinguer. Celui-ci, lors des élections générales italiennes du 20 juin 1976, obtint 34,7 % des votes populaires, rejoignant presque le Parti au pouvoir depuis trente ans, la démocratie chrétienne. Or, depuis l'origine, le Parti communiste italien avait pris de grandes libertés avec la doctrine. Désireux de conclure avec les partis bourgeois un « compromis historique » qui lui permettrait d'accéder au pouvoir, il préconisait le socialisme avec la pluralité des partis, les libertés traditionnellement qualifiées de « formelles » par les communistes — précisément ce que les Soviétiques avaient éliminé par la force en Tchécoslovaquie ; il n'hésitait jamais à critiquer vigoureusement l'URSS ; il admettait le maintien de l'Italie dans le pacte Atlantique, et favorisait son appartenance à la Communauté économique européenne. Avec des nuances, il était soutenu par les petits partis britannique, néerlandais, suédois, norvégien et par le Parti communiste espagnol.

À l'autre extrémité se situaient les Partis communistes tchécoslovaque, allemands de l'Est et de l'Ouest, hongrois, bulgare, polonais et le Parti communiste portugais.

Le Parti communiste français se trouvait dans une situation intermédiaire, plus hésitante, mais de plus en plus attiré par l'indépendance. Sa première critique du comportement soviétique datait des événements tchécoslovaques d'août 1968. Depuis lors, son alliance avec le Parti socialiste, selon le « programme commun » de 1972, l'avait amené à tolérer le pacte Atlantique et la CEE, mais aussi à aller très loin dans le sens des libertés individuelles, de la pluralité des partis dans une France socialiste, de la condamnation, de plus en plus fréquente, des atteintes aux droits de l'Homme en URSS. Son secrétaire général, Georges Marchais, alla même, en décembre 1977, jusqu'à affirmer qu'au cas — improbable — où l'URSS attaquerait la France, les communistes français seraient à la tête du combat. Or en 1947, l'un de ses prédécesseurs, Maurice Thorez, avait affirmé que jamais les communistes français ne prendraient les armes contre l'URSS. Notons que la force du parti communiste dans l'électorat s'éleva à 21,3 % des votes en 1973, 20,6 % en 1978, 15,3 % en 1981, 11,5 % en juin 1984. Il ne sera plus que de 7,70 % en juin 1989. Notons enfin que lors du XXII^e congrès du Parti communiste français, en décembre 1976, celui-ci prit une décision qui provoqua les plus vigoureuses critiques en URSS : celle d'abandonner la perspective de la « dictature du prolétariat ».

Au total, les « indépendants », de plus en plus soutenus par le Parti communiste français, l'emportèrent. 29 partis participèrent à la conférence de Berlin (seuls les Albanais et les Islandais s'abstinrent). Mais après des discours de tons fort différents, le communiqué final n'utilisa pas le mot « internationalisme prolétarien », se contenta d'évoquer la « coopération et solidarité volontaires, sur la base des grandes idées de Marx, Engels et Lénine », et — point essentiel —, reconnut « les principes d'égalité et l'indépendance souveraine de chaque parti », ainsi que le « respect pour un libre choix de voies différentes dans la lutte... pour le socialisme ».

L'illusion de l'eurocommunisme

L'attitude des Partis communistes italien, espagnol et, dans une certaine mesure, français amena certains observateurs à suggérer que, dans les pays latins — Portugal excepté — était apparu un nouveau type de communisme, indépendant de l'Union soviétique et plus libéral. On notera

que le Parti communiste français, malgré ses bons rapports avec le PCE et le PCL, s'en est toujours défendu.

L'idée d'« eurocommunisme » a d'ailleurs suscité un fort scepticisme dans tout l'Occident, et notamment aux États-Unis hantés par l'idée que les communistes pourraient être introduits dans les gouvernements de pays membres de l'Alliance atlantique. Avec plus ou moins d'opportunité, les dirigeants américains et ouest-allemands prirent parti contre cette éventualité. Le 13 avril 1976, Henry Kissinger évoqua l'« organisation interne léniniste » de ces partis. « Ils pratiqueraient une politique étrangère pro-occidentale qui a caractérisé les relations atlantiques. Dans les années soixante, la France était gouvernée par le président de Gaulle avec qui il était parfois extrêmement difficile pour les États-Unis de s'entendre ; mais dans les heures de crise, de Gaulle était un homme de l'Occident. Tout dirigeant communiste, en Europe, même s'il est indépendant de Moscou, serait dans la position exactement inverse. » Le 12 janvier 1978, le Département d'État publia une note (peut-être demandée en sous-main par des démocrates chrétiens italiens) qui disait : « Les pays de l'Europe de l'Ouest sont souverains, mais il est de notre devoir vis-à-vis de nos amis d'exprimer notre position ; nous ne sommes pas favorables à une participation des communistes au gouvernement italien, et nous aimerions voir leur influence se réduire dans toute l'Europe occidentale. » Notons enfin que le chancelier allemand Helmut Schmidt déclara le 16 juillet 1976 que les sept grands Occidentaux, réunis les 27 et 28 juin à Porto Rico, y auraient décidé de suspendre toute aide économique à une Italie communiste.

Au total, le comportement du Parti communiste français dans cette affaire présente une grande importance. À partir de mai 1977, il entreprit une offensive contre le parti socialiste qui, dit-il, aurait opéré un « virage à droite ». Les 22 et 24 septembre, les négociations pour la « réactualisation du programme commun » échouèrent. Parti communiste et parti socialiste préparèrent l'élection dans la désunion, et le résultat, aux élections générales françaises de mars 1978, fut une nette défaite de la gauche.

Les élections présidentielles françaises du 10 mai 1981 amenèrent François Mitterrand, socialiste, à la présidence de la République, avec une majorité de 52 % des voix. Celle-ci s'accompagna, au premier tour, d'une chute des voix communistes d'un peu plus de 20 % à 15,3 %.

crise polonaise : ses origines

Pologne n'était pas une république socialiste comme les autres. C'est sans doute elle qui résistait le plus à un système qui lui avait été imposé de l'extérieur. L'Église catholique exerçait plus d'influence que partout ailleurs. La collectivisation des terres avait été arrêtée et les paysans petits propriétaires jouaient un grand rôle. Les ouvriers, notamment ceux des chantiers navals et des aciéries, étaient combattifs, mais non doctrinaires, lorsqu'ils eurent découvert que les responsables de leurs bas niveaux de vie étaient les communistes du gouvernement, c'est contre eux qu'ils engagèrent la lutte. Les syndicats officiels, avec leurs 15 millions de membres, étaient devenus des refuges pour les nantis, et la corruption y régnait à un degré extrême.

Gomulka, premier secrétaire du Parti depuis 1956, homme secret, discipliné, sévère partisan de l'austérité et du rationnement, provoqua un profond mécontentement. Malgré son succès en politique extérieure — la reconnaissance de la ligne Oder-Neisse par l'Occident —, il fut victime d'une grève déclenchée le 14 décembre 1970 aux chantiers navals de Gdansk (ex-Dantzig). La milice et l'armée tirèrent sur la foule. Il y eut des morts. Dans tout le pays se constituèrent des « comités de grève ». Le 17 décembre, le Bureau politique remplaça Gomulka par Edward Gierek, secrétaire du Parti en Silésie, homme ouvert, qui avait passé vingt-deux ans comme mineur en Occident et qui proposait de substituer à la répression une politique de « renouveau » et d'« expansion ».

Gierek resta exactement dix ans au pouvoir. Sa tâche était ardue : maintenir les exigences de la doctrine, sous la surveillance méfiante des Soviétiques, et satisfaire l'aspiration des ouvriers à la liberté : rendre au pays sa prospérité, et satisfaire aux revendications urgentes d'une population mal nourrie, excédée par le rationnement, le marché noir, les pénuries, et les bas salaires.

À cet effet, il s'adressa aux Occidentaux. Il fit deux voyages en France et reçut deux fois le président Giscard d'Estaing. Les présidents américains Nixon, Ford et Carter vinrent en Pologne. Il développa les importations. Mais cela aboutit à un endettement qui atteignait en 1980 un total de 115 milliards de francs.

Gierek réussit à survivre à de nouvelles grandes grèves (1976-1977). Il ne put résister aux conséquences dramatiques de l'augmentation massive des prix qu'il avait décidée en juillet 1980. Le 6 septembre 1980, il dut

donner sa démission. Le Comité central désigna à sa place un de ses proches, Stanislas Kania, âgé de cinquante-quatre ans.

La création de la fédération syndicale Solidarnosc

Dans les années qui suivirent les grands événements de 1970 à Gdansk, l'opposition, politique et sociale, commença à s'organiser. Elle émanait des ouvriers et des intellectuels. Elle aboutit notamment à la création, en septembre 1976, du Comité de défense des ouvriers, le KOR, pro-occidental, antisoviétique, nationaliste. L'opposition sociale, constituée de nombreux « comités de grève », pouvait trouver forme en établissant entre ces comités des liens fédéraux. Il se créa des syndicats libres, tout à fait hostiles aux syndicats d'État. Mais surtout, un ouvrier mécanicien des chantiers navals à Gdansk, Lech Walesa, prit la tête des opérations et créa avec ses amis la fédération Solidarité (Solidarnosc), qui ne tarda guère à démontrer sa puissance. D'abord, outre les ouvriers, les intellectuels, les agriculteurs, les fonctionnaires eux-mêmes se syndiquèrent, au sein de Solidarnosc, pour la plupart. D'autre part, Solidarnosc obtint sa place à la radio et à la télévision. Un vent de libéralisation soufflait sur la Pologne, laquelle avait rarement connu pareille unanimité entre ses citoyens.

Côte à côte avec Solidarnosc, existaient alors en Pologne deux forces, l'une favorable, à condition de se maintenir dans une attitude pacifique, l'Église. L'autre franchement hostile, mais pouvant compter sur l'URSS comme ultime recours, le POUP (équivalent du parti communiste, mais constitué par une coalition dont les communistes tenaient la direction).

La force essentielle était l'Église. Ses relations avec le gouvernement Gomulka étaient mauvaises. Elles s'améliorèrent à l'époque de Gierek, et le cardinal Wyszynski, primat de Pologne, encouragea les fidèles à travailler pour le bien-être du pays. Le Saint-Siège reconnut en 1972 les frontières occidentales de la Pologne et créa des diocèses dans les nouveaux territoires. L'Église prit une attitude de défense énergique des ouvriers, mais tenta de décourager les grèves et les violences. L'élection du cardinal Karol Wojtyła au Saint-Siège (Jean-Paul II) renforça naturellement la confiance des catholiques (17 octobre 1978). On notera que la Pologne est un des rares pays du monde que ne touche pas la crise des vocations sacerdotales (en 1977, 26 000 prêtres, 4 000 séminaristes — contre 2 048 en 1937). En avril 1979, Jean-Paul II fit une visite à Varso-

e, et fut accueilli avec un enthousiasme délirant. On peut parler, en 1980, d'un « compromis historique » entre l'Église et l'État.

Le POUP, par contre, était affaibli, nombre de ses membres ayant adhéré à Solidarnosc. Le IX^e congrès du Parti (juillet 1981) aboutit au renouvellement de 60 % des cadres : 308 000 membres démissionnèrent ou en furent exclus, et il n'y eut que 26 000 adhésions nouvelles en 1981. En plus, il était obligé de démocratiser ses statuts, d'adopter le scrutin secret : menace inadmissible contre le « centralisme démocratique ».

Contre ces libéralisations, l'URSS envisageait-elle une intervention directe ? Il y avait en Pologne des manœuvres militaires du pacte de Varsovie, et les satellites de surveillance américains avaient repéré des mouvements de tanks vers la capitale. Le président Carter lança un avertissement à Moscou. Ces menaces expliquent la modération de Walesa et de l'Église. Mais la population désespérée, vivant sur les nerfs, ne craignait plus rien. Un sentiment national puissant l'emportait chez les officiers supérieurs.

La solution fut trouvée à l'intérieur. Le ministre de la Défense nationale, le général Wojciech Jaruzelski se révéla comme l'homme de la situation. Le 13 février 1981, il devint Premier ministre. Il demanda à la Diète de collaborer avec Solidarnosc, et le 10 mars 1981, il rencontra Lech Walesa. Il semble s'être situé entre les partisans du « renouveau », honnis par les Russes et ceux de la « normalisation » par la force, qui affectaient de voir dans le vaste mouvement polonais un simple complot sioniste.

L'année 1981 fut celle de l'effervescence. D'un côté, un vaste mouvement de libération, avec ses manifestations, ses grèves, son enthousiasme tempéré par l'attitude hostile de la presse soviétique. De l'autre, pénurie, hausse des prix, désordre, dialogue de sourds entre Solidarnosc et le gouvernement, qui atteignit son apogée entre juillet et septembre 1981 avec l'élection de Walesa comme président de Solidarnosc lors d'un congrès national du syndicat (Walesa obtint 58,2 % des voix). L'Église prêchant, certes la modération, le permit. Le cardinal Wyszyński mourut le 28 mai 1981 et eut comme successeur le cardinal Glemb, à qui le pourpre venait d'être conféré.

Le 18 octobre 1982, le POUP décida de remplacer Stanislas Kania par Jaruzelski comme premier secrétaire. Le général était déjà le chef du gouvernement, le ministre de la Défense nationale, le commandant en chef des forces armées. Solidarnosc avait défié le gouvernement et le

communisme. Le gouvernement et le communisme entamèrent l'offensive. Le but de cette épuration était de renforcer le Parti dans la lutte contre Solidarnosc. Stanislas Kania, attaqué pour sa faiblesse, présenta sa démission de premier secrétaire, et fut remplacé, le 18 octobre 1981, par le général Jaruzelski, qui désormais tenait en main tous les pouvoirs.

C'est dans la nuit du 12 au 13 décembre 1981 que se produisit l'événement essentiel. Jaruzelski créa un Conseil militaire de salut national (WRON). Le Conseil d'État proclama l'« état de guerre ». Tout rassemblement était interdit, sauf les messes. Tout le trafic était suspendu, et les frontières fermées. De très nombreuses personnes furent arrêtées, notamment Walesa, Gierek, tous les dirigeants de Solidarnosc, du KOR. Toute la vie s'arrêta en Pologne. À Varsovie, les tanks se substituèrent aux bus et aux taxis.

L'« état de guerre » en Pologne ou la force pour sauver la doctrine

À partir de décembre 1981, la Pologne fut donc placée sous le contrôle de l'armée et surtout de la milice, qui se révéla être fidèle au gouvernement. Arrestations, internements, représailles caractérisent les trois années qui suivirent. Solidarnosc, disposant d'un appareil clandestin, organisa certes des manifestations. Mais cela se révéla bien difficile. Lech Walesa était très surveillé, successivement arrêté et relâché. L'état de siège fut suspendu le 1^{er} janvier 1983. Le gouvernement, pour jeter du lest, accepta un voyage du pape Jean-Paul II en Pologne du 16 au 23 juin 1983, et Lech Walesa fut autorisé à venir s'entretenir avec lui. « L'état de guerre » fut entièrement supprimé le 22 juillet suivant. Lech Walesa reçut le 5 octobre le prix Nobel de la Paix ; mais il lui fut interdit d'aller le chercher en Suède, et il y délégua sa femme et son fils aîné. Le 19 octobre 1984, le père Jerzy Popieluzko, jeune prêtre très lié à Solidarnosc, fut enlevé à Varsovie, et l'on découvrit dans la Vistule son cadavre abominablement torturé le 30 octobre suivant.

Il n'est pas exclu que cet attentat ait été l'œuvre d'une tendance ultra et prosoviétique, qui cherchait à se débarrasser de Jaruzelski, considéré comme trop mou. De toute cette affaire polonaise, l'observateur étranger ne put alors tirer qu'une conclusion : seule la force la plus brutale permettait à ce régime socialiste de subsister, et, fait profondément significatif, la principale opposition venait de la classe ouvrière.

Les autres républiques socialistes sous l'ère Brejnev

A la différence de la Pologne, les autres « satellites » ne donnèrent pas alors de graves sujets d'inquiétude à l'URSS, quelles que fussent leurs difficultés internes, économiques et sociales.

La Bulgarie restait le modèle des pays fidèles au « grand frère ». Todor Jivkov était le premier secrétaire du Parti depuis 1954. On notera que depuis 1973, la petite communauté catholique (romaine et-uniates : 70 000 habitants sur 8,5 millions) a pu normaliser ses relations avec Rome. En 1975, Jivkov rendit même visite au pape Paul VI.

La Roumanie, beaucoup plus ombrageuse en matière de relations extérieures, avantagée par l'absence de soldats soviétiques sur son territoire, revendiquant à l'occasion, de façon platonique, la Bessarabie et la Bukovine du Nord, votant parfois contre l'URSS à l'ONU, ayant refusé de participer en 1968 à l'intervention en Tchécoslovaquie, jouissait en apparence d'une certaine indépendance. En fait gouvernée depuis 1965 par Nicolae Ceausescu (qui prit en 1974 le titre de président de la République), la Roumanie, à l'intérieur, suivait impitoyablement le modèle soviétique le plus dur. Ceausescu le compléta, depuis son voyage en 1971 en Chine, par une « minirévolution culturelle » (autodafés de livres, consignes impératives du Parti aux écrivains, destruction de villages et de monuments historiques, remplacés par de lourdes bâtisses, etc.). La Roumanie restait sous-alimentée, et des grèves violentes s'y déclenchèrent (octobre 1981). Elles furent durement réprimées.

La Tchécoslovaquie était encore sous le coup de la « normalisation » imposée par la force en 1968. La même équipe (Husak président de la République) était restée au pouvoir depuis cette date. Elle donnait l'impression d'un système bloqué, sans perspectives d'avenir. Les Tchèques furent très intéressés par les événements polonais de 1980-1981. Mais ils ne pouvaient agir.

La Hongrie fut probablement celui des « satellites » qui s'était le plus efficacement émancipé. Le premier secrétaire Janos Kadar, au pouvoir depuis la crise de 1956, favorisa de profondes transformations économiques — création d'entreprises presque libres, fondées sur le profit — et il ne découragea pas les démonstrations de sympathie pour Solidarnosc. En Hongrie, on pouvait parler d'une certaine prospérité.

Notons enfin que la Yougoslavie avait bien résisté à la mort de Tito (4 mai 1980). Elle dépendait désormais d'autorités collégiales. L'économie

restait médiocre. Mais les seuls troubles graves concernaient la région du Kosovo, dont la population est en majorité albanaise et musulmane.

L'Albanie, plus isolée que jamais, a vu elle aussi en 1985 disparaître son grand chef de la guerre mondiale, Enver Hodja.

III. La lente poursuite des négociations Est-Ouest

La conférence d'Helsinki

Le général de Gaulle, qui n'avait pas été invité à la conférence de Yalta en 1945, pensait que celle-ci avait abouti à un partage du monde en zones d'influence entre l'URSS et les États-Unis. En réalité, le président Roosevelt était très hostile à cette conception, et jamais les États-Unis n'avaient reconnu formellement la situation de fait qui s'était établie en Europe de part et d'autre du « rideau de fer ». Depuis le 10 février 1954, à la conférence au sommet de Berlin¹, les Soviétiques n'avaient cessé de suggérer qu'on donne une consécration juridique au partage. Molotov proposa alors pour la première fois la réunion d'une conférence sur la sécurité européenne, qui devait, par la suite, prendre la forme d'une réunion entre membres du Pacte atlantique et du pacte de Varsovie, et devenir une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Les Occidentaux mirent longtemps à en adopter le principe. À partir de 1969, ils posèrent quatre conditions : participation des États-Unis et du Canada ; conclusion d'un accord quadripartite sur Berlin, ce qui fut fait en 1971, négociation sur une réduction mutuelle et équilibrée des forces ; inscription à l'ordre du jour du problème des libertés individuelles, de la libre circulation des personnes et des idées. Face aux Soviétiques qui cherchaient à consolider le *statu quo* dans leur camp, et à assurer leur frontière occidentale pour le cas d'une guerre avec la Chine, les Occidentaux tentaient de multiplier les liens commerciaux et culturels, dans l'espoir fragile de favoriser la libéralisation à l'Est de l'Europe. L'adoption du principe fut saluée par les Soviétiques comme un grand succès de leur diplomatie.

De longues négociations furent nécessaires pour aboutir. Une conférence préparatoire d'experts se tint du 22 novembre 1972 au 8 juin 1973.

1. Voir ci-avant, partie I, chap. 3, § III, p. 174-175.

Les ministres des Affaires étrangères se réunirent à Helsinki du 3 au 15 juillet 1975. Ils constituèrent trois commissions dont l'une (dite la « première corbeille ») s'occupait des libertés et des droits de l'Homme. Enfin, les chefs d'État et de gouvernement vinrent à Helsinki à la fin de juillet 1975 et l'Acte final, laborieusement élaboré, fut signé le 8 août 1975. 25 États étaient représentés, membres des deux alliances, neutres et même des États minuscules (San Marin, Liechtenstein, Monaco, Vatican). Gerald Ford, Leonid Brejnev, Valéry Giscard d'Estaing étaient présents.

La « première corbeille » concernait la sécurité : c'était une énumération de principes abstraits : égalité, non-recours à la menace ou à la force, inviolabilité des frontières, non-intervention dans les affaires intérieures. Quelques décisions concrètes étaient prises, concernant la notification à l'avance des manœuvres et mouvements militaires.

La « deuxième corbeille » traitait de la coopération économique, scientifique, technique. Elle prévoyait la communication de statistiques, lesquelles passaient pour des secrets d'État dans les pays socialistes.

La « troisième corbeille » énumérait des principes largement appliqués dans les démocraties occidentales, sur les respects des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

conférence de Belgrade

Les résultats d'Helsinki se révélèrent très décevants. D'une part, les pays de l'Est ne changèrent rien à leurs régimes de contrainte, et la possibilité pour leurs citoyens de voyager à l'étranger ne fut pas accrue. Les Soviétiques continuèrent à utiliser contre les Juifs des pratiques discriminatoires, excluant des administrations, de l'armée, de certaines carrières scientifiques, sanctionnant le sionisme, mais aussi le « cosmopolitisme apatride ». Les condamnations d'écrivains, de savants à la déportation ou à l'asile psychiatrique se poursuivirent. Leur argumentation était simple : l'étranger n'avait aucun droit à examiner leurs affaires intérieures : *principe de la non-ingérence*.

D'autre part, l'expansion de l'influence soviétique outre-mer se développa, notamment dans les anciennes colonies portugaises.

Enfin, on assista à un surarmement soviétique et au maintien de plus de 60 % des forces du pacte de Varsovie en Europe centrale. Comme le dit le communiste polonais Jean Szydlak : « La détente est une forme

dynamique qui ne saurait s'identifier au renforcement du *statu quo*, mais contient de grandes chances pour des transformations révolutionnaires ultérieures. » Autrement dit, la « compétition idéologique » étouffée à l'Est, se poursuivrait à l'Ouest avec une violence accrue.

Dès mars 1976, Henry Kissinger protestait et déclarait : La coopération « exige la réciprocité. Elle ne peut pas survivre à de constantes tentatives de recherche d'avantages unilatéraux ». La conférence d'Helsinki avait décidé la convocation d'une nouvelle réunion. Celle-ci s'ouvrit à Belgrade, le 4 octobre 1977. Elle prit fin sur un échec à peu près total. Les Soviétiques ne toléraient pas qu'on leur rappelât leurs manquements aux libertés, comme l'avaient fait Valéry Giscard d'Estaing à Moscou, en novembre 1975, et, avec beaucoup de vigueur, Jimmy Carter. Ajoutons que l'URSS avait besoin des pays occidentaux pour se créer une industrie légère ou pour acheter du blé dans les années, fort nombreuses, de mauvaises récoltes. Les Occidentaux, rivalisant pour lui fournir ces équipements, lui accordèrent des crédits. L'endettement de l'Europe de l'Est vis-à-vis de l'Occident aurait alors atteint 40 milliards de dollars, chiffre fortement dépassé en 1989.

Avant même Helsinki, Alexandre Soljenitsyne avait écrit un article : « Troisième Guerre mondiale ? » dans *Le Monde* (31 mai 1975). Il estimait que le « monde libre » était déjà vaincu. Ce à quoi Raymond Aron répondait (*Le Figaro*, 12 juin 1975) que « la Troisième Guerre mondiale n'a pas eu lieu », mais que l'Occident était surtout menacé par sa « perte de foi en lui-même ».

Les conversations SALT II

Nous avons vu¹ l'aboutissement des conversations dites SALT I sur la limitation des armements stratégiques : « Accord sans précédent », avait dit Henry Kissinger après les textes du 23 juin 1973 (finalement signés à Vladivostok en 1974). Ces accords reconnaissaient entre les deux Grands une parité pour les armements stratégiques. Ils ne prévoyaient pas le désarmement, mais l'arrêt dans la course quantitative et qualitative aux moyens de lancement des ogives nucléaires et thermonucléaires. Les Américains possédaient des engins plus précis, et il était admis qu'ils

1. Voir ci-avant, II^e partie, chap. 3, § I, p. 364-368.

poseraient d'un nombre légèrement inférieur de vecteurs et de sous-rins. Ils avaient en effet de l'avance pour les *MIRV* (*Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles*), fusées à têtes multiples. On s'était mis d'accord pour limiter aux zones de Moscou et de New York l'établissement de bases de fusées antifusées (*ABM, Anti Ballistic Missiles*).

Lorsque s'ouvrirent les négociations pour SALT II, destinées à aboutir à un accord global pour les armements stratégiques, le problème avait pris une nouvelle forme. D'abord, les Soviétiques réalisèrent le *MIRV*. Ils mirent au point la fusée géante *SS 19* à carburant solide. Le 17 octobre 1975, le secrétaire à la Défense James Schlesinger annonça que les Soviétiques entreprenaient un programme « spectaculaire ». Les Américains ne purent réagir en augmentant le nombre de leurs engins. Ils préférèrent accroître la précision et surtout ils mirent au point le *Cruise* « missile croisière » ou « missile rampant », et le classèrent parmi les armes tactiques », donc exclues des négociations SALT. En même temps, les Soviétiques mettaient au point un bombardier ultramoderne, que les Américains appellent *Backfire*. En janvier 1976, lors d'entretiens entre Schlesinger et Brejnev, ce dernier refusa d'arrêter la production des *Backfires* en échange de la limitation de la portée du *Cruise*.

Après la campagne électorale américaine, dont les Soviétiques profitèrent pour multiplier leurs *MIRV*, leurs *SS 19*, etc., la discussion reprit entre les Soviétiques et Cyrus Vance, qui se rendit à Moscou dès le début de l'année 1977 et encore en 1978. Pour faire un geste de bonne volonté, et par économie, le président Carter décida de ne pas fabriquer en série un avion ultramoderne américain, le *Bl*, qui pouvait transporter 45 tonnes d'armements à une distance de 15 000 km avec une vitesse de 2 300 kilomètres-heure. Mais au même moment, les États-Unis mettaient au point une « bombe à neutrons » (bombe à effet de radiation accru). Les Soviétiques protestèrent violemment. En avril 1978, Carter annonça unilatéralement qu'il renonçait à la bombe à neutrons, ce qui inquiéta plusieurs pays européens, cet engin étant un moyen de défense contre la supériorité militaire conventionnelle de l'Est. Brejnev déclara que l'URSS ne la produirait pas si les États-Unis faisaient de même. Le bruit courut que la France en possédait la technique.

Depuis 1977, les négociations furent longtemps difficiles. On put seulement renouveler l'accord de SALT I, et aboutir à un accord selon lequel les expériences nucléaires souterraines étaient interdites même

pour l'usage civil ; Brejnev proposa le 2 novembre 1977 la « cessation simultanée de la production des armes nucléaires par tous les États », mais ceci lui donnerait l'avantage, vu la supériorité soviétique en effectifs et armements conventionnels. Au surplus, l'URSS n'a jamais accepté de contrôle sur son territoire.

Ainsi, la course aux armements continuait, et les dépenses militaires des deux Grands atteignaient des chiffres fabuleux ; plus de 110 milliards de dollars pour les États-Unis, soit à peu près la totalité du budget français. L'URSS consacrait, en 1975, selon la *Revue de l'OTAN*, 11 à 13 % de son produit national brut aux dépenses de défense, et celles-ci s'accroissaient de 4 % par an.

L'affaire des Euromissiles

Les autorités et l'opinion des États-Unis, à l'époque de Carter, ayant manifesté une grande réticence à l'égard des nouveaux armements et une grande crainte de toute initiative risquée, les Soviétiques en profitèrent pour accentuer leur effort d'armement, dont le coût était évalué à 15 % du PNB. L'URSS travailla avec succès au perfectionnement technique et à l'accroissement de la précision pour ses fusées. Le secrétaire à la Défense américaine Caspar W. Weinberger écrivait en mars 1983 : « L'immense tâche qui nous incombe est d'autant plus ardue que notre défense a souffert d'une décennie de négligence, situation qu'ont aggravée plus encore les efforts déployés par l'URSS pendant vingt ans pour renforcer massivement sa puissance militaire. » Pour ne donner que quelques chiffres, de 1973 à 1983, on estime que les Soviétiques avaient fabriqué 2000 *I.CBM* (fusées intercontinentales), 54 000 tanks et véhicules blindés, 6 000 avions de combat tactique, 85 bâtiments de surface, 61 sous-marins d'attaque. Les chiffres américains correspondant étaient de 350 *I.CBM*, 11 000 tanks et véhicules blindés, 3 000 avions de combat tactique, 72 bâtiments de surface et 27 sous-marins d'attaque.

Dans cette course aux armements inégalement énergique, les Américains purent observer le déploiement par l'URSS de nouveaux missiles à moyen rayon d'action, d'abord à ogive unique, puis à têtes multiples (*MIRV*), en Asie et surtout en Europe, les *SS 4*, *SS 5* et surtout *SS 20*. Ces missiles étaient de toute évidence dirigés vers l'Europe occidentale. Ils pouvaient d'autant mieux le faire qu'ils appartenaient à une catégorie échappant aux négociations *SALT*, qui ne visaient que les fusées de

tée supérieure à 5 500 km. Il s'agissait d'obtenir en Europe une supériorité écrasante. En juin 1979, alors que le président Carter s'obstinait à conclure l'accord SALT II, il y avait déjà 90 SS 20 du côté soviétique.

L'OTAN allait-elle réagir ? On put le croire lorsqu'en décembre 1979, les Soviétiques envahirent l'Afghanistan¹. Mais cette affaire ne décida, de la part de Carter, que des représailles inefficaces : embargo momentané sur les livraisons de blé, refus de participer aux jeux Olympiques de Moscou en 1980 (les Russes rendront la monnaie de la pièce en refusant de participer aux jeux de 1984 à Los Angeles). Par contre, dès son accession, Ronald Reagan décida de mener la contre-attaque. On négocia avec les Soviétiques, et si cela échouait, comme il était probable, on installerait en Europe occidentale des fusées *Pershing* (qui, outre l'Europe occidentale, pouvaient atteindre l'URSS). Reagan ne croyait pas en effet, à *missiles control*, qui incite les partenaires à accroître leurs moyens jusqu'à la limite permise. Mais il savait que, psychologiquement, il fallait négocier sur ce point. Le 30 novembre 1981, il ouvrit à Genève une conférence sur les Euromissiles. Il proposa l'« option zéro » : les Américains n'installeraient pas de *Pershing*, mais les Soviétiques retireraient tous leurs SS 20. Les Soviétiques auraient accepté une réduction (ils avaient 405 SS 20 en 1983), non le « zéro ». (Pourtant, leurs SS 22, d'une portée de 900 km, n'entrant pas dans la catégorie des Euromissiles, seraient exclus des discussions et maintiendraient leur supériorité.) Alors Reagan décida d'installer les premiers missiles en Allemagne fédérale dès novembre 1983. Le chancelier chrétien-démocrate Helmut Kohl, au pouvoir depuis 1980, et renforcé par les élections de 1982, se déclara d'accord. Le président français Mitterrand, non directement concerné, annonça publiquement aux Allemands son appui total. Kohl devait obtenir en septembre 1983 la ratification par le Bundestag.

Les Soviétiques n'avaient alors à leur disposition que la guerre psychologique. On comptait de nombreux pacifistes en Allemagne, et ils organisèrent d'immenses manifestations « anti-*Pershing* ». Celles-ci furent beaucoup moins importantes en France. Mais un tel pacifisme, bien que légitime, se heurtait à une évidence : pourquoi n'y avait-il pas de manifestations similaires en Europe de l'Est contre les SS 20 ?

¹ Voir ci-après § IV, p. 403.

Lorsqu'en novembre 1983, les premiers *Pershing* furent installés en RFA, rien ne se produisit. Les Soviétiques avaient échoué. Il en fut de même en 1984 et 1985 dans d'autres pays européens, notamment la Belgique et les Pays-Bas. Avec les *Pershing* et les *Cruise missiles* (réglés pour naviguer à très basse altitude), Reagan avait obtenu le retour à l'équilibre.

On notera que dans les négociations le secrétaire d'État Schultz aurait été prêt à faire des concessions, mais que le secrétaire de la Défense Weinberger tenait à aller jusqu'au bout, et c'est lui qui emporta la décision du président Reagan.

La « guerre des étoiles »

À peine résolu, dans son principe, le problème des *Pershing*, l'URSS se trouva confrontée à une autre riposte à longue échéance. Le 23 mars 1983, le président Reagan prononça un discours dans lequel il proposait d'entamer des études préliminaires pour un programme « visant, par des mesures défensives, à contrecarrer la terrible menace que les missiles soviétiques font peser sur nous ». Que la « communauté scientifique, qui nous a donné les armes nucléaires... mette ses talents éminents au service de l'humanité et de la paix mondiale, et qu'elle nous fournisse les moyens de frapper ces armes d'impuissance et de les faire tomber en désuétude ».

Ce « projet de défense contre les missiles balistiques » (BMD) constituait une véritable révolution par rapport au système des fusées antifusées réglementé dans les négociations SALT I et SALT II. Il ne s'agirait plus d'une interception par fusées, mais d'une interception par faisceaux laser. À condition qu'ils soient suffisamment forts, ils seraient utilisables dans la phase de propulsion de la fusée ennemie (5 minutes), à condition d'être précis à un milliardième de degré près, et surtout dans la phase de mi-parcours (15 minutes). Par contre dans la phase de rentrée dans l'atmosphère (30 à 100 secondes) il faudrait intercepter par missiles anti-missiles.

Le projet Reagan créa une grande surprise, même parmi les savants américains. Mais il disposa de fermes appuis au Congrès et dans les milieux militaires et il aboutit à un programme dit Initiative de défense stratégique (SDI, en français IDS), dont le coût serait de 26 milliards de dollars en cinq ans. Psychologiquement, ce système apparaissait comme le seul moyen de mettre fin à l'« équilibre de la terreur » par menace de destruction mutuelle. La politique d'accord avec l'URSS sur l'*Arms control*

ant fait faillite, il fallait compter sur les propres forces des États-Unis, et la grande avance technologique dont ils disposaient à ce sujet face à l'URSS (théorie dite du « survivalisme »). À ce projet, le Parti démocrate déclara généralement hostile, comme le montra le candidat Walter Mondale aux élections présidentielles de novembre 1984.

Les premières réactions soviétiques furent très claires. L'URSS pouvait probablement rattraper son retard technologique et lancer son propre système BMB. Mais cela lui coûterait immensément cher. Or nul pays au monde ne consacrait alors une part plus grande de son produit national brut à la Défense nationale. Il ne lui restait que la négociation. Aussi, sa première réaction fut-elle de proposer une conversation avec les États-Unis (proposition de Tchernenko, le 20 mai 1984).

Les conversations sur le contrôle des armements (de tous les types, non plus, comme pour SALT, des seuls missiles), commencées à Genève dès les 7 et 8 janvier 1985 (entretiens Schultz-Gromyko), et qui avaient repris en avril, ne permirent pas aux Soviétiques d'obtenir satisfaction sur le point essentiel. Ils avaient demandé l'arrêt du programme IDS avant l'ouverture des négociations. Les États-Unis refusèrent. Les Soviétiques se résignèrent alors, comme ils l'avaient fait pour les installations de *Pershing* en Europe.

On notera que le projet Reagan fut une surprise pour les Européens à l'exception de M^{rs} Thatcher. Ceux-ci évoquèrent « quatre préoccupations majeures »... « Les BMB risquent d'amener une "déstabilisation" *statu quo* militaire Est-Ouest ; l'avenir du contrôle des armements et de la détente risque de se trouver menacé ; les garanties américaines à l'égard de l'Europe risquent de se trouver sapées par l'apparition d'une "Porteresse Amérique" moins préoccupée du sort de l'Europe, et la crédibilité de la force de dissuasion des Britanniques et des Français risque d'être réduite à néant » (David S. Yost).

Indépendamment des accords de désarmement, qui laissaient aux Soviétiques une supériorité *quantitative*, le gouvernement américain, à l'époque de la première présidence de Reagan, lança un vaste effort *qualitatif*, qui a largement contribué à rétablir une « primauté militaire » américaine.

Reagan avait été élu sur ce programme. Son secrétaire à la Défense, Caspar Weinberger, annonça dès 1982 un considérable effort financier. De 1980 à 1986, le budget militaire s'accrut de 50 %. Puis on constata un

léger recul. Le budget militaire représentait 7,4 % du PNB en 1982, 5,7 % en 1988. Mais l'effort apparaissait comme beaucoup plus important que celui des Soviétiques sur les nouveaux systèmes d'armes, par exemple, des instruments très perfectionnés pour la détection.

IV. L'agression soviétique contre l'Afghanistan et la résistance (jusqu'en 1985)

Les troubles en Afghanistan avant l'invasion soviétique

Les Soviétiques avaient toujours manifesté à l'égard de l'Afghanistan, à leurs yeux important au point de vue stratégique, un intérêt très vif, qui se développa encore après 1945. Ils fournirent à ce pays une aide économique, y construisirent des routes, des tunnels, des aéroports, multiplièrent les bourses offertes aux étudiants afghans, y envoyèrent des missions militaires, etc. Le dernier roi, Zaher (1933-1973), laissa son ministre Daoud confier à l'URSS la totalité de l'équipement et de l'entraînement de son armée. Écarté du pouvoir par Zaher de 1963 à 1973, Daoud, soutenu par le Parti communiste, créé en 1965, força le roi à abdiquer et établit sa dictature, qui durera jusqu'en 1978. Ce sont là les dernières années de l'indépendance afghane.

Le Parti communiste afghan se trouvait divisé en deux factions, le Khalq et le Partcham. Il comptait en 1979 environ 5 000 membres sur 17 millions d'habitants, la grande majorité de la population se composant de paysans musulmans de diverses sectes, mais tous profondément croyants, fort peu disposés à suivre le marxisme athée. D'autre part l'Afghanistan se divise en nombreuses ethnies : 6 millions de Patchouns, peuple qui vit aussi au Pakistan, 4 millions de Tadjiks parlant le persan, et sunnites ; 1,5 million de Hazaras parlant le persan, mais chiïtes ; enfin d'importants groupes ouzbeks, turkmènes, sunnites parlant surtout des dialectes turcs.

Le principal chef du Khalq (le Peuple) était Taraki, fils de fermier aisé devenu fonctionnaire. Babrak Karmal, aristocrate de Kaboul lié à la famille royale (Karmal est un nom adoptif qui signifie « l'ami des travailleurs ») fonda le journal *Partcham* (le Drapeau). Amin, troisième grand chef du Parti, était lui aussi un petit fonctionnaire occidentalisé, éduqué aux États-Unis. Comme Taraki il appartenait à la tendance Khalq. À la suite de l'assassinat d'un ami de Karmal, le 18 avril 1978, ses obsèques

voquèrent une manifestation monstre, Daoud fit arrêter Taraki et Amin, mais non Amin. Le 27 avril, celui-ci déclencha un coup d'État qui dura quelques heures. Daoud fut massacré. Le 30 avril, Taraki libéré fut élu président de la République, Babrak Karmal vice-président, avec Amin comme adjoint. Le régime se trouvait désormais soumis, pieds et poings liés, à l'URSS.

Invasion soviétique

La masse de la population ne semblait pas accepter ce régime. La révolte grondait partout. D'épouvantables massacres furent organisés par le gouvernement. Le Khalq écarta les membres du Partcham. Karmal fut nommé ambassadeur en Tchécoslovaquie. Au retour d'une conférence des « non-alignés » à La Havane (on a vu que le mot n'avait plus de sens) et étant revenu par Moscou, Taraki tomba dans un piège tendu par Amin. Il fut assassiné (septembre 1979). Le désordre éclata, et des détachements soviétiques pénétrèrent en Afghanistan. À la fin de décembre, ces incursions se transformèrent en une véritable invasion. Les Soviétiques avaient décidé de soutenir Karmal. Amin fut éliminé à son tour.

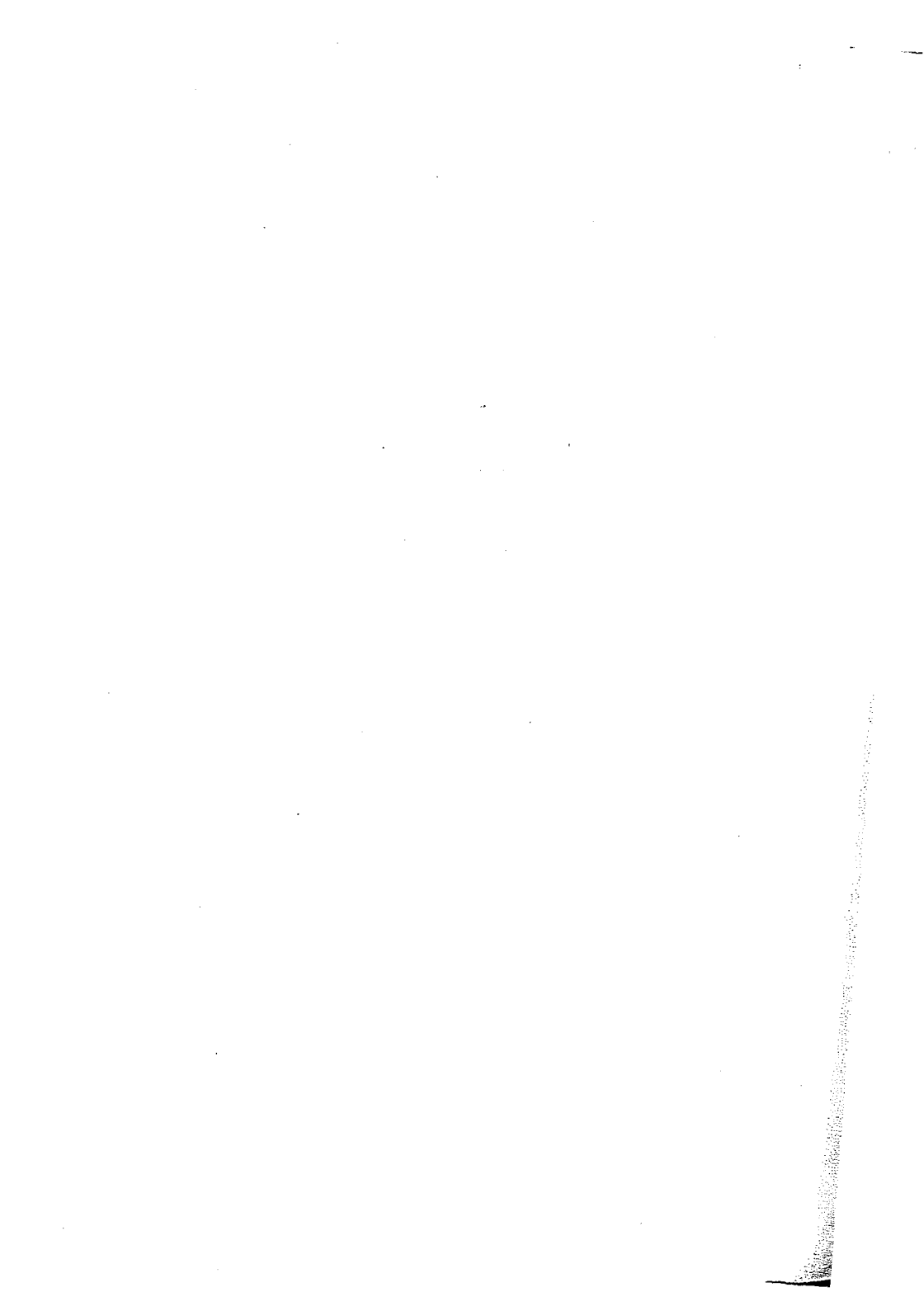
Mais l'Afghanistan se souleva contre le nouveau président Babrak Karmal et contre les Soviétiques. *C'était la première fois depuis 1945 que des pays utilisaient leurs propres troupes à conquérir un territoire étranger.* Le 14 janvier 1980, l'Assemblée générale des Nations unies, par 104 voix contre 18, condamna cette agression. L'Inde elle-même, alliée traditionnelle de l'Union soviétique, s'associa à ce vote. Une résistance afghane se développa partout, mue par un fort sentiment de fierté nationale, et par les persécutions religieuses musulmanes. L'aide militaire étrangère n'arriva qu'assez progressivement. Deux pays, les États-Unis et la Chine furent les principaux fournisseurs d'armes. Le Pakistan devint à la fois le centre du conflit, le pays où se réfugièrent 3 millions de civils afghans et le centre de incessantes négociations entre les chefs des groupes de résistance, qui avaient beaucoup de peine à établir entre eux une relative union. C'est que par le passé, le Pakistan fut donc amené à jouer un rôle important dans la politique mondiale.

Le principal problème reste de savoir quels avaient été les buts de l'invasion soviétique. Consolider un régime communiste peu populaire, athée, en un milieu musulman profondément enraciné ? S'ouvrir la

possibilité de bases vers le golfe Persique ? Préparer le terrain pour une invasion ou une infiltration éventuelle en Iran, et dominer ainsi l'ensemble du golfe Persique, à proximité de l'Arabie et des Émirats arabes ? Une telle attitude ne saurait surprendre à l'époque de Brejnev.

Nous ne saurions ici résumer la très complexe guerre de subversion que mènent les résistants ou moudjahidines. On sait que cette guerre coûtera à l'Armée rouge au moins 13 000 morts (notablement moins que les 53 000 Américains tués au Viêtnam). L'occupation des principales villes, le maintien d'une liaison, constamment menacée, avec l'Asie centrale soviétique, le renforcement du gouvernement communiste et de l'armée, tels apparaissaient provisoirement les résultats obtenus. Inversement, la démoralisation des soldats — souvent adonnés à la drogue, comme les Américains au Viêtnam —, l'inquiétude des musulmans de l'Asie centrale, la réaction morale de l'opinion mondiale, pouvaient déconcerter les dogmatistes communistes.

**Acteurs et facteurs
internationaux
dans les années
quatre-vingt-dix**



La Russie, héritière de l'Union soviétique

Le 25 décembre 1991, Mikhaïl Gorbatchev démissionne du poste de secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique. Il ne lui restait plus que l'ombre du pouvoir. Depuis plusieurs semaines, la foule déboulonnait, ici et là, les statues de Marx et de Lénine, remplaçant le drapeau rouge par le drapeau russe, vilipendait le KGB et ses sbires. L'Union soviétique sombre corps et biens. Ainsi prend fin la période de soixante-quinze ans, marquée par les idées bolcheviques, l'espoir d'une révolution socialiste et l'avènement du monde communiste. Pour reprendre le titre du livre remarquable de François Furet, *Le Passé d'une illusion* entre enfin dans l'histoire. Pour des millions d'hommes et de femmes, la nouvelle semble incroyable. Elle annonce un tremblement de terre dans le domaine des relations internationales. Est-ce la fin du XX^e siècle ?

En premier lieu, le vaste empire qui s'étendait de l'Elbe au Pacifique, du pôle Nord à l'Asie centrale vole en éclats. La Russie reçoit l'essentiel de l'héritage, mais bon nombre d'héritiers revendiquent leur indépendance, leur part des richesses, leur droit à l'ouverture. Des courants transnationaux renaissent, comme les mouvements religieux. Une immense zone d'instabilité vient ainsi de surgir en Europe centrale et orientale, en Asie, le long des côtes du Pacifique.

En deuxième lieu, l'Union soviétique contribuait à maintenir un ordre mondial. Depuis un demi-siècle, la rivalité entre le camp socialiste et celui du monde libre formait l'arrière-plan de la diplomatie, même si d'autres forces avaient donné à chacun des camps une diversité qu'il n'avait pas à ses origines. La guerre froide est finie. Le monde court le risque de devenir unipolaire, si les États-Unis restent la seule superpuissance. Il peut aussi devenir multipolaire, si d'autres centres de décision apparaissent aux côtés des États-Unis. Quoi qu'il en soit, il est désormais impossible pour les acteurs de la politique internationale de jouer d'un camp contre l'autre. Au Moyen-Orient, en Extrême-Orient, dans l'Asie du Sud-Est, sans oublier l'Afrique et l'Europe elle-même, c'est une nouvelle donne à laquelle il convient de s'adapter. La disparition de l'Union soviétique entraîne des conséquences, immédiates et lointaines, dont la liste serait longue.

En troisième lieu, l'effondrement est brutal. Il n'a pas été vraiment prévu, ni par les ennemis du camp socialiste ni moins encore par ses soutiens. Sans doute des experts, parmi lesquels Hélène Carrère d'Encausse, avaient-ils entrevu l'éclatement de l'Empire. Mais les responsables politiques continuaient de penser que l'affaiblissement de l'influence soviétique pouvait être passager, certainement pas fatal. Il suffit de lire ou de relire leurs propos et leurs discours dans les années quatre-vingts, de se souvenir des attitudes de Ronald Reagan ou de François Mitterrand. Peut-être les uns et les autres estimaient-ils que Gorbatchev saurait peindre le régime aux couleurs de la modernité, qu'un *aggiornamento* suffirait, qu'il valait mieux une Union soviétique boitillante plutôt que défunte. De là, le choc et l'incertitude sur ce qu'il convenait de faire, en cette fin d'année 1991.

I. Tout Empire périra

L'histoire montre que tous les Empires périssent. Mais dans le langage marxiste, un pays « libéré du profit du capital » ne saurait être impérialiste, ce qui l'autorise à conquérir le monde sans scrupule, conforté par « le cours de l'histoire ». D'ailleurs, pendant des décennies, y compris lors de la conférence de Bandoeng en 1955, la plupart des pays en voie de développement et tous les partis communistes estimèrent que les possessions russes n'étaient pas des colonies. Enfin, on pouvait supposer qu'un

gouvernement « oligarchique » mené par le PCUS, « avant-garde du prolétariat » et groupant 19 millions de membres, saurait tenir en main le régime grâce à une puissante police politique, le KGB et ses 200 000 membres. Trois facteurs, trois échecs, dont il est difficile d'établir l'ordre hiérarchique, contribuent à ruiner ce raisonnement, au demeurant simpliste.

L'échec du marxisme-léninisme

Le brusque effondrement du communisme soviétique est lié à un incontestable échec économique et social. L'Union soviétique n'a pas instauré sur notre planète le paradis pour tous. Elle n'a pas rattrapé, loin de là, les États-Unis, comme l'avait promis Khrouchtchev. Elle n'a pas évité la création de classes privilégiées, comme l'a démontré le règne de Brejnev. L'absence des libertés, la dénonciation du goulag qui prend avec Soljenitine une ampleur jusqu'alors inconnue font de la société soviétique l'équivalent de n'importe laquelle des sociétés totalitaires. En un mot, l'Union soviétique offre de moins en moins le modèle auquel pourraient aspirer celles et ceux qui rêvent de « lendemains qui chantent ». La réaction n'est pas limitée aux pays capitalistes. Elle vaut aussi pour les États socialistes, minés par le doute, la contestation et la misère.

Lorsque Karl Marx et ses disciples, dont le plus influent fut évidemment Lénine, bâtirent leur idéologie et agirent pour l'imposer dans les faits, ils étaient partis d'un certain nombre de postulats, c'est-à-dire de propositions doctrinales que l'histoire devait, à leurs yeux, démontrer infailliblement. L'idéologie a attiré beaucoup de disciples par sa générosité. Elle semblait être le seul moyen possible de donner l'aisance et la dignité à ce que Claude Henri de Saint-Simon appelait « la classe la plus nombreuse et la plus pauvre ». Mais le marxisme-léninisme passait surtout pour « scientifique ». Il était fondé, pensait-on, sur le cours infaillible de l'histoire, et non sur les bons sentiments. Il confondait les postulats, qu'il convient de vérifier, avec les axiomes qui sont évidents par eux-mêmes et les dogmes auxquels les croyants adhèrent.

À la fin du XX^e siècle, l'histoire a démenti le marxisme-léninisme sur la plupart des points essentiels. La lutte des classes serait-elle le moteur principal de l'histoire ? Certainement pas. C'est bien plutôt le sentiment national. La petite et moyenne bourgeoisie a-t-elle connu « une prolétari-

sation » ? Pas du tout. Le prolétariat, au contraire, a rejoint peu à peu la petite bourgeoisie. Certes, il y a toujours des pauvres, dont le nombre croît même dans les sociétés les plus riches lorsque l'économie cahote et que le système social reste insuffisant. Ce n'est pourtant pas une question de « classe ». La formule de Marx et d'Engels : « Prolétaires de tous les pays, unissez-vous » date de 1848. Elle séduit l'esprit. Elle n'a eu, reconnaissons-le, que de très rares manifestations ponctuelles.

Il faut ajouter que l'idée suivant laquelle les conflits sont impossibles entre pays « libérés du profit du capital » ne traduit pas la réalité des relations internationales. La République populaire de Chine s'est opposée, parfois les armes à la main, à l'Union soviétique. Elle a fait la guerre au Viêtnam communiste. Et le Viêtnam a envahi le Cambodge des Khmers rouges. Enfin, si l'histoire livre des leçons, l'une d'elles est d'une évidence criante. Les hommes aspirent tous, quelles que soient leurs convictions et leurs origines, à la liberté. Ils ne supportent pas plus la dictature de gauche que celle de droite. Les années récentes ont confirmé que la démocratie est « le pire des régimes à l'exception de tous les autres », que la plupart des êtres humains voudraient l'établir ou la rétablir, la sauvegarder ou la conforter, et qu'ils ajoutent tout naturellement aux aspirations démocratiques le désir d'améliorer leur sort, de vivre mieux, donc d'entrer dans une économie de marché. De quoi renvoyer les élucubrations des marxistes-léninistes dans le placard des vieilles lunes.

B. L'échec de Mikhaïl Gorbatchev

Le 11 mars 1985, Gorbatchev âgé de cinquante-quatre ans, devient secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique. Il est le premier leader à n'avoir pas connu la Révolution de 1917. À peine a-t-il vécu l'époque stalinienne. Son accession au pouvoir surprend, dans la mesure où ses prédécesseurs immédiats étaient marqués par leur grand âge et les maladies dont ils souffraient. Fils d'un militant communiste de rang moyen, Gorbatchev est né aux environs de Stavropol (ville située au nord du Caucase), au moment où la collectivisation forcée entraîne le massacre des paysans riches ou simplement aisés, les Koulaks. Étudiant en droit à l'université de Moscou, il adhère au parti communiste à vingt et un ans, peu avant la mort de Staline. En 1970, le voilà élu au Soviet suprême ; en

1978, il devient secrétaire du Comité central. Spécialiste de l'agriculture, obtenu par l'éphémère Tchemenko, il apparaît comme son bras droit. C'est ce qui explique son élection au secrétariat général. Le contexte, national et international, lors de son accession au pouvoir est périlleux : une catastrophe agricole menace le pays, et l'Armée rouge perd pied en Afghanistan.

De profondes réformes sont nécessaires. Sont-elles possibles ? Sa formation communiste pourrait bloquer l'esprit d'initiative de Gorbatchev. Il faudrait, par exemple, mettre fin au système socialiste qui repose sur la domination du parti unique, réduire la toute-puissance du KGB, en finir avec les limites à la liberté de circulation des citoyens, retirer à l'État et aux collectivités la possession de tous les moyens de production, renoncer à la prépondérance du Plan sur les forces du marché. Autant de réformes qu'il est plus facile d'évoquer que de mettre en vigueur. D'ailleurs, les privilégiés de l'ancien système toléreraient-ils longtemps son action ? De bons esprits font observer que la réforme économique donnerait d'abord des résultats peu exaltants, voire franchement catastrophiques, ce qui ne manquerait pas de jeter les foules dans la révolte. Les « conservateurs », c'est-à-dire les communistes qui expriment la nostalgie de l'époque brejnévienne, ont à leur tête Ligatchev, député au Soviet suprême, et attendent le moment opportun pour renverser Gorbatchev, puis prendre leur revanche sur les « libéraux ». Quant aux Occidentaux, ils ne manquent pas d'éprouver de la méfiance. Le système soviétique ne leur paraît pas réformable. Dans cette perspective, les changements, que recommande Gorbatchev, pourraient bien n'être qu'un moyen de poursuivre en les camouflant les manœuvres expansionnistes de l'URSS. Bref, le nouveau secrétaire général affronte la quadrature du cercle.

C'est au XXVII^e congrès du PCUS (février 1986) que les premières réponses prennent forme. Très vite, on entend une sévère condamnation de la méthode Brejnev et la proclamation de deux nouveaux principes : la perestroïka, soit le nouveau cours donné à la politique, la restructuration, et la glasnost, la transparence, l'ouverture, le rejet des mensonges, de la langue de bois, donc la possibilité de critiquer, de rendre publics les succès et les erreurs.

L'échec le plus spectaculaire du régime ancien ressemble à une tragédie dont les effets n'ont pas fini de nous frapper. Le réacteur n° 4 de la centrale nucléaire de Tchernobyl en Ukraine explose dans les derniers

jours d'avril. La catastrophe démontre les imperfections de la technique soviétique et fait courir un grave danger aux régions proches, et même au reste de l'Europe. Au nom de la glasnost, Gorbatchev annonce la nouvelle dès le 5 mai. Dans le même esprit, il fait libérer de son exil Sakharov, le célèbre savant et académicien, défenseur des droits de l'Homme. La presse d'Union soviétique, un peu moins enchaînée, nous apprend que la criminalité est élevée, que des militants puisent dans les caisses publiques pour satisfaire leur avidité, que la pollution de la mer d'Aral et du lac Baïkal bat tous les records, que les pouvoirs publics ont dissimulé de nombreux accidents atomiques, que les statistiques officielles sont truquées, qu'il y a depuis longtemps « quelque chose de pourri » dans « la patrie du socialisme ».

Il y a pire encore. La propagande soviétique a toujours accordé une place importante aux succès économiques. Elle a lourdement insisté sur la croissance du niveau de vie et sur les prévisions les plus optimistes. Un système qui suit « le sens de l'histoire » ne saurait exposer qu'une idéologie triomphaliste. Or, le ministre soviétique de l'Industrie lourde déclare à Paris, en juillet 1989 : « N'oubliez pas, messieurs, que nous sommes un pays sous-développé. » En dépit des promesses inlassablement répétées, des massacres commis pour la bonne cause, d'un espionnage industriel que les Occidentaux ne parviennent pas à restreindre, des technologies de pointe que découvrent les savants soviétiques ou que transfèrent les États capitalistes, des restrictions qu'ont subies les libertés, le niveau de vie reste bas, très bas. Soixante-dix ans après la révolution d'Octobre, le bilan n'est pas exaltant ni même « globalement positif ».

Sur le retard technologique de l'URSS, prévu par Sakharov dès les années soixante, les résultats sont d'une netteté absolue, et Gorbatchev a très bien compris que la modernisation était indispensable. Dans toutes les branches traditionnelles, dans les secteurs de pointe, le désarroi règne. Déficiences d'ordre quantitatif, très basse productivité, non-fiabilité dans la recherche, extrême médiocrité dans la qualité des marchandises (17 % seulement des produits industriels seraient compétitifs avec les produits occidentaux correspondants). « La relative autarcie technique et économique de l'URSS, observe Hervé Gicquiau¹, lui a permis, pendant des

1. *Courrier des pays de l'Est*, n° 332, sept. 1988, p. 9.

écennies, de s'accommoder de produits obsolètes du point de vue mondial ; mais l'accélération des mutations techniques et l'ouverture de l'économie aux contingences planétaires ont mis un terme au laxisme officiel et ont fait mesurer aux Soviétiques l'étendue de leur retard et l'inadaptation de leur système de recherche et de production à gérer le progrès technique. »

Sans que le but final apparaisse avec clarté, l'URSS de Gorbatchev connaît des réformes qui vont dans le sens de la « déstalinisation », voire de la « délégninisation ». C'est que beaucoup souhaitent se débarrasser de l'héritage de Staline et, dans le même élan, de l'héritage de Lénine et de Marx. Mais de larges secteurs de la population résistent à la force du changement. Des millions d'humbles citoyens redoutent les bouleversements. Les grandes forces institutionnelles, comme le KGB, le Parti et sa bureaucratie, sont effrayées à l'idée de perdre leurs privilèges. L'Armée se méfie. Elle redoute par-dessus tout que les républiques ne fassent éclater la Fédération.

Outre les élections pour le Soviet suprême dont les résultats stupéfiants, la célébration du millième anniversaire de l'évangélisation russe (4-16 juin 1988) confirme le nouvel état d'esprit de la population. Des prières sont libérées. L'Église orthodoxe recouvre des couvents et des abbayes, accède plus aisément à la télévision, améliore ses relations avec le Vatican, négocie sur les catholiques uniates d'Ukraine subcarpathique convertis de force à l'orthodoxie au temps de Staline. Que reste-t-il d'un État « sans Dieu » ? De plus, Gorbatchev rend visite en décembre 1989 au pape Jean-Paul II et l'invite à venir en Union soviétique.

Perestroïka et glasnost influencent la politique étrangère. Gorbatchev fait entrer son pays dans une ère nouvelle et, du coup, les relations entre les deux superpuissances évoluent. Le 15 décembre 1986, il propose la destruction de toutes les armes nucléaires avant l'an 2000. Ce qui va dans le sens d'une idée qu'avait exposée Ronald Reagan le 23 mars 1983. Des négociations aboutissent à l'accord de Washington du 8 décembre 1987, qui prévoit « la double option zéro ». Cela signifie « l'élimination du théâtre européen des missiles nucléaires sol-sol de portées comprises entre 500 et 5 000 km ». Désormais, l'Union soviétique manifeste une réelle volonté de mettre fin à la guerre froide. Peut-être l'explosion de Tchernobyl explique-t-elle ce revirement. Que signifierait, en effet, une guerre nucléaire, cent, mille fois plus grave, si elle empoisonnait toute la

planète, agresseur compris ? Peut-être l'état de la technologie et de l'industrie explique-t-il la politique de désarmement de Moscou, et dans ce cas justifie-t-il le réarmement entrepris aux États-Unis sous la présidence de Ronald Reagan.

Quoi qu'il en soit, il convient de retenir que l'Union soviétique accepte de ne plus appliquer une proportionnalité rigoureuse aux réductions d'armement. Si la supériorité quantitative de l'URSS dans une catégorie déterminée d'armements est démontrée, Gorbatchev accepte une réduction proportionnellement plus forte que celle opérée par les États-Unis. Des inspections contrôleront l'application des accords de désarmement sur le territoire soviétique. En septembre 1989, Gorbatchev donne un signe supplémentaire de sa bonne volonté. Il renonce au préalable de l'arrêt, par les Américains, du programme de « la guerre des étoiles » (IDS).

Il n'empêche que cette politique de détente souligne les faiblesses de l'Union soviétique. Elle fait ce que sa situation économique la contraint de faire. Gorbatchev ne peut pas, en l'espace de quatre ans, relever l'immense défi auquel il doit faire face. Et plus il cède aux Occidentaux, en l'occurrence aux Américains, plus l'opposition se renforce au sein de son propre camp.

C. L'impossible sauvegarde de l'Empire

L'affaiblissement de l'URSS entraîne celui de l'Empire. Les tensions naissent pour des raisons fort différentes. Parmi les alliés et les associés faisant partie du Comecon ou CAEM (Conseil d'assistance économique mutuelle), seules la Pologne et la Hongrie empruntent la voie de la libéralisation. Les autres témoignent leur hostilité, en premier lieu la République démocratique allemande. Ses dirigeants, en particulier Erich Honecker, affirment que leur politique économique constitue un incontestable succès. Ils refusent, en conséquence, d'accomplir des changements politiques pour imiter Moscou.

La Roumanie et la Bulgarie

La Roumanie de Ceausescu est devenue une dictature absolue. Le culte de sa personnalité y occupe une place centrale. La misère y est pire qu'ailleurs. En dépit de l'opposition de l'URSS et de la RDA, le leader et

La Pologne se sont lancés dans des réformes stupéfiantes par décision du 17 mars 1988 : la destruction de villages pittoresques et de monuments pour créer à Bucarest et ailleurs un habitat uniformisé. Ceausescu s'appuie sur une nomenklatura forte, avec le parti communiste le plus puissant de l'Est (25 % de la population, 33 % de la population active).

La Bulgarie, peu favorable à Gorbatchev, adopte néanmoins une attitude nuancée. Enfin, la Tchécoslovaquie milite, au moins au niveau gouvernemental, pour un système communiste autoritaire. Seul signe de libéralisme : la réhabilitation d'Alexandre Dubcek, l'homme du Printemps de Prague. La population, toutefois, aspire à une « restructuration ». Elle accueille chaleureusement Gorbatchev en avril 1987 et multiplie les pétitions pour la libéralisation religieuse. Mais le mouvement général, qu'on désigne par l'expression « la Charte de 1977 », reste étroitement surveillé.

Pologne

Les premiers craquements proviennent de Pologne. Depuis 1979-1981, de Varsovie à Gdansk, les événements se précipitent, expliquant la perestroïka ou découlant de ses effets. Les élections de juin 1989 pour la Diète et le Sénat démontrent sans aucun doute possible la désaffection profonde des Polonais à l'égard du régime communiste. Pour la première fois, elles sont partiellement libres, étant entendu que 299 sièges sont réservés au Parti communiste et à ses alliés. Au premier tour, 62 % des électeurs votent. Tous les candidats de Solidarité, sauf 9, sont élus, tandis que 5 des 299 sièges réservés au Parti obtiennent le minimum nécessaire pour être pourvus. Sur les 100 sièges du Sénat, Solidarité en rafle 99. Bien entendu, le général Jaruzelski, réélu président de la République, ne parvient pas à trouver un Premier ministre dans son parti. Lech Walesa, le leader de Solidarité, refuse à son tour. C'est l'un de ses amis, Tadeusz Mazowiecki, qui forme le gouvernement. Pour la première fois depuis 1948, un pays de l'Europe orientale est gouverné par un non-communiste.

L'URSS de Gorbatchev pourrait réagir comme celle de Brejnev. Les Polonais le redoutent. Par prudence, les dirigeants de Solidarité affirment que la Pologne restera membre du pacte de Varsovie. Ils confient les ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, des Transports à des membres du parti communiste. Malgré la très difficile situation économique, l'évolution vers le libéra-

lisme se poursuit. Le 9 décembre 1990, Walesa, prix Nobel de la Paix, est élu à la présidence de la République. Quelques mois plus tard, le Pape reçoit un accueil triomphal dans son pays natal (14-15 août 1991 à Czestochowa). Les élections, totalement libres du 27 octobre 1991 confirment la volonté des Polonais d'accéder à la liberté. Certes, la situation économique qu'hérite le gouvernement de Solidarité est dramatique. Il faut diminuer considérablement le déficit des finances publiques, ralentir l'inflation, améliorer le ravitaillement, baisser les investissements prévus pour l'industrie lourde, fermer de nombreuses entreprises d'État, limiter, peut-être supprimer les privilèges que la nomenklatura a obtenus de ses relations avec le Parti communiste. Et cela dans la crainte d'une hypothétique intervention de l'Armée rouge, avec la certitude que les Occidentaux accorderont leur aide financière et rien de plus.

La Hongrie

La Hongrie prend, elle aussi, le chemin de l'émancipation. En mai 1988, Janos Kadar, perd le pouvoir qu'il détenait depuis 1956. On lui reproche de freiner les réformes que souhaite la plus grande partie de la population. Son successeur a pour nom Karoly Grosz, qui devient à la fois secrétaire général du Parti communiste et chef du gouvernement. C'est un non-communiste, Bruno Staub, qui accède aux fonctions de président de la République. L'économie hongroise a pris ses distances avec le communisme orthodoxe. De nombreux clubs et associations privés ont été créés. Lors de la conférence de Paris sur les droits de l'Homme, 35 pays sont présents, parmi lesquels la Hongrie tient le même langage que les Occidentaux. Imre Nagy est réhabilité. Ses funérailles nationales ont lieu devant des centaines de milliers de personnes. La Pologne applaudit. La Roumanie, la RDA, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie protestent. L'Union soviétique garde le silence. De fait, les Hongrois abattent le véritable rideau de fer qui les sépare de l'Autriche. Ils autorisent les citoyens hongrois à se rendre à l'étranger. Bonne aubaine pour les Allemands de l'Est qui fuient la RDA et entrent librement en Hongrie, avant de rejoindre d'autres États européens. Quant aux Roumains, ils craignent la contamination et renforcent les contrôles aux frontières.

C'est alors que des événements sensationnels succèdent les uns aux autres. Le 7 octobre 1989, le congrès du Parti socialiste ouvrier, en fait le Parti communiste, décide de prononcer sa dissolution. À sa place naît le

ti socialiste hongrois. « Nous voulons, dit son président, une Hongrie dépendante. Nous ne voulons dépendre ni de nos partenaires occidentaux ni de ceux de l'Est. » À l'occasion du 33^e anniversaire d'octobre 1956, la foule condamne l'invasion soviétique. Le gouvernement met fin à la République socialiste et proclame la République de Hongrie. Les élections de mars-avril 1990 portent au pouvoir un gouvernement libéral. Le 17 juin 1991, les troupes soviétiques évacuent le pays. La Hongrie tente de se rapprocher de la Communauté économique européenne.

Tchécoslovaquie

En Tchécoslovaquie, les premières manifestations ont été menées par les étudiants et par le Groupe des 77. Vaclav Havel, l'un des opposants les plus célèbres et les plus déterminés, prix Nobel de la Paix comme Walesa, est élu à la présidence de la République en décembre 1989. Les élections de juin 1990 lui assurent une solide majorité. Mais ici comme ailleurs, l'évolution vers l'État libéral et l'économie de marché provoque une grave crise économique et une permanente agitation sociale. En outre, les frictions entre les Tchèques et les Slovaques menacent l'existence même de la République. Elles aboutissent en 1992 au divorce et à la création de deux républiques indépendantes.

La chute du mur de Berlin et ses conséquences

L'événement le plus symbolique, le plus spectaculaire et sans doute le plus émouvant date du 9 novembre 1989. Entre les deux Allemagnes, le désaccusé entre les deux Berlin, le Mur représentait concrètement le rideau de Fer. On sait que bon nombre d'Allemands de l'Est ont tenté de franchir pour chercher refuge à l'Ouest ; les plus malchanceux ont payé de leur vie cette audace. Or, en octobre 1989, tandis que Gorbatchev vient célébrer, aux côtés de Honecker, le 40^e anniversaire de la RDA, plus de 100 000 Allemands de l'Est passent par la Hongrie ou par la Tchécoslovaquie. Les Églises luthériennes mettent sur pied de formidables manifestations à Berlin-Est, à Dresde, à Leipzig. Honecker démissionne. Son successeur, Egon Kreuz, décide d'autoriser le percement du Mur et le démantèlement de la frontière entre les deux Allemagne.

C'est la joie d'un peuple libéré et unifié, que les photographes et les cinéastes ont immortalisée. Ces images, diffusées en direct, émeuvent profondément les Allemands en particulier, les Européens en général.

L'événement n'est pas seulement historique. Il marque le siècle. Peu après, Kreuz démissionne ; le Parti communiste perd le monopole du pouvoir ; des élections libres et secrètes sont organisées. L'Union soviétique accepte de rapatrier ses 300 000 soldats qui stationnaient en RDA, pourvu que les autorités allemandes, de l'Est comme de l'Ouest, assument le coût de l'opération. Un signe de plus que la superpuissance d'hier vacille et ne peut plus tenir son rang.

En février 1990, le principe de l'unification allemande est acquis. Peu importe aux Allemands les difficultés économiques, monétaires, sociales qu'elle suscitera. Le chancelier Helmut Kohl n'hésite pas. Le 1^{er} juillet, l'union monétaire est faite. Quinze jours plus tard, Gorbatchev accepte que l'ex-RDA soit incluse dans l'OTAN. Le 19 août, la loi fondamentale de la République fédérale s'applique à tout le territoire allemand. Les élections générales du 2 octobre donnent la victoire aux chrétiens-démocrates. Le 3 octobre, l'unification est proclamée. Pour l'Allemagne de Bonn qui dominait l'Europe par le dynamisme de son économie, c'est une lourde charge. Dans le même temps, c'est la promesse d'une accession à la puissance que l'écrasement de 1945 avait arrêté.

En Roumanie, les journées révolutionnaires de décembre 1989 aboutissent à l'arrestation des époux Ceausescu, à leur procès bâclé et à leur exécution que filme un cameraman maladroit pour porter témoignage que le tyran est mort. Les nouveaux dirigeants ne sont pas des démocrates, mais ils contribuent à déclencher l'évolution du régime. Il n'empêche que la conjoncture économique a de quoi provoquer les pires inquiétudes et que l'agitation des deux minorités nationales de Transylvanie, les Hongrois et les Allemands, ajoute à la confusion. En Bulgarie, Todor Jivkov, qui gouverne le pays depuis trente-cinq ans, est limogé le 10 novembre 1989. Aux élections de juin 1990, l'ancien Parti communiste, devenu le Parti social, garde la majorité. Puis, en novembre, c'est l'Union des forces démocratiques qui l'emporte de justesse.

Les démocraties dites populaires ont ainsi, l'une après l'autre, disparu. L'URSS a perdu ses satellites, c'est-à-dire le glacis défensif qu'elle avait constitué à la fin de la Seconde Guerre mondiale sur ses frontières occidentales. Le pacte de Varsovie ne sert plus à rien. Il est officiellement dissous en février 1991. Le CAEM, lui-même, qui devait resserrer les liens entre les économies des pays socialistes, sombre, le 28 juin 1991, dans les oubliettes de l'histoire. Ce qui a pour conséquence d'interrompre l'aide

de l'URSS aux États satellites, donc d'accroître le chômage dans la zone de l'ex-CAEM.

La guerre en Afghanistan

Les difficultés de Gorbatchev débordent largement le cadre de l'Europe. Lorsqu'il accède au pouvoir suprême, il lui appartient de trouver une solution à l'engagement soviétique en Afghanistan. La guerre est très impopulaire dans toute l'Union soviétique. Elle fait des morts et des blessés, traîne en longueur au point qu'elle a perdu sa signification, ressemble à un bourbier dont l'Armée rouge ne parviendrait pas à sortir. Les résistants afghans, intégristes musulmans ou non, souvent aidés par les États-Unis qui leur fournissent des matériels sophistiqués, mènent la vie dure aux soldats soviétiques et ne cessent pas d'affaiblir le régime de Moscou. Enfin, auprès du Tiers Monde, les troupes de Moscou, incapables de remporter la victoire, ont perdu beaucoup de leur prestige.

En mai 1988, le retrait de l'Armée rouge commence. Il est achevé en février 1989, après que Gorbatchev a obtenu des Américains qu'ils mettent fin à leurs livraisons d'armes aux moudjahidines. Ce n'est pas la fin de la guerre civile en Afghanistan ; loin de là.

Le camp des réformateurs

Les conditions sont réunies, sans qu'on en prenne vraiment conscience, pour que l'Union soviétique implose. D'autant plus que la lutte au sommet de l'État a commencé depuis plusieurs années. Dès 1987, Gorbatchev affronte de fortes résistances au sein du Politburo. Face aux conservateurs, les réformateurs réunissent leurs forces derrière Boris Eltsine, membre suppléant du Politburo, chef du Parti à Moscou. Eltsine a d'abord bénéficié de la protection de Gorbatchev, puis il rompt avec son protecteur, après avoir critiqué l'extrême lenteur des réformes. Sa popularité à Moscou ne fait que croître. C'est lui qui conduit le mouvement pour la suppression des magasins spéciaux, bien fournis, réservés aux apparatchiks, où l'on ne fait pas la queue, ainsi que de leurs divers privilèges (datchas, hôpitaux, restaurants, lieux de vacances). Eltsine visite les usines, note les revendications des ouvriers, pense de plus en plus en Russe, de moins en moins en communiste.

Sa notoriété, pourtant, ne franchit pas les frontières soviétiques, au point qu'en 1991, le président de la République française ne le reçoit pas

officiellement et un député socialiste à l'Assemblée européenne de Strasbourg profère des insultes à son encontre. Il n'empêche que Gorbatchev perd du terrain. Ses réformes passent mal ou ne passent pas, ce qui renforce le camp des réformateurs. En 1990, il est contraint de renoncer au rôle dirigeant du PCUS, d'accepter le pluralisme des partis, de réhabiliter les victimes du stalinisme et de reconnaître la responsabilité de l'Union soviétique dans l'assassinat des officiers polonais à Katyn en 1940.

Le 29 mai 1990, le Parlement de Russie, librement élu, porte Eltsine à la présidence de la République russe. Le 12 juin 1991, une élection libre, secrète et multipartite, se déroule dans une Russie qui regroupe 150 millions d'habitants, sur les 280 millions de l'Union tout entière. Eltsine recueille 57,3 % des suffrages. Les réformateurs triomphent. Leningrad redevient Saint-Petersbourg. Les partis perdent le droit de mener leurs activités sur les lieux de travail. Le 16 août, les conservateurs tentent un coup d'État contre Gorbatchev. Un Comité d'État pour faire face à l'urgence, composé de huit personnes, s'empare du pouvoir. Les Occidentaux, par exemple le président François Mitterrand, sont déconcertés et font bon accueil aux putschistes. Mais en trois jours, le putsch a échoué. Eltsine, plus populaire que jamais, monte sur un char, harangue les soldats, préconise la grève générale.

Gorbatchev n'a plus qu'à remercier son rival. Les conséquences sont immédiatement évidentes. La foule envahit la Loubianka, siège du KGB et démolit la statue de Félix Dzerjinski, le fondateur de la police politique. Partout, on déboulonne les statues de Marx et de Lénine. Le drapeau rouge-blanc-bleu remplace le drapeau rouge frappé de la faucille et du marteau. Gorbatchev démissionne le 25 décembre 1991.

L'éclatement de l'URSS

L'année 1991 n'est pas seulement celle de la démission de Gorbatchev. C'est l'éclatement de l'Union soviétique. En Transcaucasie, le conflit entre Arméniens et Azéris à propos du Haut-Karabagh a repris de plus belle. Gorbatchev ne parvient pas à rétablir le *statu quo*. L'incompétence des secouristes lors d'un terrible tremblement de terre (décembre 1988) et la brutalité de l'armée accroissent l'intensité du conflit. De grandes manifestations agitent également la Géorgie.

Les pays baltes ont été annexés de force d'abord en 1939-1940, puis en 1944. Leur niveau de vie est toujours resté supérieur à celui de la moyenne soviétique. Le sentiment national y est vivace. Il sous-tend des revendications économiques et politiques. En Estonie, par exemple, les étudiants provoquent dès 1980 une agitation qui prend de l'ampleur en 1987. Quelques mois plus tard, naît le Parti de l'indépendance nationale estonienne, avec un drapeau bleu-noir-blanc hissé dans Tallinn, la capitale. Le Soviet suprême d'Estonie adopte le 16 novembre 1988 des amendements constitutionnels déclarant que les lois fédérales de l'URSS ne seraient appliquées en Estonie qu'une fois enregistrées par le Soviet suprême estonien. Moscou rejette cette disposition. Les deux autres républiques baltes, la Lettonie et la Lituanie, sont à leur tour gagnées par un mouvement indépendantiste. Au point que le parlement lituanien proclame l'indépendance de la république le 11 mars 1990, rapidement suivi par l'Estonie et la Lettonie. Des unités spéciales de l'Union soviétique tentent de rétablir l'ordre. En vain. Gorbatchev doit même les désavouer.

De l'Ukraine à l'Ouzbékistan, de l'Arménie au Kazakhstan, les républiques se séparent de l'URSS. À la fin de l'année 1991, 13 sur 15 ont quitté la fédération. Sans doute Boris Eltsine est-il parvenu à mettre sur pied, le 21 décembre, une Communauté des États indépendants (CEI) qui regroupe la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et huit autres républiques. Mais il faut bien reconnaître que le départ de Gorbatchev symbolise, sans doute aucun, la fin de l'Union soviétique.

I. La puissance russe

La Russie hérite pour l'essentiel de la puissance soviétique. Elle est l'État successeur, qui détient la majeure partie des forces économiques, l'autorité politique et les moyens militaires de la défunte fédération. Eltsine règne en maître à Moscou et, tradition aidant, exerce une influence primordiale sur les autres républiques, même si elles sont nées d'un nationalisme vigoureux. À lui de proposer un projet qui concrétise la domination russe et attire, dans une alliance régénérée, les associés d'hier. C'est à ce prix que la Russie continuera de tenir son rang dans le monde et pourra éventuellement sauvegarder sa superpuissance.

Une décennie après le grand chambardement des années 1989-1991, il ne semble pas que la Russie d'Eltsine soit parvenue à atteindre ses

objectifs. A-t-elle manqué de moyens ? Certainement pas. Elle a disposé d'une armée redoutable, de moins en moins redoutée à mesure que le temps passe, d'une économie qui recourt aux solutions du capitalisme et sombre dans l'inefficacité, d'un régime politique dont le moins qu'on puisse dire est qu'il repose sur les principes démocratiques et applique des méthodes autoritaires, arbitraires, voire maffieuses. *Le Monde* a bien raison d'intituler l'un de ses Dossiers & Documents ¹ « La Russie est mal partie ». Dans ces conditions, la Russie pourrait-elle élaborer et suivre une politique étrangère qui soit conforme à sa puissance ?

A. Les forces armées

Les apports de l'Armée rouge

Peut-être a-t-on oublié, dans les années quatre-vingt-dix, la terreur qu'inspirait l'Armée rouge. Elle disposait d'un extraordinaire arsenal nucléaire et, de ce point de vue, rivalisait avec les forces militaires des États-Unis. Elle stationnait en République démocratique allemande et dans la plupart des États satellites, à quelques heures des frontières de l'Europe occidentale. La marine sillonnait les mers et les océans, aussi bien l'océan Indien que le Pacifique, l'Atlantique ou la Méditerranée. L'aviation pouvait intervenir là où elle avait reçu l'ordre de le faire quand elle le voulait. Et pendant dix ans, les soldats soviétiques ont tenté de conforter le régime communiste de Kaboul, tandis que des instructeurs conseillaient les états-majors au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie, à Cuba.

Les faiblesses ajoutées

En 1992, l'Armée rouge a plié bagage. Elle quitte l'Afghanistan, avec le sentiment, que les faits justifient, qu'elle a perdu la guerre. Elle abandonne ses positions en Europe centrale et orientale, puisque l'une des toutes premières revendications des États anciennement satellites vise à recouvrer leur totale indépendance. Elle doit même renoncer à rétablir dans les pays baltes l'autorité du pouvoir central. Elle ne peut que constater la détérioration de la situation politique dans le Caucase, voire en Asie

1. *Le Monde*, Dossiers & Documents, n° 275, avril 1999.

centrale. Ce terrible bilan est encore assombri par la fin annoncée de l'URSS.

Dans d'autres pays, l'armée aurait essayé d'intervenir sur le plan politique. Elle aurait éprouvé la tentation du coup d'État pour maintenir l'unité nationale, défendre les intérêts de la nation, prendre la place des politiques. De jeunes officiers ont songé à dépasser leur rôle militaire. Ce fut le cas, en particulier, d'Alexandre Lebed ou d'Alexandre Routskoï, au sortir de la guerre d'Afghanistan. Mais il faut bien reconnaître que, dans l'ensemble, l'armée est restée soumise au pouvoir civil. Les putschistes d'août 1991 ont éprouvé une profonde déception, lorsqu'ils ont lancé un appel à l'armée. À quelques exceptions près, les officiers ne viennent pas au secours de « la patrie en danger ». L'Union soviétique disparaît-elle ? Ils n'interviennent pas davantage et ne cherchent pas l'homme providentiel qui pourrait succéder à Gorbatchev. Ils acceptent la solution que propose Eltsine. La CEI maintiendra « un espace militaro-stratégique commun ». Les forces nucléaires et les principales forces stratégiques obéiront à un commandement unifié. Les États membres de la CEI consolideront leurs budgets pour financer les forces stratégiques et les forces conventionnelles.

Trois semaines plus tard, c'est le principe de l'indépendance qui prévaut dans chacune des républiques. Des arrangements bilatéraux délimiteront, tant bien que mal, les domaines de compétence. Bref, l'armée revient à sa neutralité politique. Elle ne relève ni de Gorbatchev ni d'Eltsine. Elle appartient au peuple et défend la patrie. Reste que les changements politiques suscitent le malaise, un mécontentement profond et, en fin de compte, la démoralisation des soldats et de leurs officiers. L'armée regrette la disparition d'un État unitaire, souffre des conditions matérielles qui sont offertes à ceux qui rentrent de l'étranger, proteste contre les soldes insuffisantes et souvent versées avec d'insupportables retards. Elle soutient Eltsine en 1993 dans son conflit avec la Douma, à contre-cœur, après avoir exprimé de fortes réticences.

La démoralisation revêt des formes diverses. Tout est à vendre. C'est une nécessité de la vie quotidienne, ne fût-ce que pour compenser l'abaissement relatif ou le paiement fortement différé des soldes. Le marché noir des matériels frappait l'étranger qui parcourait les rues de Prague en 1990 et déambulait devant des étalages de casquettes, d'insignes, de vêtements qu'avaient abandonnés, à n'importe quel prix, les

occupants. Il va de soi que le trafic prend d'autres proportions, lorsqu'il s'agit d'armes de poing, d'armes de guerre, de munitions en tous genres que des marchands sans scrupules acheminent à l'étranger, là où la demande est forte. À cela s'ajoutent les ventes d'armes du gouvernement russe. Elles ont atteint en 1995 le niveau de celles de la France. Elles servent à équilibrer la balance commerciale beaucoup plus qu'à conforter une ligne politique. La Turquie, le Pakistan, le Sri Lanka achètent des hélicoptères ; les émirats du Golfe, des véhicules blindés ; la Colombie, la Malaisie, les Philippines, des avions ; la Corée du Sud, des systèmes sol-air. La moitié des ventes officielles vont à la Chine et à l'Inde, des clients traditionnels qui acquièrent des destroyers, des avions de combat, des missiles.

La stratégie

Le marché, clandestin ou non, est actif, d'autant plus que la Russie n'a pas encore définitivement choisi sa stratégie militaire. Doit-elle renoncer à son arsenal nucléaire, sous prétexte qu'elle ne peut pas le moderniser et qu'elle n'est plus la superpuissance dont les intérêts couvrent la planète entière ? Doit-elle, au contraire, comme le souhaite la doctrine de 1993, compenser sa faiblesse conventionnelle par une force nucléaire ? Dans les deux cas, il y a et il y aura de quoi vendre, même si la politique affichée vise à détruire les produits fissiles, à lutter contre la prolifération et à réduire le stock des armes de destruction massive.

La Russie dépense pour ses forces militaires 10 % seulement du budget de la défense aux États-Unis. Qui pourrait dès lors s'étonner que les bases des sous-marins nucléaires souffrent des coupures de courant électrique, que les soldats attendent des mois et des mois avant de toucher leur solde, qu'ils soient logés dans des taudis, que la coordination entre les services soit d'une inefficacité attristante, que les unités ne puissent qu'exceptionnellement se livrer à des exercices, que la nourriture, servie aux militaires, soit de mauvaise qualité ? Au niveau des officiers supérieurs, le bilan ne donne pas plus de signes encourageants. Eux aussi sont les victimes d'un budget trop faible, en diminution sensible par rapport aux dernières années de l'Union soviétique. En outre, ils sont ballottés d'une réforme à l'autre, d'un projet stratégique à l'autre.

Un exemple suffira à montrer la confusion des esprits. Russes et Américains ont signé les accords START II qui prévoient le démantèle-

ent des arsenaux nucléaires. Mais la doctrine de 1993 revient sur la promesse de ne pas faire usage en premier de l'arme nucléaire. Pourquoi ? Parce que les forces classiques pourraient bien ne pas contenir l'adversaire. Il faudrait donc recourir au nucléaire pour éviter que le conflit ne dégénère en un conflit planétaire et catastrophique. Ce seraient des échanges gradués, des tirs isolés, des frappes précisément ciblées sur des objectifs importants. Au fait, qui serait l'adversaire ? Les Russes songent moins aux Américains qu'aux Chinois, qu'à leurs voisins d'Asie centrale. Pour le moment, les troupes soviétiques sont engagées dans les guerres du Caucase, dont les caractéristiques ne répondent pas aux critères de la doctrine de 1993. Et leur démoralisation continue, dans la mesure où elles rencontrent difficultés, échecs et incertitudes.

L'économie, elle aussi, manifeste ses faiblesses

Entrée manquée dans l'économie de marché

Il n'y a rien de surprenant de la part d'une Russie, peuplée de 150 millions d'habitants, avec un sol et un sous-sol qui suscitent bien des envies, une industrialisation à laquelle le régime soviétique a donné la priorité depuis les années vingt. Gorbatchev n'a pas réussi à moderniser l'URSS, en particulier son économie. Eltsine a choisi la voie de l'économie de marché pour faire entrer son pays dans le club des pays les plus riches de la planète. Il n'a pas fait mieux que son prédécesseur.

On peut commencer par relever les signes éclatants de l'échec. De 1991 à 1999, la croissance du PIB est chaque année négative, sauf en 1997. Elle passe de - 5 % à - 14,5 % en 1991-1992 ; de - 8,7 % à - 12,6 % dans les deux années suivantes. Elle stagne à - 8,3 % en 1999. Quant à l'inflation, elle avait atteint jusqu'à 2 508 % en 1992, puis a baissé régulièrement et remonté à 84,4 % en 1998, l'année de la crise financière. Elle retombe en 1999 à 11 %. Le taux de change officiel n'a qu'une signification symbolique. Il fallait près de 6 roubles pour acheter un dollar au début de l'année 1998, près de 21 roubles à la fin de l'année.

Les désordres

La vie quotidienne subit les effets de la débandade. Les salaires ne sont pas versés. La plupart des usines manquent de matières premières qui leur permettraient de fonctionner. Le troc devient une pratique courante

et obligatoire pour survivre. Un analyste russe voit dans son pays « l'île des épaves industrielles ». Pas d'amélioration possible, assurent les experts, avant 2010. Les explications ne manquent pas. Le gouvernement de Boris Eltsine a choisi brutalement la voie du capitalisme. Prix et échanges ont été libérés. Les privatisations ont démantelé le système en vigueur pendant des décennies. La stabilisation financière est devenue l'alpha et l'oméga, recommandée par le Fonds monétaire international qui, de 1992 à nos jours, a versé des milliards de dollars.

Les résultats laissent pour le moins à désirer. En 1975, l'URSS disposait d'un PNB par habitant qui équivalait à 42 % de celui des États-Unis. Au moment où Gorbatchev abandonne le pouvoir, la proportion est tombée à 33 %. En 1996, elle est à peine de 20 %. Est-on allé trop vite et trop fort ? Faut-il un peu de patience ? C'est ce qu'affirme Egor Gaïdar, l'un des principaux artisans de la réforme libérale : « Le problème global de la Russie consiste à relever le défi du temps, à entrer au nombre des puissances modernes. [...] C'est la difficulté véritablement historique qu'ont tenté de résoudre tous les réformateurs, grands et petits, sanguinaires et pacifiques, Pierre et Lénine, Alexandre II et Stolypine, Speranski et Witte, Staline et Gorbatchev. » Une autre explication semble plus significative. « De façon générale, écrit Georges Sokoloff dans *Politique étrangère*¹, on peut dire que les détenteurs de capitaux ont systématiquement préféré le placement à l'investissement ». L'exploitation des filons et des rentes de situation, l'attrance pour des coups qui rapportent gros dans l'immédiat même s'ils nécessitent de violer la loi, la place grandissante des mafias de toutes origines et dans tous les domaines, la corruption des autorités politiques, le détournement de fonds publics, russes et étrangers, voilà qui a privé l'économie russe de ses forces vitales.

Le pétrole et le gaz

L'état du secteur énergétique illustre l'évolution de l'économie russe. Pétrole et gaz constituent aujourd'hui le pilier de la croissance. Qui préside aux destinées de Gazprom, avec son monopole du gaz naturel et 32 % des réserves mondiales, tient une place primordiale dans la société russe. Mais s'agissant du pétrole, l'émiettement des compagnies prévaut

1. Voir n° 4, 1997, p. 519.

sur la concentration. Loukoïl domine avec 53,7 % de la production. Suivent Ioukos, Sourgoutneftegaz, Sidanko, TNK, Rossneft, Slavneft, etc. Ce qui favorise l'éventuelle entrée des capitaux étrangers. De fait, les investissements productifs restent insuffisants. Ils ont même chuté de 60 % depuis 1989. La modernisation de l'exploitation est urgente. Sinon, le déclin s'accroîtra. Or, c'est l'inverse que l'on constate. Bien qu'elle soit impossible, l'évaluation des capitaux qui ont fui à l'étranger se situe aux environs de 400 milliards de dollars pour la période de 1990 à 1995. Des secteurs d'activité continuent de progresser, comme les industries spatiales, la production d'armements, la chimie et surtout les banques. Des empires financiers surgissent, sous la protection des milices privées, au contact permanent avec les milieux politiques, prêts à toutes les combines pour accroître leurs profits, en relations constantes avec l'étranger pour mieux dissimuler leurs placements dans des paradis fiscaux. Ce n'est certainement pas l'état de l'économie qui conserve à la Russie son statut de superpuissance.

C. Les cahots de la démocratie

Le régime présidentiel

À première vue, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Boris Eltsine incarne la démocratie. Élu en mai 1990 à la présidence du parlement russe, le 12 juin 1991 à la présidence de la Fédération de Russie, il a fait adopter une nouvelle constitution en décembre 1993 et s'est tout naturellement représenté aux suffrages de ses concitoyens qui lui ont renouvelé leur confiance le 3 juillet 1996. L'élection présidentielle de mars 2000 a porté au pouvoir Vladimir Poutine. En parallèle, les 450 députés de la Douma siègent à la Maison-Blanche, exercent le pouvoir législatif en collaboration avec les 178 sénateurs du Conseil de la Fédération. Le parlement offre aux forces politiques un lieu de rencontres et de débats. De mars 1989 à décembre 1993, les Russes ont voté dans cinq consultations électorales et donné leur avis sur deux référendums.

Ces changements revêtent une importance capitale. Ils confirment la rupture définitive avec la période marxiste-léniniste. Le parti communiste détient encore droit de cité, envoie des députés à la Douma et joue un rôle capital dans la vie politique. Mais il n'est plus le maître absolu, loin de là ; sa force politique correspond à un cinquième du corps électoral. La

confusion entre les autorités publiques et la hiérarchie du parti a cessé. Tout au plus, peut-on noter que les élites dirigeantes sont issues, à quelques exceptions près, des élites d'hier, qu'Eltsine lui-même a longtemps été l'un des responsables du Parti et doit la première partie de sa carrière à la protection de Gorbatchev. Situation inévitable, compte tenu de la chute brutale de l'Union soviétique et des délais nécessaires pour faire émerger de nouvelles élites. À l'autre extrémité de l'échiquier, les ultranationalistes de Vladimir Jirinovski ont de quoi effrayer. Ils réveillent les vieux démons de la Russie, son hostilité à l'Occident, son antisémitisme, ses revendications territoriales et un goût inquiétant pour les aventures belliqueuses. Reste Alexandre Lebed, général prestigieux, populaire, artisan du rétablissement de la paix en Tchétchénie en 1996, élu au poste de gouverneur de la Sibérie. Il rejette le communisme, le nationalisme exacerbé et les positions médianes d'Eltsine. Mais que souhaite-t-il exactement ? Où conduirait-il son pays, s'il était porté à la présidence ? Comment le situer ?

Autant de raisons qui expliquent qu'Eltsine bénéficie de l'appui des dirigeants occidentaux, particulièrement américains. De lui dépend, dans les années quatre-vingt-dix, la survie de la démocratie naissante. Eltsine n'a pas manqué d'insister sur ce thème pour conforter ses appuis à l'étranger. De lui dépend encore l'évolution de l'économie russe vers l'économie de marché, ce qui rassure d'une certaine manière les éventuels investisseurs, les marchands de pétrole et les clients qui continuent de commercer avec la Russie. De lui, enfin, dépend la politique étrangère d'une puissance nucléaire, dotée par ailleurs de forces conventionnelles qui pourraient faire peur, perdre toute prudence et entraîner la planète dans une guerre mondiale. Eltsine réunit les qualités, que l'on attend du premier président élu de la République de Russie. Il a, pourtant, beaucoup déçu ses concitoyens tout comme ses partenaires étrangers.

Le président dispose de pouvoirs autrement plus étendus que ceux du président français ou du président américain. Il peut dissoudre la Douma, en particulier si elle refuse par trois fois de voter l'investiture d'un nouveau Premier ministre. Le gouvernement n'est nullement responsable devant l'assemblée législative, ce qui revient à souligner qu'un changement de majorité parlementaire n'entraîne pas automatiquement un changement de gouvernement. Le président s'entoure d'une administration considérable qui accapare les prérogatives des uns et des autres,

çoit les informations essentielles et peut, sans concurrence, préparer les décisions. Or, s'il s'agit par exemple du Conseil de sécurité ou du Conseil de défense, les membres sont nommés et renvoyés par le président. Quant au pouvoir judiciaire, il existe, mais ne possède pas les moyens de manifester son indépendance.

La Douma ne tient pas le rôle d'un contre-pouvoir ou d'un garde-bou. Les communistes et leurs alliés occupent 157 sièges sur 450 dans l'assemblée élue en 1995. Jirinovski réunit derrière lui 55 députés et, en dépit de propos extrémistes et d'un comportement imprévisible, a soutenu Eltsine dans la législature précédente. Les partis du centre, qui appellent à la réforme, rassemblent 112 sièges ; le reste va à des formations mineures, divisées, donc peu influentes. Si la Douma décide de prendre une attitude hostile à la présidence, elle court le risque de la dissolution ou, comme on l'a vu en 1993, d'une répression brutale qu'exerce l'armée aux ordres du président.

Les groupes de pression

Tout conduit à la conclusion que le maître du jeu a pour nom Boris Eltsine et qu'il n'est nullement exagéré d'en faire le nouveau Tsar qui règne sans partage. Voire... Au milieu des années quatre-vingt-dix, Eltsine est frappé par la maladie. Si l'on sait qu'il a subi des opérations cardiologiques, si l'on connaît ses faiblesses pour la vodka, on ne peut pas en dire davantage sur la nature de ses faiblesses physiques. Toutefois, faiblesses physiques et morales suffisent à expliquer que ses capacités à gouverner ont beaucoup diminué, sauf à atteindre, de temps à autre, le niveau zéro. Ce qui consolide le poids de l'entourage. « La famille », comme on désigne cet entourage, rassemble des conseillers, occultes ou non, permanents ou temporaires, intéressés ou non, qui forment le groupe des « oligarques ». L'ancien chef de la garde présidentielle résume en peu de mots l'atmosphère avec cette citation de Talleyrand : « Les peuples seraient bien effrayés de savoir quelles petites gens les gouvernent. » Eltsine lui-même déclare en 1995 à propos des hommes d'affaires : « Avec tout ce que nous leur avons donné, pourquoi cherchent-ils encore à se faufiler partout ? Ne risquent-ils pas de perdre ce qu'ils croient avoir gagné ? »

C'est peu de dire qu'Eltsine s'entoure de quelques Raspoutine, qui tentent d'emplir leurs coffres-forts et y parviennent presque toujours. Le pouvoir présidentiel se métamorphose en un pouvoir mafieux, d'autant

que d'étranges révélations font surgir le doute sur l'honnêteté du président lui-même et de ses filles. L'infiltration prend des proportions inouïes. À l'automne de 1999, le ministre de l'Intérieur révèle que « des représentants du monde criminel s'infiltrèrent dans les organes et les structures du pouvoir d'État, contrôlant *de facto* des domaines entiers de l'administration territoriale de la Russie et de larges secteurs de son économie ». Une observation que confirme le responsable de la lutte contre la criminalité : « Les mafias russes contrôlent 40 000 sociétés et 550 banques, dont les dix plus importantes ». Les réseaux, politiques, amicaux, clandestins, comptent plus que les convictions ou les fonctions officielles. L'État russe n'a pas encore vu le jour. Il faudra attendre longtemps encore, surtout si les fonctionnaires continuent de survivre sans salaires régulièrement versés, sans missions clairement définies, sans modèles nettement identifiés.

Le retour au mythe de la superpuissance ?

La démocratie cahote. Ce qui n'est pas pour surprendre, compte tenu de la longue domination du marxisme-léninisme, de la dictature du prolétariat et de la toute-puissance, pendant trois quarts de siècle, du parti communiste. Du coup, les conditions ne sont pas favorables à des décisions mûries, nécessaires à l'intérêt général, durables. Passons sur le comportement parfois erratique du président lui-même, si erratique qu'un psychiatre russe croit déceler les symptômes de la maladie d'Alzheimer. Les anecdotes se multiplient sur « les absences » d'Eltsine, sur ses propos parfois délirants, sur des comportements incompréhensibles.

Les décisions politiques plongent les observateurs dans la perplexité. En 1992, Egor Gaïdar exerce les fonctions de Premier ministre. Il libéralise les prix, ouvre les frontières, privatise, fait accéder le rouble à la convertibilité. En décembre, le voilà limogé. Victor Tchernomyrdine, l'ancien président-directeur général de Gazprom, lui succède et maintient Gaïdar à ses côtés jusqu'en janvier 1994. Consolidation de l'évolution libérale ? Oui, dans une certaine mesure, mais les libéraux quittent le gouvernement les uns après les autres. En mars 1998, c'est Sergueï Kirienko, un tout jeune technocrate, qui devient Premier ministre. Ce qui rassure le FMI, puisqu'en juillet l'organisation internationale accorde un prêt de 22,6 milliards de dollars. Pourtant, la crise financière frappe la Russie et la

évaluation du rouble devient inévitable. Le 24 août, Eltsine renvoie Irienko et rappelle Tchernomyrdine, dont la Douma ne veut pas. C'est tour d'Evgueni Primakov qui tente sa chance. Une année plus tard, il doit partir, au profit de Sergueï Stepachine d'abord, de Vladimir Poutine ensuite dont le Kremlin annonce qu'il sera candidat à la présidence en l'an 2000 et dont la cote de popularité, si l'on en croit les sondages, ne dépasse pas les 2 %. Comprenne qui pourra.

Faut-il conclure que la Russie n'est pas gouvernée ? Que ce sont des dirigeants non élus qui font, à Moscou et ailleurs, la pluie et le beau temps ? Que le pouvoir glisse vers des assemblées comme la Douma ou le Conseil de la Fédération ? Mutation, atomisation, paralysie... Les premiers pas de la démocratie russe sont hésitants. Boris Eltsine, surtout à la fin de son deuxième mandat présidentiel, ne contribue pas à les rendre plus assurés.

II. Les grandes orientations de la politique étrangère

La Russie vit dans le paradoxe. Son armée est démoralisée. Elle ne peut plus tenir le rôle qui fut le sien au temps de la guerre froide. Si elle dispose encore de moyens redoutables, elle a cessé de faire peur en dehors de ses frontières. Son économie bringuebale, avec des secteurs actifs et des secteurs déclinants, parfois moribonds. Son état politique suscite l'étonnement, les lamentations ou la colère. En un mot, elle ne saurait revendiquer le statut de superpuissance. Mais son arsenal nucléaire et le chantage qu'il engendre dans le reste du monde, ses immensités qui donnent à la Russie plus de trente fois l'espace géographique de la France, son histoire récente et lointaine font de ce pays un État qui compte, qui continue de séduire parmi les membres permanents du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies et participe aux réunions du G7 au point qu'on parle maintenant du G8.

A. La CEI

La naissance

Et pourtant, les Russes ont perdu leur empire. Des pays baltes à la Moldavie, de la Géorgie au Tadjikistan, ce sont des États indépendants, franchement distincts de l'ancienne Union soviétique qui réclament la

définition d'une nouvelle politique étrangère. Dans le même temps, ces États tentent, chacun à sa manière, d'assurer leur sécurité en nouant des liens avec l'Europe occidentale et surtout les États-Unis. Plusieurs d'entre eux ont fait la guerre à la Russie ou s'opposent brutalement à elle. Au lieu d'être à l'abri derrière un glacis défensif, l'héritière de l'URSS est entourée par une zone d'instabilité, dans laquelle elle est contrainte d'intervenir. Et là-bas, en Asie centrale et orientale, la Chine observe, intrigue, avance ses pions.

Les Russes retrouvent leur mentalité d'assiégés. Ils ne manquent pas d'accuser les uns et les autres, comme s'ils subissaient les menaces plus graves. Ils supportent d'autant moins la géopolitique d'aujourd'hui, qu'ils conservent la conviction d'être une grande puissance, de défendre des intérêts planétaires, d'avoir leur mot à dire un peu partout dans le monde. Ils ont cessé de défendre et de propager un modèle différent de société. Ils ne prêchent plus une idéologie messianique. La fédération russe, elle-même composée de 89 sujets, pourrait implorer à la manière de l'Union soviétique. Peu importe ! La Russie veut tenir sa place, au premier rang, dans le concert des nations.

Avant même que l'URSS ne disparaisse, la Communauté des États slaves naît le 8 décembre 1991. Elle réunit d'abord trois républiques, la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine. Elle s'élargit peu après, le 21 décembre, en une Communauté des États indépendants (CEI) avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie et les cinq républiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan, Kirghizstan). La Géorgie rejoint l'ensemble en octobre 1993.

Le fonctionnement

La CEI a mis sur pied des organismes communs : le Conseil des chefs d'État, le Conseil des chefs de gouvernement, l'Assemblée interparlementaire, le Comité exécutif et le Comité consultatif de coordination pour les questions économiques, le Comité économique interétatique pour les problèmes de transports, de communications et d'énergie, le Comité monétaire, et pour traiter des conflits la Cour économique.

La CEI n'est pas une coquille vide. Elle a obtenu des résultats. À Minsk, le 30 décembre 1991, les 11 États membres signent un accord qui établit le commandement unique des forces stratégiques. C'est la Russie qui, dans ce cadre, dispose du pouvoir de décider de l'usage de l'arme

cléaire. À Tachkent, le 15 mai 1992, Russie, Arménie, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan et Tadjikistan signent un traité de sécurité collective. Une convention de défense commune date de la réunion de Moscou le 19 juillet 1994. Sept États sur douze élaborent et acceptent, le 21 mai 1995, le traité sur la défense commune des frontières de la CEI. Depuis 1994, l'ONU reconnaît à la CEI le statut d'observateur en tant qu'organisation régionale.

Les moyens d'action

Il ne faut pas s'y tromper. La CEI est « une association volontaire d'États indépendants et souverains, sujets de droit international ». Dans cette définition, les adjectifs sont beaucoup plus significatifs que les substantifs. Suivant le *Journal de presse* qu'a constitué Claire Mouradian (« Problèmes politiques et sociaux », *La Documentation française*, n° 760, 12 janvier 1996), trois interprétations sont possibles. La première fait de la CEI une structure de coordination régionale. L'URSS morte et enterrée, les États successeurs souhaitent conserver des liens naturels et historiques. Ils ne sauraient affronter seuls l'épreuve de l'indépendance, qu'il s'agisse de leur économie ou de leur défense. Peut-être aussi les partenaires de la Russie doutent-ils un retour de flamme de l'impérialisme et souhaitent-ils s'en garantir par un traité de sécurité collective. Quant à la Russie, elle sait que ses minorités russes vivent sur le territoire de ses partenaires et qu'il faut les protéger, qu'une zone-tampon est nécessaire et qu'il vaut mieux qu'elle soit constituée d'États indépendants et stratégiquement situés, en fin de compte, la CEI modernise la notion d'empire, donc permet à la Russie de tenir un rôle primordial en Europe orientale, en Asie et dans le monde entier.

On pourrait donner une autre interprétation. La CEI viserait à faire contrepoids à l'OTAN, dont les Russes redoutent l'élargissement. À vrai dire, cette analyse repose sur des fondements incertains. La CEI a bien prévu une coordination militaire ; elle a confié à la Russie des responsabilités prééminentes dans le domaine nucléaire. Mais l'homogénéité des membres laisse à désirer. Leur état d'impréparation ne permet pas de penser qu'ils puissent montrer la même efficacité que l'OTAN. Enfin, c'est une dernière hypothèse. La CEI serait le noyau d'un rassemblement plus vaste, qui s'étendrait un jour jusqu'à la Chine, jusqu'à l'Iran, voire la Turquie. Une hypothèse audacieuse, dont la réalisation n'est pas pour

demain. Quoi qu'il en soit, la CEI est parvenue à fixer les frontières, à traiter tant bien que mal les revendications territoriales, à résoudre le problème des migrations, à créer des espaces économiques et à régler l'héritage militaire. Ce n'est pas le moindre de ses mérites.

B. Contre l'élargissement de l'OTAN

Très vite, dans l'histoire de la nouvelle Russie, une autre préoccupation prend la première place. En Occident, il est de plus en plus question d'élargir le périmètre de l'OTAN. À vrai dire, l'Union soviétique agonisait encore, lorsque le secrétaire d'État américain, James Baker, évoquait, en 1989 à Berlin, la nécessité de mettre sur pied un nouveau système de sécurité qui irait « de Vancouver à Vladivostok ». Toutefois, le début réel de la réflexion vient d'une demande d'anciens États satellites qui souhaiteraient garantir et faire garantir leurs frontières contre un retour possible des ambitions impériales de la Russie.

Les dirigeants russes sont partagés. Des libéraux, comme Egor Gaïdar, n'émettent pas d'objections insurmontables. Ils acceptent ce qu'ils considèrent comme inévitable, puisque ce serait le prix à payer pour que la Russie entre dans le camp occidental. D'autres font semblant d'observer qu'il faut dire oui haut et fort, lorsqu'on ne peut pas dire non. « On ne crache pas contre le vent. » Quant au général Lebed qui siège alors au Conseil de sécurité, il espère qu'en augmentant le nombre de ses membres, l'Alliance atlantique perdra de son homogénéité, donc de son efficacité.

La position conciliante n'est nullement partagée par les champions du nationalisme et les « conservateurs » communistes. Leurs arguments ne manquent pas de poids. Élargir l'OTAN, soutiennent-ils, c'est faire bon marché des concessions que l'URSS, puis la Russie ont faites. Les Russes ont accepté la dissolution du pacte de Varsovie. Leurs troupes ont quitté « les démocraties populaires » sans rechigner. Moscou a tendu la main aux Occidentaux, entrepris la réforme de ses structures économiques et emprunté le chemin de la démocratie. Ce sont des signes incontestables de bonne volonté, qui dissipent la menace à l'Est de l'Europe. La Russie n'est pas l'Union soviétique. Or, l'OTAN a été créée pour résister à une expansion éventuelle des Soviétiques. Si la menace a disparu, pourquoi faut-il que l'OTAN étende son domaine de compétences ?

Du point de vue stratégique, l'élargissement de l'OTAN suscite des questions. Les Américains du Nord et les Européens de l'Ouest sont-ils prêts à garantir la sécurité des pays qui faisaient partie de l'Empire soviétique ? Quel type de protection accorderont-ils aux États baltes, à la Pologne, à la République tchèque ou à la Hongrie ? Iront-ils jusqu'à engager des troupes au sol ou à recourir à l'arme nucléaire, dans le cas d'une agression russe et, en ce cas, courront-ils le risque d'une guerre nucléaire ? De plus, en abandonnant leurs stationnements en Europe centrale et orientale, les Russes ont perdu un espace stratégique qui devait renforcer leur potentiel défensif. Ils ont aussi détruit ou laissé derrière eux des installations, des systèmes complexes, des bases qui ont coûté cher et devront être reconstruits à l'intérieur des frontières de la Russie. L'extension de l'OTAN accroîtra les faiblesses de la défense russe, donc approfondira le fossé avec la défense de l'Occident. Autant dire que le déséquilibre nécessite que la doctrine d'emploi des armes nucléaires soit révisée et que soit affirmé par la Russie le droit de les utiliser en premier.

Deux autres arguments complètent l'arsenal rhétorique. L'OTAN ne peut intervenir dans les Balkans, c'est-à-dire en dehors de son périmètre habituel. Elle pourrait tout aussi bien intervenir en Russie ou dans les pays proches qui ne seraient pas placés sous le parapluie occidental. Quant au complexe militaro-industriel, il relève que si des États comme la Pologne ou la Hongrie font partie de l'OTAN, ils achèteront leurs matériels aux États-Unis ou bien en Europe occidentale. Ils cesseront d'être clients des industries d'armement russes, en un moment où la croissance économique tarde à arriver. Que restera-t-il à la Russie, réduite à vendre à ses clients insolubles comme Cuba ou le Viêtnam, privée des marchés riches et moins risqués ?

Ces arguments, les communistes et les nationalistes les répètent à satiété. Ils ne laissent pas indifférente l'opinion russe. Ils donnent à réfléchir aux stratèges, politiques et militaires, des États-Unis et d'Europe occidentale. Boris Eltsine et ses conseillers doivent les prendre en compte. Le Kremlin soutient dès lors une conception que résume en ces termes un périodique russe : « La perspective de l'élargissement de l'OTAN à l'Est et sa transformation en une force dominante militaire et politique en Europe créent la menace d'une nouvelle division du continent, particulièrement dangereuse en raison du maintien en Europe de groupements de troupes

de choc mobiles, d'armes nucléaires, et en l'absence de mécanismes multilatéraux efficaces de maintien de la paix ¹. »

Pour accroître sa force de conviction, la Russie peut agiter la menace d'une victoire électorale des adversaires d'Eltsine, refuser de ratifier le traité START II, renforcer sa coopération avec la Biélorussie dans le cadre de la solidarité entre les Slaves, adresser des sourires à la Chine, à l'Inde, aux États-voyous (les *Rogue States*, que Washington a mis à l'index, comme la Libye, l'Iran, la Syrie, Cuba, la Corée du Nord). Dans le même temps, la négociation continue. Elle aboutit à la signature, le 27 mai 1997, par la Russie et les seize États membres de l'OTAN, à « l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie ». Le 8 juillet, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque sont admises dans l'Alliance et feront désormais partie de l'OTAN.

L'Acte souligne à gros traits que les signataires prennent l'engagement de coopérer pour sauvegarder la paix. « Les États membres de l'OTAN réitèrent qu'ils n'ont aucune intention, aucun projet et aucune raison de déployer les armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres, et n'ont aucunement besoin de modifier un quelconque aspect du dispositif ou de la politique nucléaire de l'OTAN. [...] L'OTAN a décidé qu'elle n'a aucune intention, aucun projet ni aucune raison d'établir des dépôts d'armes nucléaires sur le territoire de ces membres, que ce soit par la construction de nouvelles installations de stockage nucléaire ou par l'adaptation d'anciennes installations de stockage nucléaire. » Ce qui ne fait qu'explicitier l'une des phrases du préambule : « La Russie et l'OTAN ne se considèrent pas comme des adversaires. »

L'Acte fondateur esquisse l'essor d'un monde multipolaire. Il y a plusieurs centres de décision, et chacun respecte l'autre ou les autres. De plus, la Russie n'est pas écartée des questions qui touchent à la défense de l'Europe. Elle est et demeure une grande puissance européenne. Dans la mesure où l'opposition à l'élargissement de l'OTAN comporte un aspect psychologique que les acteurs et les observateurs n'ont pas manqué de rappeler, la Russie devrait être satisfaite. En réalité, seuls les communistes et les nationalistes expriment leur mécontentement. Mais est-ce une

1. Cité dans *Politique étrangère*, n° 4, 1997, p. 549.

flexion sur la politique étrangère ou bien encore et toujours les suites de bataille de politique intérieure ?

Les complications du Caucase

Enchevêtrement des facteurs

Les problèmes du Caucase sont autrement plus compliqués. Ils menacent l'existence même de la Fédération de Russie. On oublie souvent que la Russie demeure une république fédérale, qui rassemble 89 « sujets », c'est-à-dire 21 républiques, 49 régions ou *oblast*, 6 territoires ou *kray*, 4 villes à statut fédéral (Moscou et Saint-Petersbourg), la région autonome du Birobidjan et 10 districts autonomes ou *okrug*. Il faut dire que 80 % de la population appartiennent à l'ethnie russe ; 15 % sont des non-Slaves, comme les Tatars, les Tchétchènes, les Bouriates, les Iakoutes, etc., soit au total 20 millions. Pendant la Seconde Guerre mondiale, on a déporté, c'est-à-dire transféré en d'autres lieux, des peuples entiers dont le patriotisme ou l'attachement au régime lui paraissait suspect, comme les Tatars, les Tchétchènes et leurs cousins ingouches, les Tcherkesses, les Balkars, les Karatchaïs. De retour sur leurs terres ancestrales, les victimes du stalinisme sont en droit de réclamer les terres qu'elles ont été dépossédées. Enfin, depuis le début des années quatre-vingts, le sentiment national a surgi ou ressurgi au sein des peuples non slaves. Cette tendance est encore renforcée par l'indépendance qu'ont conquise, à la mort de l'URSS, les républiques d'Asie centrale et de Transcaucasie (Azerbaïdjan, Arménie, Géorgie).

L'enchevêtrement des facteurs d'explication mérite réflexion. Le sentiment national repose, en partie, sur les convictions religieuses. L'islam, en particulier, suscite une forte volonté de sécession. Toutefois, des précautions sont nécessaires, si l'on veut affiner l'analyse. La Russie ne découvre pas soudainement la religion musulmane. L'islam a pénétré en Russie au X^e siècle, peut-être même avant le christianisme. Dans la région Oural-Volga, en Sibérie, il touche une quarantaine de nations et de tribus, qui ont maintenu leur culture malgré les persécutions de la police tsariste. Les musulmans de Moscou seraient aujourd'hui plus de 1 000 000, alors que, dix ans plus tôt, ils n'étaient que 250 000. Les musulmans de Russie et du Caucase parlent des langues différentes, appartiennent à des ethnies différentes et pratiquent, pour le plus grand nombre,

un islam sunnite de rite hanéfite comme en Turquie, ou bien plus rarement de rite chaféite comme au Daghestan qui, en outre, compte quelques communautés chiïtes. Le soufisme, enfin, anime les musulmans du Caucase, notamment en Tchétchénie. Un nouveau souffle traverse ces cultures, qu'on qualifie de wahabite, parce qu'il fut financé par l'Arabie saoudite.

La réislamisation, quelle qu'en soit la nature et quelles qu'en soient les origines, n'entraîne pas à tout coup l'hostilité à la Russie. Pour preuve, l'attitude du Tatarstan. Le 30 août 1990, il a proclamé sa « souveraineté » à l'intérieur de la Fédération de Russie. Quatre ans plus tard, entre Kazan et Moscou sont signés un traité bilatéral de délégation de compétences, puis des accords sectoriels pour assurer une bonne coopération. Les Russes du Tatarstan sont satisfaits, puisqu'une partie d'entre eux ont approuvé cette politique lors du référendum qui a suivi. La Tchétchénie, elle, n'a pas emprunté la même voie. Elle subit l'influence du soufisme des confréries et n'a pas tardé à renforcer ses liens avec les pays arabes. Le 1^{er} novembre 1991, avant que ne disparaisse l'Union soviétique, elle proclame son indépendance. Depuis lors, de guerre en trêve, de négociations en embuscades, le conflit avec la Russie ne s'arrête pas.

Les richesses en hydrocarbures constituent la deuxième explication. Un rapport rédigé par des sénateurs français en 1997 constate que « Les pays riverains de la mer Caspienne constitueront sans doute, dans les années à venir, la deuxième région exportatrice mondiale d'hydrocarbures après le Moyen-Orient. » Les gisements ont été peu exploités par l'Union soviétique qui a donné la priorité au développement de la Sibérie et préférerait privilégier la production agricole de la région. Il faut ajouter, pour l'Asie centrale, l'uranium, le tungstène, le manganèse, le fer, l'or, le cuivre, le plomb, le platine. On comprend pourquoi le rapport au Sénat a pour titre : « Le grand retour de l'Asie centrale » et pourquoi on évoque souvent « le grand jeu » que provoquent ces richesses.

La région suscite des convoitises. La Turquie manifeste sa présence sur le plan linguistique et culturel, sur le plan économique et politique. Les États-Unis considèrent l'Asie centrale comme une zone stratégique et assignent à leur action trois objectifs : consolider la stabilité régionale, implanter leur propre présence commerciale, puiser dans ce réservoir énergétique pour ne plus dépendre du seul golfe Persique. Les Européens de l'Ouest, en particulier l'Allemagne, bataillent pour gagner leur place au

bleil. L'Iran, Israël, la Chine ne restent pas indifférents. Il va de soi que la Russie s'efforce de maintenir son influence et d'avoir sa part du gâteau. Pour tous, l'enjeu est capital.

La concurrence porte sur deux points. Les compagnies pétrolières livrent un combat sans merci pour obtenir des contrats d'exploitation. Obtenir un État qui en affronte un autre peut être bénéfique, dans le cas où le protégé remporte la victoire et remerciera son protecteur avec de fructueux contrats. Financer un mouvement indépendantiste, lui procurer des armes, l'aider dans ses déplacements et dans sa propagande, voilà qui sert les mêmes intérêts si les indépendantistes finissent par prendre le pouvoir. D'ailleurs, plus l'État est faible, plus le protecteur parle haut et fort. La multiplication des structures politiques ne devrait pas limiter les pressions économiques, mais plutôt les renforcer. Ajoutons que bon nombre des dirigeants politiques d'aujourd'hui sont issus de la nomenklatura d'hier. Tantôt ils comprennent les avantages qu'ils tireront, pour eux et leurs concitoyens, des lois capitalistes du marché. Ils prennent le risque de provoquer, à plus ou moins longue échéance, des bouleversements sociaux et politiques. Tantôt ils préfèrent ne rien changer au carcan de l'économie étatiste, écartent les sociétés industrielles et commerciales de l'Ouest, tournent le dos à la croissance, préservent tant bien que mal l'ordre d'avant 1991 et un régime dictatorial.

Une fois le pétrole et le gaz extraits, encore faut-il les acheminer jusqu'à un port. Or, l'Asie centrale et les républiques du Caucase souffrent de leur éloignement des mers et des océans. La bataille entre les pétroliers est aussi celle du désenclavement. Quatre sorties sont possibles. La voie du Nord, c'est-à-dire la voie russe, tire le Kazakhstan et le Turkménistan de leur isolement. Mais elle repose sur de bonnes relations avec la Russie, et les relations sont souvent difficiles, hachées par la volonté russe de contrôler les réseaux et interrompues par le refus des Kazahks de payer leurs dettes. La voie de l'Ouest vaut surtout pour le Caucase. Elle débouche sur le port de Batoumi (Géorgie), ou sur le port de Novorossisk (Russie), l'un et l'autre sur la mer Noire. La branche nord traverse le Daghestan, puis la Tchétchénie. Il serait possible encore de relier Bakou et la Méditerranée par la Turquie. Il faudrait alors traverser le Kurdistan turc. La voie du Sud aurait pour destination les ports iraniens, mais peut-on faire confiance à l'Iran ? La voie de l'Est permettrait d'accéder à la mer d'Arabie ou à l'Inde, à condition de traverser le territoire de

l'Afghanistan et celui du Pakistan, ce qui suppose un accord avec les Talibans. Reste une solution extrême : les pétroles d'Asie centrale seraient acheminés jusqu'à la mer du Japon. Ce serait la renaissance de la mythique « route de la soie » du Moyen Âge.

Bref, si l'on ajoute à ce mélange détonant l'implantation et l'essor de mafias en tous genres, les rivalités entre les clans et leurs chefs, le commerce de la drogue qui rapporte gros, un autonomisme poussé jusqu'aux extrêmes, on comprend pourquoi la Russie suit de près les affaires du Caucase, tire des ficelles qui parfois déclenchent des bombes, éprouve l'impression que des États étrangers, que des sociétés industrielles encouragées par des capitales étrangères sapent son influence pour mieux implanter la leur. Ici, la concurrence, acharnée, quotidienne, ressemble à une nouvelle guerre froide, dans laquelle Russes et Américains continueraient de batailler, non plus pour des raisons idéologiques, mais pour conserver ou acquérir des profits considérables.

Or, pour les Russes, cette région est avant tout « l'étranger proche », ce qui signifie une zone d'intérêts prioritaire. Ils sont prêts à consentir d'immenses sacrifices pour la conserver dans leur sphère d'influence. Ils peuvent aussi, et l'ont montré à différentes reprises, jouer un rôle trouble qui revient à diviser pour régner, par exemple à armer dans la discrétion les adversaires de ceux qui manifestent des réticences à leur égard. Des membres de l'entourage de Boris Eltsine n'hésitent pas davantage à instrumentaliser les événements du Caucase pour satisfaire leurs propres ambitions politiques et leurs intérêts financiers.

Les guerres et les guérillas

Depuis l'éclatement de l'Union soviétique, guerres et guérillas se succèdent au Caucase, tantôt sur le territoire de la Fédération de Russie, c'est-à-dire sur le versant nord du Caucase, tantôt dans les républiques indépendantes de Transcaucasie. Il y eut d'abord l'affaire du Haut-Karabagh, une région peuplée de chrétiens arméniens, enclavée dans la république de l'Azerbaïdjan à majorité musulmane. Le conflit a commencé avant décembre 1991 et prend par la suite de l'ampleur. Les deux camps sont armés par les Russes, qui ont abandonné, en conséquence de l'accord du 31 mai 1992, les armements des forces ex-soviétiques. La république du Haut-Karabagh est proclamée le 6 janvier 1992. L'Arménie accorde en sous-main son soutien. Les Russes penchent pour les Armé-

iens, sans doute en souvenir de leur hostilité à toute influence turque, lamique ou turcophone. Les Arméniens l'emportent, chassent les Azéris qui formaient un cinquième de la population du Haut-Karabagh. L'Azerbaïdjan adhère le 23 septembre 1993 à la CEI, engage instructeurs et mercenaires étrangers, échoue dans sa reconquête et signe un cessez-le-leu le 12 mai 1994. L'Azerbaïdjan a perdu les 4 400 km² de l'enclave, plus 10 000 km² de son territoire, 20 000 morts, 50 000 blessés, mais il compte sur son dynamisme démographique, sur sa richesse en pétrole et sur l'appui des Occidentaux pour remonter la pente. Reste à négocier les conditions d'un retour à une paix durable. Les conversations avec l'Arménie traînent, d'autant que la Russie continue d'appuyer les Arméniens pour ne rien perdre de son influence sur le Caucase et contrôler les routes du pétrole.

En Géorgie, la confusion règne également. Les Géorgiens comptent pour 70 % de la population. L'accession à l'indépendance provoque des rivalités politiques, particulièrement violentes. Trois régions de cette république de 70 000 km² manifestent leur désir d'autonomie, voire d'indépendance. Les Abkhazes (2 % de la population), dont Soutoumi, le port sur la mer Noire, occupe une position stratégique, surtout lorsqu'il s'agit, une fois de plus, d'acheminer vers l'Ouest le pétrole de la Caspienne, les Ossètes du Sud (3 % de la population) qui aspirent à se réunir avec les Ossètes du Nord, eux-mêmes citoyens de la Fédération de Russie, les Adjares enfin tentent d'échapper à la domination des Géorgiens.

La Russie prête une attention constante à la Géorgie, ne fût-ce qu'en raison de sa position géographique. C'est un glacis stratégique du côté de la Turquie. La côte géorgienne de la mer Noire offre des avantages militaires, commerciaux et sert d'exutoire au pétrole de la mer Caspienne, voire de l'Asie centrale. Moscou vivifie les intrigues locales, au point qu'en 1993, le président géorgien, Édouard Chevardnadzé (qui fut le ministre des Affaires étrangères de Gorbatchev), accepte de faire entrer son pays dans la CEI. Il signe en mars 1995 un accord de défense avec la Russie. Ce qui n'entraîne pas le retour au calme. Les conflits politiques prennent un tour violent. Les séparatismes ne disparaissent pas. Le plus gros de la crise, toutefois, est surmonté.

Le dernier exemple n'a pas fini de figurer au premier plan de l'actualité. La Tchétchénie est une république de la Fédération de Russie. Elle occupe, elle aussi, une position géostratégique d'un intérêt primordial. En

1991, elle proclame son indépendance. Sans doute le sentiment national, appuyé sur le séparatisme islamique, fournit-il une explication, à moins qu'une fois encore, le pétrole reste le plus convaincant des facteurs d'explication. Toujours est-il qu'en 1994, une fois matée la rébellion de la Douma, Eltsine lance les troupes russes à la reconquête de la Tchétchénie. Pour Moscou, c'est un désastre. Les Russes ont détruit une grande partie des villes de la république, y compris Grozny, la capitale, mais ils y ont laissé au moins 60 000 morts, peut-être davantage. La guerre prend fin en 1996.

La Tchétchénie est indépendante de fait, non de droit. Elle ne reçoit aucun subside de la Russie. Elle devient le domaine réservé des petits chefs de guerre, des champions de l'enlèvement criminel et du rançonnement, des aventuriers de tout poil qui tirent parti des circonstances pour imposer leur loi et garnir leurs coffres-forts. Le conflit armé recommence en août 1999. Cette fois, le point de départ se trouve au Daghestan (50 000 km², 2 millions d'habitants répartis en une trentaine d'ethnies), où le chef tchétchène et islamiste, Chamil Bassaïev, espère créer les conditions d'une union avec la Tchétchénie. Les Russes réagissent sans ménagement et bombardent à la fois le Daghestan et la Tchétchénie. Pour Boris Eltsine, la crise constitue « une réelle menace à l'intégrité territoriale de la Russie ». Il entend jeter dans la bataille tout le poids de ses forces armées. Le climat délétère d'une fin de règne, les perspectives de la prochaine élection présidentielle, l'inaction, sinon l'indifférence des partenaires internationaux accentuent encore la féroce répression. La Tchétchénie est à feu et à sang. Grozny ressemble à un champ de ruines. Vladimir Poutine, le nouveau président de la Russie, remporte la victoire au printemps 2000. Nul ne sait si la victoire est définitive ou temporaire.

Les effets possibles

L'instabilité peut contaminer les territoires voisins, le Daghestan, l'Ingouchie, la république de Karatchaévo-Tcherkessie, celle de Kabardino-Blakarie, toutes membres de la Fédération de Russie, habitées par des populations d'origine hétérogène qui ont une longue tradition de coexistence et de détestation commune, qui sont influencées par des courants religieux et politiques venus d'ailleurs. La poudrière du Caucase ne cesse pas d'exploser.

Au terme des dix dernières années du XX^e siècle, la Russie n'est plus superpuissance de 1945, de 1962 ni même de 1985. Ses faiblesses ternes ont sapé les fondements de son autorité, de son prestige, de sa force. Elle n'a pourtant pas échoué dans tous les domaines. Avec l'Ukraine ou les pays baltes, elle entretient des relations acceptables. Elle n'a pas renoncé, loin de là, à son influence dans le Caucase et en Asie centrale. Elle fait entendre sa voix dans les Balkans, en Chine ou en Corée du Nord. Elle tente de poursuivre le dialogue, d'égal à égal, avec les États-Unis et l'Union européenne. Bref, ce serait une grave erreur de sous-estimer son poids dans les relations internationales. Tout comme il serait dangereux d'oublier qu'elle demeure avec le président Poutine un acteur imprévisible, donc une menace à la fois perceptible et difficilement définissable.

Les grandes puissances de l'Asie

L'Asie fascine. Les jugements qu'elle a suscités en Europe comme en Amérique au cours de la dernière décennie sont à la fois exagérés et contradictoires. Sur le plan économique, l'enthousiasme l'a d'abord emporté. Le miracle japonais, la naissance, puis la croissance des tigres et des dragons, les progrès spectaculaires de la Chine, les métamorphoses de l'Inde, voilà autant de sujets qui ont beaucoup alimenté la chronique. Survient la crise asiatique. Explique-t-elle la tempête qui s'abat sur la Russie et le Brésil ? Entraînera-t-elle dans la tourmente l'Europe occidentale et les États-Unis ? Les thuriféraires changent leurs discours. Ils prononcent maintenant des éloges funèbres. Peut-être ont-ils eu tort dans leur admiration d'hier et dans leur pessimisme d'aujourd'hui.

Sur le plan politique, l'Asie n'existe pas. Des forums, des regroupements, des conférences unissent des États. Mais point d'union à la manière de l'Europe communautaire ni même de traité qui ressemble à l'Accord de libre-échange pour l'Amérique du Nord. Chacun des pays sauvegarde, tant bien que mal, ses particularités, vit sous un régime spécifique, plus ou moins proche des démocraties occidentales ou du système soviétique. Quant aux forces militaires, elles poussent au premier plan l'empire du Milieu, cette Chine mystérieuse et passionnante dont les experts nous assurent tantôt qu'elle s'éveille et constitue une menace pour la région, voire pour la planète, tantôt que nous n'avons rien à redouter de sa puissance ni de son potentiel. Bref, nous pataugeons dans les à-peu-près, les préjugés et les fantasmes.

D'ailleurs, comment délimiter l'Asie ? L'Asie orientale, l'Asie méridionale, l'Asie du Nord-Est, l'Asie du Sud-Est, ce sont des compartiments dans lesquels on range, par commodité, des acteurs de taille différente qui, bien évidemment, n'exercent pas la même influence ni sur leur voisinage ni sur les affaires internationales. Pourtant, bien que le choix revête un caractère discutable, trois grandes puissances méritent considération plus encore que les autres : la Chine, le Japon et l'Inde. Elles ont tenu, depuis 1989 et dans les décennies qui ont précédé la chute du Mur de Berlin, une place primordiale. Ce n'est pas courir un risque majeur que d'affirmer qu'elles continueront à jouer un rôle majeur dans les années à venir. Leur évolution interne, les relations qu'elles entretiennent entre elles, avec les autres États de la région, avec les États-Unis, la Russie et l'Union européenne ont déjà déterminé et détermineront l'histoire de notre planète.

I. La Chine

La République populaire de Chine est, en principe, un État socialiste dont le marxisme-léninisme, mêlé de maoïsme, constitue le fondement philosophique. En principe... Car depuis une vingtaine d'années, elle vit dans une contradiction qui, loin de lui nuire, assure son autorité croissante sur le plan international. D'un côté, les structures politiques rappellent l'État soviétique et les démocraties dites populaires, le tout accommodé à la sauce chinoise. De l'autre, les bouleversements de l'industrie, du commerce et de l'agriculture font de la Chine une sorte de dragon nouveau, dont nous constatons l'essor spectaculaire.

A. La révolution économique

Les principaux indicateurs

Les statistiques font l'objet de critiques, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Elles seraient truquées pour donner une image plus prestigieuse du régime et de ses « patrons ». En dépit de leur fiabilité douteuse, elles ne manquent pas de renseigner. En 1975, la population comptait 927,8 millions d'habitants ; à la fin du siècle, elle passe à 1 500 millions, soit une croissance de 50 %. Sur ce total, 70 % sont des ruraux. D'après la Banque mondiale, la Chine est parvenue en 1997 au sixième rang mondial,

compte tenu de son produit intérieur brut (901 milliards de dollars). Si l'on renvoie au PIB en parité de pouvoir d'achat, elle occupe le deuxième rang mondial, juste après les États-Unis. Pour la décennie 1981-1990, le taux de croissance annuel atteint 9,4 % ; pour les années 1991-1995, il avoisine les 10,7 % et diminue légèrement dans la période postérieure. Ce qui fait que le PIB par habitant aurait grimpé de 420 dollars en 1990 à 620 dollars en 1995 ou bien, si l'on choisit la parité de pouvoir d'achat, à 3 330 dollars en 1996.

La Chine a considérablement accru ses échanges avec le monde extérieur. Ses importations de biens (produits agricoles et manufacturés, matières premières) et de services représentaient environ 36 milliards de dollars en 1985. Elles atteignent 167 milliards en 1997. Les exportations ne dépassent pas 29 milliards dans le premier cas ; elles franchissent la barre des 200 milliards dans le second cas. Soit un excédent de la balance commerciale d'environ 40 milliards, de la balance des paiements d'environ 30 milliards. Les flux d'investissements directs sont considérables, puisque pour les seules années 1996-1998, la Chine a bénéficié en moyenne de 45 milliards, qui proviennent pour l'essentiel de Hong-Kong, de Singapour et de Taïwan.

Pour en terminer avec les statistiques, il faut noter la répartition de la population active en 1997 : 47,7 % dans l'agriculture (contre 73,3 % en 1985), 20,8 % dans l'industrie (contre 14,5 % en 1985), et la part des services est passée de 12,2 % à 31,5 %. De tous points de vue, l'émergence de la puissance économique de la Chine est extraordinaire. Encore conviendrait-il d'ajouter que la répartition par secteurs d'activités de la population active dissimule la part grandissante des services dans le PIB. Elle atteint aujourd'hui le tiers du total, tandis que la part de l'agriculture, le principal employeur, tombe à 19 % et celle de l'industrie stagne légèrement en dessous des 50 %.

Il va de soi que le niveau de vie progresse sensiblement. La Chine compte moins d'analphabètes et plus de médecins. La scolarisation augmente, tandis que la mortalité infantile diminue. Les Chinois vivent plus vieux. Enfin, une comparaison laisse deviner les bouleversements récents. Pour 1 000 habitants, on compte 1,3 téléviseur en 1975 ; plus de 260 aujourd'hui.

Les explications

Quelles sont les causes du changement ? En premier lieu, il convient de souligner avec force la décision politique de Deng Xiaoping. La Chine a connu, au cours du XX^e siècle, des hauts et des bas. Le régime communiste, instauré en 1949, a développé l'industrie et stimulé l'agriculture. Sans, toutefois, redonner au pays la place qu'il occupait dans l'économie du XIX^e siècle. De fait, le Grand Bond en Avant (1958-1962) et la quinzaine d'années qui l'ont suivi ont entraîné la Chine dans des expériences absurdes, catastrophiques, aux conséquences incalculables. La famine a tué plusieurs millions d'hommes, de femmes et d'enfants.

Deng Xiaoping, nouveau maître de la Chine à partir de 1978, tire les leçons du désastre. Pour lui, le retour à une gestion de type soviétique est impensable. Ce qui convient, estime-t-il, c'est une greffe du libéralisme sur le régime socialiste. En un mot, les transformations économiques ne doivent pas modifier en profondeur le fonctionnement des mécanismes politiques et idéologiques. Il fait appel aux capitaux étrangers, réorganise le secteur étatique, suscite l'émergence et le développement d'un secteur privé. Des activités boursières et commerciales, des spéculations en tous genres, des liens étroits avec les Chinois de l'étranger, voilà autant de traits qui modifient en profondeur le paysage économique. Mais il ne faut pas en conclure qu'il a suffi de décider pour que tout change.

Les résistances ont été vives. Les périls ont menacé le régime qui tentait, par son grand écart entre l'idéologie et les réalités internationales, de réussir la quadrature du cercle. Dans une large mesure, les incidents de la place Tiananmen en juin 1989 illustrent les glissements politiques que Deng Xiaoping redoutait, la crispation des partisans du *statu quo*, les contradictions de la nouvelle société chinoise. Quoi qu'il en soit, si les années 1978-1990 sont agitées, on observe que la Chine a pris une voie autrement plus exaltante que celle de la Russie de Boris Eltsine, que la croissance de l'une contraste avec le déclin de l'autre, que la défense des intérêts individuels n'a pas donné, ici et là, les mêmes résultats.

L'ouverture de la Chine a revêtu trois formes. Dans les dix dernières années, l'industrie tire l'économie, grâce aux capitaux étrangers qui affluent (4,6 milliards de dollars en 1991, 40 milliards en 1996). L'essor touche les industries textiles, notamment la confection pour laquelle la Chine s'est hissée du huitième au premier rang. Là, les industriels chinois succèdent aux industriels des dragons et des tigres, aux côtés de la

Malaisie et de la Thaïlande. Ils disposent d'un atout majeur dans la compétition : le très faible niveau des salaires, la masse de la main-d'œuvre dans laquelle il leur suffit de puiser. Certes, pour faire tourner les usines, il faut importer des machines et des moyens de transport. C'est une autre source d'activité commerciale, dont profitent bon nombre d'intermédiaires, tandis que peu à peu la production chinoise tend à prendre la place de la production étrangère. Les industriels, installés dans les villes et les campagnes, sont souvent associés, dans des *joint ventures*, à des partenaires étrangers.

L'autre secteur fabrique des armes, à la suite des transferts technologiques d'origine soviétique, que l'État vend au Tiers Monde. Il comprend aussi des produits manufacturés qui nécessitent beaucoup de main-d'œuvre, peu de technologie de pointe, donc reposent sur des prix de revient bas, plus bas que ceux des pays anciennement industrialisés. Du coup, l'ouverture de la Chine est également commerciale. La part des exportations dans le PIB augmente considérablement de 1978 à 1994, puisqu'elle passe de 4,62 % à 22,29 % ; celle des importations, de 5,17 % à 21,30 %. Le solde commercial positif varie d'année en année et atteint en 1995 plus de 16 milliards de dollars. Le tout dans un cadre concurrentiel, aussi bien à l'intérieur du pays qu'entre la Chine et ses partenaires.

La rétrocession de Hong-Kong, en juillet 1997, stimule plus encore l'implication dans le commerce international. La Chine commerce surtout avec les États-Unis, les États membres de l'OCDE et les pays développés de l'Asie (les NPI). De fait, si l'on additionne le commerce avec les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie, on atteint le quart des exportations chinoises qui donnent un excédent de plusieurs milliards. On notera, au passage, que les échanges avec les pays socialistes n'ont pas suscité la même activité ; loin de là. De plus, la tendance actuelle annonce une forte inflexion. Les États asiatiques, surtout Taïwan et la Corée, occupent une place grandissante. Une fois de plus, Hong-Kong joue un rôle capital.

Enfin, l'ouverture touche au domaine financier. La Chine bénéficie d'investissements étrangers et recourt à des emprunts, ajoute à ses revenus industriels, commerciaux et agricoles les avantages tirés du tourisme, place une bonne partie de son épargne à l'étranger, développe ses activités de services qu'affaiblissent, pourtant, les coûts du fret maritime. Le partenariat avec le Japon correspond à une véritable complémentarité,

partout dans le domaine des investissements directs. Singapour, Taïwan, Hong-Kong (jusqu'en 1997), les États-Unis figurent aussi sur la liste des investisseurs.

Les prévisions

Peut-on verser dans l'optimisme et annoncer que la Chine rattrapera bientôt, qu'elle dépassera même les pays les plus développés de la planète, y compris les États-Unis ? La modération du jugement s'impose. Les ombres inquiétantes subsistent. Les taux de croissance sont peut-être moins élevés que ne le font apparaître les statistiques officielles. La surchauffe de l'économie a déclenché l'inflation et pourrait bien l'accroître au point de menacer l'équilibre économique. Les ressources manquent ou sont insuffisantes. Par exemple, la Chine possède des réserves pétrolières. Elles devront être complétées par des achats à l'extérieur, au Moyen-Orient ou en Asie centrale. Les transports réclament une modernisation urgente, une extension inévitable, une rationalisation indispensable. La protection de l'environnement fait ses premiers pas, bien timides ; il suffit de parcourir les rues de Xian, la ville de l'armée de terre cuite, pour découvrir le désastre, plus épouvantable encore à Shanghai et dans les autres mégapoles industrielles. Les crues provoquent des inondations terribles et meurtrières. La recherche scientifique et technologique laisse à désirer. Les entreprises d'État pèsent d'un poids excessif sur les dépenses publiques. La corruption alourdit et renchérit les procédures. Toutes les provinces ne tirent pas les mêmes avantages de la modernisation. La liste des insuffisances est longue.

Il n'empêche que le changement stupéfie. L'attrait de l'argent transforme les mœurs et creuse les inégalités. Le régime, plus autoritaire que le régime stalinien, prend les allures d'une survivance, que la génération de demain aura par rejet. Somme toute, l'ouverture que Deng Xiaoping a décidée marque d'une empreinte plus profonde la société chinoise que la révolution de 1949. Elle provoque des effets déterminants sur la politique étrangère.

Les orientations de la politique étrangère

La Chine dispose d'atouts importants : un immense territoire (9,6 millions de km²), une population impressionnante par sa masse, des ressour-

ces dont on a vu qu'elle sait les mettre en valeur, une idéologie qui séduit encore à la fois par ses références à l'Asie, au socialisme, voire au tiers-mondisme, un siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, la disparition de l'Union soviétique, le protecteur rival, le grand frère détesté. À cette liste des atouts, ajoutons la possession de l'arme nucléaire, des forces armées qui rassemblent 3 millions d'hommes, plus ou moins bien équipés, renforcés par l'armée de l'air et la marine.

Les revendications d'hier et d'aujourd'hui

Aucun État ne menace la sécurité de la Chine, encore que l'on puisse démontrer aisément que la sécurité d'un pays n'est pas limitée à la défense de son intégrité territoriale. Le premier objectif, toutefois, vise à récupérer les territoires que Pékin qualifie, à tort ou à raison, de chinois. La rétrocession de Hong-Kong date du 1^{er} juillet 1997. Elle fait suite à une déclaration conjointe que le Royaume-Uni et la Chine ont signée le 19 décembre 1984. Elle repose sur le principe, maintes fois répété à Pékin, respecté jusqu'à maintenant, que contient la formule : « un pays, deux systèmes ». Le même esprit a prévalu pour Macao, que les Portugais ont rétrocédé aux Chinois le 20 décembre 1999. La différence, qui ressemble à un abîme, c'est que Hong-Kong avec une superficie de 1 065 km², une population d'au moins 6,3 millions, représente la dixième puissance commerciale dans le monde, le premier port de conteneurs du monde, le deuxième PIB par tête en Asie (derrière le Japon). Macao, en revanche, est une bourgade, qui, en dépit de quelques casinos, de réputation mondiale mais décrépits, survit dans la misère.

Reste le cas de Taïwan. Ses 22 millions d'habitants disposent d'un PIB de 273 milliards de dollars, jouissent depuis une décennie d'une croissance annuelle de 6,5 %. Le taux de chômage ne dépasse pas 2,6 %. La balance commerciale est excédentaire. Les forces militaires disposent de matériels modernes et bénéficient d'une modernisation constante. Taïwan déclare fièrement qu'elle est la république de Chine, entendons par-là le successeur légitime et unique du gouvernement chinois que les communistes ont renversé en 1949. Toutefois, elle n'occupe plus le siège permanent de la Chine au Conseil de sécurité de l'ONU, n'entretient plus des relations diplomatiques avec les principaux États de la planète, du moins officiellement. Elle revendique la souveraineté sur des archipels de l'Asie du Sud-Est, comme les Spratlys, les Paracels,

s Macclesfields et les Pratas. La République populaire de Chine exprime avec force les mêmes revendications. Entre Pékin et Taïpeh, le contentieux est grave, même si les relations économiques suivent une courbe ascendante.

De temps à autre, la tension surgit. Les Chinois du continent font mine de menacer Taïwan et de préparer une invasion militaire. Ce fut le cas, par exemple, en 1996. Les Taïwanais ripostent en évoquant le vieux rêve du défunt maréchal Tchang Kaï-shek de réunifier la Chine dans un cadre démocratique. Les politiques de Pékin ne manquent pas une occasion d'annoncer qu'après le retour de Macao, la prochaine étape concerne Taïwan, tandis qu'à Taïpeh on souffle le chaud et le froid sur l'impérieuse nécessité de conserver au moins deux États qui parleraient entre eux sur un pied d'égalité. De fait, la RPC peut établir un blocus maritime, menacer de recourir à des missiles nucléaires, emprunter la voie de la subversion, du sabotage ou de la propagande. Si elle met ses menaces à exécution, elle court le risque de déclencher une intervention militaire des États-Unis, de tomber dans le piège d'une guerre interminable, et sans doute perdue d'avance, contre les forces taïwanaises. Dans les circonstances présentes, le gouvernement de la Chine populaire ne choisira vraisemblablement pas cette option. Quant à l'effondrement du régime communiste, il demeure possible et, dans ce cas, provoquerait un rapprochement significatif entre Taïpeh et Pékin.

Le Tibet préoccupe la Chine continentale. Elle l'a annexé en 1950 et y a envoyé aux environs de 9 millions de Chinois. Depuis le 9 septembre 1965, la Région autonome du Tibet correspond à la partie centrale, tandis que le reste a été intégré dans les provinces voisines. La résistance des Tibétains n'a pas cessé. Elle a acquis une notoriété planétaire grâce au Dalai-Lama, l'un des chefs spirituels du clergé bouddhiste tibétain, qui a fui l'Inde en 1959, parcourt le monde pour défendre la cause tibétaine et a obtenu le prix Nobel pour la paix en 1989. L'information sur cette Région autonome est squelettique, mais on sait que la répression chinoise a été violente, que les manifestations antichinoises continuent, que Pékin n'a nullement l'intention de pratiquer la conciliation, moins encore d'accorder l'autonomie réelle ou l'indépendance.

L'information sur le Sinkiang est encore plus rudimentaire. Toutefois, on sait que des mouvements de résistance musulmane, voire islamique, y entretiennent une constante agitation.

Ce qui ressort des revendications satisfaites ou encore insatisfaites, c'est la force du nationalisme chinois. À vrai dire, l'expression d'empire du Milieu démontre que, depuis longtemps, la Chine voit dans les autres États des périphéries, plus ou moins influentes, plus ou moins barbares, tandis que seul, le Milieu incarne la civilisation, l'ordre et l'autorité légitime. Le nationalisme d'aujourd'hui repose sur des fondements variés : la croissance et les réussites de l'économie, la revanche sur les humiliations d'hier, celles qu'ont infligées les Européens, les Américains et les Japonais, le souvenir encore brûlant de la Seconde Guerre mondiale. Le regain de nationalisme contredit les aspirations au socialisme (aujourd'hui affadies, sinon inexistantes) et l'ouverture financière tout autant que commerciale. Peut-être est-ce tout simplement la contrepartie, maîtrisée et circonscrite, que le gouvernement de Pékin consent à payer pour justifier sa marche forcée vers le libéralisme et le capitalisme.

Une puissance régionale

On retrouve ces contradictions dans les relations avec le Japon, la Corée, l'Inde et la Russie. La fraternité avec l'Union soviétique n'a pas survécu à la victoire de Mao Zedong de 1949. Dix ans plus tard, c'était le schisme. Puis, les deux « frères » socialistes furent sur le point de livrer bataille sur leurs frontières asiatiques. L'implosion de l'URSS a changé la donne diplomatique. La Chine est désormais la seule grande puissance qui se réclame du socialisme marxiste. En 1991, Pékin et Moscou s'accordent pour fixer la frontière qui va de la Mongolie au Pacifique. Les liens commerciaux sont renoués, d'autant plus aisément que la Chine n'a plus à redouter les tendances impérialistes de la Russie. Avec les États successeurs en Asie centrale, le débat porte sur les frontières, sur l'accès aux réserves pétrolières, sur la neutralisation de l'arsenal nucléaire dont certains de ces États ont hérité. De là des négociations, qui ont abouti à des accords, avec le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan.

Entre la Chine et le Japon, les convergences ne manquent pas. L'une et l'autre ambitionnent de tenir une place plus importante sur l'échiquier international. L'un contre l'autre, les deux pays ont été des combattants de la Seconde Guerre mondiale. Le Japon tâche de pénétrer profondément sur le marché chinois. La Chine ne peut pas assurer son développement économique sans l'appui des industriels et des banquiers japonais. Sans doute est-ce cela qui explique que Tokyo n'a pas condamné la Chine

lendemain de Tienanmen et n'a pas tardé à renouer, sur le plan financier, avec les autorités de Pékin. Les Chinois, de leur côté, ne manquent aucune occasion de rappeler combien ils ont souffert de l'occupation japonaise entre 1937 et 1945, ce qui justifie à leurs yeux un traitement privilégié de la part du Japon.

Les relations avec les États-Unis

Cependant, depuis la disparition de l'Union soviétique, ce sont les États-Unis qui tiennent la place principale dans les préoccupations des Chinois. Les Américains sont très présents dans le Pacifique et dans l'océan Indien, assurent la sécurité du Japon, protègent Taïwan. Impossible, dans ces conditions, d'éviter qu'à Pékin on éprouve à leur endroit de l'admiration et du respect, de la haine et de la méfiance, le besoin de définir par rapport à Washington les axes de la politique étrangère.

L'ambiguïté n'est jamais absente. La Chine redoute « l'impérialisme » américain et rappelle avec constance que la guerre du Viêtnam en a été le signe le plus tragique et le plus inquiétant. Mais si l'alliance entre le Japon et les États-Unis faiblissait, ne serait-ce pas la renaissance du militarisme japonais qui pointerait à l'horizon de l'Asie orientale ? Du point de vue du stationnement de 100 000 soldats américains dans cette région du monde ne comporte pas que des conséquences négatives. Il conforte les équilibres régionaux, donc dissipe les méfiances qui tiennent aussi à la géographie qu'à l'histoire. Encore faut-il que des forces japonaises, plus nombreuses, mieux équipées, prêtes à intervenir à l'extérieur, ne viennent pas s'ajouter aux forces américaines en place. Lorsqu'en 1995, le président Bill Clinton évoque « le renforcement » des relations américano-japonaises, Pékin exprime ses craintes et son pessimisme. La même ambiguïté marque les relations avec Taïwan. Les États-Unis protègent et garantissent la politique de modération que les deux parties préfèrent suivre sans le proclamer *urbi et orbi*.

L'ambiguïté n'est pas seulement chinoise. Elle est aussi américaine. Le choc de Tienanmen a laissé une empreinte profonde. Nombreux sont les Américains qui réclament et continuent de réclamer de leur gouvernement qu'il suive une diplomatie humanitaire, inspirée par la défense des droits de l'Homme. Tout aussi nombreux ceux qui applaudissent à une *Realpolitik*, qui laisse entrevoir une politique commerciale des plus actives. Clinton a tenu le langage des libéraux. Puis, il a choisi la deuxième

voie. Le différend sur l'entrée de la Chine dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en témoigne. Le 7 avril 1999, le Premier ministre chinois, Zhu Rongji, vient à la Maison-Blanche. Le but de la visite est d'obtenir l'accord des États-Unis pour que la Chine soit admise à l'OMC. Clinton ne pense qu'à la guerre au Kosovo et n'est pas prêt à prendre une décision, à moins que cela ne rende service à son visiteur. Zhu Rongji ne veut pas être le demandeur. Rien n'est décidé. Survient le bombardement accidentel de l'ambassade de Chine à Belgrade, le 3 juin. L'antiaméricanisme bat son plein à Pékin et dans les autres grandes villes de la RPC. Ce sont maintenant les États-Unis qui expriment le souhait d'intégrer la Chine. Il faudra attendre la fin de l'année pour que la décision soit prise.

Si les Chinois ont voulu faire ce pas décisif, ce n'est pas par sympathie à l'égard des organismes internationaux ou transnationaux. Ils se méfient du multilatéralisme, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement, de la non-prolifération nucléaire, des questions de sécurité régionale ou de l'économie. En 1994, ils entrent, par exemple, dans le Forum régional de l'ASEAN pour conforter leur prestige et éviter que le Forum ne devienne l'instrument, aux mains des Américains, d'une politique antichinoise. Il n'est pas question, pourtant, de traiter des différends régionaux dans cette organisation. Est-ce à dire que la Chine refuse toute coopération, ne songe qu'à défendre son exceptionalisme et qu'en fin de compte elle menace la sécurité, la paix, le développement économique et social de la planète tout entière ?

La Chine présente trois visages. Puissance socialiste, elle entretient des relations particulières avec les États dans lesquels le socialisme marxiste n'a pas disparu. C'est le cas du Viêtnam, encore que les relations sino-viêtnamiennes n'aient pas toujours été pacifiques, et la Corée du Nord. Puissance tiers-mondiste, elle exerce une certaine influence sur les pays en voie de développement et leur offre un modèle, dans lequel ils puisent une part de leur philosophie politique et de leur orientation économique. Puissance asiatique, elle défend bec et ongles ses intérêts régionaux, qu'il s'agisse de son dialogue avec le Japon, Taïwan ou les autres États de la région.

C. Le débat

Le China bashing : Bernstein et Munro

Dans les années quatre-vingt, les médias américains posaient inlassablement la question : le Japon va-t-il supplanter les États-Unis ? La crainte portait avant tout sur le plan économique. Les produits, les investissements, les modes, les comportements japonais faisaient peur. C'était comme une nouvelle forme du « péril jaune ». Il était alors de bon ton de pratiquer le *Japan bashing*, un dénigrement systématique, une agression répétée contre le Japon. La crainte, nous le savons aujourd'hui, était excessive. Le Japon souffre de la crise asiatique. Les États-Unis triomphent dans le cadre de la globalisation des échanges. Et pourtant, la même démarche touche en ce début de XXI^e siècle la Chine.

Entre les deux pays la fascination n'a jamais cessé. Pour les Américains d'hier et d'aujourd'hui, la Chine inspire le respect, l'admiration et la terreur. Un seul exemple convaincra les sceptiques. Franklin Roosevelt voulut, à tout prix, attribuer à la Chine des années quarante, faible, envahie, divisée, un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Preuve, s'il en était besoin, que pour le président des États-Unis, la Chine était promise au plus bel avenir, sur un pied d'égalité avec les autres « policiers » du monde, les États-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni.

Le débat a jailli dans la décennie écoulée. La croissance économique qui battait des records, des bruits de bottes inquiétants dans le détroit de Formose, des déclarations à Pékin prises au pied de la lettre, la découverte d'un espion chinois (en fait, d'origine taïwanaise) aux États-Unis, autant de raisons qui expliquent les origines du débat. L'ouvrage de Richard Bernstein et de Ross H. Munro¹ en fournit une intéressante illustration. La version originale, antérieure d'une seule année, porte un titre plus effrayant encore : *The Coming Conflict with China*. L'introduction donne le ton : « La Chine, pays le plus peuplé de la planète, et les États-Unis, le plus puissant, sont aujourd'hui deux États rivaux, deux nations aux intérêts opposés et aux relations tendues, dont l'antagonisme est appelé à s'exacerber. » L'ouvrage insiste sur la propagande chinoise qui fait des États-

1. *Chine-États-Unis : danger*, Paris, éditions Bleu de Chine, 1998.

Unis l'ennemi numéro un, sur les transferts de technologie qui renforcent le potentiel de la Chine, sur le rôle primordial de l'armée sur le plan économique et politique, sur le problème de Taïwan, sur l'influence de la Chine que subit le Japon. Les deux auteurs critiquent vigoureusement la politique hésitante du président Clinton, fustigent les partisans aux États-Unis d'une attitude conciliante à l'égard de la Chine. Or, les États-Unis disposent d'une arme efficace, dont l'utilisation cessera bientôt d'être possible. Cette arme, c'est le commerce. La Chine utilise son gigantesque excédent commercial pour accumuler les devises étrangères, pour acheter « des systèmes d'armements ultra-perfectionnés à la Russie et à l'Europe de l'Ouest », pour subventionner ses déficits commerciaux avec d'autres pays. Accorder, au coup par coup, la clause de la nation la plus favorisée, négocier l'entrée de la Chine dans l'OMC contre des garanties solides, condamner sans réserves les atteintes aux droits de l'Homme au Tibet, à Hong-Kong et au Sinkiang, voilà les conditions du succès.

L'ouvrage a été vivement discuté. D'après un sondage, 36 % des Américains partageraient le point de vue de Bernstein et de Munro. Pourtant, leur analyse ne fait pas l'unanimité parmi les experts. Les uns doutent de l'efficacité de l'Armée du Peuple. Ils observent qu'en 1995 et 1996, des missiles ont presque atteint les côtes de Taïwan, qu'une garnison a pris pied sur les îles Spratlys, bref qu'une gesticulation dangereuse met en relief les aspirations des militaires. En fait, ajoutent-ils, l'armée ne dispose pas des moyens de ses ambitions. Tout au plus peut-elle intervenir aux abords de la Chine. Le Pakistan a cessé de recevoir l'aide chinoise pour ses centrales nucléaires. Les ventes de missiles à l'Iran sont interrompues. La Corée du Nord est placée sous surveillance.

La dépréciation de la Chine : Gerald Segal

D'ailleurs, la Chine affronte des problèmes graves, sur le plan économique comme sur le plan social. Il n'entre pas dans ses intentions, il n'est pas davantage dans son intérêt de courir le risque d'un affrontement avec les États-Unis. D'autres experts poussent leur analyse plus loin. C'est le cas de Gerald Segal, directeur des études à l'*International Institute for Strategic Studies* à Londres. Il publie un article, dans *Foreign Affairs*¹ qui a pour

1. Voir vol. 78, n° 5, September/October 1999, p. 24-36.

re : *Does China Matter ?* (Est-ce que la Chine compte ?). Non, répond Gal. La Chine est surévaluée, en tant que marché, puissance ou source d'inspiration. Elle n'est qu'une puissance moyenne de second rang. Le marché chinois, poursuit Segal, est fort limité. En 1800, la Chine fabriquait 33 % des produits manufacturés dans le monde ; cent ans plus tard, elle n'en fabriquait plus que 6,2 %. En 1997, la Chine représente 3,5 % du produit national brut de toute la planète, contre 25,6 % pour les États-Unis. Son PIB par habitant la place au 81^e rang, devant la Géorgie et derrière la Nouvelle-Guinée. Elle tient une place à peine plus importante dans le commerce asiatique. Sur le plan des forces armées, c'est aussi une puissance de second rang. Ses dépenses militaires sont faibles, comparées à celles des États-Unis, de l'Asie orientale ou de l'Australasie. Elle a de quoi menacer les Philippines dans le conflit de Mischief Reef, mais les Philippines peuvent repousser toute menace chinoise s'ils disposent de quelques missiles. La menace sur Taïwan est réelle. Il n'empêche qu'à Taïwan même elle n'est pas prise au sérieux. Pointe-t-elle des missiles intercontinentaux vers les États-Unis ? Ce n'est pas une véritable menace. Elle est contrainte de voler des secrets militaires sur le guidage des missiles. Elle simule, dans ses camps d'entraînement, une attaque contre les troupes américaines, stationnées en Corée du Sud et au Japon. Mais ce potentiel est nullement comparable à celui de l'Union soviétique. Au plan politique et diplomatique, la Chine n'a pas d'amis, ne sert plus de modèle à personne et ne peut compter sur aucun allié.

modération de Jean-Luc Domenach

Entre ces deux thèses, excessives l'une et l'autre pour attirer l'attention, il faudrait trancher. Dans son excellent ouvrage sur *L'Asie en danger*³ Jean-Luc Domenach propose une voie moyenne. Dangereuse, la Chine ? Son différence aux droits de l'Homme, la duplicité de ses positions diplomatiques anéantissent toute velléité de mettre sur pied un modèle chinois, qui prendrait le contre-pied du modèle américain. Les ventes d'armes, motivées par des considérations commerciales, une politique de défense ambitieuse et critiquable donnent des gages à la paix internationale. C'est seulement sur son pourtour immédiat que la Chine dispose à la

³ *L'Asie en danger*, Paris, Fayard, 1998.

fois de moyens importants et d'un projet affirmé : réaffirmer ses droits nationaux et sa prééminence régionale. » Ce qui revient à dire que la cible principale serait le Japon, le principal allié, militaire et économique, des États-Unis, donc protégé dans l'immédiat. Quant à la récupération de Taïwan, le refus de recourir à la violence pousse à ne pas redouter à l'excès la puissance chinoise. Somme toute, la Chine n'est pas encore prête à accéder à la superpuissance et à rivaliser avec les États-Unis.

II. Le Japon

Pendant trente ans, le Japon fut un modèle. Il suscitait l'admiration pour sa réussite économique, notamment dans l'industrie électronique, l'informatique, la construction automobile. En peu de temps, il avait accédé au deuxième rang des puissances économiques. Le consensus social n'était pas moins admiré. Le travail restait une valeur fondamentale de la société. Les conflits entre salariés et patrons provoquaient peu d'incidents. L'entente entre les catégories sociales, entre les générations, entre les diverses régions semblait indestructible. Enfin, le Japon faisait sienne une politique étrangère fondée sur le refus du nucléaire, du militarisme et de l'interventionnisme. Bref, pour beaucoup qui rêvaient d'un capitalisme efficace et lisse, le Japon demeurait la référence.

A. Les déceptions de la dernière décennie

Le modèle japonais n'existe pas

La dernière décennie a provoqué de fortes déceptions. La crise asiatique éclate le 2 juillet 1997 à Bangkok. Elle gagne les autres pays de l'Asie du Sud-Est, puis la Russie et le Brésil. Elle met à mal le modèle de développement, dont les quatre dragons (Hong-Kong, Singapour, Corée du Sud et Taïwan) et les quatre tigres (Malaisie, Thaïlande, Indonésie et Singapour) s'enorgueillissent. Elle affaiblit considérablement le Japon. Elle menace la Chine et certains experts ajoutent : le reste du monde. C'est dire sa gravité.

L'explication repose sur la nature du développement économique : priorité aux exportations, poids considérable des investissements étrangers, intervention excessive des pouvoirs publics. La spéculation crée « une bulle financière », qui résulte de la présence croissante des investis-

ments dans les secteurs les plus profitables. Or, dans cette débandade, le Japon porte de lourdes responsabilités. En premier lieu, parce qu'il est le modèle dont s'inspirent les autres États de la région. En deuxième lieu, parce qu'après avoir subi une crise financière en 1990, il n'a pas su réagir, moins encore appliquer une politique financière qui mette fin aux déficits publics. Il ne peut guère, en situation de crise généralisée, prendre la place d'un môle de résistance. D'autant moins que les forces politiques subissent alors une décomposition inquiétante.

En conséquence, le Japon passe pour être incapable d'arrêter l'hémorragie. On attendait mieux, en effet, d'une économie qui correspond aux deux tiers de l'économie du Sud-Est asiatique. Sans doute les présences des États-Unis et des États de la région méritent-elles d'être évaluées : ni les uns ni les autres ne souhaitent confier au Japon un rôle prédominant. Mais le Japon lui-même hésite, recule, ne fait pas grand-chose, au moment où, par ailleurs, il tente de tenir une place primordiale dans les relations internationales (conférence de l'ONU à Kyoto sur le réchauffement de la terre en décembre 1997 ; jeux olympiques de Nagano en février 1998, etc.).

À regarder de près, le Japon n'est plus en bonne santé depuis 1990. Sa croissance annuelle ne dépasse pas 1,5 %, ce qui contraste avec les brillants résultats de la période antérieure. Si l'année 1996 est un peu meilleure, la détérioration s'accroît en 1998. Certes, la crise bouleverse les données. Mais on ne peut passer sous silence d'autres raisons, qui touchent au Japon lui-même. La demande intérieure stagne dans le meilleur des cas ou bien baisse, car les Japonais redoutent de perdre leur emploi dans un pays qui ne connaît pas les affres du chômage généralisé. Les autorités monétaires ne prennent pas les mesures indispensables pour empêcher les épargnes de précaution. La proportion des personnes âgées accroît les dépenses publiques et réclamerait une plus grande rigueur budgétaire. Les réformes se heurtent au traditionalisme de la société. Comme toute, la politique financière laisse à désirer. Et, *last but not least*, les banques japonaises ont beaucoup prêté à l'Asie du Sud-Est, par exemple des montants équivalant à 36 % des prêts consentis à la Corée, à l'Indonésie, à la Malaisie et à la Thaïlande, les autres pays les plus touchés par la crise.

La conclusion est évidente. L'Asie n'offre pas un modèle incontestable pour les pays à la recherche de la croissance économique. Tout au

contraire, la crise a montré les pièges du développement à la thaïlandaise ou à la coréenne. Si la Russie et le Brésil ont été touchés, il a suffi de peu pour que l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale ne trébuchent à leur tour.

La Chine n'a pas cédé sous l'effet de la tempête. Le Japon ne s'est pas écroulé. Les deux puissances régionales ont néanmoins échoué. Ni l'une ni l'autre n'ont su prendre la tête d'un mouvement qui aurait assaini la situation. Leurs motivations ne sont pas identiques. Leur incapacité, volontaire ou non, détruit la belle image qu'on pouvait dessiner d'une Asie prospère, épanouie, exemplaire. Sans aller jusqu'au pessimisme que la conjoncture ne justifie pas, il faut rappeler qu'en 1989, Bill Emmott, un journaliste de *The Economist*, publiait sur le Japon un livre au titre surprenant : *The Sun Also Sets (Le soleil se couche aussi)*. Ses mises en garde faisaient sourire et surtout ne convainquaient pas. Pourtant, il n'avait pas tort.

Une société bouleversée

La société n'échappe pas à la tourmente. Comment en irait-il autrement, lorsque, pour le dernier trimestre de 1997, le taux de croissance est négatif (-0,7 %), ce qui n'était pas arrivé depuis 1974 ? La consommation des ménages, les ventes d'automobiles tout comme les ventes de logements dégringolent. L'année 1997 est celle des records pour les faillites, avec la chaîne des supermarchés Yaohan, la maison de courtage Sanyo, la banque du Hokkaido Takushoku suivie par d'autres établissements bancaires dont l'ancienneté et la puissance interdisaient de prévoir la disparition. Les cahots de la vie économique provoquent des répercussions sur la vie politique. Corruption, compromissions, manœuvres frauduleuses sont portées sur la place publique. Des ministres sont contraints à la démission. Des hommes politiques se suicident. Un scandale retentissant révèle le chantage auprès des banques d'un escroc qui menaçait de publier les illégalités qu'elles avaient commises.

Et puis, deux maux de la société japonaise surgissent au premier plan de l'actualité. Les mafias existent et sont particulièrement actives avec leurs clans, leurs fédérations et leurs familles. Elles agissent pour leur plus grand profit dans le trafic des drogues, la prostitution et les jeux de hasard. On les retrouve dans le domaine des transports, dans l'immobilier, le sport et bon nombre de grandes entreprises. Elles prolongent à

étranger leurs activités criminelles. La loi de 1992 tente de limiter leur pénétration dans les principaux secteurs d'activités. Avec des résultats limités. Les liens avec les hommes d'affaires ne sont pas rompus. Les médias évoquent « le terrorisme d'entreprise ». La criminalité augmente, dans ce Japon que l'on décrit sans dangers, honnête jusqu'à l'excès. Les armes à feu circulent en plus grand nombre, les unes fabriquées dans le pays, les autres importées de l'étranger.

Le 20 mars 1995 un attentat dans le métro de Tokyo traumatise le pays et alerte l'opinion mondiale sur les transformations de la société japonaise. C'est la secte Aum qui a répandu du gaz sarin et tué 12 personnes, sans compter les victimes qui ont survécu et souffrent de troubles neurologiques. Elle a été fondée en 1984 et enregistrée en 1989 sous le nom de « Vérité suprême ». Son gourou promet de délivrer ses fidèles des maladies et leur garantit le salut sur terre et après la mort. Il prédit la guerre nucléaire pour 1999. La secte regroupe environ 10 000 membres, possède un patrimoine immobilier, recrute dans les couches supérieures de la société, repose sur une organisation para-étatique et a noué des liens au sein du monde politique et industriel, dans la police et les mafias, à l'étranger. Elle s'est procuré du matériel militaire, des produits chimiques dont la nocivité ne saurait être sous-estimée. Le gouvernement la connaissait-il avant l'attentat de 1995 ? N'a-t-il pas écarté le danger ? L'enquête met au jour d'inquiétantes complicités. Elle ressemble à un écheveau de laine, dont le premier fil entraîne le reste. Quoi qu'il en soit, la force tranquille du Japon n'existe plus. La société n'est nullement exempte des maladies qui touchent les autres sociétés industrielles ou post-industrielles. Le Japon rentre dans le rang. Une autre déception.

L'impossible politique étrangère

Enfin, la superpuissance économique de l'Asie orientale ne parvient pas à définir un grand dessein qui assurerait les fondements de sa politique étrangère. Pourtant, au début des années quatre-vingt-dix, on a cru au changement. En 1992, par exemple, le parlement adopte une loi qui autorise les forces armées du Japon à participer au maintien de l'ordre, si des opérations militaires découlent d'un mandat des Nations unies. C'est un signe annonciateur. De fait, il n'en est rien. Un diplomate français qui

écrit sous le pseudonyme de Camille Stanque¹ dresse un implacable réquisitoire. « Le Japon, soutient-il, est un pays volontairement résigné qui se contente d'une politique étrangère domestique. Les Japonais [...] pensent ne pas appartenir au monde et ont la conviction que leur pays sera toujours différent et unique. » Ils ne créent pas de règles qui répondraient à des priorités normatives, mais respectent celles que les autres ont mises au point. Stanque poursuit : « Le Japon s'est volontairement fermé au monde du dehors : l'harmonie est intérieure, le chaos extérieur. [...] Le Japon est un pays monolithique que sous-tend une réflexion consensuelle. Ses habitants sont foncièrement collectivistes : non pas par conviction politique, mais de manière naturelle. [...] Comment faire accepter par le plus grand nombre une stratégie en relations internationales dont les retombées sont par définition étrangères à la vie intérieure du Japon ? Se croyant différents, uniques, incompatibles avec le reste du monde, les Japonais ne se sentent pas concernés par la vie internationale. »

Il y a certainement du vrai dans ses observations, fussent-elles critiques. Toutefois, vaudraient-elles pour d'autres îles ou d'autres archipels ? Dans une certaine mesure, les Britanniques aussi insistent sur leur exception culturelle, tout comme bien des États continentaux. En Grande-Bretagne également, et peut-être dans la plupart des démocraties, les élections ne se gagnent pas et la vie politique ne se fonde pas sur le débat touchant à la politique étrangère. Reste que le Japon tient à son exceptionnalisme. Il entend demeurer un nain politique, dont la sécurité dépend des autres. Si l'explication psychologique, voire culturelle a de quoi séduire l'esprit, elle doit être complétée par la référence à l'histoire du dernier demi-siècle. L'aventurisme des années trente et quarante, dû à un régime que dominaient les militaires, a profondément marqué les mentalités.

Cette double explication revêt un relief particulier, lorsqu'on analyse les relations du Japon avec les États-Unis, puis ses relations avec le reste du monde.

1. *Pouvoirs*, n° 71, 1994, p. 129-136.

Les relations avec les États-Unis

Les États-Unis ont obtenu d'excellents résultats dans leur politique à l'égard du Japon. Au lendemain de la capitulation du 2 septembre 1945, ils ont imposé un régime démocratique et fait du Japon l'un des piliers de l'engagement (*containment*). Les traités qu'ils ont signés avec le nouveau Japon confient aux États-Unis la défense de l'archipel. Les Japonais, de leur côté, s'engagent à ne pas faire intervenir à l'étranger leurs forces armées. Un pacte respecté tout au long de la guerre froide. Pendant la présidence de Ronald Reagan, des liens étroits unissent le président des États-Unis et le Premier ministre japonais, Nakasone Yasuhiro, à tel point que les médias évoquent le couple Ron-Yasu.

La primauté d'un commerce

Cette amitié entraîne des conséquences stratégiques et diplomatiques. Le 4 janvier 1983, le Japon autorise les exportations de technologies japonaises à usage militaire vers les États-Unis. En contradiction avec des déclarations antérieures qui promettaient de ne pas encourager les exportations d'armements ou d'équipements militaires. Lorsque, la même année, les Soviétiques font peser sur l'Asie orientale la menace de leurs SS20, les Japonais affirment, avec leurs partenaires du G7, que « La sécurité de nos pays est indivisible et doit être vue sur une base globale. » Peu après, Nakasone accepte de participer au projet de guerre des étoiles (initiative de défense stratégique, chère à Ronald Reagan). Sans tambours ni fanfares, les forces japonaises d'autodéfense renforcent leur potentiel avec des matériels sophistiqués d'origine américaine, manœuvrent aux bords de l'archipel avec la marine américaine. On pourrait croire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes entre Tokyo et Washington.

La vigueur et la solidité des relations diplomatiques n'empêchent pas les deux pays de se livrer à une concurrence, âpre et sans limites, sur le plan commercial. Au temps du *Japan bashing*, les Américains expriment les plus vives inquiétudes en constatant le déficit de leur balance commerciale avec le Japon. Ils réclament avec insistance l'abaissement des barrières douanières, la réévaluation du yen, une négociation approfondie. La parité du yen et du dollar varie de 95 % entre 1985 et 1988. Ce qui n'évite pas immédiatement que le fossé continue de se creuser dans le commerce

américano-japonais. Dans le même temps, les États-Unis font de grands efforts pour ne rien perdre du marché japonais dans le domaine de l'aéronautique. Bref, la guéguerre entre des alliés de vieille date continue.

La disparition de l'Union soviétique a, une fois de plus, changé les données du problème. En revanche, la politique chinoise des États-Unis pourrait créer des divergences de vues entre Tokyo et Washington, dans la mesure où les intérêts des deux pays divergent plus qu'ils ne convergent. Les Japonais, convaincus que la protection américaine leur est acquise, cherchent à envahir le marché chinois, saufs à laisser aux Américains la délicate mission de faire sonner haut et fort la politique des droits de l'Homme. Et l'on retrouve les conflits commerciaux, atténués il est vrai par le ralentissement économique du Japon.

Rien à voir, toutefois, avec les différends qui concernent la Chine. La République populaire fait figure d'éternel rebelle dans cette Asie qui aspire au développement et souhaite garder ses distances avec le modèle américain ou européen. Le Japon, lui, c'est le bon élève qui, de temps à autre, fait la mauvaise tête, montre sa force, puis rentre dans le rang. Les relations avec les États-Unis s'inscrivent dans un cadre plus large que les relations bilatérales. En 1989, après quelques détours, une idée nouvelle a pris forme, celle d'une coopération économique dans la région Asie-Pacifique.

Les organisations internationales

L'APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) naît sur l'initiative du Premier ministre australien, Bob Hawke. Elle regroupe les nations qui font partie de l'ASEAN, plus la Corée du Sud, Taïwan et le Chili. À l'intérieur de cette association, les États-Unis et le Japon défendent la libéralisation des échanges commerciaux, stimulent le phénomène de globalisation qui touche notamment l'Asie orientale, renforcent leur partenariat et tissent le fil d'Ariane de la Communauté du Pacifique. Tout compte fait, les Japonais sont conscients d'une vérité évidente. C'est que leur association avec l'Occident, en l'occurrence avec les États-Unis beaucoup plus qu'avec l'Union européenne, leur a apporté un régime politique, qui, sans être le meilleur, n'est certainement pas le pire, et un dynamisme économique, parfois faiblissant, traversé par des crises, profitable malgré tout à une grande majorité de la population. S'agissant des relations

avec les États-Unis, une révision déchirante fait partie des possibilités improbables.

C. « La politique globale » du Japon

Dans les années quatre-vingt, le Japon a un peu plus ouvert ses portes et ses fenêtres. Rien de plus naturel, précisait-on, à Tokyo, puisque les intérêts économiques du pays touchent à l'ensemble de la planète. Rien de plus nécessaire, d'ailleurs, puisque avec le regain de la guerre froide, l'Union soviétique accentuait sa menace sur l'Asie orientale, la Chine restait redoutable, la division de la Corée en deux États antagonistes inspirait l'inquiétude, et dans bien d'autres régions l'instabilité mettait l'économie japonaise en péril. Il n'était plus pensable de limiter les relations internationales aux liens avec les États-Unis. L'heure avait sonné de « la politique globale » ou bien encore, de « la sécurité globale ». Cela supposait que le Japon suive de près en priorité l'évolution de l'Asie. Pour devenir une puissance mondiale, le Japon devait d'abord devenir ou redevenir une puissance asiatique.

L'asiatisme

Pour atteindre ses objectifs, le Japon dispose de plusieurs atouts. Il offre à ses voisins un modèle de développement et, mieux encore, une passerelle avec l'Amérique et l'Europe. Depuis la fin du XIX^e siècle, il a imité, copié sans perdre son âme. Il n'a pas cédé aux sirènes de l'autoritarisme, sauf à la veille de la Seconde Guerre mondiale et durant le conflit. La démocratie libérale peut inspirer d'autres pays. Libre à eux d'adopter le système démocratique en partie ou en totalité. La prospérité des dragons et des tigres incite à parler d'une « asiatisation » de l'économie, de la politique et de la culture.

Dans cette perspective, les États nouent entre eux des relations plus étroites. Les responsables politiques se rencontrent, débattent et entretiennent un sentiment de solidarité. À partir de 1995, les ambassadeurs asiatiques en poste à Washington tiennent réunion avec une belle régularité, comme s'ils essayaient de constituer un lobby. Cette « asiatisation » ne manque pas de flou. À quoi sert-elle ? Vers quelle unité pousserait-elle ceux qui la pratiquent ? Elle efface avec quelques artifices le fossé profond qui sépare, par exemple, la Corée du Nord du reste de l'Asie orien-

taie, la Malaisie de Mohamad Mahathir et Singapour, sans oublier l'abîme entre la Chine et le Japon. Peu importe. Le Japon défend alors l'asiatisme, avec ses excès de langage, ses propos vaguement racistes ou culturalistes, ses à-peu-près qui visent à dissimuler une réelle volonté de puissance. L'un des membres du gouvernement de Singapour résume en quelques lignes ce courant de pensée : « [Le Japon] s'est modernisé et n'est plus une société féodale. Des cérémonies impériales majeures sont menées en habits européens. Mais il ne fait aucun doute que les Japonais demeurent Japonais. [...] On dit qu'il s'agit là d'un miracle économique et industriel. Mais ce succès n'est dû ni à la culture japonaise ni aux méthodes occidentales ; il résulte de la combinaison des deux ¹. »

Là prend fin le panégyrique. L'histoire entre en jeu pour rappeler des périodes et des faits qui font du Japon le pays dangereux, brutal, imparadonnable. Au début des années quarante, il a tenté d'établir « la sphère de coprosperité », qui aurait fonctionné tout à son avantage et réduit à la servitude les nations conquises. La solidarité asiatique fondait cette politique militariste. Même aujourd'hui, l'extrême droite japonaise n'a pas abandonné cette idéologie. Si l'idée d'une solidarité asiatique séduisait les autres nations, on pourrait voir renaître le péril japonais dont l'Asie a particulièrement souffert. D'autant que le Japon n'a pas suivi la même voie que l'Allemagne. Il n'a pas fait repentance pour les crimes commis. Il n'a guère révisé les manuels scolaires qui gardent le silence sur les exactions des soldats de Hirohito et sur le rôle déterminant de l'Empereur. Il laisse la liberté de parole aux négationnistes de tout poil qui continuent de nier les massacres de Nankin, le traitement scandaleux des Coréennes, bien que dans la dernière décennie du XX^e siècle des excuses aient été proférées par l'Empereur et par le gouvernement.

À la recherche d'une politique globale

Le débat sur l'asiatisme illustre à merveille l'ambiguïté de l'image du Japon auprès de ses voisins. Puissance bénéfique ou maléfique, admirée ou redoutée, poussée à conduire l'Asie orientale ou invitée à conserver un profil bas, le Japon porte le poids de son histoire. Il n'a pas souhaité subir

1. Cité par Karine Postel-Vinay, *Le Japon et la Nouvelle Asie*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 70.

umiliation et reconnaître sa culpabilité d'hier. Il ne parvient pas aujourd'hui à occuper le rang que sa réussite économique lui permettrait d'atteindre. En conséquence, « la politique globale » n'a pas obtenu de résultats concrets. Et les contradictions affluent.

En 1998, le Japon a décidé de sanctionner l'Inde et le Pakistan pour avoir mené à bien des essais nucléaires. Les États-Unis demandaient une attitude ferme. Tokyo n'a pas dit non à Washington, alors que des experts japonais estimaient que les essais des deux rivaux de l'Asie du Sud contribuaient à faire de la région « un sanctuaire », c'est-à-dire un espace où les armements nucléaires interdisaient d'aller jusqu'à la terre ouverte. En 1999, le Japon approuve le déclenchement des opérations militaires au Kosovo. Et pourtant, il condamne le principe du recours à la force et préfère que des décisions de ce type soient prises par l'Organisation des Nations unies, et non par l'OTAN. Le 31 août 1998, les Nord-Coréens expérimentent un missile qui atteint les abords des côtes japonaises. Effroi dans l'archipel, où l'on n'oublie pas que le régime de Pyongyang, incapable de nourrir la population et moins encore de fermer ses frontières aux réfugiés qui tentent de gagner la Corée du Sud et la Chine, demeure imprévisible. Serait-ce le post-scriptum de la guerre froide ? Il convient, dans ces circonstances, de renforcer les liens militaires avec les États-Unis, les liens politiques et économiques avec la Corée du Sud. D'ailleurs, la tension avec la Corée du Nord ne diminue pas. Des sous-marins nord-coréens pénètrent dans les eaux territoriales du Japon. Le 23 mars 1999, des bâtiments de la marine impériale font feu sur des bâtiments non identifiés formellement, sans doute nord-coréens. C'est la première fois depuis 1945 que le Japon adopte une attitude aussi ferme. Mais Tokyo n'oublie pas l'article 9 de la constitution qui interdit au pays de faire la guerre.

Conformément à cette disposition constitutionnelle, les Japonais n'ont pas participé à la guerre du Golfe. Ils ont, pourtant, tout intérêt à maintenir ouvert l'accès aux réserves pétrolières du Moyen-Orient. Sans elles, l'industrie et, plus largement, la société japonaise courraient à la catastrophe. En revanche, ils ont versé de grosses sommes aux États-Unis qui, eux, ont engagé leurs troupes. La contribution financière humilie les Japonais. Que faire d'autre ? Il faudrait réarmer, construire ou acheter des porte-avions, des bombardiers, des missiles. Une interprétation moins rigoriste de l'article 9 n'est pas impossible. Que diraient alors les voisins ?

Ils y verraient la renaissance d'un danger militaire. Le rapprochement avec la Russie commence à porter ses fruits, encore que la question des îles Kouriles ne soit pas réglée. Le commerce avec l'Union européenne, plus particulièrement avec la Grande-Bretagne et l'Allemagne, croît dans des proportions satisfaisantes. Le Japon suit les affaires du Moyen-Orient et de l'Afrique sans intervenir. Il n'est guère présent en Amérique latine sur le plan politique, même lorsque le président du Pérou est d'origine japonaise.

Ces incertitudes témoignent d'un flou dans la pensée des responsables politiques. Ils peuvent emprunter trois voies. La première suppose que le Japon tâche d'accéder au rang de grande puissance, qu'il cesse d'être un nain politique. Ce serait conforme à sa position dans l'économie mondiale. Dans cette perspective, les États-Unis doivent être tenus à distance, tout comme l'Europe. Le Japon s'appuierait sur l'Asie, surtout l'Asie orientale, dissiperait tant bien que mal les craintes et les rancunes, conforterait sa politique étrangère par une vraie politique de défense. Peut-être serait-il conduit à interpréter d'une autre manière l'article 9.

La deuxième voie conduit à l'opposé. Le Japon prendrait la tête d'une croisade pacifiste. Il militerait pour la destruction des stocks nucléaires, pour la suprématie des organisations internationales et l'impérieuse nécessité de la négociation. La défense des droits de l'Homme, la protection de l'environnement, l'essor économique formeraient les ingrédients principaux du programme.

Enfin, troisième voie, en maintenant le *statu quo*, le Japon sauvegarderait ses bonnes relations avec les États-Unis en dépit des frictions d'ordre commercial, pratiquerait un suivisme douillet et peu exaltant. Pour l'instant, le Japon préfère la troisième voie. C'est la plus facile, celle qui a fait ses preuves dans les décennies antérieures et qu'une majorité de Japonais soutiennent. Toutefois, il semble inévitable que, dans un avenir plus ou moins proche, des décisions capitales s'imposeront en Asie, qu'il s'agisse du sort de Taïwan, de la péninsule indochinoise ou de la Corée du Nord. Le Japon pourra-t-il continuer à n'avoir qu'une petite politique étrangère ? Laissera-t-il dormir le concept de « politique globale » dans le placard des illusions ?

III. L'Inde

Les Français connaissent mal l'histoire, les cultures et la politique étrangère de l'Inde. Peut-être les ont-ils perdues de vue depuis le XVIII^e siècle. Il s'empêche que l'intérêt permanent qu'ils manifestent pour la Chine, la passion que certains d'entre eux éprouvent pour le Japon ne valent pas pour la puissance principale de l'Asie du Sud. Pourtant, elle est aujourd'hui, et certainement demain, l'un des grands acteurs des relations internationales.

A. Les métamorphoses de la dernière décennie

Du Congrès aux nationalistes

Depuis dix ans, l'Inde a changé. Elle reste « la plus grande démocratie du monde », dans laquelle une forme de l'héritage britannique a survécu au passage du temps. Mais les forces politiques d'aujourd'hui ne sont plus celles qui dirigeaient hier le pays. Nehru, sa fille Indira Gandhi, puis le fils d'Indira, Rajiv Gandhi ont longtemps imposé la domination du parti du Congrès. Encore au début de la décennie quatre-vingt-dix, le système congressiste se maintenait tant bien que mal. Il survivait par le système des coalitions qui, après 1977, fixe le sort du pays. Les Premiers ministres passent. Ils détiennent le pouvoir pendant des périodes courtes, sauf Narasimha Rao qui exerce ses fonctions de 1991 à 1996. Comme l'Inde est un État fédéral, l'évolution des États fédérés compte et ressemble à celle de l'État fédéral.

Les experts expliquent l'instabilité par la multitude des partis, tout en discernant trois forces principales : le parti du Congrès qui obtient aux environs du quart des suffrages, le parti nationaliste BJP (*Bharatiya Janata Party*) lui aussi crédité de 25 à 26 % des voix, les partis régionaux (environ 22 %). À ces trois forces, il faut ajouter la gauche dont le parti communiste. Pour gouverner, il est impératif de former une coalition, par définition instable puisqu'elle repose sur des promesses, des concessions et le partage du pouvoir. De plus, chacune des forces principales se divise en courants qui convergent ou divergent.

En 1998, le BJP avec ses alliés constitue le gouvernement. C'est un tournant dans la vie politique. Il plonge ses racines dans le terreau nationaliste. Son ancêtre recueillait 3 % des voix en 1951. Réorganisé, refondé en 1980, il passe de 7,4 % en 1984 à 20,2 % en 1991, puis à 25,5 % en

1998. Il construit sa popularité sur la haine qui oppose les hindouistes et les musulmans. Cette haine entraîna la partition de 1947, s'est atténuée, a repris vigueur. En 1992, à Yaodhya, dans l'État d'Uttar Pradesh, les hindouistes détruisent une vieille mosquée, sous prétexte qu'elle occupe un emplacement sur lequel serait né le dieu Ram. Où qu'elles se produisent, les émeutes servent les intérêts du BJP et augmentent son électorat. Il n'en demeure pas moins que pour gouverner le pays, le BJP a besoin de l'appui d'une douzaine de partis régionaux et qu'il est à la merci d'élections locales.

Deux questions surgissent. La première porte sur l'interprétation de la métamorphose politique. L'hindouisme ressemble au nationalisme mâtiné d'influences religieuses. Si l'on écarte les musulmans (soit 11,6 % de la population), les sikhs, les chrétiens, les bouddhistes, les parsis et d'autres minorités, il reste 82,4 % d'hindous. Il n'empêche que l'Inde est un État laïc. Non pas que l'État refuse de reconnaître les religions et n'entretienne aucune relation avec chacune d'elles, mais il est neutre, impose le respect de toutes les croyances et les place sur un pied d'égalité. Voilà pour les principes. La constitution interdit la discrimination qui serait fondée sur la religion, comme celle qui reposerait sur la race, le sexe, la caste ou lieu de naissance. Du coup, être hindou signifie que l'on se rattache à la religion hindoue ou bien qu'on entre dans la catégorie définie par le *Hindu Code Bill*, c'est-à-dire la législation qui vaut pour les Hindous (les hindouistes, les bouddhistes, les jaïns, les sikhs) et fait suite aux droits coutumiers qui réglaient les relations sociales de l'Inde d'avant l'Indépendance (les droits hindou, musulman et chrétien). Les cultures non hindoues ont droit de cité et ne créent aucun particularisme civique ; elles ne limitent nullement l'accès à la citoyenneté. Le multiculturalisme n'exclut pas l'unité politique.

Les nationalistes hindouistes veulent rétablir, en fait établir l'hindouïté. À leurs yeux, la religion et la culture fondent l'identité nationale. La majorité doit exercer ses droits sans limites, sans tenir compte des droits des minorités. Elle est chez elle et entend le faire savoir. Tout ce qui contribue à diviser affaiblit le sentiment national, dilue la personnalité de l'Inde, qu'il s'agisse de la présence musulmane ou du prosélytisme chrétien. Si elle cédait aux sirènes du pluralisme, si elle renonçait à combattre les forces centrifuges, la nation indienne perdrait son caractère, donc sa vitalité.

Cette conception de la nation possède l'immense avantage d'unir les Indiens au-delà des clivages sociaux et des différences régionales. Dans un pays que l'histoire a façonné suivant des particularismes plus ou moins prononcés, l'hindouisme politique promet le rassemblement. Mais il détruit le fondement principal de l'État indien, dans la mesure où la diversité, fût-elle à l'indienne, le respect des minorités, la tolérance sont rangés dans le placard des vieilles lunes. Ce n'est pas du racisme *stricto sensu*, tout en lui ressemblant. C'est aussi le refus de l'intégration, l'impossibilité de fusionner les éléments les plus divers de la population, l'instauration, subreptice et à moyen terme, d'une religion d'État que la constitution ne prévoit pas. C'est enfin la source de frictions, qui dégénèrent en émeutes. Somme toute, les nationalistes proposent aux minorités un choix draconien : la valise ou le cercueil dans le pire des cas, la valise ou le statut de seconde zone dans le meilleur des cas. Toutefois, leur action politique rencontre des limites immédiates. Pour gouverner, ils doivent composer avec des partis régionaux. Ils n'ont pas la possibilité d'imposer pleinement leur programme et sont tenus de faire peu pour conserver le pouvoir. En ce sens, leurs actes suscitent moins de dangers que leurs pensées.

Le système des castes a laissé une empreinte profonde sur la société. La constitution, elle, a supprimé l'intouchabilité, ce qui revient à dire que les intouchables peuvent désormais occuper les mêmes emplois que les autres hindouistes, pénétrer dans les mêmes temples, vivre de la même manière. Sur le plan social, les castes ont subi le contrecoup du développement économique. Leurs membres se sont enrichis ou n'ont pas émergé de la pauvreté. En un mot, les classes comptent plus que les castes. Ce qui est vrai dans la réalité des statistiques ne l'est pas dans les esprits. Dans les villages comme dans les villes, dans les régions comme au niveau de l'État, la caste conserve une certaine dynamique.

On devine la conséquence. Tous les Indiens n'expriment pas la même conception de l'égalité. Pour les membres des castes les plus élevées, l'égalité revient à un abaissement. Pour les anciens intouchables, l'égalité est possible, si l'individu combat au sein d'un groupe, d'une communauté, c'est-à-dire d'une caste. En 1990, le Premier ministre instaure l'*Affirmative action*, cette discrimination positive, chère au cœur des réformistes américains, qui vise à propulser les défavorisés au niveau des autres composantes de la population. Le BJP proteste. Le Congrès suit à

son tour. L'un et l'autre unissent dans la protestation les hautes castes et les classes moyennes.

Le « castéisme » donne un souffle nouveau au nationalisme hindouiste. Et, conséquence contradictoire, il offre aux basses castes la possibilité de combattre, groupées, en recourant au droit de vote, donc d'accéder à des fonctions qu'elles n'occupaient pas jusqu'alors. Le paradoxe, c'est que la survie des castes renforce la démocratie.

La libéralisation de l'économie

La deuxième métamorphose touche à l'économie. Elle date de 1991. Jusqu'à cette date, l'Inde établit sa croissance sur le rôle de l'État. Ce n'est pas une économie socialiste, au sens que l'expression revêt en Union soviétique et dans les démocraties dites populaires. Des réformes agraires sont menées à bien. Elles tendent à faire disparaître les propriétaires absentéistes. Les paysans ne reçoivent pas la terre gratuitement. Ils disposent de la possibilité de l'acheter. Pour stimuler l'essor de l'industrie lourde, l'Inde de Nehru pratique la planification, plus à la française qu'à la soviétique. Les plans quinquennaux indiquent la voie à suivre ; ils n'imposent pas d'obligations. Il n'y a pas de nationalisations des grands groupes privés. En dépit de ces aménagements à l'idéologie planificatrice, l'URSS apporte son concours à la construction de complexes industriels, tout comme les États-Unis et la Banque internationale pour le développement et la reconstruction.

Les successeurs de Nehru modifient peu le système. Ils contribuent, toutefois, à généraliser la licence Raj, cette autorisation de l'État à investir qui favorise la corruption et surtout offre au parti du Congrès un extraordinaire réservoir pour financer les campagnes électorales. Le changement majeur suit la disparition de l'Union soviétique. L'Inde n'a guère le choix. L'un de ses principaux partenaires commerciaux a sombré, emportant dans sa chute le modèle économique auquel des centaines de millions d'hommes ont cru. Désormais, les États-Unis règnent sur le commerce international. Les perturbations du Moyen-Orient privent l'Inde des revenus de ses expatriés. Le gouvernement supprime alors la licence Raj, ouvre le marché financier et les frontières commerciales aux producteurs étrangers. C'est l'heure de la privatisation, en ce sens que les investisseurs privés sont maintenant autorisés à mettre de l'argent dans les aciéries, les constructions navales et aéronautiques, dans les télécommunications. Les

successeurs de Rao, le Premier ministre qui a pris ces initiatives révolutionnaires, ne reviennent pas sur les changements.

Inde de demain

es résultats sont à la hauteur des espérances. La population de l'Inde croît dans des proportions impressionnantes : 768 millions en 1985, 845 millions en 1996, près d'un milliard à la fin du XX^e siècle. Les prévisions donnent à croire que l'Inde dépassera la Chine dans une trentaine d'années. La croissance réelle du produit intérieur brut correspond pour la période 1981-1990 à 5,8 % par an. Elle est moins forte dans les cinq années suivantes et ne dépasse pas 5,2 %, mais en 1994 elle atteint 8,1 % et 9,4 % en 1995. La baisse légère en 1997 précède la remontée à 6 % en 1998. La balance commerciale reste déficitaire ; elle l'est même de plus en plus, un signe sans doute de la forte demande intérieure.

C'est moins bien que les chiffres officiels de la Chine. Est-ce dû au contrôle de la démographie que la Chine s'impose et que l'Inde rejette ? En 1950, l'Inde détenait 1,9 % des parts de marché dans le commerce mondial, la Chine 0,9 %. En 1992, la première est tombée à 0,5 % ; la seconde est montée à 2,3 %, étant entendu que le commerce mondial, lui, grimpe de 60 milliards à 3 700 milliards de dollars. Impossible, dans ces conditions, d'évoquer « un décollage à la chinoise ». L'Inde demeure une terre des contrastes : la pauvreté côtoie la richesse ; la recherche la plus avancée dans le domaine de l'électronique et de l'informatique voisine avec les techniques d'hier, sinon d'avant-hier. Les investissements étrangers alourdissent la dette nationale.

Des millions d'Indiens, dotés de qualifications professionnelles ou une formation, ont choisi de partir pour l'étranger, en Amérique du Nord surtout, dans les émirats du golfe Persique. On ne peut pas parler d'instabilité, lorsqu'on évoque l'avenir de ce grand pays de plus de 3 milliards de km². Mais les incertitudes ne manquent pas. Et surtout, l'Inde n'a pas encore acquis les forces nécessaires pour occuper une place primordiale dans le concert des nations. Un paradoxe, lorsqu'on songe au raffinement, à l'ancienneté, au rayonnement de ses cultures.

B. Une puissance régionale

Du non-engagement prosoviétique au rapprochement avec les États-Unis

En Asie du Sud, l'Inde joue un rôle de premier plan. D'autant plus qu'elle a choisi de nouvelles orientations dans la dernière décennie. Durant les années cinquante, elle passait pour le pays de la modération, de la sérénité, du juste équilibre. Nehru refusait de choisir entre le camp soviétique et le camp américain. Avec Tito et Nasser, il définissait le non-engagement. En 1955, il déclarait : « Là où la liberté est menacée et la justice en danger, là où se commettent des agressions, nous ne voudrions ni ne pourrions rester neutres [...] Nous ne sommes pas neutres lorsqu'il s'agit de la paix, d'une domination impérialiste, ou devant des problèmes économiques et sociaux. » Ce qui fait dire à Max Jean Zins¹ que le non-alignement n'était ni la neutralité ni le neutralisme, qu'il n'était pas davantage l'équidistance entre les deux supergrands ni la tentative de créer un troisième bloc.

Les belles paroles dissimulent une autre réalité. L'Inde a noué de meilleurs rapports avec l'Union soviétique qu'avec les États-Unis. C'est peut-être la conséquence de la décolonisation, encore que les Américains aient souvent reproché aux Britanniques leur politique colonialiste, notamment en Inde. C'est surtout une plus grande habileté à Moscou qu'à Washington pour flatter l'apparent détachement de La Nouvelle-Delhi. Soviétiques et Indiens communient, à des degrés variés, dans le culte de la planification, de l'industrialisation à marches forcées, des réformes agraires, du monopole que détient le secteur public. Américains et Indiens diffèrent sur l'engagement idéologique, sur la nature des réformes économiques, surtout sur le rôle du Pakistan.

Pour l'Inde, le voisin musulman est un ennemi, au mieux un rival, qui prend appui sur la Chine. Pour les États-Unis, c'est un allié en Asie du Sud qui renforce l'axe antisoviétique. Tant mieux si les Américains prennent des précautions et continuent d'accorder une aide financière et alimentaire aux Indiens ! Cela permet à La Nouvelle-Delhi de maintenir

1. *Inde, un destin démocratique*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 155.

la politique de non-engagement, de jouer un bloc contre l'autre, donc de conserver ses distances et de ne rien perdre des avantages de la guerre froide.

Dans les années soixante, deux traumatismes rappellent l'Inde aux dures réalités de la vie internationale. En 1962, la Chine lance une offensive contre son voisin de l'Ouest. Elle pense régler, avec la manière forte, les problèmes de frontières qui portent sur environ 125 000 km² et assurer un solide glacis défensif pour le Tibet. L'Inde n'aurait pas dû être surprise. Certes, elle a soutenu l'entrée de la Chine populaire aux Nations unies à une époque où les États-Unis manifestaient une hostilité insurmontable. Elle n'a pas condamné Pékin au début de la guerre de Corée. Elle garde le silence sur le Tibet, tout en accueillant le Dalaï-Lama. Elle appelle à la négociation, à la coexistence pacifique. Échec. Pour les Chinois, l'Inde est l'alliée de l'URSS, un pays qui parle de paix et prépare la guerre. Les deux offensives de 1962 livrent aux Chinois les territoires convoités. Trois ans plus tard, c'est le Pakistan qui attaque, cette fois-ci pour mettre la main sur le Cachemire. L'Inde repousse l'ennemi et, six ans plus tard, lui impose l'indépendance du Pakistan oriental, qui devient le Bangladesh.

Ces deux expériences conduisent l'Inde à une conclusion nouvelle. Il ne suffit pas de prôner le non-engagement. Il faut aussi avoir à disposition une force qui compte, qui puisse dissuader. Une fois de plus, l'expérience démontre qu'un pays qui refuserait d'assurer sa défense ne saurait conduire dans l'indépendance une politique étrangère. L'Inde a compris la leçon. Désormais, elle emprunte une autre voie sans renoncer à ses options fondamentales. Elle ne prend pas subitement ses distances vis-à-vis de l'Union soviétique. Avant d'aller négocier à Pékin, Henry Kissinger, le principal responsable de la politique étrangère des États-Unis, a séjourné au Pakistan, pas à La Nouvelle-Delhi. Le triangle Washington-Karachi-Pékin se renforce. Le pôle La Nouvelle-Delhi-Moscou agit comme un contre-feu. Les Soviétiques participent à l'équipement des forces armées indiennes.

L'armement nucléaire

Avec de nouveaux moyens, les Indiens parlent haut et fort à leurs petits voisins, comme les États himalayens, les Maldives, le Sri Lanka. Surtout, sans avoir jamais renoncé à se doter de l'arme nucléaire, l'Inde s'inquiète

de la première explosion chinoise en 1964. À son tour, elle accélère ses recherches, refuse de signer le traité de non-prolifération nucléaire en 1968 et procède à son premier essai en 1974. Grâce au concours des États-Unis, elle dispose désormais de missiles. L'Inde des années cinquante, qui militait avec ardeur et conviction pour le désarmement nucléaire, fait désormais partie de l'histoire.

D'ailleurs, l'Inde prend ses précautions. Le Pakistan propose-t-il de dénucléariser la région ? Elle refuse. Tout au plus promet-elle qu'elle n'attaquera pas les installations nucléaires, si l'autre fait la même promesse. Le *Comprehensive Test Ban Treaty*, ouvert à la signature dès 1996, l'Inde n'en veut pas, car, dit-elle, les puissances nucléaires « ont beau jeu de nous demander d'interdire de procéder à des tests nucléaires souterrains, alors qu'elles-mêmes sont arrivées à un stade où elles n'ont plus besoin de pratiquer de tels essais pour progresser dans la maîtrise des armements nucléaires. » Et puis, en mai 1998, coup de tonnerre dans le ciel diplomatique : l'Inde procède à plusieurs essais nucléaires. Immédiatement, le Pakistan suit l'exemple de sa voisine.

Les relations avec ses voisins

De là, trois questions. La communauté internationale peut-elle prendre des sanctions contre des États qui vont à l'encontre de ses orientations principales ? Il y a, en effet, de quoi s'inquiéter. Voilà deux pays, l'Inde et le Pakistan, qui n'ont pas éradiqué la misère, loin de là, et qui consacrent une part non négligeable de leur budget à fabriquer des armements très coûteux. De plus, rien ne prouve que l'un des deux, ou les deux à la fois ne diffuseront pas à des amis ou à des alliés une technologie de pointe qui contribuera à accélérer la prolifération nucléaire. Il n'est nullement impossible que le Pakistan passe aux mains des Talibans et de leurs affidés. Pourtant, les États-Unis n'ont pas pu ou pas voulu tenir le rôle de gendarmes, pour lequel leur superpuissance les destine.

La condamnation de la communauté internationale n'a donné aucun résultat. L'Inde et le Pakistan ont repris le dialogue au lendemain de leurs essais nucléaires. Il y eut même en février 1999 « une diplomatie du cricket ». Les Pakistanais ont accepté de jouer un match de cricket en territoire indien, dans une sorte de *remake* de la diplomatie du ping-pong qui a annoncé la reprise des relations entre Washington et Pékin. Le 20 février, les deux Premiers ministres se sont rencontrés et ont signé un

accord « pour promouvoir la paix et la stabilité ». C'est un épisode qui pourrait inaugurer une époque nouvelle.

L'Inde, pense-t-on, a cherché à impressionner la Chine. Peut-être, si l'on garde en mémoire l'humiliation de 1962 et l'armement nucléaire dont Pékin s'est doté. À moins que le Pakistan ne fût visé. Dans ce cas, si les deux adversaires de l'Asie du Sud disposent, l'un et l'autre, d'un armement sophistiqué et terriblement destructeur, ils pourraient céder à la tentation de s'en servir pour résoudre leurs différends ou bien négocier compte tenu du rapport des forces. Autrement dit, l'Asie du Sud n'a pas atteint le statut de sanctuaire, cher au cœur des stratèges de la guerre froide.

C. Le Cachemire

Enfin, troisième question, l'Inde songe avant tout à régler le problème du Cachemire. En ce sens, elle ne saurait tenir son rang dans le monde qu'après avoir trouvé la moins mauvaise des solutions dans son conflit avec le Pakistan.

Les données du problème

L'affaire remonte à la partition de 1947. Le maharajah du Cachemire décide alors d'unir sa principauté à l'Inde. Les dispositions qui président à l'indépendance des deux pays, issus de l'Empire britannique, l'y autorisent. Mais la population est aux trois quarts musulmane. Si le maharajah choisit la solution indienne, c'est qu'il est aux prises avec des bandes armées venues du Pakistan et qu'il compte sur le soutien des forces indiennes. Bien évidemment, le Pakistan rejette la décision du prince. Il revendique le rattachement de l'intégralité du Cachemire, dont il occupe déjà le tiers, soit 72 000 km². À l'origine, le Cachemire comprenait aussi le Ladakh tout entier, mais en 1962 la Chine a annexé l'Aksai Chin.

De bons esprits rappellent qu'un référendum aurait pu dissiper l'imbroglio. L'Inde n'en veut pas, car elle craint que la proximité des soldats pakistanais ne brouille les résultats. D'ailleurs, la présence de musulmans, les uns chiites, les autres sunnites, de bouddhistes, d'hindouistes, la multiplicité des langues, la diversité des origines ethniques compliquent encore le panorama et rendent aléatoire une solution qui sortirait des urnes.

Le temps n'a pas apaisé les passions. Les Indiens ont pratiqué une politique d'intégration. L'État du Jammu-Cachemire, le 25^e de l'Union, jouit d'un statut particulier qui a pour fondement la présence de 95 % de musulmans dans la population. L'Inde revendique le reste du Cachemire qui constituait la principauté et que le Pakistan occupe. Les Pakistanais insistent, non pas sur l'histoire, mais sur la culture et plus particulièrement sur la religion des Cachemiris. Ils ne souhaitent pas tout annexer, puisque les hindouistes et les bouddhistes sont également présents. Ils n'ambitionnent pas, pour des raisons à la fois culturelles et politiques, d'arracher l'Aksai Chin à la République populaire de Chine.

Une solution impossible, ou improbable ?

Le conflit a repris vigueur en 1989. Le Pakistan soutient, ouvertement ou non, les autonomistes. De là, des attentats terroristes, des embuscades et des escarmouches, des massacres et des assassinats, la répression policière et militaire, au total plusieurs dizaines de milliers de morts. La solution militaire tout comme la solution politique semble improbable. La communauté internationale manifeste une prudence compréhensible, en raison du contenu fort délicat du dossier. Il faudrait beaucoup d'imagination pour bouleverser le cours des choses. Il faudrait aussi que les deux camps décident de passer outre à leurs rancunes et à leurs ambitions. En cette affaire, le pessimisme s'impose. Les Indiens n'ont-ils pas porté au pouvoir une coalition dominée par les nationalistes qui ne veulent rien céder aux musulmans ? Les Pakistanais ne sont-ils pas de plus en plus sensibles à l'islamisme et à la « guerre sainte » ? Les deux États ne possèdent-ils pas à présent un armement nucléaire qui les dissuade à la fois d'agir et de faiblir ? Les conditions sont réunies pour que le conflit dure. La situation au Cachemire rappelle la définition de la guerre froide que donnait Raymond Aron : « paix impossible, guerre improbable ».

Ajoutons au conflit indo-pakistanaï un autre conflit, dans la mesure où les musulmans revendiquent leur autonomie dans l'Union indienne, sans réclamer tous leur rattachement au Pakistan. La division des séparatistes entre eux, la ferme détermination de La Nouvelle-Delhi rendent impossible la marche vers une solution négociée.

Sans doute conviendrait-il, pour analyser plus précisément la politique étrangère de l'Inde, d'évoquer les liens qu'elle a tissés ou qu'elle tente de former avec ses voisins, avec l'Asie du Sud-Est, l'Amérique du Nord et

européenne communautaire. L'Inde a adhéré à la *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), créée en 1985, qui rassemble le Bangladesh, le Bhoutan, les Maldives, le Népal, le Sri Lanka et le Pakistan. Mais l'on met à part ses rapports avec le Pakistan, elle ne peut qu'entretenir des relations inégalitaires avec ses partenaires, dans le domaine de l'économie, de la technologie et de la défense, donc susciter leur méfiance et leur crainte. Peut-être, aurait-elle intérêt à resserrer ses liens avec l'ASEAN (*Association of the South East Asian Nations*), une fois que les effets de la crise asiatique seront passés.

Qu'il s'agisse de la SAARC ou de l'ASEAN, l'Inde tente de tenir le rôle de puissance régionale sans y parvenir vraiment. Elle pourrait gagner en puissance, si elle développait encore ses échanges avec les États-Unis et l'Union européenne. En 1996, ses principaux fournisseurs étaient l'Asie (12,2 % des importations), l'Union européenne (30,4 %), les États-Unis (17,1 %) ; ses principaux clients, l'Asie (39,7 % des exportations), l'Union européenne (27 %), les États-Unis (17 %). Voilà le signe que l'avenir international de l'Inde se situe autant en Asie que dans le reste du monde, en particulier du côté des pays les plus industrialisés, et que, dans les prochaines années, l'Inde tiendra une place encore plus primordiale qu'aujourd'hui.

L'Union européenne

Depuis que la construction européenne a commencé, le débat n'a pas cessé. Pendant la dernière décennie, il a pris un tour encore plus grave. Puisque les faiblesses de l'Europe communautaire sont évidentes, puisque les échecs paraissent l'emporter sur les succès, la seule explication, le seul remède, disent les uns, serait de renforcer les liens entre les partenaires. Il faudrait plus d'Europe ou, si l'on préfère, il faudrait sans reprendre son souffle aller jusqu'au bout de la construction européenne. Pas du tout, répliquent les autres. L'Europe est déjà allée trop loin. Elle a provoqué le rejet, des manifestations hostiles, une insatisfaction grandissante. Elle piétine la souveraineté nationale et ne repose sur aucune légitimité populaire. Il convient de la circonscrire dans des limites étroites pour empêcher qu'elle ne sape les fondements de la démocratie.

À la vérité, aucune des deux positions n'emporte la conviction. Il n'y aura pas de nation européenne, du moins dans un avenir prévisible. La libre circulation dans le monde des hommes et des capitaux, la relative uniformisation qui s'ensuit contribuent à déclencher des revendications identitaires. Tout de même, il n'est pas possible d'imaginer que l'on puisse revenir sur ce qui a été fait depuis la déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950. En ce sens, l'Union européenne continuera son chemin, cahin caha, et demeurera une aventure *sui generis*. Elle ne renvoie à aucun précédent. Elle ouvre des voies inconnues. Elle reste une découverte permanente, incessante, à la fois frustrante et exaltante.

I. La poursuite de la construction européenne

Les Pères de l'Europe ont exprimé, il y a un demi-siècle, leur conviction profonde. Pour éviter que le continent ne succombe, une fois de plus, aux violences de la guerre, la solution était pour les adversaires d'hier d'unir leur destin. L'Allemagne fédérale et la France devaient se réconcilier. Rien n'assurerait mieux leur réconciliation qu'une mise en commun de leurs ressources principales, qui longtemps avaient été les enjeux des conflits. C'est dans cet esprit qu'est née la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). De là ont surgi l'Euratom et surtout le Marché commun. Une deuxième motivation a conforté la démarche. La guerre froide battait son plein. Elle divisait le continent et, plus particulièrement, l'Allemagne. Sous la menace soviétique, les Européens de l'Ouest, liés aux États-Unis, avaient tout intérêt à s'unir pour mieux résister au communisme, pour faire de leurs pays un havre de paix et de prospérité. Les Allemands n'éprouveraient plus jamais la tentation de reconstruire une *Mitteleuropa* et, moins encore, de chercher une alliance avec l'URSS.

Lorsque l'Union soviétique disparaît, Français et Allemands ont pris depuis longtemps l'habitude de travailler ensemble, d'échanger leurs idées et leurs produits. Le péril communiste appartient désormais au passé. C'est la philosophie, politique et économique, de l'Ouest qui l'emporte. Les anciennes démocraties populaires aspirent à retrouver leurs attaches européennes. Plus rien n'oppose des Européens à d'autres Européens. L'union de tous les pays du continent passe à l'ordre du jour.

A. L'élargissement

Une décision de principe

L'Europe communautaire compte alors douze membres. Aux six États fondateurs (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg), se sont ajoutés, le 1^{er} janvier 1973, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ; le 1^{er} janvier 1981, la Grèce ; le 1^{er} janvier 1986, l'Espagne et le Portugal. L'Europe des neuf conserve une véritable homogénéité, d'autant plus que les Pères fondateurs ont toujours espéré l'entrée des Britanniques dans l'Union. L'Europe des douze présente, en revanche, des disparates. Elle repose, pourtant, sur une logique. La Grèce a rejeté « le régime des colonels ». L'Espagne et le Portugal sont passés de la

dictature à la démocratie. Les trois pays contribuent à rééquilibrer vers le Sud une Union jusqu'alors fortement marquée par l'Europe du Nord-Ouest. En conséquence, la Méditerranée devient l'un des axes de la construction européenne.

D'ailleurs, au nom de quoi ou de qui refuserait-on l'élargissement ? Il n'est pas concevable que l'Union se replie sur elle-même et forme un îlot de richesse, fermé aux moins fortunés, aux victimes des malheurs du siècle. Robert Schuman assurait, dès 1950, que la communauté « serait ouverte à tous les pays qui voudraient y participer ». Quant au traité de Rome de 1957, il précise, dans son article 237, que « tout État européen peut se porter candidat à l'entrée dans la Communauté. » Le Conseil européen de Copenhague, le 22 juin 1993, a accepté le principe d'ouvrir l'Union aux PECO, c'est-à-dire aux pays d'Europe centrale et orientale, à peine dégagés du joug soviétique.

Les candidats

D'autres États frappent à la porte. Le 1^{er} janvier 1995, la Finlande, la Suède et l'Autriche sont à leur tour admises. L'Europe des quinze n'est évidemment qu'une étape. Depuis le Conseil européen, qui s'est réuni à Helsinki en décembre 1999, les négociations d'entrée portent sur l'adhésion de douze autres pays. L'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie et Chypre semblent les mieux préparées à rejoindre l'Union européenne. La Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie sont également sur les rangs, même si leur adhésion sera décidée plus tard. Il est inutile de lire l'avenir dans une boule de cristal pour imaginer que l'Ukraine, la Biélorussie, des États balkaniques comme la Macédoine, la Croatie, la Bosnie aspirent aussi à faire partie de la Communauté. Lorsque la Serbie aura réintégré le concert des nations démocratiques, que l'Albanie et le Kosovo se seront stabilisés, on ne pourra plus les tenir à l'écart. Somme toute, la vocation de l'Union européenne pousse à l'unification de l'Europe, de toute l'Europe. Et même au-delà, dans la mesure où la Turquie réclame avec insistance depuis 1963 d'être admise, où le Maroc, voire Israël estiment qu'eux aussi sont étroitement liés à l'Europe. Si l'ouverture reste la règle, jusqu'où ira-t-on ? L'Europe des quinze sera bientôt l'Europe des vingt-sept, peut-être des trente.

Cette évolution pose dans l'immédiat deux questions. Les membres de l'Union ont-ils d'autres motivations que la générosité, que la proximité culturelle pour accueillir de nouveaux membres ? Pour la clarté de l'exposé, il faut distinguer des motivations politiques et des motivations économiques. Dans la première catégorie, figure la volonté de conforter les régimes démocratiques ou bien d'accélérer la marche vers la démocratie. Le président de la République française, Jacques Chirac, le confirme : « L'Union européenne, déclare-t-il le 19 février 2000, est d'abord une communauté de valeurs. Remettre en question les principes d'humanisme et de respect de la dignité humaine reviendrait à mettre en question la raison d'être même de l'Union européenne. » Les membres de l'Union s'engagent à défendre ces valeurs. Ils ne peuvent pas revenir aux errements du passé. Dans la mesure où ils entrent dans cette communauté de valeurs, ils donnent aux autres des gages de paix. L'établissement ou le rétablissement de la démocratie offre, en principe, la meilleure garantie pour une Europe pacifique et pacifiée.

Les motivations économiques sont tout aussi fortes. L'Europe des quinze réunit 373 millions d'hommes et de femmes. C'est un formidable marché, une zone éminemment dynamique de production. Elle offre un potentiel supérieur à celui des États-Unis. Si elle accueille d'autres membres, elle accroît encore ses capacités de développement. Elle passera à 500, voire à 550 millions. Elle sera, plus encore qu'aujourd'hui, une superpuissance économique et commerciale. L'optimisme des prévisionnistes éclame, toutefois, des nuances. Les dix PECO comptent 105 millions d'habitants, mais ils n'augmenteront le PIB européen que de 4 à 5 %. Si le PIB moyen dans l'Europe des quinze correspond à la base 100, celui des trois États baltes s'établit entre 27 et 36, celui de la Roumanie à 27, celui de la Bulgarie à 23. En dehors des PECO, la situation est meilleure, mais le PIB de Chypre, le plus élevé parmi les candidats, atteint 78.

Autant dire que l'élargissement augmentera l'hétérogénéité et introduira de nouvelles poches de pauvreté dans l'Union européenne. Les pays et les régions pauvres seront secourus. Il n'est nullement certain que, par le concours des instances communautaires, la pauvreté disparaîtra ; elle pourrait bien revêtir des allures plus dramatiques ou simplement subsister dans son état actuel.

Le pari que fait l'Union européenne est, toutefois, l'inverse. La croissance, estime-t-on, sera plus soutenue à l'Est comme à l'Ouest. La libéra-

lisation des échanges exercera ses effets. La disparition des barrières douanières, une production qui profitera des économies d'échelle, la circulation des investissements et les garanties dont ils jouiront, voilà qui justifie les scénarios de l'OCDE, prévoyant pour la période 2000-2003 une croissance annuelle de 5,5 % en Pologne, de 4,6 % en Hongrie, de 2,4 % en République tchèque. On notera, pourtant, que des États européens ne partagent pas cette vision de l'avenir. Parce qu'elle souhaite maintenir son statut de neutralité et son indépendance bancaire, la Suisse refuse d'envisager son adhésion ou même son association. Le Liechtenstein raisonne de la même manière. Par deux référendums, la Norvège a dit non à l'Europe. L'Islande reste, elle aussi, à l'écart. Tout au plus, ces quatre États, membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ont-ils accepté d'entrer dans l'Espace économique européen (EEE), créé par le traité de Porto du 2 mai 1992, qui les associe à l'Union européenne. Mais la Suisse n'a pas tardé à se retirer de l'EEE.

Le calendrier

La deuxième question porte sur le calendrier des adhésions. Il faut préserver les acquis communautaires, c'est-à-dire les innombrables règlements, les directives, les grandes orientations. Il faut aussi tenir compte du niveau économique de chaque candidat. L'examen de passage est indispensable. Pour chacun des États qui aspirent à entrer, il détermine des dates éventuelles, des obstacles à franchir, une procédure qui continue de varier et s'alourdit au fil des années. Il y eut d'abord la procédure de Luxembourg qui fut fixée en décembre 1997. La négociation commence alors avec dix pays d'Europe centrale, plus Chypre. Trois mois plus tard, les onze ne sont plus que six (l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovénie, Chypre). En décembre 1999, l'Union préfère la procédure de Helsinki. La négociation aura lieu, non plus par vagues, mais État par État. Elle porte sur 30 chapitres qui rassemblent les acquis communautaires. Le candidat indique, pour chacun des chapitres, ce qui lui semble acceptable tout de suite et ce qu'il souhaite reporter à plus tard. Les examinateurs posent des questions. Si les réponses leur donnent satisfaction, ils passent au chapitre suivant. À la fin de 1999, les six de la procédure de Luxembourg ont franchi de 8 à 12 chapitres ; ils discutent sur une dizaine d'autres, qui touchent à la politique agricole, à

la libre circulation des personnes, aux questions budgétaires et aux dépenses, soit aux problèmes les plus délicats.

La Hongrie est actuellement le meilleur élève de la classe, suivie par la Slovaquie, l'Estonie et Chypre. La Pologne est à la traîne, en raison de son agriculture. Il n'empêche que l'impatience gagne les candidats. Ils souhaiteraient adhérer dès le 1^{er} janvier 2003. Au sein de l'Union, on parle plutôt du 1^{er} janvier 2004, voire 2005 pour les premières adhésions de la nouvelle vague, étant entendu que le reste suivra au même rythme. L'Europe des vingt et un ne naîtra pas avant 2010.

B. Le renforcement des institutions

Il est vrai qu'un dilemme ralentit les négociations. Convient-il d'élargir l'Union avant de réformer ses institutions ? Ou bien de réformer d'abord, d'élargir ensuite ? C'est là une décision importante. Les institutions communautaires ne sont plus aujourd'hui ce qu'elles étaient en 1957. Elles présentent surtout deux faiblesses : elles sont opaques et peu d'Européens sauraient, sans hésitation ni erreurs, les décrire ; elles sont prévues pour une Union dont les membres seraient peu nombreux, donc inadaptées à l'élargissement en cours.

Les traités fondateurs

Quelques dates sont à retenir. L'Acte unique est signé le 17 février 1986 à Luxembourg, puis le 28 février 1986 à La Haye. Il crée « un espace sans frontières intérieures dans lequel sera assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. » Il entre en vigueur officiellement le 1^{er} janvier 1987, en réalité le 1^{er} janvier 1993, à l'exception de la libre circulation des personnes, soumise à l'accord de Schengen, que les Quinze n'ont pas tous adopté.

Le traité de Maastricht ou traité sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992, entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Il étend les compétences du Parlement, prévoit l'Union économique et monétaire, définit la citoyenneté européenne et surtout répartit les compétences de l'Union en trois piliers : les procédures communautaires d'intégration (pilier I), la politique étrangère de sécurité commune (PESC, pilier II), les affaires intérieures et de justice (pilier III). Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, s'applique depuis le 1^{er} mai 1999. Il complète le traité de

Maastricht en intégrant les accords de Schengen et insiste sur l'emploi et les droits des citoyens.

Le Conseil européen (à ne pas confondre avec le Conseil de l'Europe) réunit les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, plus le président de la Commission européenne. Chaque membre préside, durant six mois, le Conseil qui détermine les orientations principales. La Commission succède aux trois commissions établies en 1957. Elle comprend, outre son président, 20 commissaires, chaque État membre disposant d'au moins un siège de commissaire. Elle propose les règlements et les directives, met en vigueur les décisions du Conseil, sert de pouvoir exécutif. Le parlement siège à Strasbourg ou à Bruxelles, compte 626 députés, répartis entre les États membres suivant leur population, élus au suffrage universel. Il vote le budget et contrôle la Commission. Il exprime des recommandations et ne dispose que d'un rôle consultatif. De fait, le pouvoir législatif revient au Conseil des ministres qui repose sur une présidence tournante et siège à Bruxelles ou à Luxembourg. Il adopte ou rejette les propositions que lui fait la Commission. À ces principaux organismes, il faut ajouter la Cour de justice, la Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions, la Banque européenne d'investissement, la Banque centrale européenne, autant d'institutions de contrôle et de consultation.

L'élargissement appelle des réponses à des questions urgentes. Passons sur la guéguerre qui a opposé Bruxelles, où siègent la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement, Strasbourg où siège le Parlement en session plénière et Luxembourg où siègent la Cour de justice et dans certaines circonstances le Conseil des ministres. Aux trois capitales on ajoutera Francfort, le siège de la Banque centrale européenne et quelques autres villes dans lesquelles sont installés des organismes européens de moindre importance. Passons également sur les onze langues officielles de l'Union, auxquelles il faudrait ajouter le gaélique, disent les Irlandais, le luxembourgeois, dit le Luxembourg, peut-être les langues régionales, sans oublier les langues des nouveaux membres. Pour l'instant, le français et surtout l'anglais sont les langues de travail, et les Allemands protestent contre le sort réservé à leur langue.

Opacité des institutions

Agissant des institutions, trois questions fondamentales demeurent. Le Conseil des ministres prend ses décisions à l'unanimité ou, dans la plupart des cas, à la majorité qualifiée, soit 62 voix sur 87. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent de 10 voix chacun ; l'Espagne, de 8 voix ; la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal, de 6 voix ; l'Autriche et la Suède, de 4 voix ; le Danemark, l'Irlande et la Finlande, de 3 voix ; le Luxembourg, de 2 voix. L'adhésion de nouveaux membres entraînera une autre répartition. De plus, une décision de 1994 oblige les ministres des Affaires étrangères à renégocier entre eux, si une proposition est adoptée à moins de 65 voix. Dans certains domaines, tel que tel État peut exiger que la décision soit prise à l'unanimité. On pourrait aussi imaginer qu'il existe une double majorité : celle qui reposerait sur le nombre de pays, celle qui refléterait la population des pays par rapport à la population totale de l'Europe communautaire.

La pondération vaut aussi pour le Parlement, étant entendu que le nombre de ses membres ne saurait dépasser 700, soit 74 de plus qu'aujourd'hui. La Commission compte 20 commissaires, chaque État disposant d'au moins un siège. Le nombre va-t-il augmenter, à mesure que l'Union s'élargira ? Ou bien les États accepteront-ils de réduire leurs privilèges, voire de passer leur tour ? Enfin, que doit-il subsister de la règle de l'unanimité ? Certains voudraient qu'elle continue de prévaloir pour les décisions capitales, celles qui engagent le présent et l'avenir d'une nation. La Commission recommande qu'on y recoure de manière très exceptionnelle et que la règle de la majorité qualifiée soit, de fait, la règle de base.

La conférence intergouvernementale

Pour mettre au point les solutions convenables, une conférence intergouvernementale (CIG) se réunit. Un groupe d'études, présidé par Jean-Louis Quermonne, a publié son rapport en 1999. Il constate que le modèle intergouvernemental, incarné par le Conseil européen que suggéra Jean Monnet et que mirent en place en 1974 Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing, a donné de bons résultats, mais ne peut plus servir dans les circonstances actuelles, moins encore dans l'avenir. L'approche supranationale permet de dégager un intérêt commun. Elle ne pourrait convenir que s'il existait une nation européenne.

Reste l'approche fédéraliste, non pas à la manière des États-Unis, mais suivant une méthode communautaire, qui suppose l'existence d'organismes européens, capables de proposer des solutions communes, et la présence active des gouvernements, déterminés à défendre les points de vue nationaux. Ce qui revient à souhaiter un système original, jamais encore expérimenté, seule possibilité sans doute pour que l'Union européenne, élargie ou non, ne soit pas rejetée par les peuples. Peut-être serait-il judicieux, dans le même esprit pragmatique, d'accepter des Europe à plusieurs vitesses, en particulier une coopération renforcée dans certains domaines qui vaudrait pour une partie des membres. Ce qui aurait l'avantage de préparer des candidats à l'adhésion, tout en offrant un cadre souple à l'intégration de tous. L'inconvénient serait de créer une Europe à plusieurs vitesses. Il serait tout autant indispensable de renforcer le contrôle de la Commission par le Parlement, ce qui contribuerait à combler le déficit démocratique qui suscite de si vives critiques à l'encontre de la construction européenne.

À vrai dire, la notion de coopération renforcée existe déjà. Dans le domaine de la défense, le Royaume-Uni et la France ont des projets en commun, alors que l'Autriche, la Suède et l'Irlande tiennent à conserver leur statut de neutralité. Les accords de Schengen ont été signés le 14 juin 1985 par l'Allemagne, la France et les trois États du Benelux. Ils ont été intégrés dans le traité d'Amsterdam, du moins pour treize des États membres (le Royaume-Uni et l'Irlande n'en sont pas signataires). Deux États qui ne font pas partie de l'Union européenne, l'Islande et la Norvège, sont pourtant entrés dans l'Espace Schengen, puisqu'ils participent à l'Union nordique des passeports avec les trois autres États scandinaves. Enfin, et cet exemple illustre bien les modalités nouvelles de la construction européenne, l'euro incarne une Union économique et monétaire qui rassemble onze des quinze États.

C. L'euro

La marche vers la monnaie commune

La marche vers l'euro commence en 1971. Le président des États-Unis, Richard Nixon, décide alors, pour combattre l'inflation et faire face aux dépenses qu'engendrent la guerre du Viêtnam et l'extension de l'État providence, de décrocher le dollar de l'or. Le temps de l'once d'or pour

dollars a pris fin. Les accords de Bretton Woods ne régissent plus l'ordre monétaire. Les Européens ne peuvent plus compter sur la monnaie américaine pour introduire un minimum de régularité dans la circulation des capitaux et dans le fonctionnement des économies. Pour éviter les effets des changes flottants, les Européens créent « le serpent monétaire » qui monte ou descend à l'intérieur d'un « tunnel ». Il y a donc, pour chacune des monnaies, un cours pivot et une marge de manœuvre de plus ou de moins 4,5 %. C'est la formule du Système monétaire européen, le SME, qui vient au jour le 13 mars 1979. L'ECU (*European Currency Unit*), monnaie de compte sans réalité matérielle, formée d'un panier de monnaies, constitue la référence. C'est un bon outil pour établir la stabilité monétaire, habituer les Européens à penser en termes communs et favoriser les échanges commerciaux en une période où les tempêtes monétaires n'ont pas manqué.

En 1993, la tempête est si forte que les marges de fluctuation sont portées à plus ou moins de 15 %. Les circonstances sont alors éprouvantes. La guerre du Golfe a ralenti l'activité économique, en Europe comme ailleurs. La croissance des États-Unis est au plus bas en 1990-1991. Celle du Japon a baissé sensiblement. La République fédérale d'Allemagne hésite à faire l'union avec la République démocratique allemande. Le chancelier Helmut Kohl a décidé qu'un mark oriental équivaldrait à un mark occidental, une décision qui coûte très cher. La faillite de bon nombre d'entreprises dans l'ex-RDA, le chômage qui en résulte, le refus d'augmenter les impôts, autant de contraintes qui pèsent sur le gouvernement de Bonn et expliquent les tendances inflationnistes. À cela s'ajoutent des attaques spéculatives contre le franc, auxquelles le gouvernement d'Édouard Balladur refuse de céder. Ces raisons militent pour la création d'une monnaie unique.

D'autres motivations poussent les membres de l'Union européenne. La monnaie unique épargnera aux entreprises et aux particuliers les frais de change qu'entraîne inévitablement le franchissement des frontières. Elle stabilisera le montant des contrats, des investissements et des crédits, puisque le risque d'une dévaluation nationale sera écarté. Elle permettra à l'Europe, dans un avenir plus ou moins proche, de faire jeu égal avec les États-Unis, donc supprimera des liens de dépendance. Elle ne manquera pas de donner à l'Union européenne des arguments dans les organisations internationales. Enfin, elle offrira aux consommateurs la possibilité de

comparer les prix à l'intérieur de l'Union, donc stimulera la concurrence et l'innovation.

La mise en route

De fait, le projet d'une monnaie unique prend forme au lendemain de la signature de l'Acte unique. Jacques Delors, président de la Commission européenne, anime un groupe de travail qui soumet un projet au Conseil européen de Madrid en juin 1989. Le Royaume-Uni n'en veut pas, mais les partenaires du Royaume-Uni poursuivent leur réflexion et instaurent en juillet 1990 la libération des mouvements de capitaux. L'Allemagne hésite à l'idée d'abandonner le mark, symbole du relèvement économique et d'une réussite quasi miraculeuse, mais elle obtient l'assurance que la Banque centrale européenne sera indépendante et que des critères de convergence seront exigés des États qui souhaitent entrer dans l'Union européenne monétaire (UEM).

Le traité de Maastricht prévoit trois phases. La phase I, de 1990 à 1993, correspond à la préparation des critères de convergence. La phase II, de 1994 à 1998, a pour but la création de l'Institut monétaire européen, qui aplanit le chemin de la future Banque commune européenne. Au cours de la phase III, de 1999 à 2001, les parités sont fixées, la BCE voit le jour, la monnaie unique a cours aux côtés des monnaies nationales jusqu'au 1^{er} janvier 2002, date à laquelle elle se substitue aux monnaies nationales. Reste à définir les cinq critères de convergence, que tout État doit réaliser s'il veut être membre de l'UEM. Le déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB, et la dette publique inférieure à 60 % du PIB. L'inflation ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % la moyenne des trois meilleures performances nationales des États membres ; les taux d'intérêt à long terme, de plus de 2 % la moyenne des taux longs observés dans les trois États ayant la plus faible inflation. La stabilité monétaire est requise pendant les deux années qui précèdent le passage à la monnaie unique.

Le 2 mai 1998, le verdict tombe. Onze États satisfont aux critères de Maastricht ; seule, la Grèce est pour le moment ajournée. Le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède n'ont pas souhaité concourir. Depuis décembre 1995, la monnaie porte un nom. Ce sera l'euro. Le 13 décembre 1996, le sigle de l'euro est adopté : un epsilon, première lettre d'Europe dans l'alphabet grec (alors que la Grèce est écartée), traversé de deux

barres qui symbolisent la stabilité et rappellent discrètement les barres du dollar et celles du yen. L'impression des billets et la frappe des pièces peuvent alors commencer, avec pour date butoir le 1^{er} janvier 2002, lorsque les monnaies nationales disparaîtront au profit du seul euro. Le 1^{er} janvier 1999, les parités sont fixées : par exemple, 6,55957 FF, 1,955583 deutschemark. La BCE se situe au sommet de la pyramide des banques nationales qui forment le Système européen des banques centrales (SEBC). Son premier gouverneur est un Hollandais, Wim Duisenberg. Son siège est fixé à Francfort.

Il est trop tôt pour dégager toutes les conséquences du passage à la monnaie unique. La création de l'UEM renvoie à la méthode des Pères fondateurs qui ont souhaité mettre en relief les intérêts communs pour ouvrir la voie à l'unification politique. Une différence, toutefois, qui ne manque pas d'importance. C'est que la monnaie revêt un aspect symbolique. Les pièces et les billets circulent. Ils incarnent, à leur manière, l'union des quinze États. Le symbole est plus spectaculaire que la mise en route de la Communauté économique du charbon et de l'acier. Mais la philosophie est la même.

Les avantages et les inconvénients

En ce sens, on peut se demander si l'UEM ne vient pas trop tôt, s'il n'aurait pas fallu renforcer d'abord l'union politique avant de passer à l'union monétaire. Car l'euro contraint les États à définir une seule et même politique budgétaire, une seule et même politique fiscale, une seule et même politique économique. Ce sont là des domaines qui touchent à la vie quotidienne de tous les citoyens. Puisque la rigueur budgétaire doit être stricte, c'est un choix économique, donc social et politique, que les États assument sans avoir consulté les électeurs ou les parlements. Les décisions de la BCE, qui peut décider de la hausse ou de la baisse des taux d'intérêt, influent sur l'emploi, sur la croissance, bref sur tous les indicateurs économiques. Est ainsi transférée aux hommes de Francfort la responsabilité de combattre le chômage. Dans ce cas, les politiques perdent un peu de leur liberté d'action.

L'un des critères de convergence impose un déficit public inférieur à 3 % du PIB. Si la croissance provoque une augmentation des recettes fiscales, un gouvernement aura-t-il encore le choix d'utiliser le surplus comme il l'entend ou bien sera-t-il condamné à réduire la dette publique,

donc à prévoir pour plus tard l'abaissement de la ponction fiscale sans pouvoir, dans l'immédiat, décider de nouvelles dépenses ? La rigueur comporte des contraintes. Elle renforce l'autorité des institutions communautaires aux dépens des institutions nationales. Le pacte de stabilité et de croissance que les États membres de l'Union ont adopté, notamment en juin 1997, instaure plus la stabilité qu'il ne milite pour la croissance.

L'euro a suscité une deuxième déception. Il n'a pas réalisé ses ambitions mondiales. Le taux de change par rapport au dollar a déçu. L'euro faiblit. À sa naissance, il faut 1,17 dollar pour acquérir un euro. À la fin de l'année 1999, moins d'un dollar suffit. Le glissement continue, au point que la valeur de l'euro avoisine les 86-85 cents. En douze mois, l'euro a perdu plus de 20 % de sa valeur par rapport au yen. La monnaie européenne ne provoque aucun enthousiasme. Dans les pays d'Europe centrale et orientale qui, pourtant, ambitionnent d'entrer dans l'Union européenne, la préférence est donnée au dollar. Sans doute l'euro n'a-t-il pas besoin d'être une monnaie forte pour que les exportations européennes soient stimulées. C'est tout le contraire. Et puis, bien des changements sont possibles. La croissance économique des États-Unis pourrait ralentir son rythme et celle de l'Europe accélérer le sien.

Un peu avant qu'il ne devienne la monnaie de tous les jours, l'euro a, malgré tout, rempli sa mission. Il facilite les transactions commerciales, renforce le sentiment identitaire des Européens, assainit l'économie de l'Union. Même s'il ne porte pas atteinte à la suprématie du dollar, il sera, avec le yen, l'une des deux autres monnaies. Les experts américains voient plus loin que les fluctuations des cours. Ils estiment que si l'euro conduit au renforcement de l'Union européenne, ce seront la place de l'Europe dans le monde, les relations transatlantiques, l'équilibre des forces économiques et militaires qui seront remises en cause. En un mot, la naissance de l'euro entraînera des conséquences, bonnes et mauvaises, que nous discernons encore mal. Tout comme la déclaration de Robert Schuman a enclenché un mécanisme, que bien peu entrevoyaient en 1950.

II. Le nain politique deviendra-t-il une superpuissance ?

Le dossier que la Documentation française¹ publie sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) commence par cette phrase : « S'il existait un dictionnaire européen des idées reçues, à politique étrangère et de sécurité commune, PESC, on pourrait lire : Ne fonctionne pas. Souligner la lourdeur des procédures. » Les exemples ne manquent pas pour démontrer que cette idée reçue correspond à une triste réalité. Il n'y a pas de politique étrangère qui vaille pour l'Union européenne tout entière.

A. Une absence spectaculaire

L'explication est *a priori* très simple. La France et le Royaume-Uni sont de grandes puissances, qui ont bâti des empires coloniaux, détiennent l'arme nucléaire et continuent d'occuper une place primordiale dans le concert des nations. L'une et l'autre ont un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. L'Allemagne et l'Italie, puissances vaincues de la Seconde Guerre mondiale, ne disposent pas des moyens, ni sans doute ne ressentent le besoin d'affirmer, haut et fort, l'indépendance de leur politique étrangère. Des États moins influents, certains d'entre eux neutres ou neutralistes, réclament, au sein de l'Union européenne, la seule protection des États-Unis. Tous, petits et grands, défendent des intérêts commerciaux et politiques qui ne sont pas nécessairement identiques. Bref, on n'en finirait pas d'allonger la liste des divergences ni d'insister sur les forces différentes dont chacun dispose. La conséquence, c'est que le pessimisme l'emporte dans le domaine de la politique étrangère, au contraire de l'optimisme que suscite l'union économique, voire monétaire. Et les bons esprits de conclure que l'Europe sera, qu'elle est déjà un géant économique, mais qu'elle restera un nain politique.

Et puis, que d'organismes chargés, d'une manière ou de l'autre, de la défense de l'Europe ou du maintien de la paix. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union de l'Europe occidentale (UEO), l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), sans oublier le Conseil de l'Europe, rassemblent tantôt tous les Européens

1. Coll. « Réflexe Europe », 1999, sous la dir. de J.-M. Dumond et Ph. Setton.

tantôt une partie d'entre eux, souvent avec des puissances qui ne sont pas tout à fait européennes (comme les États-Unis, le Canada et la Russie). Somme toute, l'Union européenne parvient à définir des positions communes non sans peine, lorsqu'il s'agit de négociations commerciales, par exemple les débats à l'Organisation mondiale du commerce. En dehors de ce domaine, elle balbutie, trébuche et choisit l'inaction.

La guerre du Golfe

Comme pour mieux enfoncer cette porte ouverte, il suffit d'évoquer les grands bouleversements de la dernière décennie. Dans la guerre du Golfe, des puissances européennes participent aux préparatifs et aux combats, chacune suivant ses moyens et ses conceptions. Il n'y a pas une force européenne ni même une seule position politique qu'on puisse qualifier d'européenne. Le traité de Maastricht prévoit un deuxième pilier, tout entier consacré à la PESC. Il prend la suite de l'Acte unique qui, lui-même, succédait à des rapports qui recommandaient l'instauration d'une coopération politique et diplomatique. La conférence intergouvernementale, qui commence ses travaux le 19 mars 1996 à Turin, tâche de relancer la coopération. Elle aboutit à des résultats médiocres. Le traité d'Amsterdam met sur pied une « unité d'analyse de la politique et d'alerte rapide ». La fonction de haut représentant pour la PESC est confiée au secrétaire général du Conseil européen. La majorité qualifiée est étendue. Des termes vaguement technocratiques annoncent des changements subtils : définition du concept de stratégie commune, reconnaissance du principe d'abstention constructive.

À peine deux pas en avant ont-ils été décidés, un pas en arrière ralentit la marche. La majorité qualifiée, par exemple, ne vaudra plus, lorsqu'un État invoquera « des intérêts très importants ». Un rapprochement est prévu avec l'UEO, mais certains États continuent d'estimer et de déclarer que leur défense relève de l'OTAN. En octobre 1999, Javier Solana, qui fut le secrétaire général de l'OTAN, devient « Monsieur PESC ». Ce sera la garantie, assurent Jacques Chirac et Gerhard Schröder, que l'Union disposera de « visibilité, efficacité, cohérence et continuité ». En fait, il établira un dialogue avec l'OTAN, qui siège à Bruxelles comme la Commission européenne, avec les autres instances de l'Union européenne, avec le monde extérieur.

Les événements des Grands Lacs

Le bilan de la décennie laisse à désirer. Lorsque la crise des Grands Lacs ensanglante l'Afrique, la France et la Belgique sont concernées pour des raisons historiques. L'Union européenne, elle, ne joue pratiquement aucun rôle. Les débats ont lieu à l'ONU. En fin de compte, la Mission des Nations unies pour le Rwanda (MINUAR) n'est pas d'une grande efficacité. L'Union européenne, elle, n'avait pas débattu de la question.

Le 24 octobre 1994, soit six mois après l'ONU, l'Union définit une position commune : elle continuera à fournir une aide humanitaire aux réfugiés, encouragera par des mesures concrètes leur retour, contribuera à la réparation des dommages économiques, écologiques et sociaux. C'est peu. En outre, les mesures recommandées auraient été plus efficaces, si elles avaient été appliquées plus tôt. Manuel Marin, l'un des membres de la Commission européenne, déclare avec sincérité et courage : « Au Rwanda, nous avons dépensé 350 millions d'écus. Si l'on y ajoute ce qu'ont dépensé les États membres individuellement et les apports des organisations non gouvernementales (ONG) et des agences spécialisées, le chiffre des dépenses engagées au Rwanda en trois mois s'élèvera à 500 millions d'écus. [...] Avec 500 millions d'écus, n'aurait-on pas pu envoyer des gens capables d'éviter le conflit ? [...] Nous nous trouvons face à une contradiction absolue : nous sommes devenus les premiers donateurs du monde et tout cela pour éteindre des incendies. » Tout au plus désigne-t-elle un envoyé spécial le 15 juillet 1996.

Le Conseil européen a adopté « des positions communes » qui, en principe, engagent les États membres. Celle de décembre 1993 porte sur le pacte de stabilité en Europe. C'est « le plan Balladur ». Une conférence se réunit à Paris les 26 et 27 mai 1994 avec six PECO, les trois États baltes et leurs voisins immédiats, des pays membres de l'OCDE, de l'ONU, de l'OTAN, de l'UEO, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe. Il est prévu d'autres conférences, d'autres tables rondes, d'autres réunions pour éviter les conflits interétatiques qui toucheraient aux frontières de l'Europe. Une autre action commune, en 1993, concerne la supervision des élections en Russie.

Du Moyen-Orient à la Tchétchénie

Pour le Moyen-Orient, plus particulièrement sur le conflit israélo-palestinien, l'Union européenne adopte des résolutions, envoie des mis-

sions d'enquête, mais ne participe pratiquement pas aux négociations, moins encore aux premières tentatives de règlement du conflit. Elle est néanmoins l'un des observateurs attentifs. Elle siège à la conférence des donateurs internationaux, le 1^{er} octobre 1993 à Washington. Là, elle promet une aide de 500 millions d'écus aux Palestiniens, qui sera attribuée de 1994 à 1998. Elle est présente dans la négociation multilatérale, confiée à cinq groupes de travail, et préside celui qui réfléchit au développement économique régional. De toute évidence, le Moyen-Orient correspond à l'un des cinq domaines prioritaires de la PESC. Est-ce à dire que l'Europe a tenu un rôle majeur dans la négociation israélo-palestinienne ? Qu'elle est même considérée comme un partenaire majeur des Palestiniens ? Qu'elle peut éventuellement jouer un rôle d'arbitre ou faire passer le moindre message auprès de l'État d'Israël ? À ces questions, la réponse est négative.

Il n'est pas difficile, à côté de ces initiatives de faible importance, de rappeler les absences de l'Union européenne, comme le fait Pierre Lellouche en 1996. Chypre, fait-il observer, est « abandonnée à la diplomatie américaine », alors que le différend oppose la Turquie et la Grèce, la première aspirant à entrer dans l'Union, la seconde membre de l'Union depuis 1981. Sur l'Algérie, déchirée, victime du terrorisme islamiste, c'est « le silence consternant de l'Union ». La disparition de l'URSS incline l'Union à suivre de près l'évolution de la seule Russie. Les Européens oublient les États baltes, l'Ukraine, l'Arménie qui s'efforcent d'assurer la transition « vers la démocratie et l'économie de marché » et subissent la volonté de la Russie « pour reconstituer son empire sur les territoires de l'ex-Union soviétique ».

En cette fin de siècle, il conviendrait d'ajouter la Tchétchénie, que les troupes russes reconquièrent à coups de canon, qu'elles écrasent avec leurs chars et leurs avions, qu'elles mettent à feu et à sang, alors que l'Union européenne demeure impuissante quand elle n'est pas complice. La politique à l'égard de la non-prolifération nucléaire n'échappe pas, elle non plus, à la critique. Lorsque la France décide en 1995 de reprendre ses essais nucléaires avec la promesse qu'ils seront les derniers de ce type, dix des quinze membres de l'Union la condamnent.

Au-delà de cette péripétie, les divergences ne manquent pas. Sur l'industrie électronucléaire, en premier lieu, active et développée en France, au Royaume-Uni, en Belgique, abandonnée ou sur le point de

re en Allemagne et ailleurs. Sur l'armement nucléaire, dont les Britanniques et les Français sont dotés et que les autres membres abhorrent, à moins qu'ils ne préfèrent la protection nucléaire des États-Unis. Sur le désarmement civil que rejettent l'Irlande, l'Autriche et la Suède. Mais l'Union européenne a pris position sur l'extension illimitée du traité de non-prolifération et sur les contrôles à l'exportation. Qu'en sera-t-il, lorsque l'argissement aura fait entrer dans l'Union des États proches de la Russie du Moyen-Orient, donc plus sensibles aux menaces qui pèsent sur leur unité ?

Les Balkans

Aut compte fait, si les premiers indices d'une PESC apparaissent, c'est dans l'affaire yougoslave, qu'il s'agisse de la Croatie, de la Bosnie ou du Kosovo.

Éclatement de la Yougoslavie

En 1971, Tito a fait adopter une formule originale pour gouverner la Yougoslavie. La direction du pays sera collégiale avec une présidence tournante. Tito a assuré la paix en Yougoslavie ; il ne l'a pas ouverte à la démocratie. Rien dans son action politique n'annonce les réformes de Gorbatchev en URSS. Si bien qu'au lendemain de sa mort (le 4 mai 1980), la Yougoslavie connaît une double évolution : les tensions interethniques croissent avec vigueur et s'apparentent à des haines inexpiables ; les méthodes dictatoriales font partie du mode de gouvernement et entraînent brimades, discriminations, répressions. Le terrain se prête aux conflits : six républiques, plus de vingt régions autonomes dont les Serbes forment la moitié, un enchevêtrement des populations qui rend impossible la délimitation précise des frontières. « La poudrière des Balkans » a jamais mieux mérité son nom.

Une première crise éclate en 1991. Slovaquie et Croatie souhaitent l'établissement d'une confédération. Belgrade refuse. Les deux républiques proclament leur indépendance le 25 juin 1991. L'armée fédérale intervient immédiatement en Slovaquie et subit une défaite. La Communauté européenne parvient alors à convaincre les Serbes qu'ils doivent accepter que la présidence revienne à un Croate. Ce succès diplomatique précède, trois mois plus tard, sur la démission du président. Les Serbes

et leurs alliés du Monténégro, du Kosovo et de Voïvodine déclarent « sécessionnistes » les Slovènes, les Croates, les Macédoniens et les Bosniaques.

L'Allemagne reconnaît l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie le 23 décembre 1991. La Communauté européenne rallie la position allemande le 15 janvier 1992. Elle reconnaît l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine le 6 avril 1992. Trois semaines plus tard, naît « la nouvelle Yougoslavie » qui réunit la Serbie et le Monténégro, avec 10 millions de Serbes, 600 000 Monténégrins et des minorités dépourvues d'autonomie comme les 400 000 Hongrois de Voïvodine et les 2 millions d'Albanais du Kosovo. La Communauté ne reconnaît pas cet État, auquel elle reproche de ne pas respecter les droits des minorités et de ne pas appliquer les principes démocratiques.

À Belgrade, l'intérêt pour la Slovénie est quasi nul. Là-bas, il n'y a pas de Serbes. En revanche, la Croatie compte une population de 600 000 Serbes, installés en Dalmatie, en Krajina, en Slavonie, territoires revendiqués par les partisans de la Grande Serbie. En conséquence, la guerre civile éclate en Croatie dès 1991 : les milices serbes, soutenues par Belgrade, revendiquent l'indépendance de la Krajina et son rattachement à la Serbie. La Communauté européenne tente de séparer les adversaires. Elle obtient la signature de 14 cessez-le-feu. Échec. La FORPRONU (la force des Nations unies) est dépêchée sur place au début de 1992, tandis que « la purification ethnique », c'est-à-dire la volonté de chasser par tous les moyens, voire d'exterminer les minorités ethniques, fait rage dans les deux camps. Nouvel échec.

La guerre civile en Bosnie

La guerre éclate alors en Bosnie-Herzégovine, là où vivent près de 2 millions de musulmans, 1,5 million de Serbes et 750 000 Croates. Serbes et Croates veulent tout simplement partager la Bosnie. La Bosnie riposte en proclamant son indépendance le 15 octobre 1991. Les combats font rage en Bosnie-Herzégovine, notamment à Mostar et Sarajevo. L'armée fédérale, encore présente dans la nouvelle république, joint ses forces à celles des Serbes de Bosnie. Elle se désintéresse du sort de la Macédoine qui, par un référendum du 8 septembre 1991, a choisi l'indépendance. Très peu de Serbes y vivent. La Macédoine est pauvre et ne fait pas partie de l'héritage historique des Serbes.

Il ne faut pourtant pas négliger les craintes qu'éprouvent les Serbes. Ils considèrent que l'histoire les a mal traités, qu'ils sont des victimes de leurs voisins, qu'ils ont résisté seuls à l'Allemagne nazie, qu'ils sont sous menace d'un génocide en Croatie comme en Bosnie, qu'ils doivent suivre les orientations nationalistes que leur propose Slobodan Milosevic, l'ancien apparatchik du parti communiste qui, depuis 1987, dirige les destinées de la Serbie et de la « nouvelle » Yougoslavie. Le seul remède serait de chasser celles et ceux qui n'appartiennent pas à l'ethnie serbe et regrouper dans un ensemble politique la totalité de la population serbe de la région.

La Communauté européenne intervient activement dans le conflit yougoslave. Sur le plan diplomatique, en reconnaissant, après quelques hésitations, les indépendances. Sur le plan politique, en tentant d'imposer la négociation et de proposer des solutions. Sur le plan humanitaire, en envoyant des vivres et des médicaments, en manifestant une attention constante pour cette Europe balkanique, complexe et dangereuse. Mais elle ne réussit pas à rétablir la paix. Les Nations unies sont appelées à la rescousse. Elles ne font guère mieux que les États de la Communauté.

Restent les États-Unis. Dans un premier temps, ils suivent non sans réserve l'exemple de la Communauté européenne et reconnaissent l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Ils sont plus enthousiastes pour la Bosnie-Herzégovine. Sur le fond, ils estiment que l'affaire relève des Européens, d'autant plus qu'en 1992, la campagne pour les élections présidentielles le démontre, ce sont leurs propres difficultés économiques qui préoccupent les Américains, certainement pas les Balkans. Tout au plus Washington suit-il de près le dossier de la Macédoine, qui pourrait opposer deux de ses alliés, les Grecs et les Turcs. Bill Clinton aborde le problème avec une prudence extrême. Contrairement aux souhaits des Européens qui ont envoyé des soldats sur le terrain, il pousse à l'armement des Bosniaques et des Croates, en partie parce qu'il n'a pas l'intention de dépêcher des troupes américaines, en partie parce qu'il veut empêcher la poursuite de « la purification ethnique ». Il accepte que son pays siège dans le groupe de contact, avec notamment la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Russie.

Les accords de Dayton

En 1995, changement de décor. Le président de la République française, Jacques Chirac, souhaite passer de l'humanitaire au militaire. Ce qui encourage les États-Unis à combiner la force et la diplomatie. Le Congrès lève l'embargo sur les armes. Richard Holbrooke mène, avec un sens aigu de la communication, la négociation au nom du Département d'État entre les combattants. L'OTAN intervient en août et septembre 1995. Un accord général pour la paix en Bosnie-Herzégovine est signé à Dayton (Ohio), puis à Paris le 14 décembre 1995. La Bosnie devient une république unique qui rassemble deux entités : la fédération croato-bosniaque et la république serbe ; elle comprend trois nationalités : les Serbes, les Croates, les Bosniaques musulmans. Une force de stabilisation, la SFOR, assure le maintien de la paix.

De cet imbroglio sanglant au cœur de l'Europe, ce sont les États-Unis qui sortent vainqueurs. Ils ont su imposer la paix. Ils en sont désormais les garants. L'explication du paradoxe repose sur trois observations. Les Européens sont divisés. La France, par exemple, est plutôt favorable au maintien, coûte que coûte, de l'unité de la Yougoslavie. Elle rallie la position de l'Allemagne pour ne pas rompre la solidarité européenne. Elle ne tarde pas à renoncer aux beaux gestes humanitaires qui servent de paravent à l'inactivité pour réclamer une intervention militaire. Si elle était poursuivie, l'analyse révélerait les positions particulières de chacun des États membres de l'Union et de leurs voisins, candidats à l'entrée et directement intéressés par l'évolution de la situation balkanique.

La deuxième observation oblige à revenir sur les champs de bataille. Le groupe de contact échoue en 1994. Il n'a pas, lui non plus, défini une position commune. En février et mars, les Bosniaques musulmans et croates mettent sur pied une fédération, puis une confédération avec la Croatie. Le tout à la demande pressante des États-Unis. Les Russes obtiennent des Serbes de Bosnie qu'ils éloignent leurs forces de Sarajevo, qu'ils signent un cessez-le-feu et qu'ils négocient. Le groupe de contact soumet alors un plan de partage qui conserve les frontières internationales. Les Croates et les musulmans le signent les 16 et 18 juillet 1994 ; les Serbes n'en veulent pas. Les Russes réclament alors que le plan soit modifié en faveur des Serbes et font voter à l'ONU une levée partielle et temporaire des sanctions contre Belgrade. Les Américains désapprouvent, mais ne s'y opposent pas.

Sur le terrain militaire, les combats reprennent. Les Bosniaques conduisent des offensives victorieuses, en particulier à Bihac (4 août 1994). Les Serbes reprennent la ville à la fin de l'année. Sous la pression internationale, Milosevic laisse tomber les Serbes de Bosnie. Les combats ne continuent pas moins. L'OTAN riposte par des raids aériens, les 25 et 26 mai 1995, au bombardement que les Serbes infligent aux populations civiles des zones dites de sécurité. Les Serbes prennent alors 400 Casques bleus. Contre leur libération, ils obtiennent l'abandon de l'exclusion militaire autour de Sarajevo et la fin des bombardements de l'OTAN. En juillet 1995, ils s'emparent de Srebrenica.

La troisième observation touche aux relations américano-russes. Les États-Unis redoutent à présent la déstabilisation du continent européen. Leurs intérêts géostratégiques sont menacés. Ce n'est plus la seule affaire des Européens, d'autant moins que la Russie est de nouveau présente sur le terrain diplomatique et militaire. La PESC ne sert à rien, puisqu'elle ne dispose pas de moyens réels. L'OTAN, en revanche, peut être un instrument efficace. Et seul, le prestige des États-Unis permettra de faire comprendre à la Russie qu'elle ne doit pas aller trop loin, aux Serbes qu'il est temps d'ouvrir des négociations et de les mener à leur terme, aux Européens qu'ils ont pris conscience peu à peu de leur rôle mais qu'ils ne peuvent pas régler le problème sans l'appui de l'Amérique.

C. Le Kosovo

La guerre civile

Après la Bosnie, le Kosovo. La guerre du Kosovo réunit d'étranges paradoxes. Elle ne ressemble nullement à celle du Golfe. Saddam Hussein avait envahi le Koweït. Ses adversaires répondaient à l'agression. Une fois les Irakiens chassés du Koweït, ils ont arrêté les hostilités, sauf à abandonner à leur sort des populations qui, à l'intérieur des frontières de l'Irak, attendaient leur libération. Le Kosovo, lui, est une province de la Yougoslavie.

Là, les conditions d'un conflit violent sont réunies. Sur une superficie inférieure à 11 000 km², vivent 2 millions d'habitants, dont 90 % sont albanophones et musulmans. Le Kosovo a bénéficié de l'autonomie que l'État lui a accordée en 1974. Les Serbes, sous la direction de Milosevic, militent pour « la réunification de la Serbie ». Ils voient dans le Kosovo le

berceau culturel de leur nation. En mars 1989, l'autonomie est abrogée. Les Albanais protestent, manifestent, et proclament, en septembre 1990, à la suite d'un référendum clandestin, la République du Kosovo, que la communauté internationale ne reconnaît pas plus que Belgrade.

De fait, les Albanais voudraient imiter les Slovénes, les Croates et les Bosniaques qui ont acquis leur indépendance ; certains ne seraient pas hostiles à une union avec l'Albanie voisine. Les uns comme Ibrahim Rugova choisissent la voie de la négociation avec Belgrade pour éviter une guerre civile ; les autres n'hésitent pas à riposter à la répression du gouvernement de Milosevic et commettent des attentats, comme l'Armée de libération, l'UCK, qui multiplie les actes de violence depuis 1996.

La situation au Kosovo inquiète les Européens. Mais c'est la Bosnie qui retient leur attention, à tel point que, dans les accords de Dayton, le Kosovo n'est nullement mentionné. En 1998, les attitudes changent. D'une part, les Serbes lancent des opérations militaires contre l'UCK et poussent à l'exode des milliers d'Albanais ; d'autre part, les Albanais, suffisamment armés et déterminés, mènent la contre-offensive. D'attentats en représailles, de négociations en ruptures, le Kosovo glisse dans la guerre civile. Compte tenu des complexités des Balkans, il est impossible à la communauté internationale de ne pas intervenir.

Les démarches de la diplomatie européenne

Les Européens, plus particulièrement les Français et les Allemands, prennent alors des initiatives. Jacques Chirac, Gerhard Schröder et son ministre des Affaires étrangères, Joschka Fischer, prônent l'intervention directe. Pourtant, dans le courant de l'année 1998, ce sont les diplomates qui tentent de trouver une solution. Le groupe de contact et Richard Holbrooke ne parviennent à rien. La France tâche de persuader les États-Unis qu'il faut agir sur le plan militaire. La résolution 1199 de l'ONU, adoptée le 23 septembre, exige le retrait des forces serbes et la fin des hostilités. L'OTAN, à son tour, menace, puis décide d'envoyer un ultimatum. Milosevic fait mine de céder, mais de fait ne recule pas. Le 6 février 1999 la conférence de Rambouillet impose aux Serbes et aux Kosovars des négociations qui devraient aboutir à l'autonomie du Kosovo à l'intérieur de la Yougoslavie et à l'envoi d'une force internationale. Le 23 février, les négociations sont interrompues. Elles reprennent le

5 mars. Les Serbes continuent de manifester leur intransigeance. Le 4 mars, les avions de l'OTAN commencent leurs raids. La guerre prend fin le 10 juin. On voit bien que la diplomatie européenne a été très active. Est-ce vraiment la diplomatie européenne ou bien la diplomatie française, britannique, allemande, voire italienne ?

« Nous devons empêcher un régime autoritaire de continuer à réprimer son peuple en Europe à la fin du XX^e siècle. C'est pour nous un devoir moral », déclare le 23 mars Javier Solana, alors secrétaire général de l'OTAN. Les Européens ont persuadé les Américains qu'il fallait intervenir. Ils mettent en avant les droits de l'Homme. Le discours officiel insiste avec netteté sur l'impérieuse nécessité de défendre des valeurs humanistes au sein de l'Europe. Les alliés n'entendent pas détacher le Kosovo de la Yougoslavie et ne manifestent pas l'intention de reconnaître son indépendance. Ils interviennent dans un État souverain — en l'occurrence la République de Yougoslavie — au nom du devoir d'ingérence pour rétablir la paix, la justice et l'égalité entre les ethnies. Leur objectif principal, sinon unique, est de créer ou de recréer un Kosovo multiethnique à l'intérieur de la Yougoslavie.

Peu importe, dans ces conditions, si la souveraineté d'un État n'est pas respectée. Elle passe au second plan par rapport à des fins éminemment supérieures. Le devoir d'ingérence humanitaire n'a pas à tenir compte des frontières. Il fonde une nouvelle idée des relations internationales, que l'Europe soutient, dont elle est le principal porte-parole. Les États membres de l'Union bouleversent ainsi un ordre ancien pour le remplacer par un ordre plus moral.

Cette conception pose deux questions. Qui fixe les règles de la morale nouvelle ? À partir du moment où les principes sont établis, ils renvoient à une philosophie générale, implicite dans la construction européenne, jamais débattue dans les enceintes officielles. Cela suppose, en même temps, que les États membres de l'Union ne sont pas contrevenus ou ne contreviendront pas aux règles qu'ils imposent aux autres. Peut-il y avoir deux poids et deux mesures ou, si l'on préfère, ce qui vaut pour la Yougoslavie vaut-il pour la Russie ou l'Irak ? Oui et non. L'application a pour limites celles de l'Europe, ce qui exclut, par exemple, l'Irak, l'Iran ou la Chine. La Russie, elle, fait partie d'une certaine manière de l'Europe. Mais, à la différence de la Yougoslavie, elle possède un arsenal nucléaire, un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU et, en dépit du chaos

dans lequel elle survit, reste une grande puissance. En ce cas, le devoir d'ingérence ne s'applique pas à la Tchétchénie. Il l'emporte certes, mais ne supprime pas la *Realpolitik*. La démarche de l'Europe constitue un progrès dans les relations entre les États. Elle ne saurait s'appliquer tout unaniment dans les relations internationales. Elle crée, du coup, des espoirs inconsidérés et des objectifs inaccessibles.

Le gap technologique

L'OTAN sert d'instrument à cette diplomatie. Elle n'a reçu mission ni de l'Organisation des Nations unies ni d'aucune autre institution. Elle agit de sa propre initiative. Ce qui surprend, c'est que l'OTAN a été créée en avril 1949 pour unir les résistances nationales, si l'Union soviétique attaquait l'Europe occidentale ou l'Amérique du Nord. Elle n'a jamais dû engager le combat. Pour la première fois depuis sa naissance, elle conduit une guerre, au Kosovo, non pas contre l'ennemi originellement désigné, mais contre un État souverain.

Les Européens ont obtenu des Américains qu'ils participent à l'intervention. De fait, l'essentiel des forces militaires vient des États-Unis. Le Pentagone a déployé environ 500 avions, dont 80 embarqués sur des porte-avions, et 24 hélicoptères *Apache* qui n'ont pas été utilisés ; la France, 60 appareils, dont 18 sur porte-avions ; le Royaume-Uni, 34 ; l'Italie, 30 ; les autres États de l'Union européenne, 60 ; le Canada, 8 ; la Turquie, 11 ; la Norvège, 7. La supériorité matérielle des États-Unis est incontestable. Il va de soi, dans ces conditions, que la stratégie est élaborée à Washington et à Bruxelles au quartier général de l'OTAN. Le général américain Wesley Clark assume le commandement en chef.

Certes, les décisions ne sont pas uniquement américaines. Elles sont prises dans le cadre de l'OTAN. Et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord apparaît incontestablement comme la garante de la sécurité européenne. La guerre terminée, une force d'interposition, la KFOR, commandée par un général britannique, entre au Kosovo. Elle comprend notamment des Français, des Italiens, des Allemands, des Britanniques et des Américains. Les Russes ont pris l'initiative d'occuper l'aéroport de Pristina, comme pour signaler qu'ils n'entendaient pas être tenus à l'écart. Au total pourtant, la guerre du Kosovo est avant tout une guerre américaine, et ce sont les Américains, plus encore que les Européens, que les Kosovars accueillent en libérateurs. C'est qu'au fond l'Europe de la défense balbu-

e. Les armements les plus sophistiqués, les satellites d'information, en un mot la technologie la plus moderne viennent des États-Unis. Il n'y a là rien d'étonnant, lorsqu'on garde à l'esprit que le budget américain de la défense est deux fois supérieur à celui de l'Union européenne.

Ce n'est pas la seule question que pose l'intervention américano-européenne. Cette guerre *high tech*, à zéro mort du côté allié, n'a pas provoqué d'engagements sur le terrain. C'est une guerre aérienne de 79 jours. Elle doit, en principe, éviter « les dommages collatéraux », c'est-à-dire les bavures qui déclenchent, en même temps que toute opération militaire, une avalanche de drames. En fait, il y eut des erreurs de frappe, des civils tués. L'ambassade de Chine fut atteinte par un missile qui ne lui était pas destiné. La guerre doit aussi et surtout sauver les Kosovars de la persécution. Elle commence par accélérer, dans des conditions épouvantables, l'exode d'au moins un demi-million d'entre eux. Les bombardements aériens de l'OTAN offrent aux Serbes la possibilité de mettre en œuvre « la purification ethnique ».

Quelle politique européenne pour le Kosovo ?

À un moment où la résistance de Belgrade semble insurmontable et que les alliés préparent une offensive terrestre, voilà que Milosevic accepte de retirer ses troupes et laisse les vainqueurs administrer, tant bien que mal, le Kosovo libéré. Pour combien de temps ? Avec quels objectifs ? Bref, les acteurs et les observateurs sont allés de surprise en surprise. Rien ne prouve, d'ailleurs, que le temps des frustrations et des incertitudes soit passé.

Le Kosovo n'est pas redevenu multiethnique, comme le souhaitent les Européens et les Américains. Si la guerre n'avait pas eu lieu, il est plus vraisemblable que les Serbes auraient réussi à expulser les Albanais. Au lendemain du conflit, les réfugiés ont presque tous regagné leurs villes et leurs villages. Les Serbes, eux, sont presque tous partis, ou bien parce qu'ils ont eu peur d'être les victimes de la revanche, ou bien parce qu'ils ont été chassés. Cette « purification ethnique » n'est pas propre au Kosovo. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler les changements démographiques dans les six républiques de l'ancienne Yougoslavie. La Slovénie compte aujourd'hui 90 % de Slovènes, avant comme après la proclamation de l'indépendance. La population de Croatie était serbe pour 12 % ; elle l'est à présent pour 5 %. La Bosnie a cessé de mêler les

ethnies et les religions. Les territoires serbes y sont peuplés de Serbes à 90 % ; les Croates peuplent les territoires croates, les musulmans les territoires musulmans dans la même proportion. La Serbie et le Monténégro sont désormais homogènes. Des Serbes de Croatie, de Bosnie et du Kosovo ont trouvé refuge en Serbie qui, malgré tout, conserve une relative hétérogénéité par la présence d'une minorité hongroise en Voïvodine.

Tout compte fait, l'Union européenne a eu raison de combattre la politique de « purification ethnique » de Milosevic, ne fût-ce que pour empêcher un désastre humanitaire, mais dans les faits elle n'a pas pu éviter l'inévitable.

Restent deux interrogations. Quel est le rôle de l'OTAN dans l'après-guerre froide ? Sera-t-elle seulement l'outil militaire qui servira à assurer la sécurité de l'Europe ? Interviendra-t-elle ailleurs, comme on le souhaite parfois à Washington, pour résoudre des crises surgies en dehors de l'Europe ? En ce cas, la constitution, puis la réorganisation des forces européennes de défense aurait pour finalité de renforcer une OTAN, dont les États-Unis sont les membres les plus éminents. Dans l'autre cas de figure, l'OTAN limiterait ses interventions à la zone européenne, mais cette conception renforce le rôle planétaire des États-Unis qui verraient dans l'OTAN une organisation régionale, sans plus.

Enfin, le 27 mai 1999, Louise Arbour, procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, rend public l'acte d'accusation qui inculpe Milosevic de « crimes contre l'humanité » et de « violation des lois et coutumes de guerre ». On croit alors que le dictateur de Belgrade ne tardera pas à être renversé, puis jugé. Les mois passent. Il exerce toujours le pouvoir jusqu'au milieu de l'année 2000. Ni les Européens ni les Américains ne sont parvenus à le traduire devant un tribunal international.

La guerre du Kosovo ouvre la voie à des interprétations variées. Peut-être n'offre-t-elle qu'une certitude. C'est que l'Union européenne n'a pas manqué d'ambitions, mais que ses moyens d'action n'ont pas suffi pour atteindre ses objectifs.

III. Questions sur l'Europe

Surprenant paradoxe ! D'un côté, les Européens sentent, plus ou moins confusément, qu'ils appartiennent à un seul et même ensemble. De Londres à Rome, de Paris à Prague, ils sont chez eux, bien que des

nuances surgissent et que les particularismes ne soient jamais absents. L'idée d'une citoyenneté européenne progresse, nous disent les sondages. Plus de la moitié des personnes interrogées dans douze des États de l'Union européenne acceptent l'instauration d'une armée commune, l'élection d'un président au suffrage universel, l'élargissement aux pays de l'Europe de l'Est, et un peu moins de la moitié souhaitent la création d'un gouvernement commun. Si l'on tient compte des générations, on constate que les jeunes sont encore plus favorables que les autres catégories d'âge à ce rassemblement unitaire. De plus, les projets ne manquent pas dans le domaine culturel. À la veille de l'entrée dans le III^e millénaire, l'Allemagne propose une exposition sur les cultures européennes en insistant sur ce qui les rapproche ; la France transforme son Musée des Arts et des Traditions populaires pour lui donner un caractère plus européen ; Bruxelles décide la création d'un musée européen qui mettra en valeur l'idée que l'Europe a suscité depuis plus de mille ans une civilisation commune.

Dans le même temps et dans les mêmes lieux, la bataille fait rage. L'hostilité à l'encontre des institutions européennes imprègne bien des esprits. La Commission fait l'objet de vives critiques. Elle se mêle de tout, lui reproche-t-on. Elle prend des oukases qui contraignent des millions d'Européens dans des secteurs où elle n'a rien à faire. Ses procédures restent opaques. Elle souffre d'un déficit démocratique. Quant au Parlement, il ne dispose pas de pouvoirs assez étendus, soutiennent les uns ; il agit dans la confusion et souvent dans l'inutilité, ajoutent les autres. S'il votait l'impôt, s'il pouvait à loisir renverser la Commission, s'il examinait sérieusement des propositions sérieuses, il tiendrait la place d'une véritable assemblée législative et assumerait ses responsabilités. Bref, l'Europe ne serait construite et continuerait de se construire en dehors de la volonté des peuples, au profit des technocrates baptisés en l'occurrence « eurocrates ». Reste à savoir si celles et ceux qui dirigent contre les institutions européennes de violentes attaques seraient prêts à accepter un renforcement des mêmes institutions. Somme toute, les critiques peuvent venir des partisans d'une Europe fédérale et fortement intégrée ou bien des souverainistes qui manifestent leur nostalgie pour les États forts et indépendants.

A. Comment définir l'Europe ?

La géographie et la civilisation

La dichotomie des attitudes pose une question fondamentale, à laquelle aucune réponse incontestable n'existe. Comment définir l'Europe ? Sur le plan géographique, il n'est pas satisfaisant de partir de l'Atlantique pour s'arrêter à l'Oural. Cette définition correspond aux cartes des vieux manuels, coupe la Russie en deux et procède à une division arbitraire. La référence à la culture provoque plus d'enthousiasme. Mais faut-il renvoyer aux croyances religieuses, ce qui reviendrait à insister sur les fondements chrétiens, à tout le moins judéo-chrétiens, de l'Europe ? En ce cas, ce serait faire bon marché des divisions, des schismes, des ruptures en tous genres qui ont parsemé l'histoire de l'Europe. À moins que l'on choisisse la définition, vague et contestable, de Samuel Huntington dans son livre, intitulé *Le Choc des civilisations*. Et d'ailleurs, dans cette perspective, on pourrait démontrer que les Russes ou les Ukrainiens, par exemple, ne font guère partie de l'Europe, telle que l'ont définie les Français, les Allemands ou les Italiens, que les Britanniques ont souvent fait bande à part, que les Israéliens sont dans leur majorité les fils et les filles de l'Europe, que les Américains le sont également, bien que l'on puisse prévoir que dans quelques années la majorité des Américains aura des origines non européennes. La référence à la culture introduit plus d'obscurités que de clartés dans le débat.

Le politique et les institutions

Si l'espace reste insaisissable, la notion de puissance ne donne pas davantage satisfaction. L'Union européenne forme un îlot de prospérité, comparable à l'Amérique du Nord. À condition qu'on limite l'Union aux Quinze qui la composent aujourd'hui et qu'on oublie les disparités entre des États comme la Grèce et l'Allemagne, comme la France et l'Irlande, voire à l'intérieur d'un même pays comme en Italie. L'élargissement accentuera l'hétérogénéité. Les onze pays de la zone euro ont, semble-t-il, quelques longueurs d'avance sur leurs partenaires. Lorsque la Pologne, la Roumanie, la Moldavie ou la Lettonie auront été admises, il sera plus difficile encore d'évoquer la prospérité de l'Union européenne. Tout au plus peut-on observer que l'Union est tournée vers le développement,

pire à la croissance, s'efforce d'atteindre des buts économiques et sociaux qui font et feront d'elle une zone d'aisance matérielle.

Il est de bon ton d'évoquer le modèle européen qui serait différent du modèle américain ou du modèle japonais. La social-démocratie triompherait, surtout dans les années récentes, et aurait imposé des comportements, des cadres sociaux qu'on ne retrouverait pas ailleurs. Il est vrai qu'en l'an 2000, la carte politique de l'Union est majoritairement rose. Les États qui sont gouvernés par des partis de droite forment un groupe très minoritaire : l'Irlande, la Belgique, l'Autriche, l'Espagne. Les onze autres ont mis au pouvoir soit les partis de gauche, soit des coalitions dirigées par la gauche.

l'économique et le social

Et pourtant, les élections de juin 1999 au Parlement européen ont donné la majorité à la droite. Sur 626 députés, elle revendique de 330 à 360 voix. Alors, il est inexact de prétendre que la social-démocratie l'emporte vraiment. À vrai dire, elle a changé son programme. Fini le temps où les sociaux-démocrates défendaient bec et ongles le keynésianisme, où ils prêchaient de stimuler les dépenses publiques pour faire surgir ou ressurgir la croissance et accordaient la priorité des priorités à la lutte contre le chômage. Tony Blair et Gerhard Schröder, Lionel Jospin dans une moindre mesure tentent de définir une troisième voie, qui ne serait ni celle du capitalisme pur et dur ni celle du socialisme d'antan. La défense de la rigueur budgétaire est à l'ordre du jour. Le traité de Maastricht l'impose. La concurrence qui découle de la mondialisation du commerce l'exige. L'inflation fait peur aux investisseurs. Ils redoutent que l'excès des dépenses publiques n'y conduise directement. Si l'on souhaite les attirer ou les retenir, il faut les rassurer et leur proposer un terrain favorable. Les ministres des Finances européens de sensibilité social-démocrate ont adopté le 22 novembre 1998 un texte significatif : « Selon nous, ont-ils déclaré, la globalisation demande une réforme économique visant à créer un système d'échanges internationaux juste et socialement acceptable. Dans ce cadre, nous devons promouvoir l'efficacité économique, aider au bon fonctionnement du marché et supprimer les obstacles à la liberté du commerce. »

Certes, ils n'ont pas jeté le bébé avec l'eau du bain. Lionel Jospin accepte l'économie de marché, et non la société de marché, satisfait aux

critères de Maastricht et fait passer la loi sur les 35 heures, travaille à imposer une régulation minimale de l'économie. Les uns remettent en cause l'État providence ; les autres le protègent contre les atteintes qu'il subit. Les uns réduisent le nombre des emplois publics ; les autres l'augmentent, ne fût-ce que pour réduire les effets du chômage. Les uns diminuent la ponction fiscale de manière spectaculaire ; les autres hésitent encore entre la baisse des impôts et la répartition des fruits de la croissance sous forme de dépenses sociales. Les sociaux-démocrates ne parlent pas d'une seule voix. Il arrive qu'on recoure au terme de cacophonie pour décrire leur dialogue.

En conséquence, « le modèle européen » ressemble parfois à la cantatrice chauve, ou à l'Arlésienne dont on parle beaucoup et qu'on ne voit jamais. Toutefois, il ne faut pas aller trop loin. Il reste, dans les principaux États de l'Union européenne, une volonté très nette de protéger les faibles, de laisser à la puissance publique la possibilité d'intervenir avec efficacité dans le domaine social et dans le domaine économique. Les bénéficiaires des acquis ne se laissent pas aisément dépouiller. Il n'empêche que les différences avec le modèle nord-américain s'estompent. Le rapprochement frappe d'autant plus que la société nord-américaine a subi, elle aussi, des métamorphoses que les Européens n'ont pas toujours aperçues, qu'elle n'est pas livrée au capitalisme sauvage, que Franklin Roosevelt et Lyndon Johnson, pour ne citer que deux des présidents les plus sensibles aux besoins de la société, ont beaucoup œuvré pour mettre sur pied un État providence. Tout n'est pas identique des deux côtés de l'Atlantique. Les histoires nationales comptent encore pour beaucoup.

La mondialisation n'équivaut pas à l'américanisation, mais repose sur un modèle que les Américains ont adopté avant les autres, dont ils ont su tirer profit, qu'ils combattent parfois et qu'ils exportent souvent. Dans ce bouleversement, le modèle européen est promis au même avenir que l'exception culturelle dont la France affirme la force et la permanence. « Le problème [...] tient au fait, écrit Zbigniew Brzezinski¹, qu'une Europe vraiment "européenne" n'existe pas. C'est une vision d'avenir, une idée et un but : ce n'est pas une réalité. L'Europe de l'Ouest a réussi à mettre sur pied un marché commun, mais son unité politique est encore

1. *Le Grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1998, p. 88-90.

ans les limbes. [...] D'une manière générale, l'Europe de l'Ouest donne aujourd'hui l'impression d'un conglomérat de sociétés affectées par un malaise social chronique, prises dans la routine, sans élan ni perspectives larges. L'unification européenne apparaît de plus en plus comme un processus qui s'impose de l'extérieur, pas comme un idéal auquel on croit. »

On peut préférer des conclusions moins pessimistes. Jean-Marie Guéhenno recommande aux Européens de défendre une conception de l'Europe que sous-tend une double invention politique : celle de la souveraineté partagée, et la définition de nouveaux rapports entre la technique et la politique. C'est une autre manière de constater les insuffisances de l'idée européenne, tout en imaginant des possibilités d'avenir plus encourageantes.

3. Quels liens avec les États-Unis ?

La concurrence économique

Il est impossible, pourtant, de réfléchir sur le contenu de l'idée européenne sans évoquer les relations entre l'Union européenne et les États-Unis. Dans un premier temps, les États de l'Europe de l'Ouest ont décidé de former une communauté économique pour conforter le pilier Est de l'Alliance atlantique, donc sous le protectorat des États-Unis. C'était le temps de la guerre froide. Il était impensable d'agir autrement. Les Pères fondateurs ne manquaient pas une occasion de rappeler que le marché commun ferait concurrence aux Américains, qu'il contribuerait à établir l'égalité de puissance, au moins sur le plan économique et commercial et, à longue échéance, sur le plan politique, qu'en fin de compte la construction européenne renforcerait le monde libre. L'ambiguïté n'a pas disparu. Elle cimente ou fragilise les liens qui unissent l'Europe et l'Amérique du Nord.

Entre les deux entités, la liste des querelles est longue. Les relations commerciales constituent le cœur des différends. Dans les années récentes, il y eut le conflit des bananes. L'Union européenne applique les accords de Lomé et favorise les importations qui proviennent d'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes. C'est contraire aux règles du commerce mondial, répliquent les États-Unis, puisque ce sont autant de barrières douanières qui empêchent l'importation en Europe des bananes d'Améri-

que latine, étant entendu que trois firmes américaines (Chiquita, Del Monte et Dole) contrôlent le marché latino-américain. Les États-Unis décident immédiatement des sanctions contre l'Europe, portent le différend devant l'OMC qui leur donne raison.

Le différend sur les organismes génétiquement modifiés n'est pas tranché. Depuis juin 1999, l'Union européenne pratique un moratoire sur les semences OGM. Elle réclame un étiquetage clair et obligatoire et défend avec détermination le principe de précaution. Les Américains, dont les agriculteurs et les entreprises biochimiques ont d'immenses intérêts dans cette affaire, protestent de leur bonne foi, soutiennent que la nocivité des OGM n'a jamais été prouvée, qu'il est impossible de procéder à un étiquetage qui réponde à toutes les situations.

La bataille sur le bœuf aux hormones est la plus spectaculaire. L'Union européenne ne veut pas laisser entrer sur son territoire des hormones de croissance. Les États-Unis ripostent en faisant observer que leurs troupeaux n'ont pas été atteints par la maladie de la vache folle, que l'OMC condamne les Européens. Ils ont appliqué en représailles des droits de douane allant jusqu'à 100 %, ce qui a provoqué la colère de nombreux paysans, surtout en France.

Le dernier différend est à la fois d'ordre commercial et fiscal. Les filiales des sociétés américaines encaissent à l'étranger leurs bénéfices, surtout dans les paradis fiscaux où elles ne payent pas d'impôts. Puis, les bénéfices rentrent aux États-Unis. Ce qui revient à favoriser les entreprises américaines et à leur accorder une subvention déguisée. L'Union européenne a déposé une plainte auprès de l'OMC. Elle devrait l'emporter, tout comme elle a fait triompher son point de vue sur les lois extraterritoriales, c'est-à-dire les sanctions commerciales que les États-Unis ont adoptées à l'encontre de Cuba, de la Libye et de l'Iran et qu'ils ont tenté d'imposer au reste du monde.

Une formidable concurrence oppose aujourd'hui les Européens et les Américains. D'ailleurs, le PIB des quinze membres de l'Union européenne atteint 8 100 milliards de dollars, soit un peu plus que le PIB des États-Unis. Dans le domaine de la construction aéronautique, deux groupes dominent le marché planétaire. L'un rassemble Français, Allemands, Britanniques et Espagnols et construit des Airbus. L'autre résulte de la fusion de Bœing avec McDonnell Douglas. Le même phénomène de concentration se produit dans l'aérospatiale militaire. Les fusions specta-

ulaires qui marquent notre époque enjambent parfois l'océan Atlantique, mais le plus souvent ne vont pas jusqu'à créer des monopoles transatlantiques. Crainte d'une domination américaine ? Image d'une Europe soumise à des contraintes étatiques ? Inversement, des entreprises françaises prennent racine sur le continent américain et démolissent l'idée, un peu hâtive, que la globalisation sert les seuls intérêts des firmes nord-américaines.

De fait, les deux concurrents sont aussi des partenaires qui ne sauraient se passer l'un de l'autre. Ils sont contraints de commercer entre eux, puisque leur prospérité en dépend. Ce qui n'exclut pas, loin de là, les coups bas, les combats loyaux ou déloyaux, l'espionnage le plus sophistiqué et les méthodes traditionnelles. Deux partenaires, deux rivaux, contraints de collaborer.

Les institutions militaires : les États-Unis « puissance européenne »

Mais il y a un domaine, dans lequel les Européens ne sont pas parvenus à accéder à l'indépendance. C'est celui de la défense et de la sécurité. Plus le temps passe, plus leur dépendance s'accroît et continuera de s'accroître. Au cœur du débat, l'OTAN. Sa raison d'être à la veille de l'entrée dans le nouveau millénaire a changé. À quoi sert-elle, dès lors que la menace de l'Union soviétique a disparu ? Pour les Américains, le doute n'existe pas. Ils estiment qu'ils sont responsables de l'ordre mondial. Rien de plus normal pour la superpuissance qui exerce son hégémonie dans l'économie, la technologie, la construction des armements et les dépenses militaires, la culture et la diplomatie. De plus, les États-Unis n'ont jamais manifesté on ne sait quel autoritarisme à l'égard de l'Europe. Leur protection a été sollicitée, rappellent-ils inlassablement. Ils l'ont accordée dans une relative concertation, avec une indéfectible bienveillance.

Les objectifs sont clairement affichés : défense des valeurs démocratiques, développement de l'économie de marché. C'est aussi le credo de l'Union européenne. Sur quels fondements reposerait la résistance des Européens ? D'ailleurs, des membres de l'Union européenne expriment, ouvertement et régulièrement, leur accord total avec cette conception des relations transatlantiques. Le Royaume-Uni, lui, fait semblant de croire que, depuis un demi-siècle, il entretient avec les États-Unis des relations privilégiées qui le mettent à l'écart de l'Union européenne et lui confèrent une position particulière, une trace ultime de la gloire d'hier. Quant à la

France, elle continue d'adopter une attitude indépendante qui irrite plus d'un responsable américain.

Le réalisme devrait inciter les Européens à la modestie. Ils ne sont pas encore parvenus à définir une seule et même politique étrangère. Pour les Américains, l'Europe est frappée d'impuissance. Elle n'est pas prête à tenir le rôle d'une grande puissance politique et diplomatique. Le voudrait-elle, elle ne le pourrait pas. Elle ne dispose pas des moyens d'assurer sa propre défense, moins encore d'intervenir efficacement sur le plan militaire. La guerre au Kosovo l'a démontré une fois de plus.

Du coup, les États-Unis restent une puissance européenne. Rien ne peut être fait sur le continent sans eux, sans leur force militaire, sans leur présence politique. Si les anciennes démocraties populaires souhaitent leur intégration dans l'Union européenne, c'est qu'elles aspirent, aussi et peut-être surtout, à entrer dans l'OTAN. Ce serait pour elles l'indestructible garantie qu'elles bénéficieraient de l'amitié des États-Unis. Si la Russie redoute l'élargissement de l'OTAN en Europe centrale et orientale, l'Acte fondateur, signé le 27 mai 1997, définit les nouvelles conditions de la coopération et de la sécurité entre l'OTAN et la Russie. Entre l'Union européenne et les États-Unis, le débat n'a pas débouché sur l'accord parfait. Le partage du fardeau (*burdensharing*) est à l'ordre du jour. Il permettrait de répartir plus équitablement les charges qu'entraîne la défense de l'Europe. Les États-Unis se plaignent, en effet, d'assumer une part excessive, et regrettent amèrement que leurs partenaires européens consacrent aussi peu à leur propre sécurité.

Deux courants contradictoires agitent l'Alliance atlantique. Le premier prend sa source en Europe. Il vise à mettre sur pied une défense européenne. C'est la conséquence de la guerre au Kosovo qui a révélé la profondeur du « fossé technologique » entre les Américains et leurs alliés européens. Le sommet de Washington, en avril 1999, a accepté que soit créée une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Les États-Unis ont imposé trois conditions pour donner leur accord : pas de découplage, c'est-à-dire le maintien des liens transatlantiques, pas de doublon dans les structures ou les moyens, pas de discrimination entre les membres de l'Union européenne et les membres de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'Union (exemple : la Turquie). Somme toute, les Américains laissent faire avec la conviction que les Européens ne réussiront pas à atteindre leur but.

Le deuxième courant vient des États-Unis. Les Américains entendent fabriquer un bouclier antimissiles qui les protégera de toute attaque nucléaire. D'où vient la menace ? Pour l'essentiel, elle surgit des États-voyous, les *Rogue States* que sont l'Irak, l'Iran, surtout la Corée du Nord, des États imprévisibles, dotés de missiles qui peuvent porter des charges nucléaires. Les Européens redoutent qu'en conséquence, leurs alliés américains soient moins disposés à voler au secours de l'Europe, que la Chine et la Russie soient tentées de relancer la course aux armements. Ils condamnent dans le même élan le Sénat des États-Unis qui a rejeté le 15 octobre 1999 le traité interdisant les essais nucléaires. Deux attitudes, dit-on en Europe, qui renforcent les dangers d'une confrontation nucléaire sur la planète. Deux attitudes, poursuit-on, qui pourraient conduire Washington à délaissier l'OTAN.

Ce débat illustre la dépendance dans laquelle se trouve l'Union européenne. Elle ne peut pas se passer du concours des États-Unis. Tout au plus parviendra-t-elle à convaincre Washington qu'il faut laisser à l'Europe des moyens réels de défense. Ce qui revient à faire de l'Union européenne une puissance régionale qui restera liée à la superpuissance américaine, qui assurera la paix et l'ordre sur le Vieux Continent et continuera à tenir un rôle quasi nul sur le reste de la planète.

C. Le troisième pilier est-il solide ?

Le traité de Maastricht définit un troisième pilier de la construction européenne. C'est le plus vague, celui qui suscite des regrets et des frustrations. Le terme réunit l'Europe sociale et fiscale, l'Europe judiciaire et policière, l'Europe de l'enseignement et de la recherche. Autant de bonnes intentions qu'on pourrait tout aussi bien qualifier de nécessités premières.

L'Europe sociale se construit lentement. Elle touche au domaine de l'emploi, aux systèmes de protection sociale, à la lutte contre les inégalités, au débat sur le vieillissement de la population. Un cadre a été fixé par le traité d'Amsterdam. Ce n'est pas assez pour éviter que ne se reproduisent des événements aussi graves que la fermeture de l'usine Renault à Vilvorde (Belgique). Reste à poursuivre les discussions qui aboutiront à des mesures concrètes. Le même raisonnement vaut pour l'Europe fiscale avec cette fois une considération aggravante. C'est que les divergences

dans la conduite de la politique fiscale contribuent à opposer les membres de l'Union européenne et qu'il serait temps de les atténuer, mieux encore de les faire disparaître.

On serait tenté de tenir des propos aussi désabusés sur l'Europe judiciaire et policière, ou sur l'Europe de l'enseignement et de la recherche. De fait, la principale faiblesse de l'Union européenne, héritée de la Communauté qu'ont créée les Pères fondateurs, c'est qu'elle revêt un caractère foncièrement technocratique. Or, les Européens attendent davantage. Ils souhaitent moins de mesures juridiques et réglementaires, plus de décisions qui améliorent leur vie quotidienne. Cette évolution ne manque pas d'exercer des effets sur la position internationale de l'Union européenne. Lorsque l'Europe suscitera moins de critiques et de réticences, qu'elle aura uni les cœurs et les esprits au moins autant que les intérêts, peut-être parviendra-t-elle à cesser d'être un nain politique pour accéder enfin au statut de superpuissance.

Les foyers d'incendie

au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, des foyers d'incendie surgissent ici et là. Tantôt ils sont inattendus ; tantôt ils ont repris de l'activité ou n'ont pas cessé de couver sous la cendre. Trois exemples illustrent l'observation : l'Afrique subsaharienne, l'Indonésie, le Moyen-Orient. Aucun des trois théâtres d'opération ne relève d'une seule des grandes puissances qui ont été étudiées dans les chapitres précédents. Tous font l'objet de l'attention des acteurs principaux de la planète. En ce sens, ils constituent des dangers potentiels pour la paix dans le monde. Ils peuvent à tout moment opposer, les armes à la main, les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Union européenne. Ils témoignent de l'instabilité dans certaines régions du globe, alors que la fin de la guerre froide pourrait donner à penser que la menace de tout conflit planétaire a disparu. Ce sont les poudrières de la planète.

I. L'Afrique subsaharienne

L'afropessimisme est une expression qui a remporté un grand succès. En Afrique noire, le présent serait désespérant ; l'avenir, sans perspectives. En un mot, les conditions naturelles, politiques, économiques et sociales pousseraient au pessimisme. Voilà un continent qui, mal parti, ne disposerait d'aucun atout. Cette idée est fautive.

A. L'afropessimisme est-il justifié ?

Les maux

Certes, des maux d'une gravité exceptionnelle accablent l'Afrique. En premier lieu, ceux qui découlent de la sous-alimentation, voire des famines. Les statistiques renforcent le pessimisme. D'après l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, un tiers des habitants dans l'Afrique de 2010 seront sous-alimentés, tandis que la proportion en Asie avoisinera les 12 %, en Amérique latine et au Proche-Orient les 5 %. Et de citer le réchauffement du climat qui accroît la sécheresse, la dégradation des sols, la croissance démographique qui entraîne des besoins croissants de nourriture, les techniques rudimentaires de l'agriculture, etc. La liste est longue des obstacles au développement agricole. La fin de la misère ne semble pas pour demain.

L'exemple du Sénégal, des pays du Sahel, du Zaïre suffit à conforter la démonstration. Les experts citent en particulier l'histoire récente du Zaïre. Dans ce pays quatre fois plus étendu que la France pour une population qui correspond à 70 % de la population française, les superficies cultivables s'accroissent très peu par rapport aux zones forestières ; les rendements stagnent quand ils ne faiblissent pas. De son côté, le Sahel provoque le désespoir. L'aridité y semble irrémédiable. Pourtant, des cours d'eau le traversent, comme le Sénégal, le Chari, le Niger, la Gambie. Sans doute n'ont-ils pas un débit abondant ni même régulier. Mais l'irrigation des champs reste insuffisante.

Est-ce à dire que les hommes, les gouvernements, la communauté internationale portent une responsabilité plus forte que les éléments naturels ? Et si la sous-alimentation n'était pas inévitable ? L'Inde inspirait les craintes les plus vives, il y a une trentaine d'années. On redoutait d'épouvantables famines que l'on prévoyait pour la fin du siècle. Aujourd'hui, elle a doublé sa population, assure son approvisionnement en céréales et parvient même à en exporter. Or, une alimentation suffisante permet de dégager des revenus, donc de stimuler le développement économique, de ralentir l'exode rural vers des villes surpeuplées et des faubourgs misérables. De plus, ce qui vaut de nos jours pour certaines régions de l'Afrique occidentale ne vaut pas pour l'Afrique des Grands Lacs ou pour l'Afrique du Sud. On procède trop souvent à des généralisations hâtives et à des prévisions qui reposent sur l'absence d'imagination.

La situation d'aujourd'hui pourrait bien n'être pas celle de demain, si les efforts de tous allaient dans le bon sens.

Il est vraisemblable que la pandémie du sida exercera des effets encore plus tragiques. C'est que la maladie tue et entraîne des conséquences durables sur les générations à venir, modifie les conditions de la vie sociale et politique, frappe des hommes et des femmes jeunes. Certaines villes d'Afrique comptent un malade pour trois habitants. Le sida est la première cause de mortalité pour les moins de vingt-cinq ans. D'après l'Organisation mondiale de la Santé, plus de 11 millions d'Africains sont atteints par le virus ; parmi eux, un million d'enfants, des femmes plus fréquemment que des hommes. Les chiffres ne baissent pas d'année en année ; tout au contraire. Les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales, les associations de toutes sortes mènent sans relâche le combat. Il n'empêche que la bataille n'est pas gagnée, qu'elle se déroule à des degrés divers sur tous les continents et que l'Afrique subsaharienne reste la zone la plus atteinte.

Ajoutons à cette litanie la responsabilité des États. Ils sont souvent les principaux responsables de la corruption, du surarmement et des dérives. Les détenteurs, provisoires ou non, du pouvoir en tirent profit. Des armées, composées en partie d'adolescents, ou même de gamins, rançonnent, pillent, vivent sur le pays, tuent. La guerre devient un mode de vie ou de survie. Quand l'enseignement ne fonctionne plus, que les services publics vont à vau-l'eau et que leurs employés ne reçoivent plus aucune rémunération, que le commerce et l'industrie ont perdu pied, il ne reste plus qu'à recourir à la violence, et la violence ne vise même plus à instaurer un régime politique ou à changer le cours de la société. Elle sert à assurer, tant bien que mal, la vie matérielle de chaque jour.

Du Liberia à l'Angola, en passant par la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Rwanda, le Burundi et les deux Congos, les mêmes causes produisent les mêmes effets. La violence permet aussi de mettre la main sur les richesses naturelles du sol et du sous-sol, de contrôler les circuits et les réseaux commerciaux, y compris les mafias de la drogue. Grâce à l'argent accumulé ou plus simplement encore par le système du troc, les armements les plus sophistiqués sont disponibles et les guerres peuvent revêtir les habits de la modernité. Ne fût-ce que par l'intermédiaire de ces activités « mondialisées », une bonne partie de l'Afrique subsaharienne ne demeure pas à l'écart de la globalisation. Nul ne sait comment et

quand elle reviendra à des pratiques plus saines. En tout cas, ce n'est pas le choc, répété, des ambitions personnelles qui provoquera le changement. Les guerres civiles, ethniques, tribales, réduisent au minimum la conscience de l'intérêt général, expliquent les haines entre les voisins et portent en elles la menace, parfois la réalisation des génocides.

Les atouts

L'Afrique, toutefois, ne manque pas d'atouts. Ils sont d'abord naturels. Les grands fleuves, les lacs, les vastes étendues herbeuses et des terres fertiles contribuent à nuancer le tableau misérabiliste qu'on serait tenté de dresser. Les richesses minières sont également impressionnantes, tout particulièrement dans l'Afrique au sud de l'Équateur. Les diamants, l'uranium, l'or, des métaux précieux et indispensables pour les technologies les plus modernes, voilà autant de productions qui tiennent une place primordiale sur les marchés. Il ne faut surtout pas oublier le pétrole. En dehors de la Libye et de l'Algérie, c'est-à-dire de l'Afrique du Nord, les principaux producteurs sont le Nigeria, le Gabon et l'Angola. C'est précisément la présence de ces richesses qui accroît la gravité des conflits et fait de l'Afrique subsaharienne un enjeu planétaire.

La nouvelle donne

La fin de la guerre froide a là aussi changé la donne. Il est désormais impossible de pratiquer un subtil jeu d'équilibre entre les deux superpuissances. La Russie ne compte plus. Seuls, les États-Unis continuent à exercer un rôle mondial. Ils sont de plus en plus présents sur le continent africain, même si cette partie du monde ne correspond pas à leurs préoccupations prioritaires. Des leaders apparemment indéboulonnables ont disparu dans les oubliettes de l'histoire, comme Mengistu Haïlé Mariam, qui exerçait sa dictature sur l'Éthiopie, comme le Somalien Mohammed Siad Barre, comme Mobutu Sese Seko du Zaïre. D'autres sont considérablement affaiblis et leurs jours sont comptés. Mais la fin des batailles idéologiques a transformé la nature des conflits. Les champions du socialisme marxiste ne combattent plus les partisans du capitalisme. Les nationalistes eux-mêmes ne parviennent pas à rassembler les foules.

En revanche, il semblerait que l'on en revienne aux temps pré-coloniaux. Les forces locales, c'est-à-dire ethniques, l'emportent et s'opposent entre elles. Les frontières, héritées de la colonisation, ont cessé

être considérées comme sacro-saintes, puisqu'elles séparent artificiellement des ethnies qui aspirent à se regrouper. On le voit bien, par exemple, dans l'ancien Zaïre où les Tutsis ont plus d'affinités avec les Tutsis du Rwanda qu'avec les autres ethnies de leur État. On observe également que les Africains prennent en mains leur destinée, forment des coalitions, plus ou moins durables, pour résister à d'autres coalitions ou les détruire.

Les puissances extérieures à l'Afrique interviennent moins. Ce qui est le cas de la France. Ou bien elles interviennent avec d'innombrables précautions, comme le font les États-Unis. Les observateurs découvrent de nouveaux leaders, qui tiennent compte des changements, s'ils ne les ont pas eux-mêmes provoqués. Ils citent quelques exemples. Voici d'abord Isaias Afwerki, le président de l'Érythrée. Né au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il a suivi son instruction militaire dans la Chine de la révolution culturelle. Il poursuit ses études par correspondance auprès d'un institut britannique qui forme aux techniques commerciales. Il n'a pas instauré un régime démocratique, lorsque l'Érythrée s'est séparée en 1993 de l'Éthiopie, mais il tâche d'éradiquer la corruption et la criminalité, établit un service militaire et un service civil. Le président éthiopien est plus jeune encore. Anciens compagnons d'arme contre Mengistu, Meles Zenawi et Afwerki sont devenus des ennemis parce qu'ils croient défendre ainsi l'intérêt national de leur pays. Yoweri Kaguta Museveni, qui gouverne l'Ouganda, appartient à la même génération. Il a prôné la révolution après avoir étudié en Corée du Nord. Puis, il a combattu le dictateur Idi Amin Dada. Il exerce le pouvoir suprême depuis 1986. Il a mis hors-la-loi les partis politiques et, dans le même temps, encouragé la participation des villageois à la vie de la nation, célébré le travail et l'initiative individuelle, soutenu les Tutsis du Rwanda.

Ces nouveaux leaders aspirent à rompre avec les vieilles habitudes. Leurs États pataugent dans l'analphabétisme. La tuberculose, la malaria, l'hépatite, le sida frappent cruellement les populations. La plupart de leurs compatriotes vivent avec moins d'un dollar par jour et boivent une eau polluée. Comment sortir de cet engrenage ? C'est là le défi impressionnant qu'ils doivent affronter.

B. L'Afrique des Grands Lacs

Le génocide au Rwanda

La crise majeure survient au Rwanda. Le 6 avril 1994, le président rwandais, Juvénal Habyarimana, accompagné du président burundais, Cyprien Ntaryamira, s'apprête à atterrir sur l'aéroport de Kigali. Un missile sol-air frappe l'avion. Les passagers ne survivent pas. C'est le début d'un drame, dont l'Afrique n'a pas fini de ressentir les effets. Les forces armées rwandaises et les milices supplétives se livrent à un génocide. Les Hutus exterminent systématiquement les Tutsis. La tragédie aurait fait au moins 500 000 morts, peut-être un million, sur une population totale qui s'élève alors à 7,5 millions. Comment expliquer ces massacres ?

On ne sait toujours pas aujourd'hui qui a déclenché le missile, et moins encore qui a commandité l'attentat. Une première hypothèse a circulé, suivant laquelle des Français ou des Belges seraient les tireurs. Elle a été démentie aussitôt et ne semble pas devoir être retenue, car les preuves manquent et l'on voit mal quel aurait été l'intérêt de la France ou de la Belgique à assassiner les deux présidents. La deuxième hypothèse, celle qui justifie, dit-on, la tuerie, c'est que le Front populaire rwandais (FPR), organe de l'opposition tutsie au gouvernement hutu, aurait décidé de déclencher les hostilités, ou plutôt de les reprendre. En effet, les deux ethnies peuplent ce pays de 26 338 km², les Hutus étant largement majoritaires. Lorsque les Belges ont quitté leur colonie, qui accède à l'indépendance le 1^{er} juillet 1962, le pouvoir est entre les mains des Hutus ; la monarchie tutsie a été abolie en décembre 1960. Des opposants tutsis tentent de résister, sont assassinés en décembre 1963 et janvier 1964 ; d'autres se réfugient dans l'Ouganda voisin.

En juillet 1973, Habyarimana fait un coup d'État. En 1982, il refoule des Tutsis et des Hutus qui tentaient de rentrer d'Ouganda. Cinq ans plus tard, est créé le FPR, qui envahit le Rwanda en octobre 1990. Avec l'aide de la France, de la Belgique et du Zaïre, Habyarimana repousse les envahisseurs. Les années suivantes sont marquées par de nouveaux raids, des combats, des massacres. Le 4 août 1993, des accords de paix sont signés à Arusha (Tanzanie). Ils prévoient la mise en place d'un « gouvernement de transition à base élargie », le retour des réfugiés rwandais, la fusion des forces armées rwandaises avec les forces du FPR. En

novembre, l'ONU dépêche une mission pour l'assistance au Rwanda (MINUAR). Les accords ne sont pas appliqués.

Dans cette logique d'affrontements, on pourrait expliquer le génocide comme un autre chapitre de la guerre des Hutus contre les Tutsis. Sauf qu'il est faux de prétendre que les deux ethnies ont toujours combattu l'une contre l'autre au point d'oublier qu'elles parlent la même langue, ont vécu côte à côte pendant des décennies et qu'il y a des Hutus qui ont trouvé refuge en Ouganda et des Hutus qui figurent au nombre des victimes du génocide. Ce que l'on peut rappeler, toutefois, c'est que les massacres commis par les forces armées rwandaises ne tardent pas à être suivis par d'autres massacres, commis cette fois-ci par les forces tutsies à l'encontre des Hutus.

Toujours est-il que, dès le 1^{er} mai 1994, des centaines de milliers de Hutus fuient pour éviter les soldats du FPR. D'après la Croix-Rouge, c'est « le plus ample mouvement de population jamais observé en soixante-quinze années d'existence de la Fédération des sociétés de Croix-Rouge ». La communauté internationale, représentée par les 4 157 hommes de la MINUAR réduits à 270 en avril 1994, ne fait rien. Mais le 24 juin, la France applique la résolution 929 du Conseil de sécurité. Elle lance l'opération Turquoise dans un but humanitaire et reçoit l'appui du Sénégal et de quelques États africains.

Le 4 juillet, le FPR s'installe à Kigali. Le chef d'état-major du FPR, Paul Kagame, assure, le 18 juillet, que la guerre est finie. Des milliers de réfugiés quittent les camps du sud-est et de Goma (au Zaïre) pour échapper au choléra. Les forces françaises se retirent. Une commission d'enquête de l'ONU reconnaît officiellement le génocide des Tutsis « par des éléments hutus » et constate que la violence de certains soldats du FPR continue, « même si, faute de temps, (elle ne peut) trouver des indices qui attesteraient que ces massacres sont commandités ou approuvés par les autorités en place ». Voilà qui ajoute au mystère. Il n'y a pas une autorité hutue et une autorité tutsie. Les extrémistes débordent les deux camps.

Dans ces conditions, il se pourrait que l'attentat du 6 avril 1994 soit le fait d'extrémistes hutus, dans l'entourage du président Habyarimana, qui auraient repoussé toute conciliation avec le FPR. L'hypothèse ne manque pas de vraisemblance. Le FPR grignotait le pouvoir. Il n'avait pas intérêt à précipiter le mouvement. Il n'ignorait pas que la disparition du

président déclencherait des représailles sanglantes. En revanche, les extrémistes hutus pouvaient tout redouter d'une évolution pacifique et disposaient de la logistique nécessaire. Quoi qu'il en soit, les mots ne suffisent pas pour décrire l'horreur, d'où qu'elle vienne. Il n'est pas exagéré de soutenir que les génocides du Rwanda sont comparables, dans leur arithmétique macabre, au génocide arménien et à la shoah.

La guerre du Zaïre

Les événements du Rwanda ont bouleversé la carte politique de l'Afrique centrale et orientale. Ils ont allumé un foyer d'incendie qui, dans les années suivantes, n'a pas été éteint. D'ailleurs, la résistance hutue s'est organisée au sein des camps de réfugiés, puis a éclaté sans jamais vraiment disparaître. Les uns sont accusés, à tort ou à raison, d'avoir participé au génocide ; une nouvelle génération a formé des mouvements de résistance qui pourraient déstabiliser le régime tutsi ou bien engager un dialogue politique avec lui. En revanche, le Zaïre a subi, de plein fouet, le contrecoup de la guerre civile au Rwanda. Un guérillero des années soixante-dix, Laurent-Désiré Kabila, profite du déclin de l'autorité du vieux maréchal Mobutu. Au cours de l'été et de l'automne 1996, il rassemble, dans la province du Kivu, des Tutsis de la communauté banyamulenge pour combattre les Hutus, réfugiés dans la région de Goma et de Bujavu. Il s'appuie sur le FPR qui souhaite anéantir toute velléité de revanche de la part des Hutus et sur les États-Unis qui ont perdu confiance dans leur allié de Kinshasa. Des centaines de milliers de réfugiés parcourent de nouveau les pistes et les chemins, cherchent protection au sein des forêts ou prennent les armes sous le commandement des anciens des forces armées rwandaises.

Victorieux au Kivu, Kabila poursuit sa route. Il structure ses forces, obtient des subsides des compagnies minières, bénéficie de l'appui du Rwanda, de l'Ouganda, du Burundi et de la Tanzanie. Le voilà métamorphosé en libérateur du Zaïre. Il liquide les Hutus qui lui résistent, se dirige à marches forcées vers les principales villes du pays, s'empare de Kinshasa le 17 mai 1997. Le Zaïre devient (ou redevient) la République démocratique du Congo (RDC). Mobutu, parti en exil, meurt au Maroc le 7 septembre. De fait, c'est le chaos qui l'emporte. Six États interviennent, à des degrés divers, dans les affaires de la RDC, à la demande de Kabila ou pour s'opposer à lui. Le Rwanda et l'Ouganda ont cessé de le soutenir. Le

premier a rompu avec son protégé et apporte son concours, sans doute 10 000 hommes, aux adversaires de Kabila. Le second, soucieux avant tout de protéger sa frontière méridionale, appuie d'autres mouvements qui sont hostiles au dictateur congolais et profite de la situation pour piller les richesses du pays, comme l'or, les diamants, l'ivoire et le bois. Le Burundi suit, de son côté, une politique semblable. En face, les soldats de l'Angola ont volé au secours de Kabila pour empêcher les forces de l'UNITA de prendre pied au Congo et de menacer les forces gouvernementales du MPLA. La Namibie soutient l'Angola, donc vient aussi au secours de Kabila. Enfin, le Zimbabwe a dépêché 10 000 hommes, ce qui affaiblit l'économie du pays et oblige le Congo à offrir des conditions favorables aux entreprises zimbabwéennes. Et au milieu de cet embrouillamini, des mouvements, politiques, ethniques, religieux, qui tantôt accordent leur aide à Kabila (les Hutus génocidaires, auparavant pourchassés par Kabila ; les Mayi-Mayi installés au Congo et adversaires irréductibles des Tutsis), tantôt livrent un combat désordonné (comme le mouvement pour la libération du Congo, comme le rassemblement pour la démocratie et la libération, lui-même scindé en deux branches, etc.).

Les débordements à l'Ouest, à l'Est et au Nord

Mais une carte de l'Afrique démontre, avec une clarté éblouissante, que le conflit du Rwanda exerce ses répercussions bien au-delà des frontières du pays. L'Ouganda est aussi engagé, sur sa frontière septentrionale, dans la guerre qui au Soudan oppose le pouvoir officiel (et islamiste) à la guérilla, animiste et chrétienne, du sud. La situation au Soudan entraîne des conséquences en Éthiopie, en Érythrée et en Égypte. Du coup, un pôle de structuration a sauté, celui qui rassemblait le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Un deuxième pôle s'effondre. Il réunissait d'un côté les États de l'Afrique centrale, c'est-à-dire le Zaïre, le Gabon, le Cameroun, le Tchad, le Centrafrique, le Congo-Brazzaville, de l'autre la communauté économique des Grands Lacs, c'est-à-dire le Zaïre, le Rwanda et le Burundi. Aujourd'hui, les regroupements ont pour socle une autre architecture. Et surtout, aucun des États ne repose sur des fondements solides. Chacun est menacé par des rébellions qui ne sont jamais dépourvues d'armes et de munitions. Les cessez-le-feu restent particulièrement fragiles. Dans les conférences, les diplomates parlent de paix. Sur le terrain, les combats font rage.

C. L'émergence de puissances régionales

L'Afrique du Sud

Pourtant, dans cet océan d'instabilité, deux puissances régionales pourraient assurer un minimum d'ordre et de paix. Ce sont la République sud-africaine et le Nigeria. Entre les deux États, les divergences l'emportent sur les convergences. L'Afrique du Sud dispose d'un vaste territoire, environ 1 220 000 km². Sa population qui avoisine les 38 millions comprend des Noirs pour 71,5 %, des Blancs pour 16,6 %, des métis pour 9 % et des Indiens. C'est dire qu'elle occupe une place à part sur le continent africain. Au début du XX^e siècle, la guerre des Boers a opposé les Afrikaners, descendants des premiers colons hollandais et huguenots, aux Anglais venus conquérir cet espace géostratégique d'une importance primordiale. Puis, la réconciliation s'est faite plus ou moins bien. Les Blancs ont trouvé un véritable terrain d'entente en instaurant officiellement l'apartheid en 1948, autrement dit la séparation entre les races. Seuls, les Blancs jouissent alors des droits politiques. Les Noirs sont astreints à résidence dans des *homelands*, c'est-à-dire dans des entités territoriales que définit la référence à l'appartenance ethnique. Ces *homelands* sont également appelés des bantoustans, c'est-à-dire pays des Bantous. Quatre d'entre eux avaient été déclarés indépendants, mais n'avaient pas été reconnus par la communauté internationale.

Ce régime survit un demi-siècle. Il repose sur une prospérité qui fait de Johannesburg, de Durban, du Cap et de Pretoria des villes actives, parmi les plus actives d'Afrique. Les richesses de l'Afrique du Sud viennent à la fois du sol, du sous-sol, des activités tertiaires, de la position privilégiée du pays sur la route maritime qui conduit de l'Asie orientale, du Moyen-Orient à l'Europe et à l'Amérique. Tout en déplorant l'apartheid, les États industrialisés maintiennent des relations, plus ou moins étroites, avec une république aussi riche et dynamique. « Le monde libre » est d'autant plus préoccupé par la survie de l'Afrique du Sud qu'en pleine guerre froide, les liens étroits entre les mouvements noirs de libération et l'Union soviétique font redouter le pire, si le régime de Pretoria s'effondrait.

De temps à autre, des émeutes éclatent. Le 21 mars 1960, dans la cité noire de Sharpeville, au sud de Johannesburg, la police tire sur les manifestants et fait 67 morts, 168 blessés. Peu après, l'Afrique du Sud quitte le

ommonwealth, tandis que l'*African National Congress* (ANC), principal mouvement noir de libération, met sur pied son armée. En 1963, les dirigeants de l'ANC, parmi lesquels Nelson Mandela, sont arrêtés. L'année suivante, ils sont jugés et condamnés à la prison à vie. L'agitation continue malgré tout, de grève en manifestation violente. Le 16 juin 1976, à Soweto, la police recourt, de nouveau, aux armes pour disperser des manifestations d'enfants. Les *townships*, les quartiers noirs, ne cessent de connaître une agitation qui dégénère, ici ou là, en révolte. Depuis 1974, l'Afrique du Sud a été exclue de l'Organisation des Nations unies. Elle ne peut plus participer aux réunions internationales, y compris les jeux olympiques.

État paria, elle tient désormais le rôle en Afrique de défenseur des régimes qui tentent de s'opposer à la vague des indépendances. Tandis que Mozambique et l'Angola accèdent à l'indépendance, au lendemain de la révolution des œillets à Lisbonne, elle assure la police en Namibie, intervient avec plus ou moins de discrétion dans les États voisins, comme elle formait un rempart à la pénétration soviétique et cubaine. Conscient de la complexité de la situation, le président Ronald Reagan applique, huit années durant, la politique de *constructive engagement*, un dialogue constructif pour permettre l'évolution du régime sans bouleversements ni éclats de voix.

En 1989, le nouveau Premier ministre, Frederik De Klerk, prend deux décisions capitales. D'abord, il annonce des négociations avec l'ANC. Ensuite, il libère des prisonniers politiques, dont Nelson Mandela le 11 février 1990, puis prononce l'amnistie des exilés. L'état d'urgence, en vigueur depuis 1986, est abrogé. En septembre 1991, l'apartheid a disparu. L'année suivante, les deux tiers des électeurs blancs approuvent les bouleversements. L'ONU lève les sanctions économiques en 1993. Les bantouistes rentrent dans le giron de la république sud-africaine en 1994.

Ces bouleversements témoignent de l'intelligence de deux hommes, De Klerk et Mandela. Le premier a compris qu'il faut tourner le dos aux succès du passé, parce que la fin de la guerre froide et la disparition de l'Union soviétique rendent plus épouvantable encore l'injustice du système. Le second admet, après vingt-trois années d'emprisonnement, que son esprit de revanche ne mènera nulle part, qu'il convient de composer, et non d'imposer, qu'en tout état de cause, la communauté noire n'a rien à envier à la communauté blanche, bien au contraire. Le 9 mai 1994, Mandela est élu président

de la République par le parlement, tandis que De Klerk accède à l'une des deux vice-présidences. Quelques semaines plus tard, l'Afrique du Sud réintègre le Commonwealth, l'ONU, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. En février 1997, une nouvelle constitution est adoptée. En 1999, Mandela achève son mandat présidentiel. Thabo Mbeki lui succède.

Il serait fort exagéré de prétendre que l'Afrique du Sud est entrée dans une ère de calme et de sérénité. Les conflits interethniques tuent chaque jour. La criminalité est élevée. La misère des *townships* n'a pas disparu. Le taux de chômage, 35 % de la population active en 1998, est l'un des plus élevés du monde. Mais les changements des années quatre-vingt-dix ont suscité, sur le continent africain comme ailleurs, beaucoup d'espoirs. La sagesse et le prestige de Nelson Mandela, les richesses du pays, le règlement pacifique des problèmes politiques donnent soudainement à l'Afrique du Sud une autorité qu'elle n'avait évidemment pas dans la période antérieure. Il est de fait qu'elle participe aux travaux des organisations africaines à telle enseigne qu'en 1990, la Namibie accède à l'indépendance, qu'en septembre 1996, un Sud-Africain est nommé au poste de secrétaire général de l'OUA, que Mandela a beaucoup voyagé dans le monde et n'a rien perdu de son franc-parler, y compris à l'égard de la superpuissance des États-Unis, qu'il est intervenu, avec un succès médiocre il est vrai, dans le conflit du Zaïre, qu'il a noué des liens avec le Nigeria, voire avec la Libye du colonel Kadhafi, avec les Palestiniens comme avec Israël.

Les relations économiques sont fortes avec le Botswana qui vit, pour 80 % de son PNB, de l'exploitation des mines de diamants, monopolisées par la compagnie sud-africaine De Beers. L'Afrique du Sud forme depuis 1992 avec le Lesotho, le Mozambique, le Zimbabwe et le Botswana la *Southern African Development Conference* (SADC), mais beaucoup se demandent jusqu'à quel point elle est prête à aider au développement économique de ses voisins. D'ailleurs, de quelle manière coordonner les activités de la SADC avec celles d'autres organisations régionales, tournées vers l'océan Indien, comme l'*Indian Ocean Rim*, ou vers l'Afrique orientale ?

Plus nettement, l'Afrique du Sud revendique l'indépendance de sa politique à l'égard des problèmes qui touchent d'autres régions du monde. L'embargo économique à l'encontre de la Libye est levé en 1996.

Les relations avec l'Iran et la Syrie sont reprises, en dépit de la mauvaise humeur des États-Unis. Taïwan avait longtemps soutenu l'Afrique du Sud, mais Mandela fait le choix de Pékin le 27 novembre 1996. Le commerce avec le Japon bat son plein. Des négociations sont ouvertes avec l'Union européenne pour obtenir un statut spécial dans le cadre de la convention de Lomé. Tout compte fait, l'Afrique du Sud pourrait tenir le rôle d'une puissance régionale. Pourtant, elle ne saurait omettre d'obtenir d'un bon nombre d'États des moyens indispensables. Ce qui limite sa marge de manœuvre. Elle a choisi la voie de l'indépendance diplomatique et la défense de la démocratie. Elle n'échappe pas aux compromis qui parfois ressemblent à des compromissions. Elle apparaît, aux yeux de beaucoup d'Africains, comme un modèle ou une référence. Ce qui ne l'empêche pas de conserver un profil bas. À Pretoria, la politique étrangère d'hier sert inévitablement de base à la politique étrangère d'aujourd'hui. Le successeur de Mandela aura-t-il le même prestige ? Saura-t-il surmonter les obstacles contre lesquels vient buter son pays ? L'Afrique du Sud n'exercera une puissance régionale que si elle ne glisse pas dans les affrontements raciaux et ethniques.

Le Nigeria

L'autre puissance régionale a pour sphère d'influence l'Afrique occidentale. Le Nigeria s'étend sur 923 768 km², regroupe 119 millions d'habitants et possède des richesses qui vont du pétrole au gaz, en passant par le lignite, le charbon et l'hydroélectricité. Ses élites ont été formées par la Grande-Bretagne. Son armée est relativement bien équipée et entraînée. La balance commerciale est excédentaire grâce aux exportations des hydrocarbures. *A priori*, voilà des atouts déterminants. En revanche, les conflits internes sont graves. Ils opposent chrétiens, musulmans et une petite minorité d'animistes, des ethnies les unes aux autres (la guerre du Biafra a ensanglanté le pays à la fin des années soixante). En conséquence, les militaires tiennent une place primordiale. Tantôt ils confient le pouvoir à un civil, tantôt ils le confisquent. L'abondance des ressources ne fait pas disparaître l'instabilité.

De fait, les ambitions du Nigeria sont à la fois économiques et stratégiques. En 1975, il a pris l'initiative de créer une Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avec vingt-cinq pays, comme le Bénin, le Burkina-Faso (ex-Haute-Volta), la Côte-d'Ivoire,

le Ghana, le Liberia, le Mali, le Sénégal, le Togo. À l'intérieur de cette organisation, le Nigeria exerce une influence déterminante. Les résultats sont, pourtant, médiocres, d'autant que les autres États membres sont bouleversés par des crises politiques et les difficultés du décollage économique. Tout naturellement, la CEDEAO ne peut éviter d'intervenir dans les conflits internes.

La guerre au Liberia pousse le Nigeria à mettre sur pied une force militaire, l'ECOMOG, avec bientôt 20 000 hommes, surtout des Nigériens, qui occupent le Liberia jusqu'en 1997. Une intervention comparable est décidée en Sierra Leone, puis en Guinée-Bissau. L'évolution est approuvée par les organisations internationales qui se déchargent ainsi de leur devoir d'ingérence.

Cette démarche ne règle pas tous les problèmes. Le Nigeria est lui-même confronté à des tensions, qui prennent très vite un tour dramatique. Dans ces conditions, il ne saurait servir de modèle et moins encore de juge de paix. Des États de la région s'enflamment les uns après les autres. On l'a vu sur la côte du golfe de Guinée. Il faudrait ajouter à la liste le Niger ou le Tchad, victimes en même temps des intrigues de leurs voisins et de leur hétérogénéité. Doit-on imaginer un Nigeria, pompier permanent, délégué par la communauté internationale pour éteindre les incendies ? Les conflits ressemblent à des accès de fièvre. Ils peuvent surgir n'importe où, n'importe quand. Ils revêtent une portée limitée, mais font d'innombrables morts, jettent sur les routes et les pistes des réfugiés par centaines de milliers, fragilisent les institutions qui paraissent les plus solides, détruisent les sociétés traditionnelles au profit d'une barbarie généralisée. L'ONU, comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA), paraissent impuissantes à empêcher le chaos.

II. L'Indonésie

L'Indonésie pourrait être l'un des géants de l'Asie. Elle en possède les caractéristiques. Pour une superficie équivalant à quatre fois celle de la France, on compte 17 500 îles pour les uns, 13 000 pour les autres. D'un point à l'autre de l'archipel, la distance est supérieure à 5 000 km. La population dépasse les 200 millions d'habitants, ce qui fait de l'Indonésie l'un des pays les plus peuplés du monde. Autant dire que cet État appartient à la catégorie dans laquelle figurent la Chine, l'Inde, les États-Unis et la Russie.

A. Forces et fragilités

Une puissance régionale

Comme ses voisins, l'Indonésie a bénéficié d'une croissance économique qu'on peut qualifier de spectaculaire. Grâce à la production de riz qui a doublé au cours des années quatre-vingt, elle est indépendante sur le plan alimentaire. Le PIB a progressé d'environ 5 % par an, et même de 7 % en 1996 et de 8 % en 1997. Le pétrole constitue l'essentiel des exportations, ce qui rend la balance commerciale relativement instable puisque les résultats dépendent des cours mondiaux. Il n'empêche que la bonne santé de l'économie attire les capitaux étrangers. Au pétrole et au riz, il faut ajouter l'huile de palme, le bois, les épices, le café, des métaux.

Les ressources naturelles sont d'autant plus évidentes que l'Indonésie jouit d'une situation privilégiée. Elle contrôle l'accès à la mer de Chine, au Pacifique et à l'océan Indien. Le détroit de Malacca, qui sépare Sumatra de la Malaisie, le détroit de Karimata entre la Malaisie ou Singapour et Kalimantan, le détroit de Makassar un peu plus à l'Est, le détroit d'Ombai et de Savu qui permet de franchir l'espace entre les Célèbes et le Timor, autant d'atouts stratégiques que surveillent avec attention la Chine, le Japon, les autres nations du Sud-Est asiatique, sans oublier les États-Unis et les Européens. Bref, dans cette région du monde qu'on appelle volontiers l'Asie-Pacifique, l'Indonésie occupe une place à part aux côtés de la Malaisie, de Singapour, des Philippines, de la Thaïlande, du Viêtnam, du Cambodge et du Laos.

De plus, l'ordre politique règne. L'indépendance est acquise en 1949, après une longue période de colonisation néerlandaise et quelques années d'occupation japonaise. L'homme fort, le héros du nationalisme est alors Soekarno, qui penche vers les non-alignés à la manière de Nehru. Cinq principes définissent la jeune république : la croyance en un Dieu unique, l'unité du pays, la souveraineté populaire, la justice sociale, l'idée de justice et de civilisation comme fondement de l'humanité. Ce qui n'empêche pas Soekarno d'exercer un pouvoir autoritaire.

En 1966, le général Soeharto succède au Père fondateur. C'est un coup d'État qui l'a porté au pouvoir. L'Ordre Nouveau est instauré. Le Parti communiste indonésien fait l'objet d'une répression féroce, puisque l'on estime qu'environ un million d'hommes et de femmes ont été en quelques mois arrêtés, déportés dans des camps d'internement, sans

doute torturés et exécutés. La terreur règne désormais, et Soeharto conservera le pouvoir suprême jusqu'en 1998, soit pendant trente-deux ans. En un mot, l'expansion économique fut payée au prix fort. Mais la dictature avait l'avantage, aux yeux des Occidentaux et plus particulièrement des Américains, d'assurer une protection efficace contre la pénétration des idées communistes. À Washington, l'Indonésie ne passait pas pour un modèle. Elle était un allié nécessaire, un peu compromettant, difficilement réformable.

L'hétérogénéité

Pourtant, sous l'apparence de la solidité, l'État indonésien n'est pas dépourvu de faiblesses. En premier lieu, sa géographie fait obstacle à une unité véritable et durable. L'archipel a pour centre nerveux l'île de Java avec la capitale nationale, Djakarta. Là, vivent 40 % de la population. Les Javanais appartiennent à la famille des Austronésiens, qu'on retrouve en Malaisie, aux Philippines, à Taïwan et à Tahiti. Ils ont accueilli, bon gré mal gré, une minorité chinoise qui exerce des activités commerciales. À Java même, d'autres peuples sont présents, comme les Soundanais et les Madourais. D'une île à l'autre, la diversité ethnique frappe tout observateur, qu'il s'agisse de Bali, des Célèbes, des Moluques, de Timor, de l'Irian Jaya que peuplent des Mélanésiens, de Sumatra, de Kalimantan qui occupe une partie de l'île de Bornéo, tandis qu'une autre partie appartient à la Malaisie et que quelques milliers de kilomètres carrés forment le sultanat, immensément riche grâce à son pétrole, de Brunéi.

Les enjeux géostratégiques

Les forces centrifuges sont puissantes. Avant même que n'éclatent les événements du Timor, les Moluquois ont tenté en 1953 de proclamer une république indépendante. À Sumatra, un mouvement indépendantiste a combattu Soekarno en 1958-1960. Aujourd'hui encore, les Achihais, dans la province d'Aceh à Sumatra, et l'Irian Jaya réclament à cor et à cri leur séparation d'avec Djakarta.

L'autre faiblesse tient à la répartition des croyances religieuses. La foi est intense. En 1996, l'archipel comptait 600 000 mosquées, 31 000 temples protestants, 14 000 églises catholiques, 23 700 temples hindouistes et 3 900 temples bouddhistes. De fait, 9 Indonésiens sur 10 sont musulmans, de la branche sunnite. En principe, l'islam indonésien

t modéré, encore que dans les années récentes on ait constaté l'émergence de l'intégrisme, la multiplication des pèlerinages à La Mecque, le sort de l'habit traditionnel. Quoi qu'il en soit, l'Indonésie peut s'enorgueillir d'être le pôle extrême-oriental de l'expansion musulmane et le plus peuplé des États musulmans. La tolérance à l'égard des autres religions est traditionnelle. Toutefois, la méfiance s'installe et dégénère parfois en hostilité. À Bali où règne l'hindouisme, le temple de Borobudur sert d'emblème au nationalisme des habitants de l'île. Les Chinois, en majorité convertis au protestantisme, dénoncent les entraves que subit la pratique de leur religion. De fait, les pouvoirs publics ont pour objectif de garantir la paix religieuse, mais ils rejettent l'athéisme, tiennent compte du nombre des fidèles dans chacune des religions et du coup subissent les critiques des intégristes de tous bords. Il n'est pas rare que des incidents éclatent, accompagnés de violences et d'incendies des édifices religieux.

Enfin, la croissance n'a pas profité à l'ensemble de la population. Aujourd'hui encore, 14 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté. Près de 30 % des Indonésiens actifs ne sont jamais allés à l'école. Le PIB par tête dépasse à peine 1 000 dollars par an. Le clan Soeharto a mis la main sur l'économie, au point qu'il a été dénommé « la famille 20 % ». Dans la mesure où le rôle de l'État est déterminant, la corruption exerce ses effets. D'autant plus aisément que l'argent facile, le respect traditionnel dû à l'autorité, l'avidité des puissants ont dévoyé les pratiques commerciales. Les enfants de Soeharto ont été intéressés aux affaires les plus fructueuses. À leur tour, ils ont créé des entreprises et se sont métamorphosés en redoutables businessmen, finalement insatiables et incontrôlables. Les Chinois ont été, de leur côté, favorisés par le dictateur, qui y trouvait son avantage. Ils ont su tirer parti de la déréglementation. Ils ont dominé le secteur privé à partir de 1985-1986, lorsque la création d'entreprises, en dehors de l'influence de l'État, a été encouragée. Du coup, les oppositions ethniques et religieuses ont été stimulées. Tant que la prospérité continuait, le régime semblait, malgré ses tares, acceptable.

La crise économique et sociale

La crise éclate en 1998. Depuis quelques mois, les économies asiatiques avaient été bouleversées. La tempête faisait rage en Thaïlande d'abord, dans

les autres pays du Sud-Est asiatique ensuite. L'Indonésie n'échappe pas à la tourmente. Les élections du 29 mai 1997 ont donné lieu à des manifestations violentes de la part de ceux qui ne profitent pas de la croissance et protestent contre la corruption et le népotisme. Au cours de l'été, la devise indonésienne, la rupiah, chute. Le FMI accepte d'apporter son aide, si l'Indonésie réforme ses pratiques économiques. Le système bancaire doit être reconstruit. Il faut réduire la dette extérieure, renoncer aux monopoles, en finir avec les subventions publiques aux entreprises privées.

La chute de Soeharto

Soeharto rejette ces conditions. Il croit surmonter les difficultés en annonçant, pour la septième fois le 21 janvier 1998, sa candidature à la présidence. Nouvel effondrement de la rupiah, fuite des capitaux, hausse vertigineuse des prix. Des foules affamées descendent dans la rue. À Java et dans les Célèbes, elles pillent les magasins que possèdent les Chinois. Les étudiants de Djakarta combattent en première ligne. Soeharto s'obstine. Les réformes, il n'en veut toujours pas, en dépit des conseils qu'il reçoit de l'étranger. Les manifestations prennent de l'ampleur. C'est maintenant la démission de Soeharto que demandent les contestataires. Les 14 et 15 mai 1998, Djakarta est à feu et à sang. On y dénombre un millier de morts. De nombreux magasins chinois ont été pillés et détruits. L'armée du général Wiranto réprime avec vigueur, mais semble hésiter à maintenir son appui au dictateur. Les États-Unis font savoir que la démission de Soeharto serait « un geste historique ». Le 21 mai, c'est chose faite. Le vice-président, B.J. Habibie, accède à la présidence, avec, parmi ses objectifs, la mission « de protéger les biens de la famille Soeharto ». Le revenu par tête a chuté en un an de 1 055 à 300 ou 400 dollars. La production de riz, insuffisante, doit être complétée par des importations. Le chômage s'élève à 17 %. La dette publique et la dette privée ont considérablement augmenté. Le régime n'a pas survécu à la fin de la guerre froide.

Le conflit du Timor oriental

Il serait illusoire de penser qu'une nouvelle démocratie vient de naître. Certes, le FMI tire les conséquences du départ de Soeharto et porte

cours à l'Indonésie. Les réformes provoquent le changement. Des partis politiques, des syndicats, des journaux naissent soudainement. Mais le nouveau président semble trop lié au précédent. Des manifestations de séparatisme agitent Aceh, l'Irian Jaya et le Timor oriental. Des élections législatives, anticipées, sont prévues pour le 7 juin 1999. Y participent des formations politiques. C'est le parti démocratique indonésien de lutte, présidé par la fille de Soekarno, qui l'emporte avec 33,7 % des voix, contre 22 % au parti de Habibie. Une coalition est nécessaire. Abdurrahman Wahid devient le nouveau président le 20 octobre 1999, et Megawati Sukarnoputri vice-présidente.

De fait, après la crise économique, sociale et politique, surgit la crise de l'unité nationale. Le Timor oriental en est le principal théâtre. Ce territoire appartenait à l'empire colonial du Portugal. L'Indonésie profite de la révolution de 1975 à Lisbonne pour prendre en main son administration. Les Timorais sont catholiques. Ils ne souhaitent pas l'union avec Jakarta. Ils proclament, le 5 décembre 1975, la République démocratique du Timor oriental. L'armée indonésienne envahit alors le territoire. L'annexion suit. C'est désormais la 27^e province. Pour rétablir l'ordre, les militaires et les famines tuent au moins 200 000 personnes. Seule, l'Australie reconnaît l'annexion en 1978. De temps à autre, des émeutes éclatent dans la capitale, Dili, comme en 1991 quand elles font entre 50 et 100 morts. La communauté internationale n'intervient pas, sauf pour médier entre les adversaires et pour récompenser par le prix Nobel de la paix en 1996 l'évêque de Dili, M^{gr} Belo, et le leader indépendantiste, Xanana Gusmao.

Le président Habibie décide de renouer les fils de la négociation. Il fait sortir de prison Gusmao et invite à Djakarta M^{gr} Belo. Il se contente de parler d'autonomie. Le dialogue reprend avec le Portugal. Le 5 mai 1999, un accord est conclu : l'ONU organisera un scrutin au Timor oriental pour que les habitants du territoire se prononcent, le 30 août, sur l'autodétermination. Les quinze derniers jours de la campagne électorale sont ensanglantés par les violences des milices pro-indonésiennes. Les Timorais rejettent l'autonomie ; ils veulent l'indépendance. Les violences doublent. Les organisations internationales ne souhaitent pas intervenir sans avoir obtenu l'accord de Djakarta. En fin de compte, l'Indonésie refuse. Une force d'intervention, en majorité australienne, débarque au Timor oriental à partir du 20 septembre.

L'épisode timorais appelle trois observations. La communauté internationale n'a pas appliqué, dans ces circonstances, son droit, mieux encore son devoir d'ingérence. Ce qu'elle a fait au Kosovo, elle n'a pas jugé bon de le faire immédiatement au Timor. Lorsqu'elle finit par intervenir, après les massacres qui ont marqué les vingt-cinq années d'occupation indonésienne, elle délègue ses pouvoirs à l'Australie qui fut, rappelons-le, la seule puissance à reconnaître l'annexion du Timor oriental. L'Australie devient ainsi le gendarme du Pacifique sud et suit de près l'évolution de l'Irian Jaya.

La deuxième observation renvoie à l'hétérogénéité de l'Indonésie. Djakarta redoute par-dessus tout que son unité de façade vole en éclats. L'indépendance du Timor oriental ouvre la voie aux revendications d'Aceh et de l'Irian Jaya. Somme toute, les dirigeants indonésiens ont suivi le principe qui fonde l'unité de leur nation : « un pays, un peuple, une langue ». C'est le principe que suivent également, avec des variantes, la Chine au Tibet et l'Inde au Cachemire. Peut-être cette comparaison explique-t-elle la prudence de Pékin au cours de la crise de 1999.

Enfin, sans que l'on puisse parler de pressions directes, il est évident qu'entre les institutions qui régissent l'économie internationale et l'Indonésie, il existe des connivences. Ce grand pays, qui possède des richesses enviabiles et enviées, ne peut se relever qu'avec l'aide des autres. Les autres ont tout intérêt à l'aider, compte tenu du marché qu'il représente. Sans doute a-t-on reproché au FMI de n'avoir pas contrôlé assez étroitement l'utilisation de ses aides. Raison supplémentaire pour qu'à présent, il exerce sa vigilance. Quoi qu'il en soit, ni l'Indonésie ni ses bailleurs de fonds n'auraient pu accepter que le Timor oriental continue à peser sur le relèvement de l'archipel.

Reste à aider le Timor oriental. Sa production de café est importante, soit 8 000 tonnes pour l'année 1999, presque le double de la production de 1995, exportée pour l'essentiel vers les États-Unis, l'Europe, le Japon et l'Australie. Elle ne suffit pas, loin de là, à assurer aux Timorais un niveau de vie décent. Il est, toutefois, incontestable que l'issue a contribué à affaiblir l'Indonésie et à réduire les probabilités qu'elle devienne l'un des géants de l'Asie.

C. L'Indonésie dans le monde

L'ASEAN

Les relations internationales de l'Indonésie correspondent à plusieurs stades. Les voisins sont réunis dans l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN ou ANSEA). L'ASEAN a pour membres le sultanat de Brunei, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Viêtnam depuis juillet 1995, le Laos et la Birmanie (qu'on appelle officiellement le Myanmar) depuis juillet 1997. Le Cambodge et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont le statut d'observateurs ; la Corée du Sud, un statut spécial. L'ASEAN fut créée en 1967 et commença à tenir un rôle important à partir de 1975. *A priori*, ses préoccupations sont essentiellement économiques. Elle a étendu sa réflexion aux questions politiques et diplomatiques. La crise asiatique a sans aucun doute porté un coup aux ambitions de l'ASEAN.

C'est que les deux principaux membres sont l'Indonésie et la Thaïlande. Comme on le sait, la tourmente a pris naissance à Bangkok. Depuis juillet 1997, les remèdes n'ont pas été efficaces ; le gouvernement thaïlandais n'a pas pu ou n'a pas voulu emprunter la voie qui conduit à la guérison. Le résultat, c'est que le pays continue de s'appauvrir, que la drogue, la prostitution, les contrefaçons, le trafic des armes et des médicaments volatilisent 50 à 60 milliards de dollars par an, soit la moitié du PIB. Le poids de la dette équivaut à 60 % du même PIB.

La situation est toute autre en Malaisie. La démocratie de Mohamad Mahathir n'est certainement pas libérale, mais elle sait mettre en œuvre des remèdes indispensables. Le PIB a chuté de 7,5 % en 1998 ; il augmente de 5,4 % en 1999. La balance commerciale est bénéficiaire. Quant à la ville-État de Singapour, elle ressemble au modèle du développement le plus moderne avec ses gratte-ciels, son équipement informatique et électronique, ses banques et ses sociétés dynamiques.

Autrement dit, le modèle indonésien ne fait plus recette. Ce n'est pas que la contestation porte sur la nature et le contenu de la démocratie. La démocratie à l'orientale est fondée sur le consensus. Les devoirs envers la société prennent le pas sur les droits de l'individu. Le communautarisme l'emporte sur l'individualisme. De ce point de vue, peu ou pas de différences entre l'Indonésie, par exemple, et la Malaisie. Mahathir n'a pas cessé d'invectiver les Américains, les Juifs, les Occidentaux en géné-

ral, coupables de porter atteinte au développement de la Malaisie et de l'Asie du Sud-Est. Les dirigeants indonésiens ne poussent pas aussi loin l'anathème, mais ils n'apprécient guère, tout comme leurs voisins, que l'Europe et les États-Unis viennent donner des leçons de démocratie sur la question du Timor oriental. Peut-être sont-ils un peu plus sensibles aux critiques qui touchent à l'environnement. En 1997, les forêts indonésiennes ont brûlé, comme il est de coutume. La sécheresse a empêché d'éteindre les gigantesques incendies. D'où d'immenses zones enfumées, qui ont ajouté à la pollution des usines indonésiennes, singapouriennes et malaisiennes.

En revanche, les relations entre l'Indonésie et la Malaisie sont complexes et difficiles. Le contentieux concerne Bornéo, puisque le nord de l'île, le Sarawak, fait partie de la fédération malaise, tandis que le reste, le Kalimantan, appartient à l'Indonésie. Le conflit est plus aigu sur les îles de Ligitan et de Sipadan. Et puis, il y a cette émigration indonésienne qui a contribué à développer l'économie de Malaisie et que Kuala Lumpur met à la porte depuis que la crise économique a frappé le pays. Sans oublier une jalousie ancienne, celle de l'Indonésie à l'égard d'une Malaisie qui s'est enrichie plus vite et plus nettement. Avec Singapour, la concurrence n'existe guère, d'autant que la ville-État sert de place financière pour les transactions internationales de l'Indonésie et que le port rend d'inappréciables services. Tout compte fait, l'ASEAN renforce le poids de l'Indonésie dans le domaine international, même si, à l'intérieur de l'Association, des tensions existent et se manifestent de temps à autre. Elle offre la possibilité aux membres d'exercer une plus forte influence dans le dialogue avec les associations, les conférences, les forums qui dialoguent avec l'Asie du Sud-Est.

Les partenaires asiatiques : Japon et Chine

Au-delà de l'ASEAN, deux puissances jouent un rôle essentiel dans cette région de la planète. Le Japon tient à conserver une forte présence dans l'archipel indonésien. Les deux partenaires ont besoin l'un de l'autre. Les Japonais ont laissé de mauvais souvenirs après la Seconde Guerre mondiale. Ils ont transformé par la suite leur image de marque. Ils sont aujourd'hui les plus gros investisseurs étrangers, les clients et les fournisseurs principaux, les créanciers de l'Indonésie. D'après la Banque des règlements internationaux, l'Allemagne, la France et les États-Unis

avaient prêté jusqu'en 1997 une somme de 15 milliards de dollars au secteur privé ; le Japon seul, une somme de 23 milliards.

Ce qui pousse le Japon à attacher une telle importance à l'archipel, c'est d'abord sa situation géostratégique. Si les détroits étaient fermés, le Japon cesserait de recevoir les trois quarts du pétrole qu'il importe, et les pétroliers seraient contraints de contourner l'Australie. Les Indonésiens ajoutent des considérations politiques aux intérêts économiques et financiers. Pour eux, le Japon fait contrepoids à la Chine. C'est que traditionnellement l'ennemi est venu du Nord, bien que la Chine n'ait jamais conquis ni même asservi l'archipel indonésien. Dans les années soixante, le Parti communiste indonésien apparaissait comme l'avant-garde de la révolution maoïste, et la répression des années 1965-1966 n'a pour seule justification que la crainte, réelle ou imaginée, d'une subversion idéologique. De nos jours, il existe un contentieux qui, à vrai dire, intéresse aussi bien le Viêtnam que les Philippines. Il concerne les îles Spratlys. Elles permettent de surveiller les routes maritimes qui traversent la mer de Chine ; elles renfermeraient des gisements de gaz, que les Indonésiens ont l'intention d'exploiter. Reste à savoir si les forces armées de Pékin disposeraient de la puissance nécessaire pour aller jusqu'au bout de la menace. Rien n'est moins sûr. D'ailleurs, entre les deux États une certaine connivence existe, dès qu'il s'agit de résister aux pressions occidentales, en l'occurrence aux pressions américaines. On a vu que, dans l'affaire du Timor oriental, les Chinois n'ont pas manqué de faire le rapprochement avec le Tibet.

Les États-Unis

Comme ailleurs sur la planète, les relations avec les États-Unis occupent une place primordiale. Elles sont marquées à la fois par l'amour et la haine. Après avoir subi la tentation tiers-mondiste au temps de Soekarno, l'Indonésie est entrée de plain-pied dans le camp du monde libre. Les liens universitaires et commerciaux ont accompagné les liens politiques et diplomatiques. En 1996 encore, environ 20 000 étudiants indonésiens poursuivaient leurs études dans les universités américaines. Les touristes ont afflué des États-Unis. Des entreprises américaines ont trouvé en Indonésie une main-d'œuvre bon marché, qui les a incitées à délocaliser, donc à provoquer une part de la croissance nationale. Dans le même temps, la présence des Américains donne l'assurance des transferts de

technologies, des expériences enrichissantes, des formations nouvelles. Il est de fait que, dans le domaine de la communication, les États-Unis ont profondément pénétré la culture indonésienne et l'ont ouverte au monde.

La réaction fut inévitable. Les musulmans ont réagi contre l'invasion des valeurs culturelles de l'Occident. Ce n'est pas qu'ils soient très militants ou qu'ils nouent des liens étroits avec les autres islams, par exemple au Moyen-Orient ou dans l'Asie du Sud. Mais ils estiment que l'américanisation porte atteinte aux valeurs de leur religion. Ils sont ainsi associés aux nationalistes qui redoutent une mise en tutelle de l'économie nationale et des pouvoirs publics. Dans cette perspective, les droits de l'Homme, la défense de la démocratie sont assimilés au nouveau visage de l'impérialisme. Les propos de Madeleine Albright, tenus en mai 1998, ont choqué, dans la mesure où elle recommandait à Soeharto de quitter le pouvoir. Ajoutons que les réticences à l'égard des États-Unis n'empêchent pas que l'ASEAN négocie avec l'*Asia Pacific Economic Conference* (APEC) que dominent les États-Unis. Elles ne suscitent pas nécessairement un réchauffement des relations avec l'Union européenne.

En conclusion, il faut rappeler qu'à peine élu, le président Wahid est parti visiter les pays membres de l'ASEAN. Puis, il s'est rendu aux États-Unis où il a rencontré le président Bill Clinton et les dirigeants du FMI. Preuve, s'il en était besoin, de l'ouverture sur le monde qui paraît indispensable à l'Indonésie pour recouvrer la santé économique et tenir son rang dans l'Asie du Sud-Est. Il faut aussi rappeler que, depuis 1997, les menaces qui pèsent sur l'unité de l'Indonésie inquiète ses voisins et les puissances qui attachent de l'importance à cette région du monde. Ce foyer d'incendie peut, à n'importe quel moment, se rallumer et déclencher des drames imprévisibles.

III. Le Moyen-Orient

La guerre du Golfe, entendons le golfe Persique ou bien encore arabo-persique, marque de son empreinte le Moyen-Orient des années quatre-vingt-dix. Elle rappelle que la paix dans cette région ne dépend pas seulement du règlement du conflit entre Israël et les Palestiniens, que les dossiers sont d'autant plus complexes qu'ils renvoient au suramusement des États et des groupes politiques, à la force de la vague islamiste, à la nécessité pour les États-Unis, l'Europe et le Japon de puiser dans les

réserves d'hydrocarbures de la péninsule arabe, de l'Irak et de l'Iran. Dans le même temps, la guerre du Golfe continue, dix ans plus tard, à exercer ses effets. Quant à l'acteur principal, Saddam Hussein, il a survécu à deux présidents des États-Unis, à bien d'autres chefs d'État et de gouvernement. Ce qui démontre, s'il en était besoin, que les solutions de remplacement tardent à venir.

A. La guerre du Golfe

Le 2 août 1990, les troupes irakiennes envahissent le Koweït. Les motivations de Bagdad reposent à la fois sur des réalités et sur des erreurs de jugement. Le Koweït est indépendant depuis 1961, mais l'Irak n'a jamais reconnu cette indépendance et considère que l'émirat fait partie de la province de Basra, que des frontières, mal tracées, témoignent de l'impérialisme britannique, que les États-Unis ont repris le flambeau aux dépens des Irakiens. De plus, le Koweït n'est pas en mesure d'offrir une véritable résistance. Ce micro-État compte à peine 1,5 million d'habitants que viennent servir 500 000 étrangers ; son armée ne fait pas le poids. L'Irak peut aligner un demi-million d'hommes, au moins 4 000 chars, 8 000 véhicules blindés pour les transports de troupes, 3 100 pièces d'artillerie. Les experts européens et américains semblent croire que cette armée est la troisième du monde, qu'avec ses missiles d'origine soviétique, des armes chimiques et peut-être nucléaires, elle représente une menace d'une gravité exceptionnelle.

Le Koweït produit d'énormes quantités de pétrole et, compte tenu de la localisation des gisements, Saddam Hussein prétend que le Koweït extrait et vend du pétrole qui appartient à l'Irak. Or, Bagdad a besoin d'accroître ses revenus. Le pays doit 30 milliards de dollars au Koweït et à l'Arabie saoudite. La seconde accorde un délai de paiement à la suite de la demande qui lui a été adressée le 23 février, tandis que le premier refuse. Comme la production de pétrole dépasse les besoins du marché, les prix baissent, ce qui diminue les ressources irakiennes. Deuxième péché, imputé aux Koweïtiens. Conquérir l'émirat aurait pour effet de réduire la production, donc de faire remonter les cours.

Pourtant, Saddam Hussein commet trois fautes majeures. Il croit qu'il deviendra sans difficultés le champion de la cause arabe. N'a-t-il pas combattu seul contre l'Iran et subi, dans cette longue bataille, des pertes

considérables qui justifient sa démarche ? N'est-il pas en droit de réclamer un traitement de faveur des Koweïtiens, des Saoudiens, de tous ceux qui, à des titres divers, à tort ou à raison, considèrent qu'ils sont les victimes de l'impérialisme occidental ? Ne peut-il pas défendre en même temps les droits des Palestiniens à obtenir une patrie, à créer un État ? Ne rassemblera-t-il pas derrière lui tous les ennemis d'Israël ? De fait, les partisans de l'intégrisme n'ont guère confiance en lui. Son passé, en effet, témoigne d'un engagement militant pour la laïcité, et non pour le triomphe des valeurs religieuses. Et puis, en ces temps de profonds changements, l'Amérique tient une place primordiale. Elle est la force dominante. L'Union soviétique survit tant bien que mal. On ne peut plus pratiquer la politique de l'équilibre.

L'autre erreur touche à ses relations avec les États-Unis. Depuis que la révolution islamique a déferlé sur l'Iran, les Américains ont perdu un précieux allié. Désormais, pour Khomeini et ses fidèles, les États-Unis sont le grand Satan, et Israël, le petit Satan. À Washington, mais aussi à Paris, à Londres comme à Moscou, Saddam Hussein devient un allié fréquentable. Il constitue un rempart qui protège de l'islamisme.

Certes, le dictateur de Bagdad ne suscite pas l'enthousiasme dans les capitales occidentales. On sait qu'il s'appuie sur l'Union soviétique, que depuis qu'il a accédé au pouvoir suprême, c'est-à-dire en 1979, il impose à son pays une dictature sanglante, qu'il a massacré les Kurdes en bombardant aux gaz quelques-uns de leurs villages, qu'à l'égard des chiïtes du sud de l'Irak il recourt aux méthodes les plus brutales. Mais Saddam Hussein fait la guerre à l'Iran de 1980 à 1988, ce qui rassure les monarchies arabes de la péninsule arabique et convient aux puissances occidentales. L'islam de Khomeini ne franchira pas les frontières de l'Iran. Les marchands de canons continueront de conclure de bonnes affaires. Les deux États « perturbateurs » du Moyen-Orient se neutralisent. Ils sont contraints de ralentir la production pétrolière de leur pays, donc assurent la hausse des cours. La guerre dure huit ans, fait sans doute un million de morts et prend fin, lorsque Khomeini accepte le cessez-le-feu que l'ONU patronne.

En conséquence, Saddam Hussein compte sur ses « amitiés » occidentales. En Europe et surtout aux États-Unis, on comprendra ses motivations et, une fois de plus, on fermera les yeux sur les excès du dictateur. Le 12 février 1990, John Kelly, le sous-secrétaire d'État américain, déclare

Bagdad : « Vous êtes une force de modération dans la région. Les États-Unis souhaitent élargir leurs relations avec l'Irak. » Le 25 avril, c'est le président George Bush qui envoie un message d'amitié. Avril Glaspie, l'ambassadrice des États-Unis en Irak, rencontre Saddam Hussein le 25 juillet. Elle juge raisonnable que le prix du baril remonte à 25 dollars. Et le conflit irako-koweïtien, qu'en pense-t-elle ? « Nous espérons, dit-elle, que vous serez en mesure de résoudre cette question par des voies que vous jugerez adéquates. [...] Tout ce que nous espérons, c'est que cette affaire soit résolue au plus vite. »

La conversation terminée, M^{me} Glaspie quitte l'Irak et part en vacances aux États-Unis. Saddam Hussein tire ses conclusions. Washington le laissera agir à sa guise. Le président Bush ne dépêchera pas ses troupes ni même ses porte-avions pour entraver les actions de l'Irak. Les alliés de l'Amérique ne feront rien. La France, par exemple, a livré des armements, notamment des *Exocet* et des appareils de combat. De Jacques Chirac à François Mitterrand, Saddam Hussein est tantôt « un ami personnel », tantôt le champion de la laïcité face à l'intégrisme de Téhéran. La communauté internationale a laissé la Chine annexer le Tibet en 1951, la Turquie occuper une partie de Chypre en 1974, l'URSS envahir l'Afghanistan en 1979. Pourquoi agirait-elle autrement, si le Koweït perd son indépendance ?

Enfin, troisième erreur de Saddam Hussein, il compte sur l'Union soviétique qui, depuis une vingtaine d'années arme l'Irak, considère le pays comme l'un de ses relais au Moyen-Orient, a manifesté dans des crises antérieures qu'elle pouvait arrêter les Américains, du moins leur faire contrepoids. À Bagdad, on n'a pas compris que l'URSS vit ses derniers moments. Mikhaïl Gorbatchev recherche désormais la conciliation avec les États-Unis et ne veut surtout pas la confrontation. Les crédits étrangers lui sont indispensables. Au moment où les troupes irakiennes pénètrent sur le territoire koweïtien, le secrétaire d'État américain rend visite à son collègue soviétique. Les deux hommes concluent un marché. L'Arabie saoudite versera 3 milliards de dollars à l'Union soviétique qui, en contrepartie, reconnaîtra la monarchie saoudienne. Le 17 août, Moscou proteste contre « la perfidie » de Saddam Hussein. Par la suite, les diplomates soviétiques tenteront de faciliter les négociations et, faute d'y parvenir, voteront toutes les résolutions des Nations unies contre l'Irak, y compris celle qui prévoit l'utilisation « de tous les moyens nécessaires »

pour faire reculer Saddam Hussein. La guerre froide a pris fin. L'Irak ne peut plus jouer l'un des supergrands contre l'autre. Du coup, il a perdu l'essentiel de son pouvoir de nuisance.

Dès le 2 août, les États-Unis font appel à l'ONU. Ils ne peuvent pas accepter la disparition du Koweït, d'un État indépendant qui bénéficie de la reconnaissance diplomatique de presque tous les membres de la communauté internationale. En outre, si le Koweït est annexé, l'Arabie saoudite subit une menace insupportable, ce qui aggrave l'instabilité dans la région. Les puits de pétrole de la péninsule arabique passeront sous le contrôle d'un seul État, dont les desseins sont imprévisibles. La sécurité, économique, militaire et politique, des États-Unis, de l'Europe occidentale et du Japon cessera d'être assurée. Le 15 août, le président Bush déclare : « Nos emplois, notre mode de vie, notre liberté et la liberté des pays amis de par le monde souffriront, si le contrôle des plus grandes réserves pétrolières tombe dans les mains de Saddam Hussein. »

Le Conseil de sécurité adopte la résolution 660 qui réclame le retrait immédiat des troupes irakiennes. George Bush envoie des renforts navals, aériens et terrestres. Il poursuit sans désespérer l'opération Bouclier du désert, qui vise à protéger l'Arabie saoudite et à libérer le Koweït. Le plus surprenant, c'est qu'il parvient à réunir une coalition aussi large que hétéroclite. L'Union soviétique tente d'arrondir les angles, envoie à Bagdad ses meilleurs spécialistes du monde arabe, fait jouer ses réseaux d'influence. En vain. Les Soviétiques, préoccupés avant tout par les difficultés qu'il rencontre dans les pays baltes, laissent faire les Américains. La France, dont l'ambassade à Koweït City a été occupée à la mi-septembre, n'approuve pas la conduite de Saddam Hussein et, en dépit des réticences de quelques-uns à l'extrême gauche comme à l'extrême droite, reste fidèle à l'alliance avec les États-Unis. Pour le président François Mitterrand, les adversaires sont entrés « dans une logique de guerre ». Il en tire les conséquences et prépare l'opération Daguet, c'est-à-dire l'envoi d'un corps expéditionnaire en Arabie Saoudite. Margaret Thatcher exprime une détermination plus forte encore que celle de George Bush. Hosni Moubarak, le président de l'Égypte, a cru aux promesses de Saddam Hussein qui jusqu'au dernier moment l'assurait qu'il n'envahirait pas le Koweït. Il ne pardonne pas à l'Irak de l'avoir trompé. Hafez El Assad n'oublie pas la rivalité permanente entre la Syrie et son voisin

oriental. Épuisé par sa guerre contre l'Irak, mais spectateur attentif de la crise, l'Iran n'intervient pas.

Tandis que les pourparlers reprennent inlassablement et sans résultats, les préparatifs militaires revêtent une ampleur de plus en plus inquiétante. Saddam Hussein, mal informé ou bien incapable de saisir la complexité de la situation, ne parvient pas à rompre sa solitude. Seuls, les Palestiniens de Yasser Arafat lui apportent un soutien qu'ils ne tarderont pas à regretter. Quant à la Jordanie, elle reste prudente, dans la mesure où une grande partie de sa population est d'origine palestinienne. L'Irak prend des décisions qui créent la quasi-unanimité contre lui. Le 10 août, Saddam Hussein lance un appel à la guerre sainte. Aucun écho dans le monde musulman. Le 16 août, il annonce que 4 000 Britanniques et 4 000 Américains, employés en Irak par des firmes anglaises ou américaines, seront retenus en otages et transformés en « boucliers humains » pour protéger les sites que l'aviation ennemie chercherait à bombarder. L'émotion dans le monde, surtout en Europe et en Amérique, contraint Bagdad à renoncer à cette pratique. L'Irak tâche alors d'unir le monde arabe sur un programme commun. Il exige « une solution globale [...] des problèmes d'occupation dans la région ». En clair, l'Irak renoncera au Koweït, si Israël renonce à la Palestine. Le 23 décembre, la menace ne laisse planer aucun doute : en cas de guerre, Israël sera la première cible des missiles irakiens.

Pendant ce temps, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte résolution après résolution. La 661 du 6 août instaure l'arrêt de toutes les transactions commerciales avec l'Irak, y compris les importations de pétrole. La 662 du 9 août déclare nulle et non avenue l'annexion du Koweït. La 665 du 25 août met en place le blocus maritime. La 666 du 14 septembre définit les conditions de l'aide alimentaire et médicale. La 678 du 29 novembre lance un ultimatum à l'Irak : si d'ici le 15 janvier, il n'a pas appliqué les résolutions antérieures, « tous les moyens nécessaires » seront utilisés contre lui. Les missions de la dernière chance échouent. James Baker, le secrétaire d'État, rencontre à Genève le 9 janvier 1991 son homologue irakien, Tarek Aziz. Échec des pourparlers. Le 13 janvier, le secrétaire général de l'ONU va à Bagdad. Sans résultats.

Le même jour, le Congrès des États-Unis autorise le président à appliquer la résolution 678, donc à entrer en guerre. Aux 9 divisions américaines que commande le général Norman Schwarzkopf s'ajoutent

2 divisions égyptiennes, une division syrienne, une division koweïtienne, des brigades saoudiennes, une division blindée britannique, une division légère blindée française, 1 736 avions de combat (dont 75 % sont américains), 6 porte-avions, 2 cuirassés, des sous-marins avec leurs missiles nucléaires et 17 000 marines. Au total, 29 nations sont représentées. L'État d'Israël est absent et restera absent au cours de la guerre, à la demande expresse de Washington. Si les Israéliens envoyaient eux aussi des forces armées, les États arabes retireraient les leurs. Saddam Hussein aurait alors réussi à lier le conflit israélo-palestinien au conflit irako-koweïtien, ce que refusent les États-Unis et leurs alliés.

La guerre éclate le 17 janvier 1991. C'est l'opération Tempête du désert. Le 26 février, Saddam Hussein fait savoir qu'il retire ses soldats du Koweït et qu'il accepte toutes les résolutions de l'ONU. Deux jours plus tard, c'est le cessez-le feu. Au-delà des péripéties, quel bilan dresser de ces six mois de négociations et de ces six semaines de combats ? Les États-Unis apparaissent comme les grands vainqueurs, mais des vainqueurs embarrassés par la victoire et qui ne réussissent pas à en tirer parti.

Sur le plan militaire, point d'hésitations. Les résultats sont spectaculaires. L'armée irakienne passait pour redoutable. Elle n'a pratiquement pas combattu. Elle a subi les bombardements, s'est enterrée dans les sables du désert, et beaucoup de ses soldats, heureux d'avoir échappé à la mort, ont attendu d'être faits prisonniers. Au total, elle a perdu près de 4 000 chars, 1 450 véhicules blindés, 3 000 pièces d'artillerie. Les morts sont évalués à 100 000 d'après les sources américaines, un peu moins si l'on en croit les Britanniques, beaucoup plus suivant les Irakiens eux-mêmes. Du côté des alliés, une expression résume les objectifs : *No Dead War*, une guerre qui ne fait pas de morts. C'est pourquoi du 17 janvier au 24 février, les Américains qui dirigent la coalition mènent une guerre aérienne. Plus de bombes sont larguées sur l'Irak en une semaine que sur l'Allemagne pendant toute l'année 1944. Les aviateurs alliés ont effectué 109 000 sorties et déversé 88 000 tonnes de bombes. Lorsque le général Schwarzkopf déclenche l'offensive terrestre, il redoute le pire. Or, les Irakiens ne résistent pas. En un seul jour, ils perdent 15 000 des leurs qui sont tués, tandis que les alliés déplorent 8 morts et 27 blessés. D'ailleurs, le total des pertes alliées s'élève à 200 morts, dont certains sont les victimes de tirs « amis » et d'attentats, et d'environ 400 blessés. Les États-Unis disposent désormais de moyens militaires que ne possède aucune

tre puissance. Ils bénéficient d'un *gap* technologique qui leur assure une avance quasi irrattrapable.

Cette guerre *high tech*, que les contemporains découvrent avec stupeur et le lâche soulagement de ceux qui restent à l'abri, fait l'objet d'une intense médiatisation. Elle offre un triomphe à CNN, la chaîne de télévision câblée qui appartient alors à Ted Turner. CNN atteint 53 millions de spectateurs américains et 18 millions d'autres foyers. Ses 90 journalistes et cameramen n'ont pas de concurrents ; d'autant moins que l'état-major américain contrôle l'accès à l'information et utilise à sa manière les capacités technologiques de CNN et les talents journalistiques de la chaîne. Grâce à des correspondants audacieux, elle rapporte les événements en direct, qu'il s'agisse des bombardements alliés sur Bagdad ou des tirs de scuds irakiens sur Israël. Elle diffuse des interviews des belligérants, y compris Saddam Hussein qui a su, lui aussi, tirer profit de la médiatisation. Là encore, l'avance qu'ont prise les États-Unis provoque d'abord l'admiration, puis l'inquiétude. Car si un seul pays détient le pouvoir d'informer, si, à l'intérieur de ce pays, une institution, fût-elle de bonne foi, restreint l'accès aux informations, que deviendront la liberté de tous, la possibilité de réfléchir et de critiquer, les fondements mêmes de la démocratie ?

Toutefois, la guerre du Golfe démontre aussi que les États-Unis ne sont pas tout-puissants. Elle a coûté cher, 61 milliards de dollars d'après le Congrès. L'Allemagne et le Japon n'ont pas envoyé de soldats. La première a versé 9 milliards ; le second, 13 milliards. L'Arabie Saoudite et le Koweït, États prospères, ont également payé pour leur défense : 16 milliards pour chacun d'eux. Ce qui a soulagé les États-Unis. Le concours financier des alliés était indispensable, car les activités économiques dans le monde ont subi les effets de l'avant-guerre et de la guerre elle-même. Les cours du pétrole brut ont fortement augmenté. Ils sont passés de 15 dollars le baril à la mi-juillet à 40 dollars. La bourse a pris peur et les valeurs ont chuté, comme si les événements de 1973 se reproduisaient. La production industrielle s'est essouffée aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en France, beaucoup moins en Allemagne qui bénéficie alors de l'accroissement de ses échanges avec l'Europe centrale et orientale. Le nombre des chômeurs s'accroît des deux côtés de l'Atlantique. General Motors, par exemple, envisage de licencier 20 % de ses effectifs sur les quatre ans. IBM met sur pied « un plan social » qui touche

20 000 employés. Les compagnies aériennes annoncent 10 000 licenciements. Sotheby's et Christie's, les marchands d'antiquités et d'objets d'art, sont contraints eux aussi d'alléger leurs charges et doivent supprimer des emplois. Ces bouleversements dureront assez longtemps pour entraîner la défaite électorale de George Bush aux élections présidentielles de novembre 1992. Puis, ils s'atténueront et disparaîtront. Ils démontrent, toutefois, que la globalisation des échanges a progressé, qu'elle sert et dessert à la fois les grands pays industriels.

B. Le dossier irakien

Compte tenu du rôle éminent qu'ils ont tenu, les États-Unis peuvent imposer « un nouvel ordre mondial », pour reprendre l'expression du président Bush. Ce qui revient à dire que les dossiers du Moyen-Orient, qu'il s'agisse de l'Irak, de la Palestine ou de l'Iran, ne sauraient être traités sans eux, moins encore contre eux. Or, les diplomates de Washington remportent sur ce terrain des victoires et des défaites. Leur imagination, leur influence et leur chance laissent parfois à désirer.

Au lendemain de la victoire militaire, il n'est pas question pour les alliés de poursuivre l'offensive jusqu'à Bagdad pour renverser Saddam Hussein. Le mandat de l'ONU ne mentionne pas cet objectif. Aucun des alliés ne souhaite occuper le pays vaincu et y maintenir des troupes dans des conditions hasardeuses. De plus, les adversaires politiques du dictateur sont divisés, faibles sinon inexistants. Ils ne sont pas en mesure de prendre le pouvoir à Bagdad. Quant à soutenir les Kurdes au nord et les chiïtes au sud, ce serait conforme à la justice et au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais un Irak démantelé offrirait une proie facile à l'Iran qui aspire à la revanche, donc la source d'une déstabilisation de toute la région. Au début de mars, la révolte chiïte est écrasée par les soldats de Saddam Hussein. Le 27 août 1992, l'ONU exclut l'aviation irakienne au sud du 32^e parallèle. Les Kurdes sont livrés à eux-mêmes, de peur que d'autres États de la région aient à traiter à leur tour le sort de leur minorité kurde. Tout au plus le Conseil de sécurité adopte-t-il la résolution 688 du 5 avril 1991, qui enjoint à Bagdad de cesser la répression et de faciliter l'arrivée de l'aide humanitaire. Une opération militaire vient leur apporter des secours. Une zone d'exclusion aérienne interdit à l'aviation irakienne de franchir le 36^e parallèle.

La résolution 687 du 3 avril 1991 contraint l'Irak à détruire toutes les armes conventionnelles et ses fusées à courte et moyenne portées. Commence alors un interminable bras de fer entre l'Irak et l'ONU, de fait entre l'Irak et les Américains qu'appuient sans réserve les Britanniques. Comment s'assurer que les Irakiens ont renoncé à fabriquer des armes de destruction massive, nucléaires, chimiques ou biologiques ? Il faut qu'une commission d'inspection des Nations unies, l'UNSCOM, se rende sur place, enquête et fasse rapport à l'organisation internationale. Si l'UNSCOM constate que l'Irak applique les résolutions du Conseil de sécurité, il sera décidé de lever les sanctions qui le frappent. Si l'UNSCOM aboutit à des conclusions inverses ou bien si l'Irak empêche de remplir sa mission, il faudra l'y contraindre, et la seule contrainte passe par l'emploi de la force armée, c'est-à-dire des bombardements qui seraient effectués soit par l'aviation soit à partir de porte-avions.

L'embargo impose de profondes souffrances au peuple irakien. Jusqu'à quel point la communauté internationale peut-elle justifier ces preuves imposées à un peuple, innocent et opprimé, pour abattre le dictateur qui, lui, n'éprouve aucun état d'âme ? Le 14 avril 1995, l'ONU autorise Bagdad à vendre du pétrole pour acheter de la nourriture (résolution 986). Mais qui profite des achats de nourriture, sinon les amis et les clients de Saddam Hussein ? L'UNSCOM continue d'affronter les pires difficultés, tandis que les autorités irakiennes accusent la commission d'indiscrétion, de mépris, puis d'espionnage. Les États-Unis dépêchent dans le Golfe troupes et bâtiments de guerre. Lorsque la crise survient, ils décident des frappes sur les installations militaires ou sur les principaux centres urbains.

En 1998, la contestation, aux États-Unis et en Europe, prend de l'ampleur à l'encontre de la politique des sanctions. « L'endiguement » de l'Irak a donné des résultats, soutiennent les contestataires. L'UNSCOM déclare que les scuds ont été détruits. Il faut faire un geste en direction de Bagdad. Certains ajoutent que les États-Unis réclament l'application totale des résolutions de l'ONU quand elles concernent l'Irak, et qu'ils manifestent moins d'exigences lorsque Israël fait peu de cas des vœux de l'organisation internationale. Deux poids, deux mesures. Dans la nuit du 16 au 17 décembre 1998, l'aviation des Américains et Britanniques lance l'opération Renard du désert. Quatre jours durant, des chasseurs bombar-

diers et des missiles *Tomahawks* frappent des sites irakiens. L'UNSCOM doit quitter l'Irak. De plus en plus, il apparaît que le président Bill Clinton cherche à atteindre officiellement un nouvel objectif : chasser Saddam Hussein. Comment y parviendra-t-il ?

Le bilan de cette politique est décevant. Dix ans après la tentative d'annexion du Koweït, Saddam Hussein exerce toujours sa dictature. Des soulèvements ont été féroce­ment réprimés. Des velléités de coup d'État ont échoué. L'ONU ne sait plus ce qu'est vraiment l'arsenal du pays, s'il fait courir ou non un danger aux pays de la région. La population s'enfonce chaque jour un peu plus dans la misère. Il serait injuste d'attribuer cette déchéance à la politique des alliés, alors que Saddam Hussein porte la responsabilité principale. Il n'empêche qu'une guerre qui n'avait rien d'injustifiable et qui fut brillamment menée a donné de piètres résultats.

C. Le conflit israélo-palestinien

Le deuxième dossier a progressé de manière plus satisfaisante sans pourtant aboutir à une solution. En dépit des missiles irakiens, des scuds de fabrication soviétique qui ont été lancés sur Tel Aviv, Israël n'a pas déclenché de représailles contre l'Irak et s'est contenté de la protection, plus ou moins efficace, des missiles *Patriots* que les États-Unis lui ont livrés. La guerre terminée, les États-Unis réussissent à organiser une conférence sur le Proche-Orient à Madrid (octobre-novembre 1991). Elle se heurte à l'intransigeance d'Itzhak Shamir, le Premier ministre israélien. Le 23 juin 1992, un nouveau Premier ministre, Itzhak Rabin, accède au pouvoir. Les pourparlers reprennent entre Israéliens et Palestiniens dans le secret et sous la houlette des diplomates norvégiens. L'accord d'Oslo est conclu et prend forme, cette fois-ci à la Maison-Blanche, le 13 septembre 1993. Les Palestiniens reconnaissent le droit d'Israël à l'existence. Les Israéliens reconnaissent la légitimité de l'OLP. Un calendrier des négociations à venir est établi. Le 25 février 1994, les deux adversaires définissent ce que seront leurs relations économiques. Le 4 mai, ils approuvent, au Caire, les modalités d'application de l'accord du 13 septembre 1993. C'est ce qu'on appelle Oslo 1.

Le 26 octobre, Israël et la Jordanie signent un traité de paix. Pendant ce temps, les extrémistes se livrent à des attentats qui font beaucoup de

ictimes. Le 19 octobre 1994, 20 morts à Tel Aviv. Le 22 janvier 1995, 9 morts et 60 blessés à Netanya. Le 25 février 1994, un extrémiste juif tue 52 Arabes à Hébron. Et dans cette liste macabre, il faut inclure Rabin lui-même, assassiné à Tel Aviv par un autre extrémiste juif, le 4 novembre 1995. Son successeur et principal conseiller, Shimon Perès, lance peu après une offensive au Liban pour détruire les bases des terroristes, provoque des élections anticipées et les perd au bénéfice de Benjamin Netanyaou (29 mai 1996).

Le nouveau gouvernement israélien ne manifeste aucun enthousiasme pour poursuivre les négociations et encourage l'implantation de nouvelles colonies juives dans les territoires occupés. Il n'empêche que de petits pas font avancer les perspectives de paix. Le 8 octobre 1996, Arafat rend visite à Ezer Weizman, le président de l'État d'Israël, à Césarée. Le 15 janvier 1997, Netanyaou et Arafat signent un accord sur le retrait des Israéliens des quatre cinquièmes de la ville de Hébron. Ils établissent un nouveau calendrier. C'est Oslo 2. Les affrontements continuent, pourtant, à Jérusalem et dans les territoires occupés. Le 23 octobre 1998, Clinton réunit Arafat et Netanyaou à Wye River (en Pennsylvanie) et obtient d'eux la signature d'un nouvel accord : Israël évacuera dans les trois mois 13 % de plus de la Cisjordanie, créera un passage entre Gaza et Jéricho, libèrera 700 prisonniers palestiniens. Le retrait commence le 10 novembre et reste incomplet.

Le 17 mai 1999, les élections législatives provoquent le départ de Netanyaou et l'arrivée au pouvoir d'Ehoud Barak. Les négociations reprennent, cette fois avec plus de détermination des deux côtés pour les mener à leur terme. Mais lorsque le président Clinton réunit, à Camp David en juillet 2000, Barak et Arafat, aucun accord n'est conclu.

C'est qu'il reste encore du chemin à parcourir. Le retrait des forces israéliennes de la Cisjordanie n'est pas achevé. D'ailleurs, comment concilier la présence des colonies juives et la volonté palestinienne d'exercer sur la Cisjordanie une pleine et entière souveraineté ? L'État palestinien n'a pas encore été proclamé, alors que l'Autorité palestinienne a pris l'engagement de franchir le pas au plus tôt. La négociation a commencé sur le statut de Jérusalem ou sur la question des réfugiés palestiniens. Des hypothèses ont été avancées, ce qui démontre que les positions des uns et des autres ne sont plus aussi figées qu'auparavant. Mais les divergences emportent pour le moment sur les convergences. La situation économi-

que et sociale dans les territoires que régit l'Autorité palestinienne est misérable ; elle nécessite l'aide internationale et une meilleure gestion par l'Autorité elle-même. La Syrie n'est toujours pas entrée dans le processus de paix, sous prétexte qu'elle veut avant tout récupérer le plateau du Golan qu'elle a perdu au cours de la guerre des Six Jours. La mort de Hafez El Assad laisse planer les plus grandes incertitudes.

Bref, on peut allonger la liste des tâches à accomplir. Et voilà qu'en septembre 2000, une nouvelle Intifada commence. Cette fois-ci les politiques modérés ne maîtrisent plus les événements. Entre Israéliens et Palestiniens, n'y a-t-il plus qu'une haine inexpiable ? Toute solution de compromis est-elle exclue ? La paix qu'on croyait proche s'est-elle définitivement éloignée ?

D. L'inconnue iranienne

L'évolution de l'Iran depuis la mort de Khomeini (1989) n'est pas évidente. Faut-il croire à un changement profond, qui justifierait la reprise des relations économiques et politiques ? Ou bien conclure que les succès des prétendus réformateurs ne méritent que la méfiance ? Dans le premier cas, c'est la politique de l'endiguement qui l'emporte. Le Congrès des États-Unis a adopté, en août 1996, la loi D'Amato-Kennedy, qui s'applique aussi à la Libye, et interdit le commerce avec l'Iran. L'objectif serait de combattre l'intégrisme, le terrorisme d'État et d'assurer pour plus tard la stabilité au Moyen-Orient. De fait, la loi D'Amato-Kennedy n'est pas appliquée par les alliés des États-Unis, puisque la compagnie Total a signé un accord pétrolier avec l'Iran. D'ailleurs, des deux côtés de l'Atlantique, ils sont nombreux, ces hommes d'affaires qui demandent avec insistance qu'on prenne en compte les dimensions du marché iranien et qu'on en revienne à la normale.

L'élection de Mohammad Khatami à la présidence de la République iranienne, le 23 mai 1997, annoncerait alors la métamorphose du régime islamique, le recul des conservateurs, le triomphe prochain de la société civile, le retour de l'Iran dans la communauté internationale. Le dialogue avec les États-Unis a repris. Les ambassadeurs de l'Union européenne à Téhéran occupent de nouveau leurs bureaux. L'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis ont fait un pas en direction de l'ennemi d'hier. Il faut noter, enfin, que les ambitions de l'Iran touchent également l'Asie cen-

rale, qu'il s'agisse du pétrole des anciennes républiques soviétiques ou des Talibans d'Afghanistan, avec lesquels Téhéran est presque en guerre ouverte. Quoi qu'il en soit, l'intérêt de la communauté internationale est évident. Elle a besoin d'un Iran pacifié, moderne, disposé au dialogue.

La solitude des États-Unis

Au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, les États-Unis sont appelés au secours sur tous les continents. Comme s'ils avaient reçu la mission de régler les différends, de punir les méchants et de réparer les injustices. Partout, ils sont présents, rarement pour tenir un rôle secondaire, presque toujours pour jouer le rôle principal. Ils semblent être devenus « la nation indispensable ». Les chapitres précédents l'ont montré.

De là les questions qui préoccupent la communauté internationale. La superpuissance est-elle désormais l'hyperpuissance, qui dispose des moyens d'imposer sa volonté sans consulter ses alliés, sans rechercher des partenaires ? Les États-Unis sont-ils passés du multilatéralisme à l'unilatéralisme ? Ont-ils renoncé à atteindre l'objectif d'un monde multipolaire pour se complaire dans l'atmosphère d'un monde unipolaire ? On peut aisément imaginer les conséquences d'une telle attitude : des États-Unis hégémoniques, voire arrogants, et les autres nations, dépourvues d'influence, qui accepteraient, bon gré mal gré, la soumission, renâcleraient, protesteraient et ne pourraient pas transformer la nature des relations internationales.

Reste à savoir si les Américains eux-mêmes souhaitent intervenir à tout instant, en tous lieux, dans n'importe quel conflit, s'ils sont disposés à jouer les gendarmes du monde. Ce qui réclamerait une disponibilité coûteuse et souvent frustrante, une attention permanente pour les problèmes qui assaillent l'Europe, l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine. Rien

n'est moins assuré. À défaut d'être les gendarmes de la planète, acceptent-ils de remplir les fonctions d'un shérif, qui, le cas échéant, rassemble une troupe de volontaires pour chasser les perturbateurs et les réduire à l'inaction, puis, le travail achevé, revient à des tâches pacifiques ? D'ailleurs, existe-t-il, au sein d'une nation qui ne cesse pas de changer, un véritable consensus sur ce que doivent être les liens avec le monde ?

Enfin, les États-Unis détiennent des atouts incontestables. Leur économie est dynamique, et la croissance des années quatre-vingt-dix continue d'étonner. Le dollar poursuit son règne, en dépit des prétentions du yen et de l'euro. L'innovation technologique d'outre-Atlantique fait rêver. Les forces militaires inspirent le respect ou la crainte. Le *soft power*, symbolisé par une culture omniprésente, ouvre toutes les portes. Or, la politique étrangère a connu des succès et des échecs. Les États-Unis ne parviennent pas à imposer leurs vues, leurs ambitions, leur présence partout où ils le souhaitent. Comment expliquer que l'hyperpuissance ne soit pas toute-puissante ? À quoi sert-il d'exercer l'hégémonie ?

Ces questions, et beaucoup d'autres, appellent des réponses complexes et nuancées. Elles reviennent à s'interroger sur les facteurs et les résultats de la politique étrangère de George Bush et de Bill Clinton.

I. Le nouvel ordre mondial de George Bush

A. Les fondements de la politique étrangère

En janvier 1989, George Bush accède à la présidence des États-Unis. Dans les huit années qui ont précédé, il a exercé les fonctions de vice-président et suivi notamment les affaires internationales. Il y était préparé. Ambassadeur auprès de l'ONU en 1971-1972, chef du bureau de liaison à Pékin en 1974-1975, directeur de la CIA les deux années suivantes, entouré d'une équipe de conseillers expérimentés, il reçoit en héritage une politique étrangère qui a donné des résultats appréciables. Reagan a essoufflé les Soviétiques en poursuivant une politique de réarmement. Après la signature en décembre 1987 de l'accord sur les forces nucléaires de portée intermédiaire, les négociations START sont en bonne voie. Les négociations sur la réduction des forces conventionnelles en Europe progressent aussi, encore que, pour des raisons de politique intérieure, les Soviétiques

tiques traînent les pieds. Les négociations sur les armes chimiques ont, de leur côté, sérieusement avancé.

De fait, la première des crises qu'affronte le nouveau président surgit en Asie orientale, au moment où les dirigeants américains se préoccupent, en priorité, des métamorphoses de l'Europe centrale et orientale. L'affaiblissement de la menace soviétique accentuait les pressions sur le Congrès et la Maison-Blanche pour que le département de la Défense réduise sa présence militaire dans cette région du monde. Pourquoi, par exemple, conserver deux bases aux Philippines, alors qu'elles coûtaient cher et suscitaient l'hostilité d'une partie importante de la population locale ? Les Japonais faisaient une concurrence, acharnée et victorieuse, aux Américains, d'autant plus aisément qu'ils comptaient pour leur propre défense sur la flotte et l'armée des États-Unis. Pourquoi, dans ces conditions, ne pas leur confier la mission de tenir le rôle de puissance régionale, bien que les autres États d'Extrême-Orient ne veuillent pas entendre parler d'une solution qui leur rappelle les drames de la Seconde Guerre mondiale ?

B. La Chine de Tienanmen

Ces projets prendront corps, à condition que la Chine continue d'emprunter le chemin de la modernisation, de la croissance économique et, suprême espoir de Washington, de la démocratie. Certes, la persécution des dissidents à Pékin préoccupe les Américains. Mais ne convient-il pas de manifester un peu de patience et de faire confiance à Deng Xiaoping ? Depuis la mi-avril 1989, les étudiants pékinois manifestent dans leurs universités et réclament plus de tolérance, plus de transparence, plus de libertés. Ils n'hésitent pas à sortir de leurs campus pour se rendre jusqu'à la place Tienanmen, là où en 1949 Mao Zedong a proclamé la République populaire. Dans la nuit du 3 au 4 juin, une foule de 200 000 manifestants subit l'assaut des militaires, particulièrement des blindés. Le massacre dure plusieurs heures et fait, suivant les estimations, au moins 700 morts, au plus 2 700.

Le lundi 5 juin, les milieux politiques à Washington et l'opinion publique sont profondément émus. La télévision diffuse en boucle les terribles images, en particulier celle de l'étudiant en chemise blanche qui tente d'arrêter tout seul la progression d'un tank. À gauche comme à

droite, on réclame à cor et à cri la rupture des relations diplomatiques avec la Chine et le vote de sanctions sévères. Bientôt, on évoquera avec dégoût « les bouchers de Pékin ». George Bush suspend immédiatement les ventes d'armes à la République populaire, arrête les prêts de la Banque mondiale, décide d'examiner avec bienveillance les demandes de visa ou l'extension des visas pour les étudiants chinois qui poursuivent des études aux États-Unis. Le 20 juin, tout contact entre des responsables américains et des responsables chinois est interdit par la Maison-Blanche.

Mais George Bush est un politique réaliste. Richard Nixon, l'ancien président des États-Unis, l'a appelé pour le persuader de ne pas rompre avec la Chine, pour lui dire que la tragédie de Tienanmen est un incident de parcours, qu'il ne faut pas se laisser guider par l'émotion. Bush partage ce point de vue. Il ne rappelle pas son ambassadeur. Il n'applique pas des sanctions économiques. Il n'annule pas les contacts culturels. Dès le 23 juin, il envoie à Deng une longue lettre, dans laquelle il assure le leader chinois que seul, le jugement de l'histoire compte et lui demande de recevoir en secret des émissaires américains. Ce qui est fait à la fin de juin. Deng les accueille froidement, bien qu'ils viennent assurer que les sanctions américaines, politiquement inévitables, seront vite levées.

De fait, Pékin ne cesse de protester contre l'ingérence américaine et le soutien aux « contre-révolutionnaires », tout en faisant comprendre à Washington qu'il ne faut pas que les relations bilatérales se détériorent. En novembre 1991, le secrétaire d'État se rend à Pékin, juste après que la Chine a fait savoir qu'elle est prête à signer le traité de non-prolifération nucléaire. Puis, le président Bush lève l'embargo sur les ventes de matériels de haute technologie et accepte de recevoir Li Peng, le Premier ministre chinois, au cours de son séjour à New York auprès des Nations unies. En 1992, des ventes d'armes à Taïwan tendent de nouveau les relations entre Pékin et Washington. C'est une péripétie. La Chine réserve ses critiques pour la France et met une sourdine à ses critiques à l'encontre des États-Unis, ne fût-ce que pour favoriser la réélection de George Bush.

Quant au gouvernement américain, il donne priorité aux avantages commerciaux qu'il tire et à ceux qu'il espère tirer de ses échanges avec la Chine. Il ne manque pas dans le même temps d'avancer des considérations stratégiques. La Chine tient dans les relations internationales une place primordiale. La guerre civile qui continue au Cambodge, l'incerti-

tude sur l'avenir de la Corée du Nord, la perspective de la rétrocession de Hong-Kong, les remous de la vie politique à Taïwan et l'agitation permanente aux Philippines, voilà de quoi créer bien des soucis aux diplomates américains. Sur tous ces dossiers, le rôle de la Chine est capital ; il le restera. Mais une définition plus claire des objectifs des États-Unis serait nécessaire, maintenant que, dans cette région aussi, la guerre froide passe au second plan.

C. Les bouleversements en Europe

L'implosion de l'Empire soviétique, puis de l'URSS elle-même, constitue la deuxième crise qu'affronte le président Bush. À vrai dire, c'est, pour Washington comme pour le reste de la planète, un véritable tremblement de terre. Les événements se succèdent les uns après les autres, espérés sans doute depuis longtemps et pourtant inattendus. Ils provoquent la joie en même temps que l'inquiétude et des interrogations auxquelles il est urgent de trouver des réponses.

De l'accession au pouvoir en Pologne d'un membre de Solidarité jusqu'à l'effondrement de la dictature de Ceausescu, en passant par les bouleversements en Hongrie, « la révolution de velours » en Tchécoslovaquie et surtout, la destruction du Mur de Berlin, le décès du régime communiste en République démocratique allemande et la marche accélérée des Allemands vers l'unification, les Américains vivent un immense soulagement tout autant qu'un choc psychologique, politique et diplomatique. Désormais, les démocraties dites populaires appartiennent au passé. Le glacis stratégique de l'Union soviétique a fondu comme la neige au soleil. Le pacte de Varsovie n'existe plus que sur le papier. L'Europe fait un retour en force sur la scène internationale, alors que, depuis une trentaine d'années, on estimait à Washington que le centre du débat s'était déplacé dans la zone du Pacifique ou dans le Tiers Monde.

George Bush et l'unification allemande

À vrai dire, l'unité allemande n'a jamais cessé d'être l'un des objectifs de la diplomatie américaine, mais le Département d'État ne manquait pas de constater que la division de l'Allemagne — une moitié liée au camp socialiste, l'autre moitié solidement ancrée dans l'OTAN — consolidait la sécurité en Europe. Il faut maintenant repenser la défense occidentale de

Atlantique à l'Elbe, peut-être jusqu'à la Vistule. Quel rôle assigner aux forces conventionnelles, aux armements stratégiques, aux bases terrestres, navales et aériennes ? Comment faire accepter par Moscou à la fois l'unification allemande et le maintien dans l'OTAN du géant ressuscité ?

George Bush n'a pas tardé à comprendre qu'il ne devait pas empêcher ni retarder l'union des deux Allemagnes. Ce qui tranche avec les hésitations, voire les réticences de la France et du Royaume-Uni. Du coup, en consolidant l'autorité du chancelier Helmut Kohl, les États-Unis ont favorisé le rattachement de la nouvelle Allemagne au camp occidental et dissipé la tentation du neutralisme qui aurait pu séduire une majorité des Allemands. Cette politique contribue également à renforcer la position de Mikhaïl Gorbatchev. Le sort de Gorbatchev préoccupe au plus haut point Bush et ses conseillers. Si l'homme de la *perestroïka* perdait le pouvoir, les vieux démons auraient de nouveau le champ libre. S'il continue de gouverner, lui qui a promis de ne pas intervenir militairement dans les anciens satellites et a tenu parole, l'évolution vers la démocratie et l'économie de marché se poursuivra. Avec lui encore, parce que l'Union soviétique n'a plus les moyens de mener une politique exagérément activiste, l'aventure de l'Afghanistan a pris fin depuis le printemps de 1989, le repli en Afrique et en Amérique latine est significatif, la modération l'emporte dans les relations entre les deux Grands au Moyen-Orient et, dans une moindre mesure, en Extrême-Orient. Il vaut la peine d'aider le leader soviétique. Si la menace s'accroît, il faudra sauver Gorbatchev, le garant du miracle.

Une nouvelle détente ?

au sommet de Malte (2 et 3 décembre 1989), les leaders des deux superpuissances trouvent aisément un terrain d'entente. Puisque le Kremlin est disposé à payer le prix, une nouvelle détente est possible, même s'il est inévitable que Washington montre une prudence peu morale à l'égard des Lituaniens, des Estoniens et des Lettons, une complaisance souvent condamnée à l'endroit de la Roumanie nouvelle, des réticences à fournir des secours massifs aux Polonais, aux Hongrois et aux Tchèques. Faute d'avoir obtenu davantage sur le plan des droits de l'Homme, les États-Unis n'ont toujours pas accordé à l'URSS la clause de la nation la plus favorisée, mais ils attendent beaucoup des négociations sur le désarmement. Pour les deux partenaires, c'est d'abord une nécessité

économique, ni l'un ni l'autre — l'Union soviétique moins encore que les États-Unis ne pouvant poursuivre la course aux armements. Bref, comme le déclare le secrétaire d'État James Baker (1^{er} février 1990), jamais les relations Est-Ouest n'ont subi un tel chambardement.

Au début de l'année 1990, la revue *Foreign Affairs* publie un numéro spécial sur « America and the World ». Jeane Kirkpatrick, universitaire de grand talent, experte des relations internationales, ancienne ambassadrice auprès des Nations unies, signe un article qui traite de l'après-guerre froide. Elle y célèbre les mérites de Gorbatchev, mais n'envisage nullement la disparition de l'URSS. Arnold Horelick, autre universitaire spécialisé dans les études soviétiques, réfléchit plus précisément aux relations entre les États-Unis et l'Union soviétique, comme si l'avenir de l'URSS n'était pas menacé. Un an plus tard, dans la même revue, Richard Pipes entrevoit le cataclysme, décrit l'anarchie croissante et s'interroge sur l'avenir de la démocratisation.

C'est dire combien la fin de l'Union soviétique surprend. Les États-Unis viennent de gagner la guerre froide. Les objectifs qu'ils avaient définis à partir de 1947 ont été atteints. L'ont-ils emporté de haute lutte ? Ont-ils milité, dans les toutes dernières années, pour que l'Europe connaisse de profonds changements ? Évidemment non. Il y a plus étonnant encore. L'endigement demeure, depuis plus d'un demi-siècle, la pierre angulaire de leur diplomatie. L'anticommunisme a toujours été l'alpha et l'oméga de leurs attitudes et de leur politique, toutes sensibilités confondues. La perception d'une menace soviétique a donné un sens à l'histoire des relations internationales vue de Washington. Ces belles et rassurantes certitudes ont volé en éclats. Le communisme est mort en Europe. Faute d'une menace sérieuse, l'endigement n'est plus la priorité des priorités. Gueorgi Arbatov, l'un des conseillers de Gorbatchev, fait dans *Time Magazine* une déclaration surprenante qu'il destine aux Américains : « Nous allons, dit-il, vous faire le pire des cadeaux : nous allons vous priver d'ennemis ». Quelles seront, en effet, les orientations de la politique étrangère des États-Unis ?

La tentation du repli, celle d'un nouvel isolationnisme, satisferait les tenants du déclin américain. Vont dans la même direction ceux qui souhaitent traiter avant tout les graves problèmes de la société américaine, les inquiets qui prennent peur devant la complexité des affaires européennes, la renaissance des nationalismes et des conflits ethniques,

s experts qui estiment qu'aucune menace ne pèse sur les intérêts nationaux. Pour le moment, cette tentation n'est pas majoritaire. Elle n'en est pas moins forte.

Une diplomatie globale

est qu'un constat s'impose. Depuis une quinzaine d'années, la Chine a cessé d'être l'ennemi des États-Unis. Le rapprochement a commencé sous présidence de Nixon. Il a pris forme sous celle de Carter et reçu confirmation au temps de Reagan. L'Union soviétique a suivi la même évolution. Dans ces conditions, pourquoi les États-Unis accorderaient-ils une attention soutenue au Tiers Monde, si la rivalité américano-soviétique n'existe plus ? Pourquoi éprouveraient-ils des inquiétudes au sujet du golfe Persique, de l'Amérique centrale ou de l'Afrique ? Pourquoi maintiendraient-ils des forces armées coûteuses et quasiment inutiles ? Pourquoi continueraient-ils de manifester leur présence au Japon et dans le reste de l'Extrême-Orient ? Il suffirait qu'ils élaborent une politique étrangère réaliste, fondée sur la défense de leurs intérêts nationaux. L'opinion publique se réjouirait de payer moins d'impôts pour les étrangers. Il est vrai que cette politique ne serait guère exaltante pour une nation qui n'a pas abandonné son ambition d'être la seule superpuissance de la fin du XX^e siècle.

George Bush, quant à lui, affirme avec force que son pays doit mener « une diplomatie globale ». Encore faut-il trouver un substitut à la fin de la guerre froide. Déjà en mars 1989, le président des États-Unis observait : « La question essentielle aujourd'hui est celle-ci : qu'allons-nous faire pour préparer le monde nouveau qui commencera dans onze ans ? C'est l'objet de mon programme. » Aussi entend-on dire et lit-on que l'anticommunisme devrait être remplacé par la défense, voire par l'exportation de la démocratie. Somme toute, pour défendre les valeurs démocratiques, les États-Unis consentiraient l'essentiel de leurs sacrifices. L'autant plus aisément qu'ils montreraient avec vigueur qu'ils sont dépourvus d'ambitions territoriales, que la sauvegarde de la démocratie correspond à leur intérêt national, qu'il existe toujours ici ou là la possibilité d'un retour du totalitarisme.

Une superpuissance idéologique ? Sans doute, mais les relations internationales sont de plus en plus « désidéologisées », surtout depuis que l'URSS a sombré corps et biens. De plus, une attitude doctrinaire implique inévitablement le recours à des moyens militaires, dont une majorité d'Américains ne veut surtout pas, et suppose des moyens économiques qui, pour l'instant, font défaut. Les États-Unis souffrent, en effet, du déficit de leur balance des paiements, encore aggravé par le déficit du budget fédéral. Ce qui entraîne des conséquences graves pour la politique étrangère. Il est impossible d'aider les États qui font appel à Washington, alors que le déficit du budget fédéral doit être réduit substantiellement pour atteindre l'équilibre en 1991. Les réductions affectent les dépenses civiles et militaires, les crédits d'aide à l'étranger et les subventions destinées au département de l'Assistance sociale, au département du Logement ou au département des Transports. Tout compte fait, elles limitent singulièrement la liberté de manœuvre de Washington dans le concert des nations.

Quant au déficit de la balance des paiements, il contraint les États-Unis à se préoccuper tout particulièrement de leurs relations économiques avec le Japon, avec les pays membres de l'ASEAN, la Corée du Sud, Taïwan et Hong-Kong, sans oublier la Communauté économique européenne et surtout la future Allemagne unifiée dont la concurrence inquiète les exportateurs américains. Le Japon fait l'objet, en particulier, d'attaques verbales et écrites. Il est accusé de pratiquer le dumping, d'empêcher l'accès à son marché intérieur, de freiner l'essor du commerce international. Les Japonais reprochent de leur côté aux Américains de manquer d'énergie pour réduire les déficits budgétaires et de compétitivité pour accéder aux marchés étrangers, d'avoir un système éducatif nettement insuffisant pour les besoins du monde actuel. Aux États-Unis, il est fréquent d'entendre les champions du protectionnisme réclamer des mesures rigoureuses contre l'invasion japonaise, exprimer leur hostilité à l'encontre des investisseurs nippons, entonner la version moderne du « péril jaune ».

Compte tenu de la réflexion naissante sur l'après-guerre froide et de l'inquiétude sur l'affaiblissement commercial, les États-Unis définissent alors des objectifs traditionnels, comme le désarmement, le développement de la démocratie, mais aussi quelques objectifs nouveaux. Dans son discours du 1^{er} février 1990 devant la commission sénatoriale des Affaires

angères, James Baker évoque « les valeurs américaines », c'est-à-dire la démocratie, le respect des droits de l'Homme, la concurrence et les lois du marché, le règlement pacifique des conflits. Vaste et vague programme. Mais, il précise sa pensée. Le secrétaire d'État insiste sur la défense de l'environnement (les engagements pris dans le cadre du protocole de Montréal, la lutte contre les pluies acides, l'interdiction d'importer de l'étranger, une négociation sur l'élimination des déchets toxiques et des produits dangereux), une stratégie pour limiter le trafic de la drogue, des mesures efficaces pour mettre fin au terrorisme.

Le Moyen-Orient

Peut-être découvre-t-on là les prémices d'une diplomatie adaptée à des temps nouveaux. Cette mise en forme, indispensable et urgente, offre la première réponse à des circonstances que les experts n'avaient pas envisagée. Une autre orientation semble, toutefois, se dessiner. Elle vise à restaurer « un nouvel ordre mondial », dont les fondements correspondraient aux valeurs que James Baker a évoquées. Les perturbateurs seront éliminés au pas. Saddam Hussein, le premier, refuse de se soumettre. En proclamant que l'Irak annexe le Koweït, il menace à la fois la paix et la prospérité du monde. George Bush réagit avec détermination, condamne l'agression dont un État indépendant est la victime. Il tient aussi à sauvegarder l'approvisionnement des États-Unis, de l'Europe occidentale et du Japon en hydrocarbures. Il refuse de lier le dossier du Koweït à celui des territoires occupés par Israël. Au moment où l'Union soviétique agonise, l'Irak ne redoute pas un regain de vigueur de la guerre froide entre les deux blocs et parvient à obtenir le soutien, militaire ou financier, de 34 nations refusant de déclencher l'offensive aérienne, puis terrestre. Le Koweït est libéré. « Le nouvel ordre mondial » n'est pas établi. Saddam Hussein conserve le pouvoir. Les Occidentaux ne parviennent pas à améliorer la condition des Kurdes et des chiïtes d'Irak. L'Iran se replie dans l'après-révolutionnisme.

Le temps est peut-être venu de régler le conflit entre Israël et ses voisins arabes. Les facteurs favorables ne manquent pas. Les Soviétiques ne tiennent plus aucun rôle dans la région. L'OLP a accepté, en décembre 1988, la partition de la Palestine mandataire, reconnu, non sans ambigüité, l'existence de l'État d'Israël et renoncé à pratiquer le terrorisme. En

avril 1989, Itzhak Shamir, le Premier ministre israélien, propose un plan en quatre points, qui devient, un mois plus tard, le plan Baker en vingt points. L'essentiel dans ce projet est que les Palestiniens des Territoires décideront de leur sort. Mais Israël refuse de négocier avec l'OLP et ne veut pas de la création d'un État palestinien. Pour Jérusalem, la Palestine existe déjà... en Jordanie. L'OLP repousse le plan Shamir-Baker. Les Américains insistent auprès de l'OLP ; en vain. C'est l'impasse, d'autant plus que le gouvernement de Jérusalem repose sur une coalition fragile, et inévitable, entre les travaillistes et les conservateurs.

Les États-Unis menacent alors leurs alliés israéliens. Le président Bush rappelle que les États-Unis n'ont pas reconnu l'annexion de la vieille ville de Jérusalem, qu'ils sont hostiles à la création de nouvelles colonies de peuplement dans les Territoires, qu'ils feront tout pour empêcher que les Juifs soviétiques s'établissent en dehors des frontières de l'Israël de 1967, qu'ils jugent trop brutale la répression de l'Intifada, qu'ils n'ont nullement l'intention de rompre avec l'OLP, qu'ils préféreraient que Shimon Perès, le travailliste, gouverne plutôt que Shamir. Entre Washington et Jérusalem, les relations sont empreintes d'une réelle méfiance. La conférence internationale de Madrid réunit, le 31 octobre 1991, les principaux protagonistes sous la surveillance des États-Unis. Elle ne saurait, pourtant, déboucher immédiatement sur des résultats concrets.

Le président Bush obtient de meilleurs résultats en Amérique latine. Le Nicaragua préoccupait le président Reagan au plus haut point, à telle enseigne que son entourage avait échafaudé des machinations fort complexes pour aider les contras malgré les limitations que le Congrès avait imposées. Or, divine surprise à laquelle les services américains ne sont pas étrangers, voilà que Violetta Chamorro est élue présidente de la république nicaraguayenne (25 février 1990). À Panama City, le général Noriega narguait ses puissants voisins du Nord, ne tenait aucun compte du résultat des élections présidentielles, parvenait même à obtenir le soutien, discret, de l'Union soviétique alors qu'il avait été un agent de la CIA. Dans les derniers jours de décembre 1989, les troupes américaines interviennent, débusquent l'infâme général et le transfèrent aux États-Unis en janvier 1990 pour qu'il réponde devant la justice américaine de son implication dans le trafic de la drogue. Au Chili, des élections démocratiques concluent la triste période de la dictature de Pinochet. En 1992, le Salvador retrouve un semblant de paix. Au Brésil comme en Argentine,

es élections, plus honnêtes que les précédentes, permettent le rétablissement de la démocratie.

« Le nouvel ordre mondial » ne s'applique pas aux Balkans. Dans le conflit qui naît en Bosnie entre la Yougoslavie et les nouvelles républiques, les États-Unis estiment que rien n'affecte leurs intérêts vitaux. C'est ce qu'explique James Baker en utilisant l'expression imagée : « We don't have a dog in this fight ». Il appartient aux Européens de résoudre le problème. Mais alors pourquoi intervenir en Somalie ? S'appuyant sur une résolution de l'ONU, les États-Unis débarquent des troupes le 16 décembre 1992. Leur mission, strictement humanitaire, consiste à aider, sur le plan alimentaire, les populations civiles que la guerre civile affame. L'opinion publique aux États-Unis a vu, sur les écrans de la télévision, les massacres, l'affreuse misère, l'extraordinaire anarchie. Elle estime qu'il faut agir. Elle ne tardera pas à déchanter.

Tous les observateurs dressent un bilan plutôt positif de la politique étrangère de George Bush. Le président est un pragmatiste qui tâche de résoudre les problèmes quand ils se posent, en tenant compte des intérêts de son pays et du contexte international. Toutefois, il ne faut pas attendre de lui de grands desseins, des envolées lyriques et des enthousiasmes débiles. Tout comme Ronald Reagan, il refuse de croire au déclin irrémédiable des États-Unis. Lorsque l'inattendu tombe sur les États-Unis comme il est tombé sur l'Europe et le reste du monde, George Bush fait face. Ce n'est pas le moindre de ses mérites.

5. Les hésitations de Bill Clinton

aux élections présidentielles de novembre 1992, George Bush est battu. Les concitoyens jugent, dans leur majorité, qu'il a accordé trop d'importance à la politique étrangère, et trop peu au relèvement de l'économie. Son rival démocrate, Bill Clinton, accède à la présidence. Non pas qu'il obtienne un triomphe facile. Au contraire, il recueille 43 % des suffrages populaires contre un peu moins de 39 % à Bush, mais un troisième candidat, Ross Perot, a brouillé les cartes, nuï au président sortant et attiré 29 % des voix. Clinton a fait campagne sur les thèmes économiques, souligné que le retour de la croissance était au cœur de son programme. Lorsqu'il a traité des relations internationales, il a beaucoup insisté sur la défense des droits de l'Homme, en particulier dans la Chine de l'après-Tiananmen, et sur les problèmes de l'environnement.

De fait, les commentateurs ont beaucoup critiqué le président Clinton tout au long de sa présidence. Ils lui ont reproché d'avoir une politique étrangère marquée par le flou, les vacillations, la soumission aux pressions de l'opinion. À vrai dire, le nouveau président manque en 1993 d'expérience sur le plan des relations internationales. Ancien élève de *Georgetown University*, d'Oxford et de Yale, il a voyagé et réfléchi à la place des États-Unis dans le monde. Mais sa carrière politique le conduit en Arkansas, l'État dans lequel il est né en 1946. En 1978, il a été élu gouverneur. Battu en 1980, il revient deux ans plus tard à ce poste qu'il conserve jusqu'en 1992.

Une fois entré à la Maison-Blanche, il fait appel, pour conduire la politique étrangère, à des conseillers de valeur, comme Warren Christopher, le secrétaire d'État de 1993 à 1997, à Madeleine Albright, d'abord ambassadrice auprès des Nations unies, puis, de 1993 à 2001, secrétaire d'État, à Anthony Lake et Sandy Berger qui se sont succédé à la tête du Conseil national de sécurité, à Strobe Talbott, à Richard Holbrooke, à Dennis Ross, etc., d'habiles négociateurs.

Et pourtant, l'attention de Clinton a été souvent retenue par d'autres dossiers, par les scandales qui ont tristement illustré sa présidence, par ses préoccupations économiques et sociales, par les campagnes électorales et leur financement. À partir de 1994, il a dû affronter un Congrès, dans lequel les républicains, majoritaires, lui ont mené la vie dure. Il n'est donc pas surprenant que le président n'ait jamais pu ou tenté de définir avec clarté des orientations nouvelles. À la journaliste qui lui demande en 1996 quels sont « les grands enjeux » des années à venir, il répond : « Il faut éviter que les menaces d'aujourd'hui — le terrorisme, la criminalité, la drogue, la prolifération des armes de destruction massive — ne deviennent les fléaux de demain. » Il ajoute « le développement des maladies infectieuses et l'apparition de souches microbiennes résistantes à tout traitement ».

En revanche, Clinton est beaucoup plus précis, dès qu'il aborde la libéralisation du commerce international : « [Elle] a eu incontestablement un impact positif sur notre économie : les exportations ont progressé, de nouveaux emplois qualifiés ont été créés et le niveau de vie a augmenté. Plus de 25 % de notre croissance proviennent de nos échanges avec le monde. » Lorsqu'il fait cette déclaration, Clinton sait que l'opinion américaine le soutient. Un sondage de 1992, en effet, relevait que 62 % des

Américains placent la défense des intérêts économiques devant la promotion de la démocratie. Voilà donc définie une première orientation.

2. La diplomatie du négoce

La remise en route de l'économie

Une croissance, forte et ininterrompue, marque la dernière décennie du 20^e siècle. Les entreprises créent des millions d'emplois, qui ne sont pas de petits boulots ». Depuis 1980, 44 millions d'emplois ont été perdus ; 3 millions d'emplois, proposés dans le secteur privé. Le chômage recule, au point qu'il avoisine le taux de 4 %, et dans certaines régions des États-Unis il est encore plus bas. Les employeurs s'attachent la main-d'œuvre, surtout si elle possède des qualifications. Le produit intérieur brut croît d'environ 3 à 5 % par an. L'inflation ne menace pas. Pendant ce temps, la crise a frappé bon nombre de pays asiatiques, la Russie, le Mexique et le Brésil. L'Europe communautaire tarde à recouvrer sa bonne santé économique.

Bref, la récession qui a fait perdre George Bush donne à Bill Clinton d'incontestables atouts et une popularité constante. Le président détient une part de responsabilité dans les succès de l'économie. Il a su accompagner les changements, pousser à la baisse des taux d'intérêt, limiter les effets de l'État providence, stimuler l'innovation technologique, insister sur l'importance de l'éducation, profiter sans complexe des avantages de la mondialisation. Le déficit du budget fédéral fait place à un surplus, qui pourrait soit permettre un abaissement de la ponction fiscale et renforcer le poids des investissements, soit assurer à moyen terme le paiement des traites et des aides sociales, donc pousser les États-Unis vers plus de justice sociale et de solidarité.

Bill Clinton agit, sur le plan international, pour que les industriels et les commerçants américains acquièrent de nouveaux marchés, conservent et accroissent les parts de marché qu'ils détiennent déjà, remportent des succès après succès sur leurs concurrents étrangers. Il dispose d'armes qui dans toute négociation sont d'une redoutable efficacité. Mickey Kantor, et Charlene Barshefsky, chargés de conduire les négociations commerciales, manifestent un efficace dynamisme. Leur détermination obtient des résultats spectaculaires. En cas de besoin, c'est le président lui-même qui prend le relais.

Le gouvernement fédéral peut recourir à deux armes qui font reculer les partenaires. Il puise d'abord dans l'arsenal législatif. Le *Trade Act* de 1974 prévoit des mesures d'urgence, c'est-à-dire l'établissement ou le relèvement des barrières douanières, voire des contingentements, si des importations déstabilisent un secteur d'activités. La section 301 et le super 301 autorisent le Président à prendre des mesures de rétorsion, dans le cas où un pays étranger ne respecte pas les règles du commerce international. À cet arsenal il faut ajouter le contrôle du Congrès sur les transferts de technologie, qu'il s'agisse de technologie militaire ou de technologie commerciale.

Le président dispose d'une seconde arme : la signature de traités de commerce. Ce sont presque toujours des accords bilatéraux qui visent à instaurer la libéralisation du commerce, donc à supprimer les obstacles, à rendre plus facile la circulation des biens et des capitaux. Une centaine ont été conclus par Clinton, jusqu'au moment où le Congrès a interdit au Président de recourir au procédé du *fast track*. Ce procédé est commode. Suivant la constitution, le Congrès fixe les tarifs douaniers et légifère sur le commerce international. Le président, lui, négocie et signe les accords, étant entendu que le Congrès les approuvera ou non. Pour éviter une mésentente entre le législatif et l'exécutif, le Congrès peut autoriser le président à conclure un accord et promettre de ne pas en modifier les termes. En refusant le *fast track*, les républicains ont voulu témoigner leur méfiance à l'encontre de Clinton, leur réticence également — partagée par quelques démocrates — pour une libéralisation excessive du commerce, leur refus de la délocalisation vers l'étranger des capitaux et des emplois. Pourtant, comme l'a rappelé le président, « l'interdépendance économique est aujourd'hui une réalité incontournable. Il ne s'agit plus de s'y opposer, mais de s'efforcer d'en faire profiter tout le monde. »

La huitième série de négociations commerciales, l'Uruguay Round, a commencé en 1986. Ronald Reagan et George Bush souhaitent obtenir à l'intérieur du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) l'abaissement des tarifs douaniers, la suppression des obstacles à la libre circulation des biens et des capitaux, l'entrée sous le parapluie du GATT de nouveaux secteurs d'activités. Bill Clinton poursuit cette politique avec enthousiasme, malgré les réticences des syndicalistes, des écologistes, des importateurs et des conservateurs.

Le 15 avril 1994, 117 États signent le traité de Marrakech qui diminue les tarifs douaniers, inclut l'agriculture dans les compétences du GATT, punit le dumping, impose de strictes limites aux subventions, protège la propriété intellectuelle et prend effet, dès le 1^{er} janvier 1995, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC en français, *World Trade Organization* ou WTO en anglais), successeur du GATT. C'est un succès pour Clinton. Les entreprises américaines pourront, grâce à leurs dimensions et aux économies d'échelle, attaquer les marchés mondiaux.

Les relations avec l'Union européenne

Deux domaines géographiques retiennent tout particulièrement l'attention des champions de la diplomatie du négoce. L'Union européenne constitue le premier. En dépit des difficultés conjoncturelles qu'elle rencontre, cette zone économique est en pleine expansion. Elle continue de s'étendre, puisqu'une quinzaine d'autres États ne tarderont pas à rejoindre les quinze membres d'aujourd'hui. Inévitablement, les conflits entre les États-Unis et l'Union européenne surgissent, d'autant plus vigoureusement qu'ils comportent des enjeux très importants. La querelle sur les OGM (organismes génétiquement modifiés) donne une idée des dimensions qu'atteignent les différends. S'agissant des semences et des redondances d'utilisation de la biotechnologie, le chiffre d'affaires mondial est passé de 75 millions de dollars en 1995 à 1,5 milliard en 1998¹. Une concurrence féroce oppose les Américains Monsanto et Du Pont de Nemours aux Européens Novartis, au Français Rhône-Poulenc et à l'Allemand Hoechst (les deux derniers viennent de fusionner pour former Aventis). Aux États-Unis, les OGM sont soumis à la même procédure de commercialisation que les autres produits agricoles ; dans l'Union européenne, ils doivent respecter une procédure spécifique et font l'objet d'une méfiance, voire d'une psychose collective qu'on a résumée dans l'expression « principe de précaution ».

Dans ces circonstances, l'OMC devrait arbitrer. Les États-Unis déposent plainte sur plainte pour entrave à la liberté du commerce international. Rien de plus facile à expliquer, puisqu'ils produisent 74 % des récol-

tes transgéniques et que les politiques ne parviennent pas à négocier un compromis qui satisfasse à la fois les producteurs américains et la très grande majorité des consommateurs européens. D'autres conflits opposent États-Unis et Union européenne. Dans « la guerre de la banane », les États-Unis ont obtenu satisfaction auprès de l'OMC. En principe, ils ont également fait condamner l'Union européenne dans l'affaire du bœuf aux hormones, mais les Européens bénéficient d'un délai pour démontrer, preuves scientifiques à l'appui, que le bœuf aux hormones est dangereux pour la santé.

En 1997, la fusion des deux avionneurs américains, Boeing et McDonnell Douglas, portait ombrage à l'avionneur européen, Airbus. En conséquence, la Commission de Bruxelles a exprimé de fortes objections. Le président des États-Unis a lui-même exercé des pressions sur les gouvernements européens. La Commission a reçu des assurances et fini par accepter la fusion.

L'OTAN approuve, au sommet de Madrid le 8 juillet 1997, l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque. Le président Clinton a milité pour cette décision qui lui donne des avantages sur le plan de la politique intérieure. Elle ouvre également un marché industriel, puisque les Hongrois, par exemple, vont acheter des avions de combat américains. La Roumanie qui ambitionne d'entrer dans l'OTAN prend ses précautions en signant un accord avec l'américain Bell-Textron. Au total, le marché que les États-Unis remportent vaudrait une dizaine de milliards de dollars.

De l'ALENA à l'APEC

Les États-Unis entendent appliquer aussi leur diplomatie du négoce en Amérique latine. Leur présence y est ancienne tout autant que forte. Ils suivent de près de nombreux dossiers d'une importance capitale : l'immigration, légale et clandestine, des Latino-Américains vers les États-Unis, l'accès aux réserves d'hydrocarbures au Venezuela, les intérêts des sociétés minières et agroalimentaires de l'Amérique du Nord, la production massive en Colombie des drogues qui approvisionnent le marché américain, l'instabilité politique dans la plupart des États au sud du Rio Grande.

Quoi qu'il en soit, l'Association pour le libre-échange en Amérique du Nord (ALENA en français, NAFTA en anglais) réunit les États-Unis, le Mexique et le Canada. C'est le président mexicain, Carlos Salinas, qui en

fut l'initiateur. La signature du traité date du 17 décembre 1992. Il faut attendre onze mois pour que le Congrès des États-Unis vote son approbation, malgré l'opposition des syndicats et des groupes de pression qui redoutent la délocalisation des entreprises au Mexique et l'invasion du marché américain par des produits à bon marché. L'ALENA entre en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

L'ensemble est dominé par les États-Unis : sur les 370 millions d'habitants que comptent les signataires de l'ALENA, 270 millions vivent aux États-Unis ; sur un PIB de 6 400 milliards de dollars, le Mexique représente 300 milliards à peine. Pour Washington, le traité contribuera à limiter l'immigration mexicaine, facilitera l'implantation des industriels américains et réduira la concurrence étrangère. Pour Mexico, c'est un engagement donné à la modernisation et à la démocratie. D'autres États d'Amérique latine pourront adhérer. Pour le faire savoir, Bill Clinton a convoqué en décembre 1994 à Miami un sommet des Amériques. Mais les États-Unis n'éprouvent aucune sympathie pour le MERCOSUR qui regroupe le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Faute d'obtenir des concessions de la part du Brésil, ils élèvent l'Argentine au rang d'allié privilégié.

Une démarche comparable vaut pour l'Asie-Pacifique, encore que, dans cette région du monde, l'intégration économique ait peu progressé et que l'*Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) n'ait pas atteint le niveau d'une alliance officielle. Il n'empêche qu'en concentrant leurs activités diplomatiques sur les marchés de l'Europe communautaire, de l'Amérique latine et, de plus en plus, de l'Asie, les États-Unis ont donné à leur diplomatie du négoce une remarquable efficacité.

3. La défense des valeurs démocratiques

La diplomatie du négoce ne suffit pas à définir le grand dessein de la superpuissance. « Le commerce n'est pas tout, déclare Bill Clinton ¹. L'essentiel est d'offrir au maximum d'individus sur terre des conditions de vie satisfaisantes. Ce qui veut dire investir dans l'éducation, dans la santé et s'attaquer aux racines de la pauvreté. Ce qui veut dire aussi défendre la cause des femmes, encourager le développement du secteur privé, promouvoir la démocratie et l'État de droit. Ce qui veut dire, enfin,

¹ *Politique internationale*, n° 78, 1997-1998, p. 11.

s'engager tous ensemble en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable. » Il ne faudrait donc pas juger la politique étrangère de Bill Clinton sur la seule diplomatie du négoce, mais prendre en compte la défense des valeurs démocratiques.

On se souvient qu'au cours de sa campagne électorale, Bill Clinton n'a pas manqué d'attaquer la politique extérieure de George Bush. Il accusait Bush d'avoir montré notamment trop de bienveillance à l'égard « des bouchers de Pékin », d'être resté insensible aux malheurs des Bosniaques et des Croates, de rejeter les réfugiés haïtiens, en un mot de prendre avec tiédeur la défense des grands principes. Il promet de faire mieux, beaucoup mieux.

La Somalie

De fait, les résultats de la nouvelle politique étrangère sont décevants. En Somalie, par exemple, 28 000 soldats américains participent au rétablissement de l'ordre. Une seule motivation justifie leur présence : le combat contre la famine et l'anarchie qui imposent aux Somaliens de terribles souffrances. L'opération Restore Hope a été décidée par le président Bush. Bill Clinton ne s'y est pas opposé. À peine entré en fonctions, il a même étendu les missions du corps expéditionnaire. D'ailleurs, cette intervention fait suite naturellement à la guerre du Golfe. Elle démontre que les États-Unis viennent, avec leur technologie de pointe et leurs richesses, au secours des déshérités et des malheureux. Or, le 3 octobre 1993, au cours d'une embuscade dans un quartier de Mogadiscio, 18 Américains sont tués, 75 blessés, et des hélicoptères abattus. La télévision retransmet des images insoutenables : le corps d'un soldat américain traîné dans les rues, un pilote interrogé sans ménagement par les hommes du général Aidid, l'hostilité des Somaliens à l'encontre des États-Unis. Le souvenir de la guerre du Viêtnam remonte à la surface de la mémoire collective. Le 7 octobre, Clinton annonce qu'il envoie des renforts et que les soldats américains auront tous quitté la Somalie avant le 31 mars 1994. Triste dénouement pour une superpuissance ! L'opinion publique applaudit. Les observateurs et les experts s'interrogent. Le président Clinton parviendra-t-il à conduire la politique étrangère de son pays ? Tiendra-t-il son rôle de leader ? Définira-t-il ses objectifs avec clarté ?

Haïti

À Haïti, Jean-Bertrand Aristide a été élu en 1990 à la présidence de la république, quatre ans après la chute de Jean-Claude Duvalier, au terme d'une dictature militaire qui a accentué la pauvreté, la corruption et l'anarchie. Peu après, un coup d'État renverse le nouveau président. Le général Raoul Cedras prend le pouvoir. Les réfugiés haïtiens affluent sur les rivages des États-Unis. Washington tente de les refouler, puis de les installer dans la base américaine de Guantanamo à Cuba, tout en imposant des sanctions au gouvernement de Port-au-Prince. Échec. Les champions des droits de l'Homme réclament de Bill Clinton qu'il tienne sa promesse et restaure la démocratie à Haïti.

Le président n'agit pas. Il finit par obtenir du Conseil de sécurité de l'ONU, le 31 juillet 1994, une résolution qui autorise l'emploi de la force pour rétablir la démocratie. Des troupes américaines débarquent dans l'île le 19 septembre. Auparavant, l'ancien président Jimmy Carter a obtenu par la négociation le départ du général Cedras. Aristide reprend ses fonctions. Deux ans plus tard, René Préval lui succède. C'est un succès pour les États-Unis, qui suit plusieurs années perdues à ne rien faire ou presque pour sauvegarder les droits de l'Homme dans les Caraïbes. La situation économique et sociale dans la petite république s'est considérablement aggravée.

Les Balkans

Lorsque Bill Clinton prend ses fonctions, l'ex-Yougoslavie est déjà plongée dans la tragédie. Les Serbes occupent un tiers du territoire de la Croatie, soutiennent les forces bosno-serbes qui attaquent le gouvernement bosniaque, poursuivent « la purification ethnique » en Bosnie. Les Casques bleus des Nations unies ne parviennent pas à maintenir la paix. Le président Bush a jugé que les États-Unis n'avaient aucune raison d'intervenir dans les Balkans. Le candidat Bill Clinton lui en a fait reproche, mais devenu président, Clinton affronte un dilemme. Les États-Unis ont-ils un devoir moral d'arrêter les massacres ? Ne risquent-ils pas de tomber dans le piège des Balkans, de perdre pied dans un nouveau Viêtnam ? S'ils lèvent l'embargo sur les armes pour porter secours aux musulmans, que diront les États européens qui ont déjà dépêché des troupes en Bosnie, qui souhaitent le désarmement des combattants et

surtout l'arrêt des combats ? Si la communauté internationale n'intervient pas avec plus d'énergie, n'offrira-t-elle pas la victoire aux Serbes ?

Clinton hésite. Le Congrès, à majorité démocrate, puis républicaine après les élections de novembre 1994, le pousse à intervenir, ne fût-ce que par des raids aériens. Le président continue de croire dans l'efficacité des négociations diplomatiques avec Belgrade et dans la concertation avec les autres membres de l'OTAN. En mai 1993, l'OTAN refuse de lever l'embargo sur les armes à destination des Bosniaques, et Washington n'insiste pas. Le 5 février 1994, une attaque au mortier contre le marché de Sarajevo fait 68 morts. Les Américains bombardent les environs de Goradze. Au cours de l'automne, Jimmy Carter obtient un cessez-le-feu de quatre mois. En mai 1995, à l'instigation du président Jacques Chirac, la FORPRONU lance des raids aériens contre les Serbo-bosniaques. Le mois suivant, Clinton se rallie à la politique de fermeté et fait agir Richard Holbrooke, son sous-secrétaire d'État.

Le 21 novembre 1995, est signé l'accord de Dayton (Ohio), qui prévoit en Bosnie une fédération croato-musulmane et une république bosno-serbe. Les États-Unis promettent de participer à l'IFOR, chargée de veiller à l'application de l'accord. Ils ont défendu les droits de l'Homme, que les troupes de Milosevic n'ont cessé de bafouer. Ils ont aussi fini par comprendre que le rétablissement de la paix était nécessaire au bon fonctionnement de l'OTAN, aux bonnes relations entre les voisins de l'ex-Yougoslavie, donc en fin de compte aux intérêts des États-Unis.

Les Grands Lacs

En 1994 éclate, en Afrique, la crise des Grands Lacs. Clinton ne pense pas que le rôle de son pays serait d'intervenir pour tenter d'empêcher les génocides. Il n'a pas oublié l'échec américain en Somalie et ne tient pas à le renouveler en Afrique centrale. Il se contente de proposer l'aide matérielle et financière des États-Unis, si les États africains fournissent les troupes. La proposition ne soulève aucun enthousiasme. Les États-Unis se contentent d'un rôle très secondaire. Ce qui est d'autant plus remarquable que peu après, ils accordent leur soutien aux soldats de Laurent-Désiré Kabila qui, à partir de l'est du Zaïre, s'élance à la conquête du pays, renverse Mobutu — l'allié indéfectible des États-Unis depuis trente ans — et semble prêt à satisfaire toutes les demandes des sociétés minières américaines.

La Chine

Enfin, à l'encontre « des bouchers de Pékin », Clinton n'a pas tardé à revenir sur ses promesses électorales. Il croyait possible d'échanger la clause de la nation la plus favorisée contre une meilleure protection des droits de l'Homme. La Chine ne cède rien. Clinton se laisse alors convaincre dès 1994. « Une chose est sûre, répond Clinton à *Politique internationale*, ce n'est pas en isolant Pékin qu'on l'incitera à respecter les droits de l'Homme. N'oubliez pas que la Chine abrite près du quart de la population mondiale et qu'elle constitue l'un des marchés les plus prometteurs de la planète. » Mais, ajoute-t-il, « Ce n'est pas parce que l'on tient à préserver des relations commerciales normales avec la Chine que l'on est obligé d'approuver tous ses faits et gestes. Lorsque nous sommes en désaccord avec Pékin, sur les droits de l'Homme ou sur la liberté religieuse, par exemple, nous le faisons savoir franchement et sans détour. »

Les sanctions économiques et politiques

Reste une arme pour imposer le respect des valeurs démocratiques. Ce sont les sanctions économiques et politiques. Elles stigmatisent le coupable, le privent en théorie des bienfaits du commerce international et devraient à terme le contraindre à se soumettre au droit. Les États-Unis en usent et en abusent. D'après une étude qui date de juillet 1998¹, 75 pays ont frappés ou seraient susceptibles d'être frappés par des sanctions américaines. La Corée du Nord, le Viêtnam et Cuba continuent d'être sanctionnés, bien que la guerre froide ait pris fin. S'y ajoutent la Chine, l'Iran, l'Irak, le Soudan, l'Angola, la Yougoslavie, la Libye, etc. Depuis 1945, les États-Unis ont ainsi recouru à cette arme 104 fois, dont 61 sous la présidence du seul Bill Clinton. La loi D'Amato-Kennedy frappe l'Iran et la Libye ; la loi Helms-Burton sanctionne Cuba. L'une et l'autre doivent être appliqués, d'après Washington, par les Américains et le reste du monde.

Le système n'est pourtant pas efficace. Il défavorise les industriels américains. Leurs concurrents occidentaux s'empressent d'occuper la place laissée vide. Regroupés dans *USA Engage*, les industriels expriment bruyamment leur mécontentement et obtiennent satisfaction, par exem-

¹ *Le Monde*, 30 juillet, *l'International Herald Tribune* du 1^{er} et 2 août.

ple sur Cuba, le Pakistan ou la Chine. Le système va à l'encontre de la diplomatie du négoce, ce qui explique que le président des États-Unis ait manifesté son hostilité à des mesures qui, au contraire, plaisent au Congrès. Bref, la *Realpolitik* ne coïncide pas toujours avec les bonnes intentions.

Dans ces conditions, on imagine les critiques qui ont plu sur la politique étrangère de Bill Clinton, sur ses tergiversations, ses promesses vite faites et vite oubliées, sur son incapacité à définir l'intérêt national. Le président serait-il seul coupable ? Certainement non. Il répond sans aucun doute aux aspirations d'une grande partie de l'opinion publique. « D'un côté, Bill Clinton est très préoccupé par les droits de l'Homme, observe Henry Kissinger¹. De l'autre, il veut des succès politiques. Quand les deux objectifs sont en conflit, il choisit la politique. » Comment expliquer ce comportement ?

L'opinion n'est pas isolationniste. Les Américains, dans leur ensemble, expriment de fortes réticences à l'égard de leur rôle mondial. La politique internationale tient peu de place dans la vie politique de tous les jours. Elle ne fait pas pencher la balance d'un côté ou de l'autre dans les campagnes électorales, sauf dans des circonstances extraordinaires. Les journaux télévisés reflètent ce désintérêt. En 1989, ils ont diffusé plus d'un millier d'informations sur l'étranger ; en 1996, le total est tombé à 327. La presse écrite, à l'exception de quelques grands quotidiens comme le *New York Times*, le *Washington Post* ou le *Los Angeles Times* gardent le silence sur les affaires internationales, si elles ne touchent pas directement les Américains.

Le Congrès n'éprouve qu'un intérêt intermittent et témoigne trop souvent d'incompétence. La plupart de ses membres se préoccupent avant tout de la défense des intérêts immédiats de leurs électeurs. Ils ignorent ou ne comprennent pas ce qui se passe ailleurs. Ils se méfient des organisations internationales qui coûtent cher. Ils laissent agir le président, sauf à le critiquer si ses décisions sont jugées insuffisantes ou maladroitement. Le Congrès joue un rôle plus néfaste encore, lorsque sa majorité n'est pas de la même couleur politique que le président. Dans ce cas de figure, c'est-à-dire depuis novembre 1994, la guéguerre débouche

1. *Le Figaro*, 7 novembre 1998.

sur des votes aberrants, sur une obstruction quasi systématique dont on ne saurait dire que la superpuissance sort grandie. En un mot, la diplomatie du Congrès ne répond pas toujours à la rationalité qu'on pourrait espérer de cette instance. Au temps de la guerre froide, les conservateurs recommandaient les mesures les plus nettes pour endiguer l'expansion soviétique. Aujourd'hui, ils reviennent à l'isolationnisme d'avant 1941, rejoints quelquefois par les libéraux les plus déterminés qui redoutent que le président n'entraîne le pays dans une nouvelle guerre du Viêtnam au lieu de promouvoir des réformes sociales. Il est bien difficile, dans ces conditions, d'assumer le *leadership* de la superpuissance.

Et pourtant, les enquêtes d'opinion démontrent que les Américains sont beaucoup moins isolationnistes que leurs élus. Le *Chicago Council on Foreign Relations* livre, tous les quatre ans, les résultats d'une enquête sur l'opinion face à la politique étrangère. Celle de 1999, réalisée l'année d'avant, est publiée par *Politique étrangère*. Il en ressort que les Américains sont conscients de leur force, qu'ils n'ont peur ni de la mondialisation ni de la concurrence européenne ou japonaise. Mais ils redoutent les dérives qui pourraient saisir le reste du monde. Ils sont très réservés sur les actions multilatérales. Ils préfèrent garder leur liberté de manœuvre. L'intervention des soldats américains à l'étranger leur paraît dangereuse et réservée aux situations exceptionnelles, celles dans lesquelles l'intérêt national est clairement impliqué. La Somalie, l'Afrique centrale, la défense des droits de l'Homme en Chine, plus tard au Timor oriental, ce sont des pièges dans lesquels les États-Unis feront bien de ne pas tomber.

L'aide financière elle-même ne peut être étendue ; il vaudrait mieux qu'elle soit restreinte. Toutefois, les deux tiers des personnes interrogées, la quasi-totalité des dirigeants penchent pour l'internationalisme ; ce qui revient à souhaiter que les États-Unis tiennent un rôle actif dans les affaires de la planète. En 1999, ils sont plutôt satisfaits de la politique étrangère du président Clinton, alors qu'en 1994 ils exprimaient de fortes réserves. Leurs craintes sont, par ordre décroissant d'importance, le terrorisme international, les armes chimiques et biologiques, la prolifération des armes nucléaires. Ils souhaitent vigoureusement que le trafic des drogues soit combattu, que les emplois occupés par des travailleurs américains soient protégés. Le souvenir de la guerre du Viêtnam n'a pas disparu, au point qu'un engagement des troupes américaines suscite des hésitations, voire un refus pur et simple. La concurrence japonaise ou

européenne les inquiète un peu moins. Ils sont désabusés à l'égard de la Russie. Ils redoutent la Chine et soutiennent Israël avec quelques réserves.

Le rôle des médias et des groupes de pression

Cette vision, un peu floue, des affaires internationales peut être modifiée par les reportages télévisés. Certes, ils sont rares. Ils éclairent la situation d'un pays et restent muets sur la situation d'un autre. Le Soudan jaillit au premier plan de l'actualité, lorsque des attentats contre les Américains y sont commis, mais l'opinion américaine (est-elle seule dans ce cas ?) ignore tout de ce pays. Les reporters n'y vont pas. En revanche, l'opinion est alertée sur les Balkans, qu'il s'agisse de la Bosnie au début de la décennie, ou du Kosovo en 1999. La télévision peut alors exercer des effets successifs et contradictoires. Les images de la Somalie en 1992 émeuvent l'opinion américaine et poussent le président Bush à lancer une opération humanitaire. Quelques mois plus tard, le spectacle de soldats, attaqués, massacrés et transportés dans de sinistres *bodybags*, retournent l'opinion.

Ce retournement explique que les massacres des Grands Lacs en Afrique suscitent une indignation mitigée. Une fois commis le génocide, l'opinion s'émeut. En 1998-1999, elle souhaite une intervention au Kosovo où « la purification ethnique » fait des ravages. Mais à condition qu'il n'y ait pas de morts, donc pas de combats au sol. La guerre doit être complètement *high tech*.

On n'en finirait pas de disserter sur le rôle des médias dans les crises internationales, un rôle à la fois controversé (y compris pendant la guerre du Golfe qui a montré comment une chaîne de télévision, CNN, pouvait influencer sur l'opinion) et déterminant par la présence ou l'absence des journalistes, leurs propos, les émotions qu'ils savent provoquer, les manipulations que, volontairement ou non, ils imposent. Et puis, un nouveau phénomène a transformé la perception des affaires internationales. À l'exception de la guerre du Viêtnam, les médias conservent traditionnellement une réelle discrétion sur les tractations et les négociations. Avec CNN, changement d'attitude. Désormais, les acteurs négocient en direct, par télévision interposée. Les journalistes les pistent, les interrogent, les contraignent à révéler le contenu des négociations.

Faute d'une ligne directrice, claire et solide, qui serait proposée par le président des États-Unis, les groupes de pression prennent le pas sur les électeurs. Les lobbies n'ont rien de clandestin. La loi reconnaît leur influence, s'ils exercent une action, déclarée, publique, sur le Congrès et l'exécutif. Les causes de leur influence sont multiples. L'existence du pays n'est pas menacée. Restent les intérêts particuliers, qui agissent sur le processus électoral, c'est-à-dire sur le financement des campagnes et les résultats des consultations. Ce qui revient à dire que les lobbies tirent parti de l'affaiblissement de la présidence et du regain d'activité, y compris dans le domaine de la politique étrangère, du Congrès. Les Américains d'origine haïtienne, cubaine, turque, grecque, juive, hongroise, roumaine, polonaise, etc., ont tous, à un moment ou à l'autre, tenté d'influencer le Congrès, voire sur la présidence au bénéfice de l'État pour lequel ils trouvent des sympathies. En revanche, l'État qui ne peut pas s'appuyer sur une minorité vivant aux États-Unis perd ses moyens d'action. C'est ce que l'on dénomme « la domestication » de la politique étrangère.

Il convient d'ajouter que la population des États-Unis change très vite et profondément. De nos jours, les deux cinquièmes des immigrants viennent d'Asie ; les deux autres cinquièmes, d'Amérique latine. À ce rythme, il est probable que, dans moins de cinquante ans, près de la moitié des Américains auront des origines non européennes. Prouveront-ils pour l'Europe le même intérêt ? Ne pousseront-ils pas leur pays, en toute légitimité, vers d'autres préoccupations ? Si l'intérêt national est remplacé par des intérêts spécifiques, ethniques ou culturels, la balkanisation de la politique étrangère répondra à la balkanisation de la société. Avec deux conséquences prévisibles. On observera de plus en plus fréquemment que des Américains prennent le chemin du pays de leurs ancêtres pour y exercer de hautes fonctions. C'est déjà le cas des États baltes, de la Pologne, de l'Europe centrale. Dès lors, il pourrait se produire une américanisation de la vie politique sur une grande partie de la planète. On constatera également un émiettement de la politique étrangère des États-Unis, qui entraînera des soubresauts, des incertitudes, des comportements inattendus.

Le président des États-Unis, élu de la nation tout entière, ne saurait négliger les forces et les courants qui traversent l'opinion publique. Il incarne la volonté nationale, qu'il perçoit à travers les médias, les scrutins, les rencontres et les sondages. Clinton n'échappe pas à la règle. Il fait des

gestes spectaculaires pour satisfaire l'opinion, pour renforcer ou sauvegarder sa popularité. En 1996, par exemple, les Américains tirent des missiles de croisière sur l'Irak, sans pilote ce qui permet d'éviter toute perte du côté américain, dans une zone où l'on ne trouve aucun civil ce qui permet d'éviter les photos de victimes innocentes. L'attaque ne sert à rien, sauf à donner le sentiment aux citoyens des États-Unis que leur président est déterminé, qu'il ne se laissera pas manœuvrer par Saddam Hussein. S'agissant du Moyen-Orient, Bill Clinton signe et fait signer des accords successifs par les Israéliens et les Palestiniens. C'est bon pour son image de marque. En vain, il s'efforce, de manière un peu brouillonne, d'obtenir des résultats spectaculaires au terme de son dernier mandat, comme pour prouver jusqu'au bout son efficacité. Bref, les exemples ne manquent pas.

Poussé par les circonstances, ballotté par la versatilité de l'opinion, médiocrement intéressé par l'élaboration d'un programme à long terme, Bill Clinton a dû affronter un Congrès souvent hostile, des scandales à répétition et des pressions contradictoires. Les grandes orientations ont manqué de netteté.

Le président n'a pas tenu son rôle de leader, malgré quelques velléités. Par exemple, le 5 mai 1994, fut publiée la directive présidentielle 25. Elle définit dans quelles conditions les États-Unis accepteront d'engager leurs troupes. Il faut que les intérêts nationaux soient directement concernés, que la participation des États-Unis soit indispensable au succès de l'opération, que les objectifs soient clairs, que le retrait des troupes et leur commandement soient bien définis, que le Congrès donne son accord. La directive souligne à merveille qu'une bonne politique étrangère allie les principes et les intérêts, que la *Realpolitik* rencontre vite ses limites et que la diplomatie des droits de l'Homme ne résiste pas aux réalités.

En 1996, une commission a réfléchi aux intérêts nationaux des États-Unis. Elle en a défini cinq. Empêcher toute attaque contre les États-Unis par des armes de destruction massive, l'émergence d'une puissance hostile en Europe ou en Asie, aux frontières des États-Unis ou sur les mers et les océans, l'effondrement du système commercial et des marchés financiers, protéger les approvisionnements énergétiques et l'environnement, veiller à la sauvegarde des alliés — cinq priorités qui définissent l'intérêt national. Quel fossé entre l'énoncé qui précède et les belles déclarations du candidat en 1992, entre les principes et leur application !

C. La réflexion sur la sécurité nationale

Toutefois, il ne faut pas noircir le tableau. Dans une certaine mesure, Bill Clinton a agi le mieux possible. En premier lieu, il a incité ses compatriotes à réfléchir sur la sécurité nationale.

Une nouvelle stratégie

À mesure que passent les années quatre-vingt-dix, les États-Unis décèlent des menaces nouvelles auxquelles ils sont exposés. Interrogé en 1996 à la suite de la parution de son livre *Diplomatie*, Henry Kissinger répond : « D'abord, le fondamentalisme et le terrorisme. Ensuite l'émergence de la Chine. Voilà une nation d'un milliard et demi de personnes, qui s'industrialise. Elle créera un marché et une production considérables, qui auront un gros impact sur l'économie mondiale. Ce n'est pas un problème militaire, mais il faudra l'intégrer dans notre diplomatie¹. » Cette réflexion appelle trois commentaires.

Dans une interview que publie le *New York Times* du 8 juillet 1996, Clinton place en tête de ses préoccupations internationales sa volonté d'en finir avec la guerre froide. La Russie n'est plus un ennemi potentiel. L'état catastrophique de son économie, l'éclatement de son ancien empire, l'affaiblissement spectaculaire de ses forces armées l'éloignent de plus en plus du statut de superpuissance. Elle tient encore un rôle diplomatique en Europe orientale, en Asie centrale et, dans une certaine mesure, en Extrême-Orient. Elle dispose d'un armement nucléaire qui pourrait contribuer à la dissémination. Mais, tout compte fait, elle a cessé de faire peur aux Américains. À condition, toutefois, qu'elle continue d'évoluer, tant bien que mal, vers un régime démocratique, vers une économie libérale.

L'application aux dossiers « traditionnels »

C'est ce qui explique que Bill Clinton ait soutenu Boris Eltsine sur le plan politique comme sur le plan financier, avec la conviction que Eltsine était le garde-fou indispensable, la solution la moins mauvaise, le rempart contre le retour des vieux démons. En 1994, les deux présidents

1. *Le Figaro*, 7 novembre 1996.

tiennent une réunion au sommet et décident d'accélérer le processus que prévoit le traité START II. Les États-Unis s'apprêtent alors à établir avec la Russie des relations normales sur le plan commercial. Dans le même temps, ils manifestent une présence de plus en plus forte dans le Caucase, pétrole oblige, participent à la dénucléarisation de la Russie et de l'Ukraine, tentent d'élargir l'OTAN vers l'Est sans fâcher Moscou et d'éviter un rapprochement trop étroit entre les Russes et les Chinois.

Kissinger mentionne parmi les menaces l'expansion économique de la Chine. Il ne croit donc pas à la menace militaire. Lui qui fut le grand artisan, avec Richard Nixon, de la réconciliation sino-américaine, ne participe pas au débat idéologique, ou politique, qui met en relief le péril chinois. Clinton témoigne lui aussi, non sans maladresse, de son pragmatisme. Il voudrait que son pays tire parti du marché chinois, donc que la Chine fasse les concessions nécessaires pour entrer dans l'Organisation mondiale du commerce. Il entend assurer la sécurité de Taïwan, tout en refusant la politique des deux Chines. Il cherche à éviter les transferts, officiels et clandestins, de technologie qui renforceraient le potentiel militaire de la République populaire. Les événements, qu'il ne contrôle pas, ne lui facilitent pas la tâche.

En 1995, Lee Teng-hui, le président de la République de Chine (Taïwan), rend visite aux États-Unis à l'université Cornell, où il fit ses études. Pékin manifeste son mécontentement. La Chine populaire se livre alors à des manœuvres militaires aux abords de Taïwan qui déclenchent la crise de 1996. Les États-Unis envoient deux porte-avions et leur flottille d'accompagnement dans les eaux taïwanaises. C'est le retour à la guerre froide.

Un an plus tard, l'heure de la réconciliation sonne. Le président Jiang Zemin est reçu à Washington le 29 octobre. Le 25 juin 1998, alors que l'affaire Lewinski bat son plein à Washington, Clinton atterrit à Xian, avant de gagner Pékin, puis Shanghai et Hong-Kong. La négociation sur l'entrée de la Chine dans l'OMC s'engage. Or, l'année 1999 commence mal. Le président Clinton échappe à la procédure de destitution. Les États-Unis font la guerre au Kosovo et négligent leurs relations avec la Chine. Il y a plus grave encore. Un missile américain atteint, par erreur, l'ambassade chinoise à Belgrade. Des manifestations anti-américaines éclatent à Pékin et dans des villes de province. Les Américains arrêtent un

scientifique qui aurait détourné des secrets nucléaires au profit des Chinois. Quelques dissidents sont libérés et expulsés ; les autres survivent dans les camps de redressement. La Chine n'est certainement pas devenue une démocratie à l'occidentale. Malgré tout, le Congrès vote, chaque année, le renouvellement de la clause de la nation la plus favorisée. La Chine entrera bientôt dans l'OMC.

Dans le même état d'esprit, Clinton lève, le 3 février 1994, l'embargo commercial qui frappait le Viêtnam. Le 21 octobre 1994, les États-Unis signent un accord avec la Corée du Nord. Pyongyang renonce à son programme d'armement nucléaire et reçoit de Washington des réacteurs à usage civil. C'est le début d'un réchauffement qui nécessitera encore quelques années de négociations.

L'extension aux Rogue States

En revanche, Kissinger souligne le danger du fondamentalisme, de l'islamisme et du terrorisme. Des États portent la responsabilité de diffuser un courant d'idées violemment anti-américain et anti-occidental, d'apporter leur concours à des groupements terroristes, donc d'entretenir, partout dans le monde y compris sur le territoire des États-Unis, l'insécurité, le crime organisé et les trafics en tous genres. Ces États-voyous (*Rogue States*) sont identifiés : l'Iran, l'Irak, la Corée du Nord, le Soudan et, dans une moindre mesure, la Libye, le Viêtnam du Nord, auxquels il convient d'ajouter l'Afghanistan des Talibans qui abrite Oussama Ben Laden. Somme toute, les États-voyous remettent en cause l'ordre international, tentent d'acquérir des armes de destruction massive, soutiennent le terrorisme, infligent de mauvais traitements à leur propre population et nourrissent pour seule idéologie une hostilité systématique à l'encontre des États-Unis.

Les sanctions sont destinées à les punir. Mais, comme on l'a vu, elles sont insuffisamment efficaces pour faire plier les coupables. L'appel à la communauté internationale donne des résultats inégaux, car il est très difficile, voire impossible d'obtenir le consensus de tous les régimes démocratiques contre les États-voyous. Le recours à la négociation, une prime à la bonne conduite, l'aide aux adversaires des dictateurs ne servent à rien. Reste l'action militaire.

Depuis 1989, les États-Unis ont réduit leurs forces armées, de 37 % pour les effectifs, de 25 % pour les têtes nucléaires, de moitié pour les

chars, les sous-marins stratégiques et les avions de combat à long rayon d'action. Le budget de la défense est passé (en dollars constants) de 349 milliards en 1991 à 265 milliards en 1998. Il n'empêche que le budget américain dépasse ceux de la Russie, de la Chine, de la France et de l'Allemagne réunis. Les stratèges du Pentagone disposent des forces nécessaires pour conduire deux guerres régionales en même temps, par exemple contre l'Irak et contre la Corée du Nord.

Et surtout, ils sont de plus en plus sensibles à une doctrine d'emploi qui donnerait toute satisfaction à l'opinion publique. Ils partent d'une observation indéniable. Dans la guerre du Golfe, environ 700 000 soldats américains ont été déployés. Les experts prévoyaient que les combats feraient des dizaines de milliers de morts. Il y eut au total 148 soldats tués par l'ennemi. L'opinion a découvert que la guerre *high tech* ne tue pas ceux qui disposent des outils les plus sophistiqués, donc que le remake de la guerre du Viêtnam était impensable. La confirmation est venue du Kosovo. Les pilotes américains ont déversé 23 000 bombes, dont une douzaine seulement ont manqué leurs cibles. Au cours d'une guerre qui a duré 78 jours, les troupes terrestres n'ont pas été engagées ; l'aviation n'a perdu aucun homme. Le bilan militaire est positif, à la différence du bilan politique et humanitaire.

En conséquence, la révolution dans les affaires militaires, dont les experts parlent tant depuis 1993, pourrait fournir la solution. Elle repose sur les nouvelles technologies de l'information qui offrent des informations, précises et nombreuses, et permettent des frappes tout aussi précises et nombreuses. C'est le règne du C3I, *Command, Control, Communications, Intelligence*. L'espace du combat s'élargit considérablement ; la densité des forces sur le terrain tombe à 2 ou 4 hommes par km², contre 404 dans la Grande Guerre et 36 dans la Seconde Guerre mondiale¹. Dans la mesure où les États-Unis disposent d'une sérieuse avance sur le plan technologique qu'ils ne risquent pas de perdre dans les années à venir, ils peuvent assurer leur défense par d'autres moyens que leurs alliés et leurs adversaires potentiels.

Voilà qui entraîne des conséquences. Le conflit israélo-palestinien perd de sa gravité. Clinton a tiré parti des négociations d'Oslo, qui ont

1. *Politique étrangère*, n° 3, 1998, p. 616-617.

abouti le 13 septembre 1993 à l'accord de Washington. Devant les caméras du monde entier, Itzhak Rabin, le Premier ministre d'Israël, et Shimon Perès, son ministre des Affaires étrangères, ont serré la main de Yasser Arafat, le chef de l'OLP, sous les yeux attendris de Bill Clinton. Puis, les pourparlers ont piétiné. Rabin a été assassiné. Perès a perdu les élections de 1996. Benjamin Netanyaou, son successeur, a encore ralenti le rythme des concessions. Clinton s'est impatienté ; en vain. Ehoud Barak, élu par les Israéliens au poste de Premier ministre en 1999, a longuement rencontré Arafat à Camp David en juillet 2000. Clinton a tout fait pour provoquer un accord, qui aurait couronné son deuxième et dernier mandat présidentiel. Les deux parties ont progressé l'une vers l'autre.

Ce qui est encore plus grave, c'est que Saddam Hussein continue d'exercer le pouvoir à Bagdad. Depuis 1993, il subit (et son peuple beaucoup plus que lui-même) les effets de l'embargo. La commission de l'ONU, chargée de contrôler que l'Irak ne fabrique pas d'armes de destruction massive, a finalement quitté le pays. Les États-Unis, avec le seul appui du Royaume-Uni, ont lancé, de temps à autre, des missiles, tout particulièrement en décembre 1998. Sans grands résultats. L'Iran, de son côté, fait un pas en direction de Washington. Somme toute, le double endiguement (contre l'Irak et l'Iran) n'a pas provoqué de changements spectaculaires. Les États-Unis éprouvent le sentiment que ces États-voyous sont toujours aussi imprévisibles, donc dangereux.

De là, le retour de l'Initiative de défense stratégique, « la guerre des étoiles », qui avait séduit le président Ronald Reagan au début des années quatre-vingt. Un bouclier de défense antimissiles serait déployé pour protéger les États-Unis et leurs abords contre les États-voyous qui, de leur côté, fabriquent ou achètent des missiles. Les partisans du bouclier imaginent son efficacité et rêvent de mettre à l'abri le territoire américain, de réduire à néant la menace extérieure, de donner aux États-Unis une défense impénétrable. Les adversaires soutiennent que le système ne marchera pas, qu'il viole le traité sur les missiles antimissiles de 1972, que les alliés redoutent que les États-Unis les lâchent, que les Russes et les Chinois seront poussés à recommencer la course aux armements. En politicien rusé, Clinton a choisi de dire oui, mais. Il promet de mettre en place des éléments du bouclier sans aller jusqu'au bout. Puis, il décide, en septembre 2000, de ne pas décider, donc de laisser à son successeur le soin de choisir.

En conclusion, il faut souligner deux évidences. Les États-Unis de George Bush interviennent dans la guerre du Golfe au nom de la communauté internationale. Les États-Unis de Bill Clinton ne croient plus dans les vertus du multilatéralisme ni dans l'efficacité des organisations internationales comme l'ONU. Leurs certitudes reposent sur leur puissance économique, militaire et politique.

Ce glissement porte en lui, à plus ou moins longue échéance, une source d'affaiblissement. « Le nouvel ordre mondial » n'existe pas. De nombreux acteurs interviennent sur la scène internationale, en dehors de la rationalité qui caractérisa l'époque de la guerre froide. Dans cette conjoncture, toute nation, fût-elle une superpuissance, a besoin d'alliés. La solitude est dangereuse. Elle conduit à l'interventionnisme excessif, si la superpuissance ne peut pas s'appuyer sur des « délégués », ou bien à l'inaction frustrante, si elle refuse d'honorer ses obligations. Dans les deux cas, la solitude nuit au rôle que les États-Unis doivent jouer dans les relations internationales. Le monde ne peut pas se passer de l'Amérique. Mais l'Amérique ne peut pas se passer des autres.

À l'aube du XXI^e siècle

Les relations internationales ne sont plus ce qu'elles étaient. Elles seront encore moins ce qu'elles sont. Depuis quelques années, la revue américaine *Foreign Affairs* publie des articles qui portent sur les nouvelles technologies de l'information et les bouleversements de nos connaissances scientifiques. Elle s'interroge sur leur impact dans les relations entre les États et entre les peuples. L'ouvrage annuel de l'Institut français des relations internationales, *Ramsès*, consacre son numéro 2000 à l'entrée dans le XXI^e siècle. La première partie traite des constantes de l'indépendance. Elle aborde les questions identitaires, démographiques, économiques et sociales, puis la géopolitique des ressources naturelles. La deuxième partie porte tout entière sur les apports de la science et de la technologie. La troisième partie revient sur les effets de la mondialisation de l'économie.

Aussi acquiert-on très vite la conviction que les diplomates ne parleront pas, ou déjà ne parlent plus des sujets qu'ils abordaient il y a peu encore. Mieux encore, ils ne seront pas ou ne sont déjà plus les seuls à pénétrer dans le domaine des relations internationales. Le monde des experts et celui des décideurs s'est élargi.

Un autre exemple confirme le changement. Les politologues avancent des théories nouvelles sur l'avenir de la guerre. Il est de fait que les conflits qui ont déchiré tous les continents depuis une décennie appartiennent à la fois à des catégories anciennes, connues et analysées,

et à des catégories nouvelles qui ont surgi à la suite des métamorphoses de la planète. De Francis Fukuyama qui semblait envisager la fin de l'histoire et du même coup la fin des guerres à Samuel Huntington qui analyse le choc des civilisations, les futurologues s'en donnent à cœur joie. Michel Fortmann, un spécialiste canadien, croit à « une véritable renaissance » des études dites stratégiques avec la participation active des ethnologues, des sociologues, des historiens, des géographes, de tous ceux qui procèdent à des comparaisons et recourent sans complexe à la pluridisciplinarité. De là les questions que pose l'évolution du monde dans la dernière décennie.

I. L'État-nation va-t-il disparaître ?

Ce qui menace l'État-nation, tel qu'il a pris naissance au milieu du XVII^e siècle et s'est développé jusqu'à notre époque, c'est la mondialisation. Le terme est vague, souvent inexact. Pourtant, il désigne la destruction des barrières qui séparaient, voire protégeaient les États de type traditionnel. Équivalent ou non au terme de globalisation que les Américains utilisent, il marque de son empreinte toutes les activités humaines, qu'elles soient économiques ou culturelles. Mais la mondialisation repose avant tout sur le triomphe des nouvelles technologies de l'information.

A. Le poids des technologies nouvelles

Le monde n'a pas cessé, au cours des trois derniers siècles, de s'étendre et de rétrécir. L'extension tient aux explorations, aux mises en valeur, aux extraordinaires déplacements de populations au XIX^e et au XX^e siècles. Le rétrécissement résulte des progrès considérables de la communication. Les moyens de transport ont connu dans les cent dernières années une révolution extraordinaire. Ils ont rapproché les hommes les uns des autres avec des conséquences à la fois bénéfiques et fâcheuses. Dans le même temps, l'information a accompli, elle aussi, des progrès considérables. Tout récemment, l'audiovisuel a fait des habitants de la planète les spectateurs en temps réel des événements les plus lointains. Il a également permis aux responsables politiques de communiquer sans entreprendre de longs et pénibles voyages, sans même décrocher leur télé-

phone. Il suffit de rappeler l'étonnement, l'admiration, l'agacement qu'a suscités la chaîne de télévision CNN pendant la guerre du Golfe. C'était en 1990 et 1991, il y a dix ans à peine.

Ce n'est qu'un début. La circulation des informations sur Internet double tous les cent jours. En 1980, le téléphone transmettait une page par seconde. De nos jours, le recours à la fibre optique produit des miracles. En une seconde, 90 000 volumes sont acheminés. Bien entendu, le coût de la transmission s'est effondré. Il vaut à peine 1 % de ce qu'il valait au début des années soixante-dix. Il n'est pas nécessaire de faire appel à l'imagination la plus débridée pour avancer que l'on fera mieux, beaucoup mieux dans les prochaines années.

Les effets sur les relations internationales ne laissent planer aucun doute. En 1989, les étudiants chinois continuaient de communiquer avec le reste du monde grâce à l'utilisation du fax. Aujourd'hui, le courrier électronique a pris la place du fax. L'information n'est plus contrôlée par les pouvoirs publics. Ce qui favorise la liberté de savoir et de dire. Ce qui entraîne aussi l'impossibilité d'arrêter la circulation des mensonges, des déviances et des absurdités dont l'esprit humain est capable. Cette information revêt des caractères variés. Elle peut être commerciale et crée une économie nouvelle avec ses méthodes, ses clients, ses sautes d'humeur. Elle peut être stratégique, dans la mesure où l'ordinateur, couplé avec le satellite-espion, offre la possibilité de tout savoir en quelque région que ce soit, offre des relevés précis du terrain, des installations et des bâtiments. Elle peut être culturelle, si elle contribue à séduire par le recours au *soft power*. Les idées circulent librement. Rien ni personne ne saurait les arrêter. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que cette information est sujette au piratage. La pénétration par un *hacker* astucieux des ordinateurs les plus complexes suscite une définition nouvelle, et fort étendue, de la sécurité nationale. Pour la seule année 1995, le département de la Défense des États-Unis a compté 200 000 intrusions dans ses ordinateurs.

On marche, en fait, vers la prise du pouvoir par les citoyens, baptisés *Netizens* (contraction de *Net* et de *Citizen*). On n'a pas fini de découvrir les effets de cette révolution. Elle suscite des enjeux de pouvoir, étant entendu que celui qui détient l'information bénéficie d'un avantage considérable sur celui qui ne sait pas ou cherche à savoir. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les moyens, dont les pays les plus développés

se dotent, pour espionner amis et ennemis aussi bien dans le domaine militaire que dans le domaine économique.

La révolution technologique influe sur le contenu idéologique des sociétés. L'individu, par exemple, est privilégié par rapport à l'État. Les groupes et les groupuscules fonctionnent en réseaux. Les journalistes de la presse écrite ne peuvent plus travailler comme ils le faisaient avant qu'il n'existe Internet. Des batailles acharnées opposent les opérateurs, les financiers qui tâchent de mettre la main sur un marché particulièrement prometteur. Est-ce que ces changements favorisent l'éclosion d'une société plus heureuse et individualiste ? Ou bien n'est-ce que les débuts d'une société marchande, dans laquelle la consommation l'emporte sur toute autre considération. Assistons-nous, pour reprendre l'expression de Benjamin Barber, à la victoire d'une culture McWorld, une culture mondiale animée par des consommateurs en tous genres ?

. La mondialisation de l'économie

Une étude du Commissariat général du Plan, parue dans *Les Cahiers français de la Documentation française*¹, permet d'y voir un peu plus clair dans les définitions. La mondialisation a commencé avec l'industrialisation de l'Europe. Elle s'est accentuée au XX^e siècle, au point que Paul Valéry la définissait ainsi dans les années trente : « Le système des causes qui commande chacun de nous, s'étendant désormais à la totalité du globe, le fait résonner tout entier à chaque ébranlement ; il n'y a plus de questions finies, pour être finies sur un point. »

Cela revient à dire que, dans le domaine économique, les entreprises et les marchés visent l'ensemble de la planète, ne serait-ce que pour tirer parti des bouleversements technologiques et de la nécessité d'atteindre de nouveaux objectifs de rentabilité. La mondialisation n'exclut pas le rôle des États-nations. Mais lorsque les grandes entreprises ne sont plus seulement nationales, ni même multinationales, et que leurs activités forment tout, elles entrent dans le cadre de la globalisation.

À la globalisation de l'information, dont il a été question plus haut, vient s'ajouter la globalisation de la production et la globalisation financière.

Les Cahiers français de la Documentation française, n° 263, p. 30 et s.

conséquence, il s'agit de fixer les règles qui écarteron les dangers de la mondialisation, réduiront les inégalités entre les régions du globe, la stabilité des tensions et des frictions, susceptibles de déclencher la misère la guerre.

La dernière décennie a changé la nature des relations internationales. Première évidence : le capitalisme triomphe. Le modèle socialiste a perdu sa crédibilité. Y compris en Chine ou au Viêt Nam qui restent des États en principe socialistes. Depuis une vingtaine d'années, les responsables politiques à Pékin se sont lancés dans une course poursuite qui les a fait renoncer aux pratiques dirigistes et planificatrices pour entrer dans la bataille planétaire, gagner des parts de marché et occuper la place la plus tendue dans le commerce international. Les États successeurs de l'Union soviétique et les pays en voie de développement n'agissent pas autrement. La pénétration des capitaux étrangers n'est plus considérée comme un danger majeur ou le retour à la colonisation. Attirer les firmes multinationales, c'est consolider la croissance, créer des emplois, nourrir l'espoir d'un développement prochain. Là où les investissements étrangers ne sont pas, le décollage économique n'a pas lieu. Cette évolution change les données géostratégiques.

Pendant un demi-siècle, le monde a vécu ou survécu au milieu des périls qui résultaient de la guerre froide, c'est-à-dire de l'opposition entre l'Est et l'Ouest. Après l'implosion de l'Union soviétique et la conversion de la Chine, l'opposition entre le Nord et le Sud occupe le devant de la scène. Cela ne signifie pourtant pas qu'au sein du monde économique développé aucun conflit n'est possible ni que les conflits sont probables entre le Nord et le Sud. Le déterminisme économique n'offre pas une clef d'interprétation infaillible. Tout au plus convient-il de souligner que les rivages ont changé, que les fractures ont pris une nouvelle orientation et que, dans le cadre d'une étude des relations internationales, personne ne pourrait ne pas en tenir compte.

Dans *Ramsès 2000*, Frédérique Sachwald observe : « À la fin du 20^e siècle, les entreprises multinationales sont des acteurs majeurs des échanges internationaux, à la fois à travers leurs exportations et à travers l'ensemble des activités de leurs filiales à l'étranger. Elles réalisent environ 40 % du commerce mondial des marchandises, dont 75 % entre leurs propres filiales, et sont aussi à l'origine d'une grande partie des échanges internationaux de capitaux, de technologies et de savoir-faire. Elles sti-

mulent les mouvements de personnes dans la mesure où une partie de leur personnel est expatrié.^{1.} »

Signe concret du va-et-vient des hommes, des capitaux et des productions : que signifie aujourd'hui l'inscription *made in* ? Lorsqu'une automobile est construite en Belgique pour le compte d'une entreprise française par des ouvriers souvent immigrés, avec des pièces et un moteur qui proviennent d'autres pays européens, grâce à une technologie héritée des États-Unis, de l'Europe, voire du Japon, au profit d'investisseurs nord-américains, français et japonais, il est bien difficile et, pour tout dire, parfaitement inutile de définir la nationalité du produit, à moins qu'il ne s'agisse de satisfaire à des réglementations douanières que l'on juge avantageuses ici, nuisibles là. Ce qui compte avant tout, c'est la loi du marché, du profit et de la concurrence. Dans cet univers, les technologies ne peuvent pas rester confinées dans un pays ou dans une entreprise. Elles circulent elles aussi. L'Europe vend son savoir-faire aux pays émergents, qu'il s'agisse de l'Asie ou du Moyen-Orient. Les États-Unis ont donné l'exemple et attirent bon nombre d'étudiants qui ramèneront chez eux, s'ils ne restent pas en Amérique du Nord, des connaissances scientifiques et techniques, la volonté d'imiter, puis de dépasser le maître, les bases d'une concurrence impitoyable. L'heure est à la libéralisation des échanges.

Certes, tout comme pour l'information, les inégalités subsistent et souvent s'accroissent. Les États-Unis font la course en tête. Le Japon a perdu l'avance qu'il avait acquise dans les années quatre-vingt. L'Europe communautaire s'efforce de ne pas lâcher pied. La Chine tente de rattraper le peloton. Ailleurs, le tableau présente plus d'ombres que de zones de lumière. Le local n'a pourtant pas disparu. Des activités économiques subsistent, qui n'ont rien à voir avec la mondialisation. Des lois et des règlements continuent de délimiter les cadres des échanges.

Reste une question sur laquelle il est malaisé de se prononcer. La mondialisation des échanges annonce-t-elle « la fin de l'histoire », entendons par là la fin des guerres traditionnelles, la naissance d'un monde fondé sur les concurrences pacifiques, une nouvelle ère des relations internationales ? La réponse serait positive, si l'on avait la conviction,

1. Ramsès 2000, p. 165.

forme et définitive, qu'il existe des recettes pour gouverner l'économie mondiale. Rien n'est moins sûr. Les débats qui agitent l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en témoignent. Tous les participants aspirent à la libéralisation des échanges, à condition qu'elle ne nuise pas à leurs intérêts qu'on baptise désormais « la sécurité économique ». Entre les États-Unis et l'Union européenne, les aides à l'exportation provoquent des discussions âpres et interminables. Entre les pays postindustriels et les pays en voie de développement, les conditions sociales de l'emploi sont débattues dans une sorte de dialogue de sourds. À l'intérieur des pays qui participent aux débats, les conflits d'intérêts ne manquent pas. En un mot, les différends ne sont pas près d'être réglés. Il n'empêche qu'on ne saurait désormais aborder les relations internationales sans tenir compte de la mondialisation des échanges, de ses conséquences positives et négatives, des problèmes nouveaux qu'elle crée. D'autant plus que l'harmonisation des régions du monde n'exclut nullement le maintien des diversités, donc des oppositions.

C. Le débat sur la souveraineté

Comme nous sommes entrés dans l'ère d'une information mondialisée, si les frontières des États ont perdu une grande partie de leur signification, si les multinationales ont à leur tour fait de l'économie un secteur d'activités qui prend la planète tout entière pour terrain d'action, l'État a-t-il encore des pouvoirs, une utilité, un rôle à tenir dans les relations internationales ? La question semble déplacée, lorsqu'on observe les nécessités qu'affronte toute société. Il faut percevoir les impôts, financer les dépenses publiques, définir ne fût-ce que des règles minimales pour une vie en collectivité. Là sont les fonctions de l'État. Rien ne laisse présager qu'elles disparaîtront. Mais une société civile est née, qui enjambe les frontières et forme une véritable opinion publique, transnationale.

Les États sont souvent débordés. Ils doivent se plier aux exigences de cette opinion, dont les contours sont mal définis et toujours terriblement larges. Le monde industriel et financier poursuit des intérêts qui ne sont pas réductibles à ceux d'un État ou des États. Dans le même temps, le nombre des États continue d'augmenter. Il y eut d'abord les créations qui ont découlé de la décolonisation. En Afrique comme en Asie, des nations ont acquis leur indépendance, ont été admises à l'Organisation des

Nations unies et dans tous les organismes internationaux, sont désormais membres à part entière de la communauté internationale. Puis, au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, il y eut un nouvel afflux d'États indépendants qui, à leur tour et tout aussi légitimement, ont réclamé et obtenu de participer à la vie internationale. Enfin, hier comme aujourd'hui, les revendications identitaires ont débouché sur des séparations, des créations, donc des intégrations. Le processus ne semble pas avoir pris fin, et l'on peut attendre, dans les années à venir, la proclamation de nouvelles indépendances. Voilà la contradiction.

Des deux côtés de l'Atlantique, le débat fait rage. Dès 1971, Robert Keohane et Joseph Nye avaient réuni des politologues pour mettre en relief les relations transnationales dans la politique mondiale. Dans cette perspective, l'État n'était plus au centre des relations internationales. Des forces et des acteurs relevant du transnational faisaient l'objet d'une étude et paraissaient en mesure de conduire leur politique étrangère, identique ou différente de celle des États. Bertrand Badie évoque, de son côté, la fin des territoires et tente un *Essai sur le désordre international*. Attaqué par les forces de la mondialisation, puis par celles du particularisme et de l'ethnisme, l'État a perdu de sa force, sinon de son utilité. La désacralisation des territoires, l'importance croissante des flux transnationaux, l'extension des réseaux ouvrent la voie à d'autres formes d'association et d'action, en dehors de l'État.

Quelques années plus tard, Badie analyse *Un monde sans souveraineté*. Après avoir étudié l'histoire d'une fiction, c'est-à-dire la création et le renforcement de l'État, il analyse la souveraineté mise au défi, c'est-à-dire les souverainetés déchués et les communautés de responsabilité. Il résume sa pensée en écrivant que « l'autorité des États n'est plus un dogme ».

Dans un article que publie *Foreign Affairs*¹, Richard Rosecrance recourt à une expression imagée : *The Rise of the Virtual State*. Que signifie l'émergence de l'État virtuel ? L'État-nation n'a pas disparu. Au contraire, il subit une métamorphose. Il devient plus fort, plus resserré sur lui-même, parce qu'il a pour objectif de résister à la concurrence planétaire. Il serait, en somme, le contrepoids à la mondialisation. Certes, observe

1. *Foreign Affairs*, vol. 75 n° 4, July/August 1996.

osecrance, nous suivons de jour en jour des conflits territoriaux en osnie, au Moyen-Orient, au Cachemire, dans l'Afrique des Grands Lacs out comme en Afrique occidentale. Mais ces conflits appartiennent à un ystème en voie de disparition. Ce qui compte désormais, ce ne sont pas s marchandises et les territoires, mais la technologie, la connaissance, investissement direct. L'État a pour fonction d'attirer les capitaux et la ain-d'œuvre. La stratégie économique vaut au moins autant que la atégie militaire. « L'État virtuel est un pays dont l'économie dépend des ctateurs mobiles de production. » Du coup, il renonce à des fonctions ujourd'hui moins déterminantes, comme l'extraction des minerais, agriculture, etc. Il préfère limiter ses interventions dans le secteur des ervices et dans celui de la technologie.

Dans cette perspective, ce n'est pas la taille qui fait la force. Deux xemples illustrent le propos. Singapour est une ville-État, qui investit otamment en Chine, en Malaisie et ailleurs en Asie. L'Australie ne ispose pas d'un secteur industriel qui compte ; elle dépend pour l'essen- el de l'élevage ovin et de la production de matières premières. Mais ce ui fait de l'Australie une puissance mondiale et suscite l'envie des autres, est sa participation au secteur des télécommunications, des médias et e la finance. Rupert Murdoch, bien qu'il ait acquis la citoyenneté améri- aine, symbolise le véritable dynamisme de l'économie australienne.

Dans cette nouvelle configuration, les nations et les sociétés ont épassé le cadre de l'État-nation. Elles produisent partout dans le monde. es conflits ont perdu de leur intérêt. Somme toute, la libéralisation des changes mettrait la guerre hors la loi beaucoup plus sûrement qu'une ultitude de traités et d'accords internationaux. On comprend que, dans e système nouveau, le rôle des diplomates ne soit plus ce qu'il était. Il erait temps que les administrations nationales tirent les conséquences de ette observation banale.

I. Quelles menaces pèsent sur notre planète ?

au cœur des relations internationales, les préoccupations ont changé. Certaines sont présentes depuis longtemps ; d'autres surgissent et occu- ent une place primordiale. Quoi qu'il en soit, les décideurs devront rendre en compte, de plus en plus, des sujets nouveaux qui témoignent e la mondialisation et de l'affaiblissement des États.

A. Les flux migratoires

Premier exemple : les flux migratoires. Les historiens ne manqueront pas de rappeler que la croissance démographique, les déplacements de populations, le problème des réfugiés n'ont jamais laissé les États indifférents. Les entités politiques ont légiféré là dessus, notamment au cours du XX^e siècle. Mais les problèmes prennent aujourd'hui une tournure plus grave.

Dans les cent dernières années, la population mondiale a quadruplé ; elle a atteint les 6 milliards. Les prévisions font état d'une population de 8 à 10 milliards au milieu du XXI^e siècle. Certes, les prévisions valent ce qu'elles valent. Elles varient également, puisque l'on prévoyait jusqu'il y a peu une population mondiale de 11 à 15 milliards pour la fin du XX^e siècle. Elles nous conduisent à imaginer que le total baissera par la suite. Il n'empêche que des changements spectaculaires se produiront, parfois ont commencé à se produire.

En 1960, sur 3 milliards d'habitants que comptait notre planète, l'Europe représentait une proportion d'environ 20 % ; l'Asie, environ 56 % ; l'Afrique, un peu moins de 9 % ; les États-Unis, 6 %. En l'an 2000, la population du monde a doublé ; celle de l'Europe a augmenté de 20 % seulement ; celle de l'Asie, de plus de 100 % ; celle de l'Afrique a été, en dépit des maladies, de la misère et de la malnutrition, multipliée par 3. Si l'on en croit les prévisionnistes, la planète comptera entre 7,5 milliards et 9,8 milliards d'hommes et de femmes en 2040. De 1,2 à 1,8 milliard vivront en Afrique. De 4,5 à 5,8 milliards seront recensés en Asie. L'Europe abritera de 607 à 748 millions d'habitants. Les États-Unis ne dépasseront pas les 391 millions. Autant dire que le poids des continents et des nations ne sera plus le même. L'Asie, en l'occurrence l'Inde, la Chine, l'Indonésie et, dans une moindre mesure, le Japon tiendront une place capitale dans le rapport des forces démographiques. L'Europe poursuivra son déclin relatif. Les États-Unis perdront de leur influence.

Au plan international, les conséquences ne tarderont pas à se manifester. La croissance démographique touche les villes plus que les campagnes. Le taux d'urbanisation était en 1970 de 23 % pour l'Afrique, de 73,8 % pour l'Amérique du Nord, de 57,4 % pour l'Amérique latine, de 23,4 % pour l'Asie, de 64,4 % pour l'Europe. En 2025, il devrait passer respectivement à 53,8 %, 84,8 %, 84,7 %, 54,8 % et 83,2 %. Il y aurait

lors d'immenses agglomérations sur les continents les moins riches ou les moins développés, dans les pays encore frappés par la pauvreté. Outre Tokyo qui dès 2015 devrait rassembler 28,7 millions d'habitants, Bombay, Lagos, Shanghai, Djakarta, Sao Paulo, Karachi dépasseraient les 20 millions, tandis que Pékin, Dacca et Mexico ne seraient pas loin de les attraper. Ces prévisions n'ont rien d'irréaliste. En 1950, seules, New York et Londres dépassaient les 8 millions, tandis qu'en 1995, 22 villes, dont 16 dans les pays en voie de développement, atteignaient ce niveau de population.

Les urbanistes tâchent d'envisager les métamorphoses que cette révolution engendrera. Les « internationalistes » se contentent de constater que les inégalités seront plus dangereuses encore pour les équilibres politiques, économiques et sociaux. La survie de ces millions de citadins sera menacée par l'insuffisance des approvisionnements alimentaires, par le manque d'eau, par le chômage et tous les maux qu'il crée, par les tensions que provoquera la misère. Si l'on se penche sur l'évolution des pays en particulier, on aboutit à des observations qui méritent de retenir l'attention. La France devrait avoir en 2050 une population d'environ 44 millions, au sein d'une Europe dont la part serait tombée de 20 % à 10 % de la population mondiale. Le vieillissement la frappera plus encore qu'il n'a commencé à le faire. L'Espagne et l'Italie seront, plus que la France, atteintes par le vieillissement, mais ici et là, la vieillesse commencera vers soixante-dix ans.

Il n'empêche que l'Europe ne parviendra à survivre que si elle fait appel à la main-d'œuvre étrangère, c'est-à-dire aux hommes et aux femmes venus des continents les plus dynamiques comme l'Afrique et l'Asie. Les migrations prendront une ampleur jusqu'alors inconnue, et pour les pays d'accueil il ne sera pas question de faire le tri, d'écarter les uns pour attirer les autres. D'ailleurs, dans les pays bénéficiaires ou victimes de la croissance démographique, le désir d'émigration sera irrésistible. Le vide attirera le trop-plein. Reste à savoir ce que seront les réactions individuelles et nationales, les mesures que prendront les pouvoirs publics, les succès et échecs qui réussiront et ceux qui échoueront. Lorsqu'on sait qu'au milieu des années quatre-vingt-dix, il y avait 140 millions de migrants dans le monde et que ce chiffre augmente de 2 à 4 millions chaque année, on comprend que nous sommes entrés dans une période d'instabilité, redoutable et imprévisible.

À ces bouleversements que nous observons et que nous observerons plus encore, il faut ajouter les transferts de population qui tiennent aux conditions politiques ou économiques. Les réfugiés ne forment pas une catégorie nouvelle. Ils ont été l'une des sources de peuplement des États-Unis, de l'Australie, de l'Amérique latine, bref des pays neufs qui ont pris leur essor au XIX^e et au XX^e siècles. Les partitions non plus ne datent pas d'hier. Pourtant, elles ont revêtu une acuité particulière dans les dernières décennies. Le départ des pieds-noirs d'Algérie en 1960-1962, la création du Bangladesh en 1971, la division de Chypre en 1974 font oublier les échanges entre Grecs et Turcs à la fin de la Grande Guerre, la naissance de l'Inde en 1947, la fuite spontanée ou non des Palestiniens en 1948, l'exode volontaire ou contraint des Juifs des pays arabes. Toutefois, l'éclatement de l'Union soviétique a entraîné des transferts de populations dans le Caucase. La guerre entre l'Irak et l'Iran, la poursuite des combats entre Irakiens et Kurdes, la proclamation de l'indépendance de l'Érythrée, les purifications ethniques dans les Balkans, les génocides et les guerres en Afrique, voilà autant d'exemples qui ont marqué notre temps.

D'après le Comité américain pour les réfugiés (les réfugiés sont des hommes et des femmes qui ont fui leur pays par crainte d'être persécutés pour leur appartenance raciale, leurs convictions religieuses ou politiques, leur nationalité ou leur appartenance à un groupe social), on dénombrait environ 13 millions de réfugiés dans le monde au 31 décembre 1998. Sur ce total, 3,7 millions sont des Palestiniens ; 2,6 millions, des Afghans ; 552 000, des Irakiens, soit pour ces trois groupes la moitié du total. Une quarantaine de nations ont fait environ 10 000 réfugiés chacune : quinze nations ont accueilli plus de 200 000 réfugiés. Les États-Unis ont admis, de 1985 à 1998, près d'un million et demi de réfugiés, dont le tiers venait de l'Union soviétique, un autre tiers du Viêtnam, 10 % d'Amérique latine et d'Afrique. À cette catégorie il convient d'ajouter les demandeurs d'asile qui, eux, ont déjà pris pied, par des moyens légaux ou clandestins, sur le territoire d'un autre pays et sollicitent la régularisation de leur situation.

Tout porte à croire que le nombre des réfugiés ne cessera pas de croître, qu'il soit ou non gonflé par ceux qui recourent illégalement à cette dénomination. En septembre 1991, éclate un coup d'État militaire à Haïti. De 1992 à 1995, un conflit militaire ensanglante la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. La guerre du Kosovo de 1999 provoque « un désastre humanitaire ». En Afrique, la guerre civile en Somalie (1992-1993), les

massacres au Rwanda (1994), suivis par la rébellion au Zaïre contre le régime du maréchal Mobutu, par les événements du Nigeria, de la Sierra Leone et du Liberia, jettent sur les chemins de l'exil des millions d'individus. En 1999, la répression frappe le Timor oriental, avec les conséquences que l'on sait.

On n'en finirait pas de citer les pays et les régions, dans lesquels des colonnes de réfugiés fuient les combats, les exactions, les persécutions et les discriminations. L'indignation des grands cœurs est légitime. Peut-être des réfugiés rentreront-ils dans leurs villages et leurs villes. Il n'empêche que leur nombre croissant, leur accueil, l'émotion qu'ils suscitent grâce à la mondialisation de l'information forment désormais des facteurs déterminants dans les relations internationales.

Les violences

Les violences constituent un deuxième groupe de menaces qui pèsent sur notre planète. Là encore, il ne faut pas déformer la réalité historique. Les violences ont toujours existé. Elles ont pris de nos jours de nouvelles formes, auxquelles il convient de faire face. Le terrorisme illustre cette observation. Les terroristes recourent à la violence, en l'occurrence des attentats individuels ou collectifs, des destructions en tous genres, pour faire peur, pour attirer l'attention de l'opinion et atteindre ainsi leurs buts politiques. Ce ne sont pas nécessairement des guérilleros qui mènent, avec des moyens limités, dans le cadre d'une stratégie spécifique, des opérations militaires contre des forces régulières.

Les revendications du terrorisme

En Europe comme ailleurs, il y eut de tout temps des terroristes. Le tyrannicide, si justifié soit-il par d'éminents penseurs, relève du terrorisme. La fin du XIX^e siècle et le XX^e siècle ont été marqués par des actes terroristes, comme l'assassinat du président de la République française, Adolphe Carnot, en 1894, de l'impératrice d'Autriche-Hongrie Elizabeth — qu'on connaît mieux sous son diminutif de Sissi —, du roi d'Italie, du président des États-Unis, McKinley, de l'archiduc François-Ferdinand, etc. Ces assassinats ont d'autant plus frappé les imaginations qu'ils ont été commis sur des personnalités éminentes et dans une période d'extension de l'information. Dans les années soixante et au-delà, l'extrême

gauche s'est livrée à des actions terroristes en Allemagne, en Italie, au Japon, au Moyen-Orient, en Amérique latine. Puis, ce fut le tour de l'extrême droite.

Le virage est pris dans les vingt dernières années. Le terrorisme n'est plus idéologique. Il vise à conforter un sentiment identitaire, donc le séparatisme qui repose sur l'appartenance ethnique. C'était le cas du terrorisme irlandais et basque, qui n'a guère perdu de son intensité. Les Kurdes d'Irak et de Turquie, les Tigres tamouls du Sri-Lanka, les innombrables mouvements d'indépendance d'Amérique latine, d'Asie orientale ou sud-orientale, d'Afrique, du Caucase réclament l'indépendance du territoire qu'ils habitent et s'emploient à affaiblir, voire à déstabiliser le gouvernement central qu'ils combattent.

Les assassinats, les embuscades, les dynamitages, les prises d'otages sont leurs méthodes préférées, alors que les détournements d'avions, nombreux il y a trente ou vingt-cinq ans, ont perdu de leur intérêt. Les terroristes doivent s'appuyer sur des structures fortes pour entreprendre, puis continuer leurs actions. L'Union soviétique avec ses satellites a tenu le rôle de protecteur et de fournisseur. Aujourd'hui, l'Irak, l'Iran, dans une moindre mesure la Libye, la Syrie et le Soudan, des individus qui disposent d'une imposante fortune comme Oussama Ben Laden assurent l'intendance et la logistique. Lorsque les terroristes occupent un territoire et parviennent, avec un succès inégal, à se muer en guérilleros, ils ont accès à des ressources capitales. En Angola, dans la République populaire du Congo (ex-Zaïre), en Afrique occidentale, les diamants et les richesses minières alimentent un trésor de guerre quasi inépuisable. Il n'est pas difficile, grâce à des complicités idéologiques ou bien à cause de l'avidité des trafiquants, de vendre des pierres précieuses ou des minerais indispensables aux industriels, donc de recueillir des sommes élevées qui servent à financer les mouvements terroristes. Dans d'autres cas, ce sont les drogues, douces et dures, qui servent de monnaie d'échange. Quant aux rançons, elles complètent les revenus et permettent, dans le même temps, de conférer aux mouvements une visibilité médiatique dont ils ne peuvent se priver. Le terrorisme mélange des revendications politiques et des comportements mafieux.

Les moyens du terrorisme

Enfin, il y a plus grave encore. Disposant des fonds sans lesquels ils ne pourraient pas agir, les terroristes sont susceptibles d'acquérir des armes de destruction massive et pourraient bien décider de s'en servir. Ces armes, qu'on désigne par leurs initiales anglo-américaines WMD (*Weapons of Mass Destruction*), sont, sans excès de langage, en vente libre sur le marché. Ce sont des missiles balistiques et des missiles de croisière, des gaz comme les aérosols, peut-être des virus et des toxines. La secte japonaise Aum Shinrikyo a utilisé le gaz sarin dans le métro de Tokyo en mars 1995 et fait 10 morts, plus de 5 000 blessés. Il est vrai que les terroristes ont encore peu recouru à ces WMD, en partie parce que leur utilisation réclame de fortes compétences techniques, qu'elle peut se retourner contre les agresseurs eux-mêmes et nuire à la cause auprès de l'opinion publique. Ce ne sont pas les seuls dangers que font courir les terroristes. L'informatique est une arme qu'on aurait tort de négliger. D'après un spécialiste américain de l'espionnage, une vingtaine de pirates (les *hackers*), dotés d'un milliard de dollars, parviendraient à mettre à terre les États-Unis.

Le trafic des drogues inquiète autant, sinon davantage. L'Observatoire géopolitique des drogues vient de faire savoir que « jamais la production et le trafic des drogues n'ont été si florissants¹ ». Sept pays producteurs et exportateurs sont désignés. En Afghanistan, les Talibans prélèvent l'impôt islamique sur la production d'opium qui a plus que doublé de 1998 à 1999. L'Afrique du Sud est devenue le premier producteur de marijuana, il est vrai essentiellement pour la consommation intérieure. La Birmanie continue d'approvisionner le marché de l'opium et inonde de méthamphétamine les pays de la région. Colombie, Pérou et Bolivie rivalisent dans la production de feuilles de cola et de leurs dérivés. L'Espagne est « un territoire de transit du haschisch, de la cocaïne et de l'héroïne ». Le Mexique ne parvient pas ou ne cherche pas à arrêter le narcobusiness qui fait que « la cocaïne, produit d'importation, est maintenant la deuxième substance illicite du pays, après la marijuana cultivée localement ». Les États du Caucase et de l'Asie ex-soviétique, des États du Proche et du Moyen-Orient doivent être ajoutés à la liste.

1. *Le Monde*, 21 avril 2000.

Les principaux consommateurs sont les Américains et, de plus en plus, les Européens. Le trafic rapporte gros. Il sert, on l'a dit, à des usages variés, depuis l'enrichissement des trafiquants jusqu'au financement des mouvements terroristes, des partis politiques, des États. Il alimente les réserves d'« argent sale » et le blanchiment de sommes fabuleuses. Il suscite des violences entre trafiquants, à l'intérieur des États, sur une échelle transnationale. Que faire ? Des opérations militaires contre les pays producteurs sont à l'évidence impossibles et d'ailleurs ne donneraient pas de résultats définitifs. L'aide financière aux paysans qui produisent les feuilles de cola ou l'opium ne suffit pas. La coopération internationale reste une expression vaine, à telle enseigne que l'Organisation des Nations unies ne parvient pas à obtenir des résultats concrets. Réduire la consommation ? Soit. Mais faut-il pour cela renforcer la politique de répression qui fait flamber les prix et n'arrête pas les usagers ? Faut-il dépénaliser les drogues douces, au risque de créer des habitudes, puis des besoins qui stimuleraient l'usage des drogues dures ? Le problème est fondamental. Et pourtant, il ne tient pas une très grande place dans l'ordre du jour des conférences internationales.

Les ventes d'armements portent aussi la responsabilité des violences. Elles favorisent la dissémination des armes les plus dangereuses, en particulier les armes nucléaires. Dans la deuxième moitié du XX^e siècle, seuls les États-Unis et l'Union soviétique disposaient d'un arsenal nucléaire. Le Royaume-Uni, la France et la Chine avaient fait des expériences et détenaient tout au plus un pouvoir de nuisance. Puis, la prolifération a progressé. L'Inde et le Pakistan, Israël et l'Afrique du Sud sont entrés dans « le club ». Des États successeurs de l'Union soviétique ont hérité d'armements sophistiqués. D'autres pays poursuivent leurs recherches, avec l'aide ou sans l'aide d'États amis. Elle n'est pas très éloignée, l'époque où une vingtaine de nations posséderont l'arme nucléaire. Peut-être agiront-ils tous de manière rationnelle, comme l'ont fait Américains et Soviétiques au temps de la guerre froide. Peut-être les uns ou les autres céderont-ils à la tentation d'utiliser cette arme terrible ou d'en permettre l'utilisation à des mouvements idéologiquement fraternels.

Cette redoutable perspective n'a rien de fantasmagique. Il suffit d'observer le marché des armements, tel qu'il fonctionne dans notre monde. De 1987 à 1994, les ventes ont reculé de 53 %, surtout dans les pays en voie de développement. À vrai dire, les statistiques ne sont pas

entièrement fiables. On sait que les pays producteurs doivent exporter pour assurer la rentabilité de leurs productions et financer l'équipement de leurs propres forces armées. On sait aussi que les armements deviennent rapidement obsolètes, que la défense d'un pays réclame que les armements soient renouvelés sans prendre du retard sur l'ennemi potentiel. Du coup, la concurrence entre les producteurs ne laisse place à aucun accommodement. Le soutien des responsables politiques est déterminant. Les États-Unis occupent le premier rang parmi les pays vendeurs. L'Asie orientale, elle, est le premier acheteur, qu'il s'agisse de la Chine et de Taïwan, de la Corée du Sud, de la Malaisie, des Philippines, de la Thaïlande, etc. Il s'agit ici d'armements les plus sophistiqués.

Il faut aussi tenir compte de marchés secondaires, sur lesquels sont négociées des armes de combat, destinées aux mouvements indépendantistes et terroristes. Somme toute, il n'y a pas de guérilleros qui aient manqué de fusils, de grenades, de mines antipersonnelles, de munitions.

C. Les menaces sur l'environnement

Un autre domaine prend de l'importance. Il s'agit de l'environnement. Les problèmes sont ici à la fois nombreux et variés. Comment protéger l'humanité des effets de l'industrialisation et de l'urbanisation, mettre en œuvre une politique réaliste qui favorise le développement durable, éviter les risques que fait courir le progrès scientifique et technique ? Ces questions n'appellent ni des réponses immédiates ni des solutions simples. La communauté internationale les traite, sous la contrainte des crises qui se succèdent, des craintes qui s'expriment et de l'opinion publique qui l'exige. Elle pourrait montrer plus d'imagination.

En premier lieu, il est urgent de trouver des solutions aux erreurs et aux inattentions des années récentes. Par exemple, les centrales nucléaires que l'on a mises hors d'usage ou bien celles qui donnent des signes inquiétants de faiblesse, comme dans l'ancienne Union soviétique, les déchets nucléaires et toxiques dont on cherche à se débarrasser, les bâtiments que l'on n'a pas encore réussi à désamianter réclament des solutions internationales ou transnationales. Bien des savants décrivent l'effet de serre qui réchauffe notre planète. Si les climats sont modifiés par l'homme, si le niveau des océans et des mers augmente, si la couche d'ozone menace de disparaître, il appartient aux politiques de prendre

des décisions qui pourraient déplaire dans le court terme et devenir indispensables à longue échéance.

À Kyoto, par exemple, en 1997 les participants de la conférence internationale sont tombés d'accord pour réduire les émissions nuisibles de 5 % d'ici à 2010. L'accord n'a été ratifié que par une vingtaine de pays. Les États en voie de développement accusent les autres d'entraver leur croissance industrielle. Les États-Unis réclament des dispositions particulières qui permettraient aux pollueurs d'acheter des droits supplémentaires pour polluer. Et si l'on interdit ou si l'on réduit l'usage du charbon et du pétrole, si les émissions de méthane découlent de l'agriculture irriguée, ne maintiendra-t-on pas la misère dans le monde, au lieu de créer les conditions favorables à la prospérité ?

La sauvegarde de la biodiversité réclame, elle aussi, l'attention de tous, dans la mesure où des espèces sont menacées de disparaître et avec elles des formes de vie indispensables à l'avenir de l'humanité. Autre exemple : l'eau qui, ici ou là, vient à manquer. Dans l'avenir, elle pourrait ne pas suffire aux besoins grandissants. D'autant que la répartition des ressources est fort inégale. Chaque habitant de l'Alaska peut compter sur 180 000 m³ par an ; chaque habitant de la péninsule arabique, sur 200 m³. Les conflits existent déjà. Le bassin du Jourdain est un enjeu capital dans la solution des différends israélo-arabes, car les deux tiers des ressources en eau de l'État d'Israël proviennent des territoires au-delà des frontières de 1967, et plus de la moitié passe par le plateau du Golan.

C'est pourquoi de sommet en sommet, les États commencent à aborder ces problèmes essentiels. La première conférence des Nations unies sur l'environnement remonte à 1972. Elle s'est tenue à Stockholm avec pour thème « une seule terre ». Le protocole de Montréal, signé en 1987, fait suite à la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone. Du 3 au 14 juin 1992, 178 États ont participé à la conférence des Nations unies à Rio de Janeiro. En dépit des désaccords, une Charte a été adoptée, qui comprend 27 principes et un catalogue de 800 mesures. Ce fut un début prometteur, et décevant puisque les intérêts contradictoires, les méfiances réciproques, les accusations prononcées ou sous-entendues ont empêché l'application des décisions. La convention de Bâle date de 1989 ; elle porte sur les mouvements transfrontaliers des déchets toxiques ; les exportations vers les pays du Tiers Monde sont interdites depuis 1998. Leur déversement en haute mer a été prohibé par la conven-

tion de Londres en 1993. Aujourd'hui l'attention du public est attirée par la qualité des aliments, les organismes génétiquement modifiés, le bœuf aux hormones, les erreurs tragiques dans l'alimentation du bétail.

Dans le domaine de l'environnement, une conclusion s'impose. Les dangers menacent. Ils sont, toutefois, de mieux en mieux connus. La liste des périls n'est certainement pas close, mais comporte déjà suffisamment de points pour qu'une action décisive soit entreprise. Or, les textes existent souvent pour éviter le pire. C'est la volonté politique qui manque pour les compléter à mesure que le besoin s'en fait sentir et pour les appliquer une fois qu'ils ont été adoptés. Il n'empêche qu'une fois de plus nous sommes là au cœur des relations internationales de demain.

III. À quoi servent les organisations internationales ?

Les changements n'affectent pas seulement les thèmes et les sujets. Ils touchent également les acteurs. Puisque les États éprouvent des difficultés croissantes à faire face à la mondialisation sous toutes ses formes, quelles sont les structures nouvelles sur lesquelles reposeront les relations internationales ?

A. L'Organisation des Nations unies

La première réponse est évidente. Depuis 1945, l'Organisation des Nations unies a pour mission de coordonner l'action internationale, d'incarner la communauté des nations, d'assurer la sécurité collective. Le président Franklin Roosevelt avait pris soin de proposer une répartition des pouvoirs différente de celle qui avait prévalu au sein de la Société des Nations. C'est pour cela qu'avait été prévu le Conseil de sécurité, avec cinq membres permanents et des membres élus par l'Assemblée générale. Toutefois, pendant un demi-siècle ou presque, la guerre froide a empêché l'ONU d'exercer la plénitude de ses missions. Dans la mesure où les membres permanents disposent du droit de veto, il faut qu'ils soient unanimes pour accepter et appliquer une décision du Conseil. L'unanimité fut rarement atteinte. L'ONU ne remplissait pas son rôle. Dans le meilleur des cas, elle le remplissait mal.

La guerre du Golfe inaugure une époque nouvelle. La disparition de l'Union soviétique met fin à la bipolarité. Dès lors, les États-Unis restent la seule superpuissance, mais ne veulent pas ou ne peuvent pas imposer

leur volonté à tous les autres États. Le monde est à la fois unipolaire et multipolaire. De nouveaux membres entrent à l'ONU avec, pour chacun, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les membres anciens. Les solidarités ne sont plus idéologiques. Elles sont parfois régionales, parfois aléatoires ; parfois permanentes, parfois épisodiques ; parfois rationnelles, parfois incompréhensibles. Et puis, l'évidence éclate aux yeux de tous. L'ONU décide, mais que ferait-elle, comment appliquerait-elle ses décisions, si les États-Unis ou l'OTAN ne collaboraient pas avec elle et ne lui servaient pas de bras armé ? D'où une inévitable connivence entre la Maison-Blanche et le siège de l'ONU à New York.

Le 31 janvier 1992, le secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, présente un Agenda pour la paix. Le bilan est peu glorieux. L'ONU n'a rien fait pour éviter ou pour arrêter une centaine de conflits, la mort de 20 millions d'hommes, de femmes et d'enfants, le déplacement forcé de 20 autres millions de personnes, la fuite de 17 millions de réfugiés. Son action laisse beaucoup à désirer, s'agissant du règlement de la dette internationale, la croissance démographique, les inégalités entre pays riches et pays pauvres, le trafic des drogues, l'organisation du commerce mondial, etc. Au moins pourrait-elle à l'avenir assurer le maintien de la paix. Non pas en entretenant des forces armées, comme le prévoit l'article 43 de sa Charte, mais en mettant sur pied une force qui imposerait la paix, lorsque les circonstances le réclament et que le Conseil de sécurité donne son accord. Le secrétaire général milite pour « une pédagogie de la paix ». Cette belle idée reste à l'état de projet.

À vrai dire, l'ONU a financé de nombreuses missions d'observation avant 1992. Elle a également, dans des circonstances spécifiques, dépêché des forces d'urgence, les Casques bleus, par exemple en 1973 le long du canal de Suez et dans le Sinaï au terme de la guerre du Kippour, en 1974 à Chypre. Après 1992, les opérations de maintien de la paix (*Peacekeeping*) se multiplient : en Somalie (1992-1993), en Croatie et en Bosnie-Herzégovine (1992), au Mozambique (1992), au Rwanda (1993-1994), à Haïti, au Liban, au Kosovo, etc.

De fait, l'action de l'ONU est limitée par trois facteurs. Le processus de décision est nécessairement long, puisqu'il implique des États dont les intérêts sont bien évidemment contradictoires, qu'il repose sur un consensus minimal, qu'il débouche sur une ligne de commandement complexe et trop éloignée du terrain. Le financement demeure incertain.

L'ONU frôle la faillite en permanence, en grande partie parce que les États-Unis ne versent pas la totalité de leur cotisation, et s'ils agissent ainsi, c'est que le Congrès, par isolationnisme, par hostilité à certains aspects de la politique onusienne, par démagogie vis-à-vis de ses électeurs, ne vote pas les crédits nécessaires. Or, la part des États-Unis correspond au quart du budget ordinaire. Pourtant, les mêmes États-Unis contribuent au financement des opérations du maintien de la paix, et ne sont pas les seuls à ne pas régler leur dette qui s'élève à un milliard de dollars.

Enfin, que reste-t-il de l'accord signé par 119 États qui prévoit que 145 000 soldats seront mis à la disposition de l'ONU ? En réalité, lorsqu'une crise éclate ici ou là, l'opinion manifeste son émotion et réclame une intervention internationale. Le Conseil de sécurité vote une résolution. Le secrétaire général tâche alors de lever une force de quelques milliers d'hommes. Les Casques bleus coûtent cher aux pays qui les recrutent et les envoient sur le terrain. L'ONU n'a pas de quoi rembourser les frais, du moins immédiatement. La motivation des soldats est faible ; leur solde, plus faible encore. Les tâches du secrétariat général ont revêtu un tour plus compliqué, à mesure qu'aux opérations de maintien de la paix ont été ajoutées les opérations de rétablissement de la paix, puis les opérations visant à construire un État, comme par exemple au Timor oriental. Bernard Miyet, qui dirige le département des opérations du maintien de la paix, parvient à cette triste conclusion (« Le Monde », 24 mai 2000) : « On nous demande jour après jour de faire la guerre sans soldats, sans armes, sans argent, et avec des mandats que tout le monde tient pour irréalistes. Et quand nous n'y parvenons pas, on nous accuse d'être inutiles, chers et ridicules. » Il n'est donc pas étonnant que l'OTAN ait mené la guerre au Kosovo, que l'Australie ait reçu mission de rétablir l'ordre et la paix au Timor oriental, que le Nigeria intervienne au Liberia et au Sierra Leone. À l'ONU la communauté internationale demande beaucoup et accorde peu.

B. Les organisations non gouvernementales

C'est la faiblesse de l'ONU qui explique l'influence croissante des organisations non gouvernementales (ONG). Mais les ONG n'interviennent que dans le champ de l'humanitaire et sur le territoire des opinions

publiques. L'augmentation de leur nombre, leur action multiforme et universelle ne tiennent pas au hasard des circonstances. Les ONG répondent à la mondialisation. Puisque les préoccupations des opinions publiques dépassent le cadre national et que l'État ne peut pas en tenir compte dans sa politique étrangère, il faut recourir à des organismes qui ne soient pas traditionnels, qui ne limitent pas leur action à l'intérieur des frontières. Les nouvelles technologies de l'information offrent la possibilité de réunir des individus qui habitent sur tous les continents, dans tous les pays. Ils communiquent entre eux par téléphone, par fax, de plus en plus souvent par Internet. Ils forment ainsi une opinion publique qui ne connaît pas les barrières nationales et s'enflamme d'autant plus aisément qu'elle suit les événements de notre planète sur les écrans de la télévision et sait qu'en principe, l'ONG n'est pas motivée par la recherche du profit. Le désintéressement combat en l'occurrence le désintérêt.

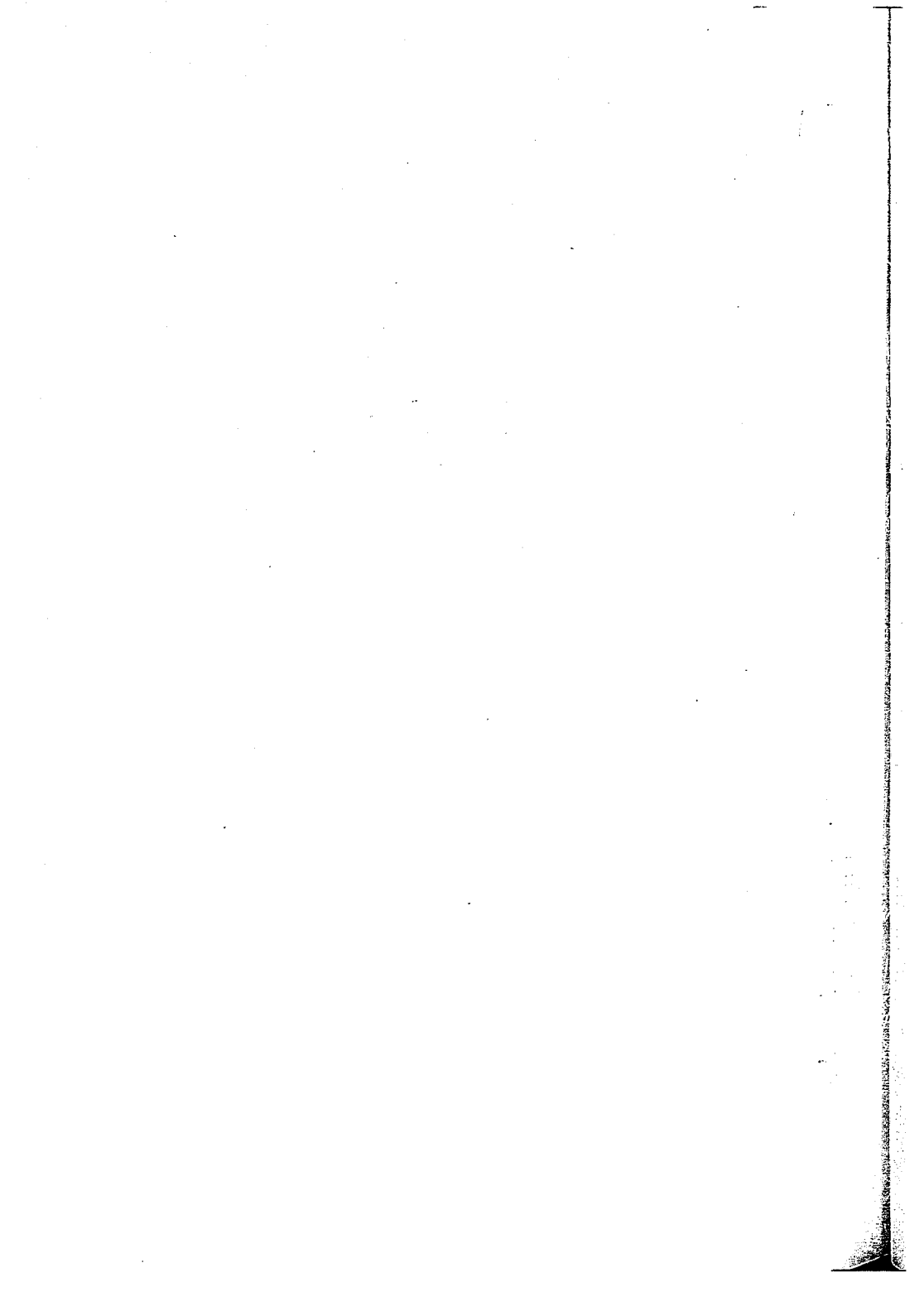
On évalue aujourd'hui à 35 000, peut-être à 50 000 le nombre des ONG, soit cent fois plus qu'au début du XX^e siècle. La plupart d'entre elles ont leur siège dans les pays développés et exercent leur mission dans les pays en voie de développement. La plus ancienne, donc la mieux connue, est la Croix-Rouge, dont la création remonte à 1863. Médecins sans frontières et Médecins du monde, Amnesty International, Greenpeace, Pugwash ont acquis une notoriété planétaire. Il faudrait également citer les ONG qui reposent sur des groupements professionnels, sur des mouvements militants, sur des convictions religieuses, etc., qui reçoivent des dons, des cotisations, des subventions, qui recueillent des fonds par des ventes de charité ou par les services qu'elles rendent. Nous entrons dans le monde de la diversité, de l'hétérogénéité, du local et de l'international.

Les ONG façonnent l'opinion publique. Un exemple le montre bien. Les mouvements féministes aux États-Unis et en Europe sont organisés de manière efficace. Ils aident les mouvements féministes dans le Tiers Monde en leur adressant de l'argent, des conseils, du matériel de propagande. La communication coûte si peu cher qu'elle ne provoque aucune hésitation. Du coup, le lobby prend des dimensions planétaires et acquiert une redoutable efficacité. Dans le même esprit, lorsque Amnesty International ou Greenpeace entreprend une campagne d'information, c'est la terre tout entière qui est alertée, informée et impliquée. Un autre exemple illustre l'influence des ONG. La préparation du sommet de Rio

de Janeiro en 1992 a suscité une grande agitation parmi les ONG dont les objectifs consistent dans la défense de l'environnement. Elles y ont trouvé l'occasion d'insister sur la nécessité de maîtriser l'effet de serre et de faire passer leurs principales revendications.

L'État de Vanuatu a saisi cette occasion pour louer les services d'une ONG, dont le siège est à Londres et les capitaux viennent des États-Unis, avec la mission d'occuper la place de sa délégation officielle. Ce qui a renforcé considérablement le poids de Vanuatu dans la négociation internationale. Les récentes manifestations contre l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à Seattle, à Davos, à Washington, dans tous les lieux où se tient une conférence internationale, confirment la naissance d'une opinion planétaire qui soutient l'action des ONG. On pourrait conclure de la même manière, s'agissant de la création en 1998 de la Cour pénale internationale.

Il y a donc un glissement de pouvoir, que nous constatons de jour en jour. Les États continuent de signer les traités et les accords, après les avoir négociés et modifiés suivant les intérêts qu'ils représentent. La force d'innovation vient d'ailleurs. C'est la preuve la plus forte qu'à l'aube du XXI^e siècle, les relations internationales subissent une profonde métamorphose.



Bibliographie

Documents imprimés

Il faut distinguer les publications systématiques d'archives et les recueils de documents publics, dont le seul but est de rassembler des textes, autrement dispersés et d'accès difficile.

Pour se guider à travers ce dédale, et à travers les mémoires d'hommes d'État, on consultera :

DUROSELLE (Jean-Baptiste), *Tout Empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1982, nouvelle éd., Armand Colin, 1992.

ÉNOUVIN (Pierre), DUROSELLE (Jean-Baptiste), *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1965, 4^e éd., Paris, Pocket, 1997.

ERRA (Enrico), *Manuale di storia dei trattati e di diplomazia*, Milano, ISPI, 1980.

ERRA (Enrico), *Introduzione alla storia dei trattati e alla diplomazia*, Milano, ISPI, 1975, nouvelle éd., 1985.

OSCANO (Mario), *Pagine di storia contemporanea*, Milano, Giuffrè, 2 vol., 1963.

OSCANO (Mario), *Lezioni di storia dei trattati e politica internazionale*, Torino, Giappichelli, 1958, 2^e éd., 1968.

Parmi les très nombreuses revues utiles, citons :

Politique étrangère, *Politique internationale*, *Relations internationales*, *Relations internationales et stratégiques* (devenue *La Revue internationale et stratégique*), *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, etc.), la presse française (quotidiens et hebdomadaires) étrangère (tout particulièrement l'*International Herald Tribune*), les publications de la Documentation française (les études dans le domaine international dans le domaine de l'économie, *Problèmes politiques et sociaux*, *Les Cahiers français*, *Monde arabe Maghreb-Machrek*, *Le Courrier des pays de l'Est*, *Problèmes économiques*, etc.), *Ramsès* (publié une fois par an par l'Institut français des relations internationales).

Les documents diplomatiques :

Les documents diplomatiques allemands sont les plus importants ; saisis par les Américains en 1945, entreposés à Berlin, puis en Angleterre, ils ont été

étudiés par une commission franco-anglo-américaine à laquelle les Allemands ont été ensuite admis. Ils ont été restitués à la RFA et se trouvent à Bonn.

L'édition allemande (*Akten zur deutschen auswärtigen Politik*) est la plus complète et fait foi. Il existe une traduction anglaise incomplète (*Documents on German Foreign Policy*). Quelques volumes ont été traduits en français, mais sont scientifiquement inutilisables.

Série A novembre 1918-novembre 1925

6 vol. publiés. Les 6 derniers sont prêts à l'être.

Série B décembre 1925-janvier 1933

21 vol. publiés. Série terminée (entièrement en allemand).

Série C janvier 1933-novembre 1937

6 vol. Série terminée. Existe aussi en anglais.

Série D septembre 1937-décembre 1941

13 vol. publiés dont une partie sont traduits en anglais.

Série E décembre 1941-mai 1945

8 vol. en allemand. Série terminée. Une nouvelle collection *Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* vient d'être lancée par le gouvernement allemand : seulement 1 vol. publié (1949-1951).

Le gouvernement italien publie la collection *Documenti diplomatici italiani* destinée à couvrir toute la période 1861-1945.

La publication des documents français a commencé plus tard. La difficulté vient surtout du fait que le 16 mai 1940, une grande partie des archives ont été détruites au Quai d'Orsay. On a pu les reconstituer partiellement, grâce aux archives des grandes ambassades françaises. Mais cela a demandé beaucoup de temps.

Documents diplomatiques français 1932-1939, éd. par Pierre Renouvin et Maurice Baumont, puis par ce dernier auteur et Jean-Baptiste Duroselle.

1^{re} Série (1932-1935) (13 vol. publiés, 19 juillet 1932 au 31 décembre 1935).

2^e Série (1936-1939) (19 vol. publiés, 1^{er} janvier 1936 au 3 septembre 1939).

Tous les recueils de documents diplomatiques français contemporains concernaient les origines des guerres (1870, 1914, 1939). Une commission, qui fut présidée par Jean-Baptiste Duroselle, publie les documents postérieurs au 20 juillet 1954 (à cette date ont été publiés les documents des années 1954-1963), les documents des années 1914-1932 et ceux des années 1939-1954.

Parmi les autres documents français :

La délégation française auprès de la Commission allemande d'armistice, recueil de documents publiés par le gouvernement français, Paris, Imprimerie nationale : t. I, 29 juin 1940-29 sept. 1940 ; t. II, 30 sept. 1940-23 nov. 1940 ; t. III, 23 nov. 1940-29 janv. 1941 ; t. IV, janv.-juill. ; t. V, 21 juill. 1941-21 déc. 1941.

Les documents secrets de l'état-major général français, Berlin, Auswärtiges Amt, 1941. (publication allemande faite d'après les documents pris à la Charité-sur-Loire).

Procès des grands criminels de guerre devant le tribunal militaire de Nuremberg, 14 nov. 1945-1^{er} oct. 1946, Nuremberg, 41 vol., 1947-1952.

Procès-verbaux de la Commission d'enquête parlementaire française.

Les événements survenus en France de 1933 à 1945, Rapport fait au nom de la commission chargée d'enquêtes sur les événements survenus en France de 1933 à 1945, Paris, PUF, 11 vol., sd, in-4°.

Depuis 1966, la Documentation française, service officiel, publie d'excellents volumes (2 par an) : *La Politique étrangère de la France. Textes et documents.*

Signalons aussi :

L'Année politique, revue chronologique des principaux faits politiques, économiques et sociaux de la France. Sous la dir. de A. SIEGFRIED, éd., BONNEFOUS, J.-B. DUROSELLE, Paris, Le Grand Siècle, puis PUF, puis à nouveau Le Grand Siècle, puis éditions du Moniteur, recueil annuel depuis 1944-1945.

Aussi importantes que les archives allemandes, sont les archives britanniques, dont la publication se poursuit à un rythme rapide :

Documents on British Foreign Policy, 1919-1939, edited by E.L. WOODWARD and Rohan BUTLER, London, His Majesty's Stationery Office.

L'ouvrage le plus commode est le remarquable recueil annuel de TOYNBEE qui fait un récit des événements internationaux :

TOYNBEE (Arnold J.), puis autres éd., *Survey of International Affairs*, London, Oxford University Press : t. I, 1920-1923. Puis, recueil annuel. Notons spécialement : *The World in March 1939*, London, Publication du Royal Institute of International Affairs, 1952.

La publication la plus complète est celle des archives américaines qui atteint suivant les aires géographiques les années 1960 (Malheureusement, leur intérêt est tout relatif pour la période 1920-1939) : *The Foreign Relations of the United States.*

Aux États-Unis, il faut signaler :

Documents on American Foreign Relations, ed., S. SHEPARD JONES et D. MYERS, puis Leland M. GOODRICH, Marie J. CARROLL, Boston, World Peace Foundation, recueil annuel, édité depuis 1952 par le Council on Foreign Relations (par Richard STEBBIN).

The United States in World Affairs, New York, Harper, série annuelle depuis 1931.

Pour les pays d'Europe occidentale citons, à titre d'exemple :

Documents diplomatiques belges.

Documents diplomatiques suisses.

Sur la Russie soviétique, on s'est efforcé de publier les textes importants connus. Voir surtout :

Calendar of Soviet Documents on Foreign Policy, 1917-1941, compiled by Jane DEGRAS, New York, Oxford University Press, 1948.

Soviet Documents on Foreign Policy, selected and edited by Jane DEGRAS, London, Oxford University Press : t. I, 1917-1924 ; 1951 ; t. II, 1925-1932 ; 1952 ; t. III, 1933-1941 ; 1953.

DEGRAS (Jane), ed., *The Communist International, 1919-1934, Documents*, New York, Oxford University Press : t. I, 1919-1922, 1951 ; t. II, 1923-1928, 1960.

Dokumenty unieschnoj politiki SSSR (Documents sur la politique extérieure de l'URSS), qui atteint 1936 (20 vol. publiés).

Sur les origines de la guerre et la guerre, voir :

Soviet Foreign Policy during the Patriotic War. Documents and Materials (trad. du russe), London, Hutchinson, 2 vol., 1946 : t. I, June 22, 1941-December 31, 1943 ; t. II, January 1, 1944-December 31, 1944.

Sur la Chine, deux recueils très importants, l'un nationaliste chinois, l'autre américain :

China Handbook, 1937-1945. A Comprehensive Survey of Major Development in China in Eight Years of War, compiled by the Chinese Ministry of Information, New York, Macmillan, 1943.

United States Relations with China, with Special Reference to the Period 1944-1949, Washington, US Government printing Office, 1949.

II. Ouvrages généraux

AGONCILLO (Teodor A.) et ALFONSO (Oscar M.), *History of the Filipino People*, Quezon City, Malaya Book, 1967.

- ALBRECHT-CARRIÉ (René), *France, Europe and the Two World Wars*, Genève, Droz, 1960.
- ALBRECHT-CARRIÉ (René), *A diplomatic History of Europe since the Congress of Vienna*, London, Methuen, 1958, nouvelle éd., 1965.
- ALLEN (H.C.), *Great Britain and the United States*, New York, St Martin's Press, 1955.
- BAILEY (Thomas A.), *A diplomatic History of the American People*, New York, Appleton Century Crofts, 8^e éd., 1969.
- BEMIS (Samuel Flagg), *The United States as a World Power. A Diplomatic History, 1900-1955*, New York, Holt, 1955.
- BENNET (Edward M.) ed., *Diplomats in Crisis : United States - Chinese - Japanese Relations (1919-1951)*, Santa Barbara, American Bibliographical Center, 1974.
- BERSTEIN (Serge) et MILZA (Pierre), *L'Italie contemporaine. Du risorgimento à la chute du fascisme*, Paris, Armand Colin, 2^e éd., 1985.
- BITSCH (Marie-Thérèse), *Histoire de la Belgique*, Paris, Hatier, 1992.
- BONIFACE (Pascal), sous la dir. de, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Hatier, coll. « Initial », 1996.
- BOSWORTH (Jean-Baptiste) et ROMANO (Sergio), éd., *La politica estera italiana, 1860-1985*, Bologne, Il Mulino, 1991.
- BOUCHE (Denise), *Histoire de la colonisation française, t. II, Flux et reflux (1815-1962)*, Paris, Fayard, 1991.
- BRUGIÈRE (Pierre F.), *La Sécurité collective, 1919-1948*, Paris, A. Pedone, 1946.
- CADMOS (Cahiers du Centre européen de la culture), *Les Cheminements de l'Europe de Versailles à la conférence de Lausanne 1919-1949*, Genève, été 1989.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (Hélène), *L'Union soviétique de Lénine à Staline, 1917-1953*, Paris, éditions Richelieu, 1972, repris en 2 vol. : *Lénine, la révolution et le pouvoir*, Paris, Flammarion, 1979 ; *Staline, l'ordre par la terreur*, *Ibid.*, 1979.
- CORTADA (James W.), ed., *Spain and the Twentieth Century World. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, London, Greenwood press, 1978.
- COURTOIS (Stéphane), et al., *Le Livre noir du communisme. Crimes, terreur et répression*, Paris, Robert Laffont, 1997.
- DEVILLERS (Philippe), FISCHER (Georges), FISTIÉ (Pierre), et al., *L'Asie du Sud-Est*, Paris, Sirey, 2 vol., 1971.
- DIGARD (Jean-Pierre), HOURCADE (Bernard) et RICHARD (Yann), *L'Iran au XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1996.
- ÉTIENNE (Gilbert), *Chine-Inde. Le Match du siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- FEJTŐ (François), *Histoire des démocraties populaires ; t. I, L'Ère de Staline ; t. II, Après Staline*, Paris, Seuil, 2 vol., 1962 et 1969 rééd., 1992.
- FERRILL (Robert H.), *American Diplomacy. A History*, New York, 1959.

- FEVER (Guy), avec CHAUVIN (Serge) et POURCELET (François), *Le Moyen-Orient contemporain*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, coll. « Guides de recherches », 1975.
- FISTIÉ (Pierre), *L'Évolution de la Thaïlande contemporaine*, Paris, Armand Colin/Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n° 156, 1967.
- FONTAINE (André), *Histoire de la guerre froide*, Paris, Fayard, t. I, 1917-1950, t. II, 1950-1967, 1965 et 1967.
- FREYMOND (Jacques), éd., *La Suisse et la diplomatie multilatérale*, Genève, Institut universitaire des hautes études internationales, 1976.
- FURET (François), *Le Passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XX^e siècle*, Paris, Robert Laffont/Calmann-Lévy, 1995.
- GALLO (Max), *Histoire de l'Espagne franquiste*, Paris, Laffont, 1969.
- GANIAGE (Jean), DESCHAMPS (Hubert) et GUITARD (Odette), *L'Afrique*, Paris, Sirey, 1967.
- GEISS (Immanuel) et WENDT (Bend Jurgen), ed, *Deutschland in der Weltpolitik des XIX. und XX. Jahrhunderts*, Düsseldorf, Bertelmanns Universitätsverlag, 1974.
- GOODRICH (Leland M.), *Korea. A Study of US Policy in the United Nations*, New York, Council on Foreign Relations, 1956.
- GREENWOOD (Gordon), ed., *Australia, a Social and Political History*, London, Melbourne, Angus and Robertson, 1955, nouvelle éd., 1969.
- GRIMAL (Henri), *La Décolonisation de 1919 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 1985.
- GROSSER (Alfred), *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les États-Unis depuis la guerre*, Paris, Fayard.
- GUILLEN (Pierre), *La Question allemande (1945-1995)*, Paris, Imprimerie nationale, 1996.
- HEFFER (Jean), *Les États-Unis et le Pacifique. Histoire d'une frontière*, Paris, Albin Michel, 1995.
- HERMET (Guy), *L'Espagne au XX^e siècle*, Paris, PUF, 1992.
- HILDEBRAND (Klaus), *German Foreign Policy from Bismarck to Adenauer*, Londres, Routledge, 1989.
- HILLGRUBER (A.), *Deutschlands Grossmacht - und Weltpolitik im XIX. und XX. Jahrhundert*, Düsseldorf, 1969.
- HOLLAND (Robert), *The Pursuit of Greatness 1900-1970. Britain and the World Role*, Londres, Routledge, 1992.
- HYAMSON (Albert M.), *Palestine under the Mandate, 1920-1948*, London, Methuen and C^{ie}, 1950.
- INSTITUT CHARLES DE GAULLE, *De Gaulle en son siècle*, Paris, Plon/Documentation française, 6 vol., 1992. (Cf. surtout t. IV, *La sécurité et l'indépendance de la France* ; t. V, *L'Europe* ; t. VI, *Liberté et dignité des peuples*.)

- JACOBSEN (Hans-Adolf), ed., *Misstrauische Nachbarn, Deutsche Ostpolitik 1919-1970. Dokumentation und Analyse*, Düsseldorf, Droste, 1970.
- JAMES (David H.), *Rise and Fall of the Japanese Empire*, London, Allen and Unwin, 1951.
- JOYAUX (François), *La Politique extérieure du Japon*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993.
- KESSLER (Marie-Christine), *La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- KREYEN BRUEK (Philip G.) and SPERL (Stefan), ed., *The Kurds*, Londres, Routledge, 1991.
- LAQUEUR (Walter), *Russia and Germany. A Century of Conflict*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1965.
- LACOUTURE (Jean), *De Gaulle*, t. 1, *Le Rebelle, 1890-1944*, t. 2, *Le Politique, 1944-1958*, t. 3, *Le Souverain, 1958-1969*, Paris, Seuil, 1984-1986, rééd., 1990.
- LEQUILLER (Jean), *Le Japon*, Paris, Sirey, 1966.
- LESOURD (Jean-Alain), *L'Union sud-africaine*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1951.
- LHOMEL (Édith) et SCHREIBER (Thomas), sous la dir. de, *L'Europe centrale et orientale*, Paris, Les études de la Documentation française, 1999.
- LONGRIGG (Stephen Hemsley) et STOAKGS (Franck), *Irak*, New York, Praeger, 1958.
- MANN (James), *About Face. A History of America's Curious Relationship With China, From Nixon to Clinton*, New York, Vintage Books, 1998.
- MARLOWE (John), *A History of Modern Egypt and Anglo-Egyptian Relations 1800-1953*, New York, Praeger, 1954.
- MARTIN (Denis) et YANNOPOULOS (Tatiana), *L'Afrique noire*, Paris, Guides de recherche, 1973.
- MARX (Roland), *La Grande-Bretagne et le monde au XX^e siècle*, Paris, Masson, 1986.
- MORALEZ LESCANO (Victor), « Les relations de l'Espagne avec ses voisins », *Relations internationales* n° 37, printemps 1984, p. 141-147.
- MOREAU DEFARGES (Philippe), *Relations internationales*, Paris, Seuil, coll. « Points », 2 vol., 1997.
- NICAULT (Catherine) sous la dir. de, *Jérusalem, 1850-1948*, Paris, Autrement, 2000.
- NOUAILHAT (Yves-Henri), *Les États-Unis et le monde au XX^e siècle*, Paris, Armand Colin, 1997.
- OVED (Georges), *La Gauche française et le nationalisme marocain 1905-1955*, Paris, L'Harmattan, 2 vol., 1984.
- PIN (Jean-Louis), *L'Ouverture économique de la Chine (1978-1999). Au profit de qui ?*, Paris, Les études de la Documentation française, 1999.

- POIDEVIN (Raymond), *L'Allemagne et le monde au XX^e siècle*, Paris, Masson, 1983.
- POIDEVIN (Raymond) et SCHIRMAN (Sylvain), *Histoire de l'Allemagne*, Paris, Hatier, 1995.
- POLIAKOV (Léon), *Les Totalitarismes au XX^e siècle*, Paris, Fayard, 1987.
- PRATT (Julius W.), *A History of US Foreign Policy*, New York, Prentice Hall, 2^e éd., 1965.
- RAPPAPORT (Armin), *A History of American Diplomacy*, New York, Macmillan, 1975.
- REISCHAUER (Edwin O.), *The United States and Japon*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1950.
- RENOUVIN (Pierre), *Histoire des relations internationales, les crises du XX^e siècle*, Paris, Hachette, 2 vol., 1957-1958 : t. VII, *De 1914 à 1929* ; t. VIII, *De 1929 à 1945*, rééd., 1994.
- REUTER (Paul) et COMBACAU (Jean), *Institutions et relations internationales*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1980.
- RICHARDSON (Paul T.), *Britain, Europe and the Modern World, 1916-1968*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1970.
- ROLLET (Henri), *La Pologne au XX^e siècle*, Paris, A. Pedone, 1985.
- ROUSSEL (Eric), *Jean Monnet, 1888-1979*, Paris, Fayard, 1996.
- ROWLAND (John), *A History of Sino-Indian Relations, Hostile co-existence*, Princeton NJ, D. Van Nostrand, 1967.
- SCHOR (Ralph), *Histoire de l'immigration en France, de la fin du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996.
- SERRA (Enrico), *La diplomazia italiana*, Milano, Franco Angeli, 1984.
- SETON-WILLIAMS (W.V.), *Britain and the Arab States : a Survey of Anglo-Arab Relations, 1920-1948*, London, Luzac, 1948.
- SNEJDAREK (Anton) et MAZUROWA (Casimira), *La Nouvelle Europe centrale (1939 à nos jours)*, Paris, Imprimerie nationale, coll. « Notre Siècle », 1985.
- SOUTOU (Georges-Henri), *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996.
- TEMIME (Émile), BRODER (Albert) et CHASTAGNARET (Gérard), *Histoire de l'Espagne contemporaine*, Paris, Aubier-Montaigne, 1979.
- TER MINASSIAN (Taline), *Colporteurs du Komintern. L'Union soviétique et les minorités au Moyen-Orient*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- THANASSECOS (Luc), *Chronologie des relations internationales, 1914-1971. Exposés thématiques*, Paris-La Haye, Mouton, 1972.
- TYLER (Patrick), *A Great Wall. Six Presidents and China. An Investigative History*, New York, A Century Foundation Book, 1999.
- VAISSE (Maurice), MELANDRI (Pierre) et BOZO (Frédéric), sous la dir. de, *La France et l'OTAN, 1949-1996*, Bruxelles, Complexe, 1996.

- VIGEZZI (Brunello), *Politica estera e opinione pubblica in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Milan, Jaca, 1991.
- VLEKKE (B.H.M.), *Nusantara, a History of the East Indian Archipelago*, La Haye et Bandoeng, W. van Hoeve, 3^e éd., 1977.
- WAITES (Neville), ed., *Troubled Neighbours, Franco-British Relations in the Twentieth Century*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1971.
- WITHOL DE WENDEN (Catherine) et DE TINGUY (Anne), *L'Europe et toutes ses migrations*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- ZORGBIBE (Charles), *Histoire des relations internationales*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 4 vol., 1994-1995.

III. Période 1945-1985

- ABEL (Elie), *The Missile Crisis*, Philadelphia, Lippincott, 1969; 1^{re} éd., trad. en français, Paris, Arthaud, 1966.
- ALTHERR (Marco) « Les origines de la guerre froide : un essai d'historiographie », *Relations internationales*, n° 9, printemps 1977.
- BARRY (Michael), *Le Royaume de l'insolence. La Résistance afghane du Grand Moghol à l'invasion soviétique*, Paris, Flammarion, 1984.
- BARTOSEK (Karel), *Les Aveux des archives. Prague-Paris-Prague, 1948-1968*, Paris, Seuil, 1996.
- BATTESTI (Louis-Marc), *L'Immigration de la main-d'œuvre étrangère et la Communauté économique européenne*, Paris, Service de Lille III, 2 vol., 1972.
- BEAUFRE (Général), *L'Expédition de Suez*, Paris, Grasset, 1967.
- BÉDARIDA (François) et RIOUX (Jean-Pierre), éd., *Pierre Mendès France et le mendésisme*, Paris, Fayard, 1985.
- BIANCO (Alain), *La Révolution culturelle en Chine*, Paris, PUF, 1976.
- BOSSUAT (Gérard), *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2 vol., 1992.
- BOZO (Frédéric), *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson, 1991.
- BRUNDU OLLA (Paola), éd., *Yalta, un mito che resiste*, Roma, Ateneo, 1988.
- BRUNDU OLLA (Paola), *L'Anello marnante. Il problema della Spagna franquista e l'organizzazzione della difesa occidentale (1947-1950)*, Università degli studi di Sassari, Sassari, 1990.
- CALVERT (Peter), *The Foreign Policy of the New States*, New York, San Martin's press, 1986.
- CALVOCORESSI (Peter), *World Politics since 1945*, London, Longmans, 1968.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (Hélène), *La Politique soviétique au Moyen-Orient, 1955-1975*, Paris, FNPS, 1975.

- CARRÈRE D'ENCAUSSE (Hélène), *La Déstalinisation commence*, Bruxelles, Complexe, 1984.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (Hélène), *Ni paix ni guerre*, Paris, Flammarion, 1986, nouvelle éd. 1987.
- CATROUX (Général), *J'ai vu tomber le Rideau de fer, Moscou 1945-1948*, Paris, Hachette, 1952.
- CHARLOT (Monica), *L'Angleterre 1945-1980. Le temps des incertitudes*, Paris, Imprimerie Nationale, coll. « Notre Siècle », 1981.
- COHEN (Bernard C.), *The Political Process and Foreign Policy. The Making of the Japanese Settlement*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- COHEN (Samy) sous la dir. de, *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998.
- COLARD (Daniel), *Les Relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 8^e éd., 1999.
- COLLIARD (Claude-Albert), éd., *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Domat-Montchrestien, 2^e éd., 1960, 2^e vol., pour la période 1950-1956 sous le titre *Actualité internationale et diplomatique*, Paris, 1957.
- COLOMBE (Marcel), *L'Orient arabe et les grandes puissances de la fin de la Seconde Guerre mondiale à la première conférence des États non engagés (1945-1961)*, 1972 publié sous le titre *Moyen-Orient arabe et non engagement*, Paris, Publications orientalistes de France, 2 vol., 1973.
- CORTADA (James W.), *US Foreign Policy in the Caribbean, Cuba and Central America*, New York, Praeger, 1985.
- COUTEAU-BÉGARIE (Hervé), *Géostratégie de l'Atlantique-Sud*, Paris, PUF, 1985.
- COUTEAU-BÉGARIE (Hervé), *Géostratégie du Pacifique*, Paris, Économica, 1987.
- DAVIES (Joseph E.), *Mission à Moscou* (trad. de l'anglais), Montréal, L'Arbre, 1944.
- DE CARMOY (Guy), *Les Politiques étrangères de la France, 1944-1966*, Paris, La Table Ronde, 1967.
- DECREAENE (Philippe), *Vieille Afrique, jeunes nations. Le continent noir au seuil de la troisième décennie des indépendances*, Paris, PUF, 1982.
- DEUTSCHER (Isaac), *Stalin : a Political Biography*, New York, Oxford University Press, 1949.
- DEVILLERS (Philippe), *Histoire du Viêtnam de 1940 à 1952*, Paris, Seuil, 3^e éd., 1952.
- DEVILLERS (Philippe) et LACOUTURE (Jean), *La Fin d'une guerre. Indochine 1954*, Paris, Seuil, 1960.
- DIEBOLD (William), *The Schuman plan. A Study in Economic Coopération, 1950-1959*, New York, Praeger, 1959 (pour le Council on Foreign Relations).
- DISCHLER (Ludwig), *Das Saarland 1945-1956*. Hamburg, 2 vol., 1956, (avec de nombreux documents).

- N (Frederick S.) et al., *Peace-making and the Settlement with Japon*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- OSELLE (Jean-Baptiste) et MEYRIAT (Jean), éd., *Les Nouveaux États dans les relations internationales*, Paris, Armand Colin/Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n° 121, 1962.
- OSELLE (Jean-Baptiste) et MEYRIAT (Jean), éd., *La Communauté internationale face aux jeunes États*, Paris, Armand Colin/Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n° 126, 1964.
- OSELLE (Jean-Baptiste), *Le Conflit de Trieste, 1943-1954*, Bruxelles, Institut de sociologie de l'ULB, 1966.
- OSELLE (Jean-Baptiste), *Le Monde déchiré 1945-1970*, Paris, éditions Riche-
eu, 2 vol., 1970.
- HEIN (Léon D.), *Britain, Uneasy Ally*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.
- MAN (Walter), *The First Ten Years : A Diplomatie History of Israel*, New York, Simon and Schuster, 1958.
- BERNARD (Bernard), *Indochine 1946-1962. Chronique d'une guerre révolutionnaire*, Paris, Robert Laffont, 1962.
- MAJALLAH (Samaan Boutros), *Le Groupe afro-asiatique dans le cadre des Nations unies*, Genève, Droz, 1963.
- MEY (Robert A.), *The Occupation of Japon. Second Phase*, New York, Macmillan, 1950 (Publication de l'Institute of Pacific Relations).
- HERBERT (Herbert), *Contest over Japon*, New York, W.W. Norton, 1967.
- FRANÇOIS (François), *Chine-URSS. De l'alliance au conflit, 1950-1977*, Paris, Seuil, 1978.
- RUSSEL (Russel H.), *The Diplomacy of South-East Asia, 1945-1958*, New York, Harper, 1958.
- HERMAN (Herman), *Dulles over Suez. The Theory and Practice of his Diplomacy*, London, Heinemann, 1964.
- PIERRE (Pierre), *La Rentrée en scène du Japon. La politique japonaise face aux États-Unis depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1972.
- ANDRÉ (André), *Un seul lit pour deux revêts. Histoire de la « Détente » 1962-1981*, Paris, Fayard, 1981.
- ANDRÉ (André), *L'un sans l'autre*, Paris, Fayard, 1991.
- PASCAL (Pascal), *Le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe de Jean Monnet*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1974.
- CONSTANTIN (Constantin), *The War We Lost*, New York, Viking, 1948.
- JACQUES (Jacques), *La Sarre 1945-1955*, Bruxelles, Institut de sociologie olvay, 1959.
- JACQUES (Jacques), *Guerres, révolutions, Croix-Rouge*, Genève, Institut d'histoire de hautes études internationales, 1976.
- JACQUES (Jacques), *La Paix dangereuse*, Neuchâtel, La Baconnière, 1986.

- FRIEND (Julius W.), *The Linchpin. Franco-German Relations, 1950-1990*, Londres, Praeger-Greenwood, 1991.
- FRUTERS (Gérard M.), *Outer Mongolia and its International Position*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1949.
- FRITSCH-BOURNAZEL (Renata), *L'Union soviétique et les Allemagnes*, Paris, FNSP, 1979.
- GENTON (Bernard), *Les Alliés et la culture. Berlin, 1945-1949*, Paris, PUF, 1998.
- GERBET (Pierre), GHEBALI (Victor-Yves) et MOUTON (Marie-Renée), *Société des Nations et Organisation des Nations unies*, Paris, éditions Richelieu, 1973.
- GERBET (Pierre), *La Construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale, coll. « Notre Siècle », 1983.
- GIRAULT (René) et FRANCK (Robert), sous la dir. de, *La Puissance française en question, 1945-1949*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1988.
- GOODRICH (Leland M.), *The United Nations*, London, Stevens and sons, 1960.
- GRAPIN (Jacqueline) et PINATEL (Jean-Bernard), *La Guerre civile mondiale*, Paris, Calmann-Lévy, 1973.
- GREENWOOD (Gordon), HARPER (Norman), *Australia in World Affairs (1961-1965)*, 1968.
- GREWE (Wilhelm), *Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart, 1960.
- GROSSER (Alfred), éd., *Les Politiques extérieures européennes dans la crise*, Paris, FNSP, 1976.
- GROSSER (Alfred), *Affaires extérieures, la politique de la France, 1944-1984*, Paris, Flammarion, 1984.
- GROSSER (Albert), *L'Allemagne en Occident. La République fédérale 40 ans après*, Paris, Fayard, 1986.
- HAUNER (Milan), *The Soviet War in Afghanistan. Patterns of Russian Imperialism*, University Press of America, 1991.
- HIPPOLYTE (Mirlande), *Les États du groupe de Brazzaville aux Nations unies*, Paris, Jean Touzot, 1970.
- HULDT (B.), *Sweden, the United Nations and Decolonization*, Lund, Esselte Studium, 1974.
- JAMES (Harold) et SHEIL-SMALL (Denis), *The Undeclared War, The Story of the Indonesian Confrontation, 1962-1966*, London, Cooper, 1971.
- JOYAUX (François), *La Chine et le règlement du premier conflit d'Indochine*, Genève, 1954, Paris, Publications de la Sorbonne, 1979.
- JOYAUX (François), *La Nouvelle Question d'Extrême-Orient*, t I, *L'Ère de la guerre froide (1945-1959)*, t. II, *L'Ère du conflit sino-soviétique. 1959-1978*, Paris, Payot, 1985 et 1988.
- JOYAUX (François), *La Tentation impériale. Politique extérieure de la Chine depuis 1949*, Paris, Imprimerie nationale, 1994.
- KAHIN (George McT.), *Nationalism und Revolution in Indonésie*, New York, Cornell, University press, 1952.

- KASPI (André), *Kennedy : les 1 000 jours d'un président*, Paris, Armand Colin, 1993.
- KENNAN (George), *Le Mirage nucléaire. Les relations américano-soviétiques à l'âge de l'atome*, Paris, La Découverte, 1984.
- KERTESZ (Stephan), ed., *East Central Europe and the World : Developments in the post-Stalin Era*, Notre-Dame, University of Notre-Dame Press, 1962.
- KHALIL (Muhhamad), *The Arab States and the Arab League. A Documentary Record*, t. I, *Constitutional Developments*, t. II, *International Affairs*, Beirut, Khayats, 2 vol., 1962.
- KIERNAN (Ben), *Le Génocide au Cambodge, 1975-1979. Race, idéologie et pouvoir*, Paris, Gallimard, 1998.
- KIRK (George), *The Middle East in the War (Survey of International Affairs)*, London, Oxford University Press, 1952.
- KIRK-GEENE (Anthony H.M.), *Crisis and Conflict in Nigeria. A documentary servicebook 1966-1970*, London, Oxford University Press, 2 vol., 1971.
- KISSINGER (Henry), *À la Maison-Blanche, 1968-1973. Les années orageuses*, Paris, Fayard, 6 vol., 1979-1982.
- KLEIN (Jean), *L'Entreprise du désarmement, 1945-1964*, Paris, Cujas, 1964.
- KNAPP (Wilfrid), *A History of War and Peace, 1939-1965*, London, Oxford University Press, 1967.
- KRIEGL (Annie), *Le Système communiste mondial*, Paris, PUF, 1984.
- KRIEGL (Annie) et COURTOIS (Stéphane), *Eugen Fried. Le rang secret du PCF*, Paris, Seuil, 1997.
- LALOY (Jean), *Entre guerres et paix*, Paris, Plon, 1966.
- LALOY (Jean), *Yalta, Hier, aujourd'hui, demain*, Paris, Robert Laffont, 1988.
- LAQUEUR (Walter), *The Road to War 1967. The Origins of the Arab-Israel Conflict*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1968.
- LACQUEUR (Walter L.), *The Soviet Union and the Middle East 1958-1968*, London, Routledge and Kegan, 1969.
- LAQUEUR (Walter), *Europe Since Hitler*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1970.
- LAQUEUR (Walter L.), *La Vraie Guerre du Kippour* (trad. de l'anglais), Paris, Calmann-Lévy, 1974.
- LAUTERPACH (E.), ed., *The Suez Canal Settlement. A Selection of Documents. October 1956-March 1959*, London, Stevens, 1960.
- LAVIGNE (Marie), éd., *Stratégies des pays socialistes dans l'échange international*, Paris, Économica, 1980.
- LE ROY (F.), *Les Relations internationales depuis 1945*. Cours professé à l'Institut d'études politiques de Paris, Paris, publié plusieurs fois entre 1951 et 1965.
- LEFEBER (Walter), *America, Russia and the Cold War 1945-1966*, New York, J. Willey, 1967.
- LEFEBVRE (Denis), *Guy Mollet, le mal-aimé*, Paris, Plon, 1992.

- LEFEVER (Ernest W.), *Crisis in the Congo, a UN Force in Action*, London, Allen and Unwin, 1965.
- LENCZOWSKI (George), *The Middle East in World Affairs*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1952, 3^e éd., 1962.
- LEVESQUE (Jacques), *L'URSS et la révolution cubaine*, Paris, FNSP, 1976.
- LIPSCHITS (Isaac), *La Politique de la France au Levant*, Amsterdam, Keesing, 1963.
- LONGRIGG (Stephen Hemsley), *Syria and Lebanon under French Mandate*, London, Oxford University Press, 1958.
- MADELIN (Henri), *Pétrole et politique en Méditerranée occidentale*, Paris, Armand Colin / Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques, n° 188, 1973.
- MARCHAL (Jean) et LECAILLON (Jacques), *Le Système monétaire international*, Paris, Cujas, 8^e éd., 1984.
- MARSEILLE (Jacques), *Empire colonial et capitalistes français. Histoire d'un divorce*, Paris, Albin Michel, 1984.
- MARTIN (Edwin M.), *The Allied Occupation of Japon*, New York, Macmillan, 1948.
- MÉLANDRI (Pierre), *Les États-Unis et le « défi » européen 1955-1958*, Paris, PUF/Publications de la Sorbonne, 1975.
- MÉLANDRI (Pierre), *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe : 1945-1954*, Paris, thèse de doctorat d'État, 1976, rééd., Paris, A. Pedone, 1980.
- MÉLANDRI (Pierre), *L'Alliance atlantique*, Paris, 1984.
- MÉNUDIER (Henri), *L'Allemagne selon Willy Brandt*, Paris, Stock, 1976.
- MIKDASHI (Zuhayr), *The Community of Oil Exporting Countries*, London, Allen and Unwin, 1972.
- MIKOLAJCZYK (Stanislaw), *Le Viol de la Pologne* (trad. du polonais), Paris, Plon, 1949.
- MILZA (Pierre), *Le Nouveau Désordre mondial*, Paris, Flammarion, 1982.
- MILZA (Pierre), *Les Relations internationales, 1945-1973*, Paris, Hachette, 1996.
- MILWARD (Alan S.), *The Reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, London, Routledge, 1984.
- MISCAMBLE (Wilson D.), *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy 1947-1950*, Princeton, University Press, 1992.
- MOLNAR (Mikiös), *Victoire d'une défaite, Budapest 1956*, Paris, Fayard, 1968.
- MORRIS (D.S.) et HAIGH (R.H.), *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990*, Londres, Routledge, 1992.
- MOSELY (Philip E.), « Dismemberment of Germany », *Foreign Affairs*, April 1950.
- MOSELY (Philip E.), « The Occupation of Germany. New Light on how the Zones were Drawn », *Foreign Affairs*, July 1950.

- NOUAILHAT (Yves-Henri), *Le Québec de 1944 à nos jours. Un destin incertain*, Paris, Imprimerie Nationale, 1992.
- NOUSCHI (André), *Luttes pétrolières au Proche-Orient*, Paris, Flammarion, 1970.
- NOUSCHI (André), *Pétrole et relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1999.
- PANNIKAR (K.M.), *India and the Indian Ocean*, New York, Macmillan, 1945.
- PELT (Adrian), *Libyan Independence and the United Nations, a Case of Planned Decolonization*, New Haven, Yale University Press, 1970.
- PIERRE (Andrew J.), ed., *Third World Instability, Central America as a European-American issue*, New York, Council on Foreign Relations, 1985.
- RABINOWICZ (Oskar K.), *Fifty Years of Zionism. A Historical Analysis of Dr Weizman's « Trial and Error »*, London, 2^e éd.
- RANDLE (Robert F.), *Geneva 1954. The Settlement of the Indochinese War*, Princeton, Princeton University Press, 1969.
- RENNER (Hans), *History of Czechoslovakia since 1945*, London, Routledge, 1969.
- REY (Marie-Pierre), *La Tentative du rapprochement France et URSS à l'heure de la détente 1964-1979*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1991.
- RICHER (Philippe), *L'Asie du Sud-Est, Indépendance et communisme*, Paris, Imprimerie Nationale, coll. « Notre Siècle », 1981.
- RICHER (Philippe), *La Chine et le Tiers Monde (1949-1969)*, Paris, Payot, 1971.
- RPKA (Hubert), *Le Coup de Prague*, Paris, Plon, 1949.
- ROBERTSON (Charles L.), *International Politics since World War II. A Short History*, New York, J. Willey, 1966.
- ROGERS (William D.), *The Twilight Struggle. The Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America*, New York, Random House, 1967.
- RONDOT (Pierre), *Destin du Proche-Orient*, Paris, Centurion, 1959.
- RUSCIO (Alain), *La Guerre française d'Indochine*, Bruxelles, Complexe, 1992.
- SEGEV (Tom), *Les Premiers Israéliens*, Paris, Calmann-Lévy, 1998.
- SEGEV (Tom), *C'était en Palestine au temps des coquelicots*, Paris, Liana Lévi, 2000.
- SÉMIDÉI (Manuela), *Les États-Unis et la révolution cubaine*, Paris, Armand Colin/Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n° 166, 1968.
- SETON-WATSON (Hugh), *The East European Revolution*, New York, Praeger, 1951.
- SETON-WATSON (Hugh), *Neither War nor Peace*, New York, Praeger, 1960.
- SHENG (Ying-hsiang), *Idylle sino-cubaine, brouille sino-soviétique*, Paris, Armand Colin, 1973.
- SMITH (Steve), SMITH (Michael) et WHITE (Brian), ed., *British Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1988.
- SOWDEN (John Kenneth), *The German Question 1945-1973*, Bradford, University Press, 1975.

- SPENCER (William), *Political Evolution in the Middle East*, Philadelphia, Lippincott, 1962.
- STEIN (Arthur), *India and the Soviet Union. The Nehru Era*, Chicago, University Press, 1969.
- STOURZH (Gerald), *Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955. Österreichs Weg zur Neutralität*, Graz, Verlag Syria, 2^e éd., 1980.
- SYMONDS (Richard), *The Making of Pakistan*, London, Faber, 1950.
- TAPIA (Claude), *Colloques et sociétés*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1980.
- TATU (Michel), *Eux et nous. Les relations Est-Ouest entre deux détente*, Paris, Fayard, 1985.
- THOMAS (Hugh), *The Suez Affair*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1967, 2^e éd., 1970.
- THOMSON (W. Scott), *Ghana's Foreign Policy 1957-1966*, Princeton, Princeton University Press, 1969.
- TOSCANO (Mario), *Guerra diplomatica en Estremo Oriente*, t. II, sd, Einaudi.
- ULAM (Adam B.), *Titoism and the Kominform*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1952.
- VAÏSSE (Maurice), *Les Relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 5^e éd., 1996.
- VAÏSSE (Maurice), *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle, 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998.
- VICTOR (Jean-Christophe), *La Cité des murmures. L'enjeu afghan*, Paris, Lattès, 1983.
- WHITE (Brian), *Britain, Detente and changing East-West Relations*, Londres, Routledge, 1992.
- WOOD (Bryce), *The Making of the Good Neighbor Policy*, New York, Colombia University Press, 1961.
- ZORGBIBE (Charles), *La Construction politique de l'Europe, 1946-1976*, Paris, PUF, 1978.

IV. Période de 1985 à nos jours

- ADDA (Jacques), *La Mondialisation de l'économie*, t. II, *Problèmes*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », nouvelle éd., 1998.
- ARTAUD (Denise), *Les États-Unis et leur arrière-cour*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1995.
- BADIE (Bertrand), *La Fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
- BADIE (Bertrand), *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.

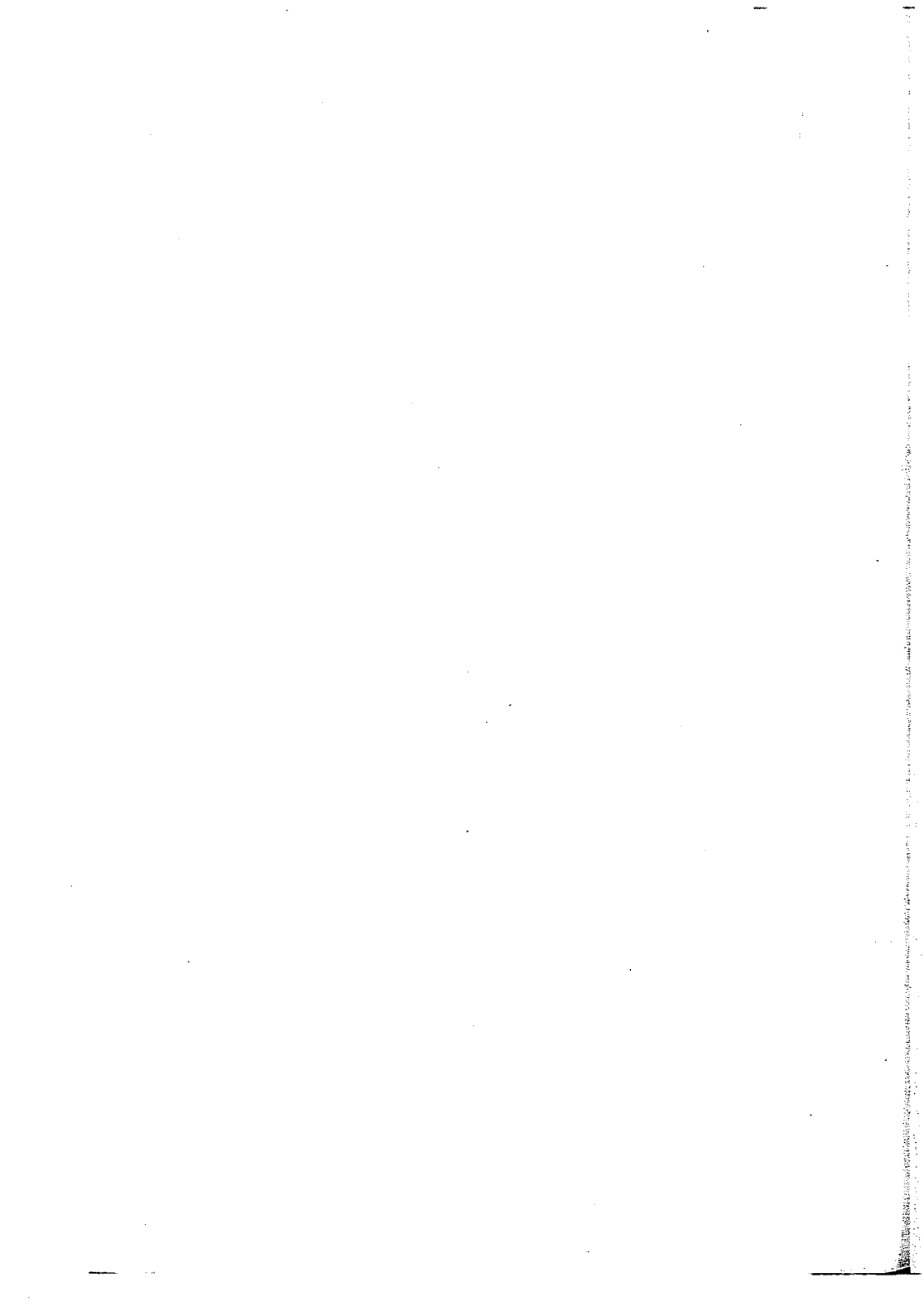
- BALANCIE (Jean-Marc) et LA GRANGE (Arnaud de), sous la dir. de, *Mondes rebelles. Guerres civiles et violences politiques*, Paris, Michalon, 1999.
- BALMOND (Louis) et BOURRINET (Jacques), *Les Relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995.
- BARENBOOM (Alain) et ZYLBERSTEIN (Jean-Claude), éd., *Traité de Maastricht. Mode d'emploi* (suivi du *Traité de Rome*), Paris, 10-18, 1992.
- BARKEY (Henri J.), FULLER (Graham E.), *Turkey's Kurdish Question*, Lanham-Boulder-New York-Oxford, Rowman & Littlefield, 1998.
- BAYART (Jean-François), *L'Illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.
- BERNSTEIN (Richard) et MUNRO (Ross H.), *Chine-États-Unis : danger*, Paris, Bleu de Chine, 1998.
- BERTON-HOGGE (Roberte) et CROSNIER (Marie-Agnès), sous la dir. de, *Les Pays de la CEI*, Paris, Les études de la Documentation française, 1999.
- BERTRAND (Maurice), *L'ONU*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1995.
- BLIN (Louis), *Le Pétrole du Golfe. Guerre et paix au Moyen-Orient*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1996.
- BONIFACE (Pascal), sous la dir. de, *L'Année stratégique 2000. Analyse des enjeux stratégiques, démographiques et économiques*, Paris, Michalon, 1999.
- BOTIVEAU (Bernard), *L'État palestinien*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- BOUISSOU (Jean-Marie), GIPOULOUX (François) et SEIZELET (Éric), *Japon : le déclin ?*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- BROGLIE (Gabriel de), éd., *Les Crises à l'Est : le sort d'un Empire*, Paris, Fondation Singer-Polignac, 1991.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (Hélène), *La Gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Paris, Fayard, 1990.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (Hélène), *Victorieuse Russie*, Paris, Fayard, 1992.
- CHAUMONT (Charles) et LAFAY (Frédérique), *L'ONU*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997.
- CHRÉTIEN (Jean-Pierre), *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 1995.
- CHRÉTIEN (Jean-Pierre), *Le Défi de l'ethnisme. Rwanda et Burundi, 1990-1996*, Paris, Karthala, 1997.
- COHEN (Elie), *La Tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.
- COMMENTAIRE; « L'Avenir de l'Europe », revue trimestrielle publiée par Plon, n° 85, printemps 1999.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, *L'Élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, Paris, La Documentation française, 1999.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces. Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne*, Paris, La Documentation française, 1999.
- DELPECH (Thérèse), *L'Héritage nucléaire*, Bruxelles, Complexe, 1997.

- DELPECH (Thérèse), *De la guerre parfaite*, Paris, Flammarion, 1998.
- DIAMANTI (Ilvo), DIECKHOFF (Alain), LAZAR (Marc), MUSIEDLAK (Didier), *L'Italie, une nation en suspens*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- DIECKHOFF (Alain), *Belgique. La force de la désunion*, Bruxelles, Complexe, 1996.
- DIECKHOFF (Alain), *Israéliens et Palestiniens. L'épreuve de la paix*, Paris, Aubier, 1996.
- DOLLFUS (Olivier), *La Mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- DOMENACH (Jean-Luc), *Chine : l'archipel oublié*, Paris, Fayard, 1992.
- DOMENACH (Jean-Luc), *L'Asie en danger*, Paris, Fayard, 1998.
- DOUTRIAUX (Yves) et LEQUESNE (Christian), *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1998.
- DUMOND (Jean-Michel) et SETTON (Philippe), *La Politique étrangère et de sécurité commune*, Paris, La Documentation française, 1999.
- EL SAYEGH (Sélim), *La Crise du Golfe. De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1993.
- ENCEL (Frédéric), *Géopolitique de Jérusalem*, Paris, Flammarion, 1998.
- ENCEL (Frédéric), *Le Moyen-Orient entre guerre et paix. Une géopolitique du Golan*, Paris, Flammarion, 1999.
- FERON (Bernard), *Yougoslavie. Histoire d'un conflit*, Paris, Le Monde éditions/Marabout, 1996.
- GLASER (Emmanuel), *Le Nouvel ordre international*, Paris, Hachette/Flammarion, 1998.
- GNESOTTO (Nicole), *La Puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- GODEMENT (François), sous la dir. de, *Chine, Japon, ASEAN. Compétition stratégique ou coopération ?*, Paris, Les études de la Documentation française, 1999.
- GOOTENBERG (Paul), ed., *Cocaine. Global Histories*, London and New York, Routledge, 1999.
- GORBATCHEV (Mikhaïl), *Perestroïka. Vues sur notre pays et le monde* (trad. du russe), Paris, Flammarion, 1989.
- GOUNIN (Yves) et VIVIER-LIRIMONT (Sébastien), *La Crise asiatique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1999.
- GREMION (Pierre), *Intelligence de l'anticommunisme*, Paris, Fayard, 1995.
- GROSSER (Alfred), *Les Identités difficiles*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.
- GUELTON (Frédéric), *La Guerre américaine du Golfe. Guerre et puissance à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Presses universitaires de Lyon, 1996.
- HALM (Heinz), *Le Chiïsme*, Paris, PUF, 1995.
- HEBERT (Jean-Paul) et NARDON (Laurence), *Concentration des industries d'armement américaines : modèle ou menace ?*, Paris, EHESS/CIRPES, 1999.
- HERVOUET (Gérard), sous la dir. de, *Asie - Pacifique. Les nouveaux espaces de coopération et de conflits*, Québec, Presses de l'université Laval, 1991.

- HUNTINGTON (Samuel P.), *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1998.
- JCEI (Bernard T.K.), ed., *From Pacific Region toward Pacific Community*, Taïpei, Tam Kang University, 1989.
- JOYAUX (François), *La Politique extérieure de la Chine populaire*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993.
- JOYAUX (François), *L'Association des nations du Sud-Est asiatique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997.
- KASPI (André), *Les États-Unis d'aujourd'hui*, Paris, Plon, 1999.
- KISSINGER (Henry), *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996.
- KOPP (Pierre), *L'Économie de la drogue*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 1997.
- LAIDI (Zaki), *Un monde privé de sens*, Paris, Fayard, 1994.
- LAIDI (Zaki), sous la dir. de, *Le Temps mondial*, Bruxelles, Complexe, 1997.
- LAQUEUR (Walter), *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, New York, Oxford University Press, 1999.
- LAURENS (Henry), *Le Grand Jeu. Orient arabe et rivalités internationales*, Paris, Armand Colin, 1991.
- LEVEAU (Rémy), sous la dir. de, *L'Algérie dans la guerre*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- LONGUET-MARX (Frédérique), sous la dir. de, « Caucase. Axes anciens, nouveaux enjeux » in *Nouveaux Mondes*, Centre de recherches entreprises et sociétés, n° 8, été 1998.
- LOYAT (Jacques) et PETIT (Yves), *La Politique agricole commune*, Paris, La Documentation française, 1999.
- MANSOUR (Camille), *Israël et les États-Unis ou les fondements d'une doctrine stratégique*, Paris, Armand Colin, 1995.
- MÉLANDRI (Pierre), *Reagan. Une biographie totale*, Paris, Robert Laffont, 1988.
- MILWARD (Alan S.), BRENNAN (George) et ROMERO (Frédéric), *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 1992.
- MINC (Alain), *La Mondialisation heureuse*, Paris, Plon, 1997.
- MINK (Georges) et SZUREK (Jean-Charles), sous la dir. de, *Cet étrange post-communisme. Rupture et transition en Europe centrale et orientale*, Paris, Presses du CNRS, 1992.
- MONTBRIAL (Thierry de), *Mémoires du temps présent*, Paris, Flammarion, 1996.
- MOREAU DEPARGES (Philippe), *Relations internationales*, Paris, Seuil, coll. « Points », 2 vol., 1997.
- MOREAU DEPARGES (Philippe), *Repentance et réconciliation*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- PÉREZ-DÍAZ (Victor), *La Démocratie espagnole vingt ans après*, Bruxelles, Complexe, 1996.
- PEYREFITTE (Alain), *La Tragédie chinoise*, Paris, Fayard, 1990.

- POSTEL-VINAY (Karoline), *Le Japon et la nouvelle Asie*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- POUVOIRS, *Le nouveau Japon* (n° 71, 1994), *La Chine après Deng* (n° 81, 1997), *L'Inde* (n° 90, 1999), Revue trimestrielle publiée par les éditions du Seuil.
- PRUNIER (Gérard), *Rwanda 1959-1996. Histoire d'un génocide*, Paris, Dagomo, 1997.
- QUILES (Paul), BRANA (Pierre) et CAZENEUVE (Bernard), *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, Paris, La Documentation française, 3 tomes, 1998.
- QUINTIN (Odile) et FAVAREL-DAPAS (Brigitte), *L'Europe sociale. Enjeux et réalités*, Paris, La Documentation française, 1999.
- RAILLON (François), *Indonésie. La réinvention d'un archipel*, Paris, La Documentation française, 1999.
- LES RAPPORTS DU SÉNAT, *Le Grand retour de l'Asie centrale*, Commission des Affaires économiques, n° 412, 1997-1998.
- RICHER (Philippe), sous la dir. de, *Crises en Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- ROUX (Michel), *Le Kosovo. Dix clés pour comprendre*, Paris, La Découverte, coll. « Sur le vif », 1999.
- RUPNIK (Jacques), sous la dir. de, *Les Balkans. Paysage après la bataille*, Bruxelles, Complexe, 1996.
- SALAME (Ghassam), sous la dir. de, *Proche-Orient. Les exigences de la paix*, Bruxelles, Complexe, 1994.
- SALAME (Ghassam), *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.
- SMOUTS (Marie-Claude), sous la dir. de, *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Complexe, 1994.
- SMOUTS (Marie-Claude), sous la dir. de, *Les Nouvelles Relations internationales. Politiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- TEYSSIER (François de) et BAUDIER (Gilles), *La Construction de l'Europe*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2000.
- THUAL (François), *Les Conflits identitaires*, Paris, Ellipses, 1995.
- TORRELLI (Maurice), *Le Droit international humanitaire*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1989.
- TOULEMON (Robert), *La Construction européenne*, Paris, Le Livre de poche, nouvelle éd., 1999.
- VAN ACKERE (Patrice), *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995.
- VANER (Semih), AKAGÜL (Deniz), KALEGASI (Bahadin), *La Turquie en mouvement*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- WOLTON (Dominique), *War Game. L'information et la guerre*, Paris, Flammarion, 1991.
- ZARCA (Jean-Claude), *L'OTAN*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997.

- LINS (Max-Jean), *Inde. Un destin démocratique*, Paris, La Documentation française, 1999.
- ZORGBIBE (Charles), *L'Après-guerre froide en Europe*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1993.
- ZORGBIBE (Charles), *Le Droit d'ingérence*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994.



Index

A

Abbas (Ferhat), 191, 269, 338.
Abd el Krim, 117.
Abdallah (de Transjordanie), 44,
107, 110, 111, 121.
Abdallah al Tariki, 336.
Abderraham Bey Azzam *Voir*
Azzam Pacha
Abdullah (cheikh Muhammad),
344.
Abrams (général), 313.
Acheson (Dean), 56, 70, 80, 83,
105, 106, 116, 154, 240.
Adenauer (Konrad), 72-81, 157,
179, 180, 185, 186, 226, 280, 285,
291.
Adula (Cyrille), 264.
Afwerki (Isaias), 521.
Ahmed Maher Pacha, 41.
Aidid (général), 572.
Ailleret (général Charles), 297.
Ala (Hossein), 197.
Albright (Madeleine), 540, 566.
Aldrin (Edwin), 361.
Alfonso (Juan Perez), 336.
Ali Maher Pacha, 117.
Allal el Fassi, 261, 338.
Allen (Charles), 47, 235, 236.
Allende (Salvador), 326.
Ambedkar (B.R.), 123.
Amin (Hafizullah), 402, 403.
Amin Dada (Idi), 521.
Andropov (Youri), 385.
Apithy (Sourou Migan), 257.
Apostol (Ghorghe), 164.

Arafat (Yasser), 321, 352, 545, 551,
585.
Aramburu (président Pedro E.),
216.
Arbatov (Gueorgi), 560.
Arbenz (lieutenant-colonel
Jacobo), 217, 218.
Arbour (Louise), 506.
Arciszewski (Tomasz), 33, 34.
Arevalo (Juan José), 217.
Argenlieu (amiral Thierry d'), 134-
136.
Aristide (Jean-Bertrand), 573.
Armas (lieutenant-colonel Cas-
tillo), 217, 218.
Armstrong (Neil), 361.
Aron (Raymond), 396, 478.
Assad (général Hafez al), 353, 355,
544, 552.
Atcheson (George), 52.
Attlee (Clement), 15, 40, 42, 127,
145.
Aung San (général V.), 127, 128.
Auriol (Vincent), 94, 136, 155.
Ayub Khan (maréchal), 345.
Azikiwe (Nandi), 253, 339, 341.
Aziz (Tarek), 545.
Azzam Pacha, 41, 121.

B

Babrak (Karmal), 402, 403.
Badie (Bertrand), 594.
Baker (James), 434, 545, 560, 563,
564, 565.
Bakr (général), 355.

- Balandier (Georges), 277.
 Ball (George), 239, 240.
 Ballardur (Edouard), 489, 495.
 Balta (Paul), 317.
 Ba-Maw, 128.
 Banda (Hastings), 255.
 Bao Dai (empereur), 134, 136, 137,
 176, 177, 309.
 Barak (Ehoud), 551, 585.
 Barber (Anthony), 367.
 Barber (Benjamin), 590.
 Barshefsky (Charlene), 567.
 Baruch (Bernard), 16.
 Barzani (général Ahmed), 355.
 Basdevant (Jean), 194.
 Bassaïev (Chamil), 442.
 Batista (colonel Fulgencio), 281,
 232, 235.
 Baudouin (roi des Belges), 262,
 263.
 Beel (Louis), 132.
 Bekkaï (Si), 190, 194.
 Bell (sénateur), 130.
 Belo (M^{gr}), 535.
 Ben Arafa, 189.
 Ben Bella (Ahmed), 191, 192, 193,
 266, 269, 339.
 Ben Gourion (David), 202.
 Ben Laden (Oussama), 588, 600.
 Ben Youssef (Salah), 188.
 Benès (Édouard), 30, 31, 98, 306.
 Berger (Sandy), 566.
 Beria (Lavrenty), 162, 163, 165.
 Berlinguer (Enrico), 386.
 Bernstein (Richard), 455, 456.
 Bevin (Ernest), 20, 42-45, 50, 57,
 59, 68, 70, 82, 84, 116, 119, 120.
 Beynet (général Paul), 39.
 Bhutto (Ali), 345-347.
 Bidault (Georges), 20, 21, 26, 57,
 59, 66, 67, 82, 156, 174, 176, 182,
 271.
 Bierut (Boeslaw), 33, 34, 164.
 Blair (Tony), 509.
 Blum (Léon), 67, 135.
 Bolivar (Simon), 216.
 Bollaërt (Émile), 136.
 Bonsal (Philip), 232.
 Boualem, 269.
 Boukharine (Nikolai), 167.
 Boulganine (maréchal Nicolas),
 164, 165, 177, 178, 180, 181, 203,
 213, 345.
 Boumediene (Houari), 357.
 Bourbon (Juan-Carlos de), 384.
 Bourguiba (Habib), 187, 188, 193,
 319.
 Boutros-Ghali (Boutros), 606.
 Braden (Spiruille), 93.
 Bramuglia, 65, 93.
 Brandt (Willy), 295, 300, 364, 368,
 369, 370, 380.
 Brejnev (Léonid), 308, 384, 385,
 386, 393, 395, 398, 409, 411.
 - Accès au pouvoir, 301, 307.
 - Et le désarmement, 366, 397,
 398.
 - Et l'Afghanistan, 404.
 - Et la Chine, 303.
 - Et la déstalinisation, 301.
 - Et la France, 366.
 - Et la guerre israélo-arabe
 (1967), 357, 358.
 - Et la Pologne, 415.
 - Et la Tchécoslovaquie, 307.
 - Et les États-Unis, 357, 358, 366,
 397.
 - Sa carrière, 300, 301.
 Brentano (Heinrich von), 179.
 Brown (George), 287.
 Brzezinski (Zbigniew), 379, 510.
 Bunche (Ralph), 109, 263.
 Bundy (Mc George), 240.
 Bumham (James), 154.

Burton (loi Helms-Burton), 575.
 Bush (George), 555, 563, 565.
 - Et Clinton, 572.
 - Et l'Amérique latine, 564.
 - Et l'éclatement de l'URSS, 561.
 - Et l'ex-Yougoslavie, 573.
 - Et l'URSS, 558.
 - Et la Chine, 557.
 - Et la guerre du Golfe, 543, 544, 548, 586.
 - Et la réunification allemande, 559.
 - Et la Somalie, 572, 578.
 - Et le GATT, 568.
 - Et le Moyen-Orient, 564.
 - Et Gorbatchev, 559.
 - Sa carrière, 555.
 - Sa défaite électorale, 548, 565, 567.
 Byrnes (James), 20, 21, 50, 54, 56.

C

Caetano (Marcello), 383.
 Callaghan (James), 380.
 Campbell (Ronald), 42.
 Cardona (José Miro), 235.
 Carillo (Santiago), 384.
 Carney (amiral), 208.
 Carnot (Sadi), 599.
 Carrère d'Encausse (Hélène), 408.
 Carter (président Jimmy), 378-380, 389, 391, 396-399, 561, 573, 574.
 Cartier (Raymond), 331.
 Carvahlo (Oteló de), 383.
 Castro (Fidel), 231-238, 242, 321, 326, 355.
 Catroux (général Georges), 57, 189, 191.
 Ceausescu (Nicolae), 302, 393, 414, 418, 558.
 Cedras (général Raoul), 573.
 Challe (général Maurice), 271.

Chamorro (Violetta), 564.
 Chamoun (président Camille), 221, 222.
 Chauvel (Jean), 176.
 Chazli (général), 357.
 Chen Li-fou, 103.
 Chevamadzé (Édouard), 441.
 Chirac (Jacques), 483, 494, 500, 502, 543, 574.
 Chou En-lai, 104, 105, 151, 163, 172, 173, 209, 218, 215, 249, 374, 376.
 Choudhuri, 126.
 Christopher (Warren), 566.
 Churchill (Winston), 5, 6, 18, 19, 33, 39, 40, 49, 67, 73, 80, 117, 128, 174, 175, 178.
 Clark (Wesley), 504.
 Clark Kerr (Archibald), 34.
 Clay (général Lucius), 65.
 Clifford (Clark), 314.
 Clinton (Bill), 555, 565, 566, 576, 577, 580, 581, 585, 586.
 - Et l'ALENA, 571.
 - Et l'élargissement de l'OTAN, 570.
 - Et l'ex-Yougoslavie, 499, 573, 574.
 - Et l'Indonésie, 540.
 - Et la Chine, 453, 454, 456, 575, 582.
 - Et la crise des Grands Lacs, 574.
 - Et la démocratie, 571, 572, 573.
 - Et la diplomatie du négoce, 566, 567, 568, 569, 583.
 - Et la guerre du Golfe, 550, 579.
 - Et la Russie, 581.
 - Et la Somalie, 572.
 - Et le Japon, 453.
 - Et le Moyen-Orient, 551, 580, 584, 585.

- Et les réformes économiques, 567.
 - Et les sanctions, 575.
 - Sa carrière, 566.
 - Son élection, 565.
 - Colombe (Marcel), 322.
 - Connally (Tom), 83.
 - Coty (René), 267, 268.
 - Coudenhove-Kalergi (Richard), 67.
 - Couve de Murville (Maurice), 227, 285, 292.
 - Crozier (Brian), 382.
 - Cunhal (Alvaro), 383, 384.
 - Curzon
 - Ligne, 31, 33.
 - Cyrankiewicz (Joseph), 34, 164, 168.
- D**
- D'Amato (loi D'Amato-Kennedy), 552, 575.
 - Dalaï-Lama, 126, 246, 451, 475.
 - Damaskinos (M^{gr} Dimitrios Papan-dréou), 49.
 - Daoud (Ali Mohammad), 402, 403.
 - Darcy, 113.
 - Dayan (général Moshé), 348.
 - De Klerk (Frederik), 527, 528.
 - Debré (Michel), 267.
 - Defferre (Gaston), 257.
 - Delebecque (Léon), 267.
 - Delors (Jacques), 490.
 - Deng (Xiaoping),
 - Et les événements de Tienanmen, 477, 556.
 - Et les réformes économiques, 447, 449.
 - Derevyanko (général), 52.
 - Diaz Lanz (major), 233.
 - Dillon (Douglas), 192, 240.
 - Dimitrov (Georgy), 29.
 - Djamil Mardam Bey, 39.
 - Domenach (Jean-Luc), 457.
 - Dorman Smith (Reginald), 127.
 - Douglas Home (Alec), 367.
 - Dubcek (Alexandre), 305-308, 415.
 - Duisenberg (Wim), 491.
 - Dulles (John Foster), 150, 154-157, 159, 173-176, 180, 195, 200, 201, 205, 208, 209, 215, 217-219, 221, 222, 224, 227, 235, 236, 281, 328.
 - Duvalier (François), 326.
 - Duvalier (Jean-Claude), 573.
 - Dzerjinski (Félix), 420.
- E**
- Eanes (amiral Ramailho), 384.
 - Eden (Anthony),
 - Et Churchill, 33.
 - Et les Arabes, 37, 200, 203.
 - Et les conférences à trois, 17, 18, 174.
 - Premier Ministre, 178.
 - Effiong (général), 342.
 - Eisenhower (général Dwight D.)
 - Consulté par Kennedy, 240.
 - Doctrine Eisenhower, 204, 222.
 - Et la CED, 155, 156.
 - Et de Gaulle, 280.
 - Et l'affaire de Suez, 203, 204.
 - Et l'Amérique latine, 219, 234.
 - Et l'URSS, 163, 178, 215, 228, 229.
 - Et la Chine, 208, 209.
 - Et le commandement atlantique, 81, 87, 89.
 - Et le Viêtnam, 309.
 - Président des États-Unis, 154, 155, 156, 178, 219, 280, 281.
 - Elizabeth (impératrice), 599.
 - Eltisine (Boris), 428.
 - Accès au pouvoir, 419, 420, 423, 427.
 - Et Gorbatchev, 419, 428.

- Et l'armée, 423.
- Et l'économie de marché, 425, 426, 428.
- Et l'OTAN, 435, 436.
- Et la CEI, 421.
- Et la Chine, 447.
- Et la Tchétchénie, 442.
- Et les États-Unis, 428, 581.
- Le maître absolu de la Russie, 421, 423, 428, 429.
- Ses faiblesses, 421, 429-431, 440.

- Ely (général Paul), 267.
- Emmott (Bill), 460.
- Engels (Friedrich), 387.
- Erhard (Ludwig), 291, 295.
- Eskhol (Levi), 348, 354.

F

- Fabius (Laurent), 381.
- Farouk (roi d'Égypte), 41, 116, 117, 195.
- Farrell (général Eldemiro J.), 92.
- Faure (Edgar), 155, 178, 182, 193.
- Fauzi Kaoukdji (général), 108.
- Fayçal II (roi d'Irak), 198.
- Fierlinger (Zdenek), 31.
- Figueras (José), 218.
- Fischer (Joschka), 502.
- Foccart (Jacques), 341.
- Ford (Gerald), 378, 395.
- Fortmann (Michel), 588.
- Franco (général Francisco), 13-15, 188, 384.
- François-Ferdinand (archiduc), 599.
- François-Poncet (André), 72.
- Fukuyama (Francis), 588.
- Fulbright (J. William), 235.
- Furet (François), 407.

G

- Gaidar (Egor), 426, 430.
- Gaillard (Félix), 267.
- Gaitskell (Hugh), 88.
- Gamassi (général), 358.
- Gambiez (général Fernand), 270.
- Gandhi (Indira), 321, 345, 346, 469.
- Gandhi (Mahatma), 212.
- Gandhi (Rajiv), 469.
- Gasperi (Alcide), 67.
- Gaulle (Charles général de)
 - Et le Moyen-Orient, 39, 222, 350, 351.
 - Et l'Afrique noire, 259-261, 323, 341, 342.
 - Et l'Algérie, 266, 267, 268, 269, 270, 271.
 - Et l'occupation de l'Allemagne, 20.
 - Et l'OTAN, 291-295.
 - Et l'URSS, 228, 229, 295.
 - Et la CED, 155.
 - Et la Chine, 374.
 - Et la conférence de Yalta (1945), 394.
 - Et la crise de Berlin, 226, 228, 229.
 - Et la Grande-Bretagne, 283, 285, 286.
 - Et le désarmement, 363, 364.
 - Et le Marché commun, 281, 284, 285, 286, 289, 302, 367.
 - Et le Québec, 296, 297.
 - Et les États-Unis, 222, 226-229, 241, 259, 280-286, 295-300, 388.
 - Sa démission, 291, 299, 302.
 - Son retour au pouvoir, 266, 268, 279.
- Georges II (roi de Grèce), 49.
- George VI, 124.
- Gerbet (Pierre), 382.

- Gerbrandy (Peter Sjoerds), 131.
 Geroe (Ernö), 169, 170, 171.
 Ghavam-es-Sultaneh, 45, 46, 114.
 Gheorghiu Dej (Gheorghe), 164, 302.
 Gicquiau (Hervé), 412.
 Gierek (Edward), 389, 390, 392.
 Gimenez (général Perez), 216.
 Giscard d'Estaing (Valéry), 335, 389, 395, 396, 487.
 Gizenga (Antoine), 264, 265.
 Glaoui (el), 188, 189.
 Glaspie (April), 543.
 Glemb (cardinal), 391.
 Glubb Pacha (John Bagot dit), 44, 108, 112.
 Gomes (général Francisco da Costa), 383.
 Gomulka (Ladislav), 34, 168, 169, 306, 389, 390.
 Gorbatchev (Mikhaïl), 421, 441.
 - Accès au pouvoir, 385, 410.
 - Et Eltsine, 419, 420, 428.
 - Et l'Afghanistan, 419.
 - Et l'armée, 423.
 - Et la Bulgarie, 415.
 - Et la guerre du Golfe, 543.
 - Et la Pologne, 415.
 - Et la RDA, 417, 559.
 - Et la réunification allemande, 418.
 - Et la Tchécoslovaquie, 415.
 - Et le désarmement, 413, 414.
 - Et les États-Unis, 413, 414, 419, 543, 559, 560.
 - Et les réformes, 408, 410-414, 419, 420, 425, 426, 497.
 - Sa démission, 407, 411, 420, 421, 423, 426.
 Gottmann (Jean), 321.
 Gottwald (Clément), 31, 60, 98, 164.
 Gowon (lieutenant-colonel Yakubu), 340.
 Gretchko (maréchal Andreï Antokhine), 307, 308.
 Gromyko (Andreï), 16, 147, 151, 227, 346, 365, 401.
 Grosz (Károly), 416.
 Grotewohl (Otto), 72, 76, 77.
 Groza (Petru), 27.
 Gruenther (général Alfred M.), 205.
 Grunitzky (président Nicolas), 324.
 Guardia (général), 218.
 Guéhenno (Jean-Marie), 511.
 Guevara (Ernesto Che), 232, 233, 234, 238, 326.
 Gueye (Lamine), 257, 259.
 Guillaume (général Augustin), 188.
 Guiringaud (Louis de), 356.
 Guibenkian (groupe), 113.
 Gusev (Fedor I.), 17.
 Gusmao (Xanana), 535.
- ## H
- Habibie (B. J.), 534, 535.
 Habyarimana (Juvénal), 522, 523.
 Hadj Amin el Hussein, 110.
 Haïlé Sélassié (Negus), 319, 324, 339.
 Hakim, 45.
 Hallstein (Walter), 81.
 Hammarskjöld (Dag), 204, 209, 264.
 Harriman (Averell), 34, 51, 88, 311, 314.
 Harrison (général), 173.
 Hassan II (roi du Maroc), 190, 319, 338, 339.
 Hatoyama (Ichiro), 211.
 Hatta (Mohammed), 132, 133.
 Havel (Vaclav), 417.

(Job), 464.
 (Edward), 367, 380, 382.
 (Andréas), 169, 170.
 (Yves), 39.
 (Louis Helms-Burton), 575.
 (Loy), 221.
 (Édouard), 155.
 (Christian), 227.
 (Théodore), 72.
 (Pacha), 117.
 (to), 466.
 (Minh), 135, 136, 371.
 (Enver), 247, 394.
 (Johannes), 66, 81, 185.
 (Richard), 500, 502,
 5, 574.
 (Erich), 414, 417.
 (J. Edgar), 234.
 (président Herbert), 149.
 (Harry), 34, 138.
 (Arnold), 560.
 (amiral Nicolas), 29.
 (Félix), 194,
 257, 260, 261, 322, 323, 341.
 (Robert), 116.
 (Cordell), 6, 17, 285.
 (Hubert), 208.
 (Samuel), 508, 588.
 (général Patrick), 54.
 (Gustav), 308, 393.
 (roi de Jordanie), 110, 199,
 205, 221, 348, 352, 353, 355.
 (Saddam), 501, 541-550,
 563, 580, 585.

I

(Dolores), 384.
 (Abdul Aziz), 38, 199.
 (Hashim), 44.
 (général), 340.

J

(général Wojciech), 391,
 392, 415.
 (Andrei), 61.
 (Maurice), 69.
 (Mohammed), 122, 124.
 (Vladimir), 428, 429.
 (Todor), 164, 393, 418.
 (Lyndon B.), 244, 291-293,
 310-315, 348, 350, 365, 370, 510.
 (Lionel), 509.
 (général Edmond), 271.
 (maréchal Georgy D.), 215.
 (Louis), 271.
 (maréchal Alphonse), 155,
 187.
 (reine des Pays-Bas), 134.

K

(Laurent-Désiré), 524, 525,
 574.
 (Janos), 169-171, 393, 416.
 (colonel), 528.
 (Fuat), 198.
 (Paul), 523.
 (Lazare), 169.
 (roi du Kasai), 264, 265.
 (Stanislas), 390, 391, 392.
 (Mickey), 567.
 (Eduard), 100.
 (Joseph), 262-265, 323.
 (général Abd el Karim),
 221.
 (Modibo), 260, 319, 339.
 (John), 542.
 (George F.), 56.
 (John F.), 234-241, 243,
 277, 281-286, 290, 291, 297, 310,
 319, 328.
 (loi D'Amato-Kennedy),
 552, 575.

- Kennedy (Robert), 239, 240.
 Kenyatta (Jomo), 253, 254.
 Keohane (Robert), 594.
 Khadafi (colonel), 321, 322, 352, 354, 355.
 Khatami (Mohammad), 552.
 Khomeini (ayatollah), 542, 552.
 Khrouchtchev (Nikita S.)
 - À la mort de Staline, 162.
 - Chute de Khrouchtchev (oct. 1964), 300, 303.
 - Élimination de Malenkov, 164.
 - Et Bandoeng, 319.
 - Et Cuba, 238, 239, 241, 242.
 - Et la conférence de Genève (juillet 1955), 178.
 - Et la crise de Berlin, 225-227, 229.
 - Et la crise de Formose, 223, 224.
 - Et la Hongrie, 171, 172, 219.
 - Et la Pologne, 169.
 - Et la tension avec la Chine, 245-250.
 - Et la Yougoslavie, 164, 165, 306.
 - Et l'affaire d'Irak, 222.
 - Et le pacte de Varsovie, 165.
 - Et le traité d'État autrichien, 177.
 - Et l'échec de la conférence de Paris, 228, 229.
 - Et les deux blocs, 219, 220.
 - Le XX^e congrès du PCUS, 167, 169, 219.
 - Rapport secret sur Staline (1956), 162, 172.
 - Ses prévisions économiques, 360.
 - Voyage aux États-Unis, 227, 228.
 - Voyage en Inde, 213, 345.
 Kiesenger (Kurt), 295.
 King (Mackenzie), 15, 103, 107.
 Kirienko (Sergueï), 430, 431.
 Kirkpatrick (Jeane), 560.
 Kissinger (Henry), 357, 358, 365, 366, 372, 373, 375, 378, 380, 388, 396, 397, 475, 576, 581-583.
 Koenig (général Marie-Pierre), 65.
 Kohl (Helmut), 380, 399.
 - Et la réunification allemande, 418, 489, 559.
 - Et les États-Unis, 559.
 Koniev (maréchal Ivan S.), 166.
 Kossyguine (Alexis), 300, 301, 303, 307, 311, 350, 357.
 Kotelawala (John), 214, 215.
 Kreuz (Egon), 417, 418.
 Krim (Belkacem), 269, 271.
 Kroupskaïa (Nadedja Konstantinovna), 167.
 Kubitschek (Jucelino), 216.
 Ky (général Nguyen Cao), 312, 313, 371.
- ## L
- Lacoste (Robert), 191-193.
 Lagailarde (Pierre), 267.
 Lake (Anthony), 566.
 Lange, 83.
 Laniel (Joseph), 157, 175, 176.
 Lattre de Tassigny (Jean de), 137.
 Le Duc Tho, 372, 373.
 Lebed (Alexandre), 423, 428, 434.
 Leclerc (général Philippe de Hautecloque), 134.
 Lefebvre (D^r), 267.
 Lellouche (Pierre), 496.
 Lénine (Vladimir Oulianov), 98, 99, 167, 249, 387, 407, 409, 413, 420, 426.
 Léopold II (roi des Belges), 261.
 Letourneau (Jean), 137.
 Lewinski (Monica), 582.

- Li Tsoung-yen, 103.
 Lie (Trygve), 12, 13, 83.
 Ligatchev (Egor), 411.
 Lilienthal (David), 16.
 Lin Piao (général), 245, 304, 374.
 Liou Chao-chi, 245, 304, 374.
 Lloyd (lord Selwyn), 227.
 Lon Nol (maréchal), 325, 371, 372.
 Long (Oilvier), 272.
 Lu Han, 103, 134.
 Lumumba (Patrice), 262-264.
 Luns (Joseph), 289.
- M**
- M'Ba (Léon), 323.
 Ma Pou-foung, 103.
 Mac-Mahon
 - Ligne, 250.
 MacArthur (général Douglas),
 50-52, 55, 129, 141-146, 149,
 150.
 MacDuffie, 129.
 Macmillan (Harold), 180, 227, 228,
 241, 283, 285.
 Mahathir (Mohamad), 466, 537.
 Makarios (M^{sr} Mouskous), 161,
 319.
 Malenkov (Georgi), 162-164, 249.
 Maleter (général Léo), 170.
 Malik (Jacob), 69, 141, 142, 146,
 147.
 Mandela (Nelson), 527, 528, 529.
 Mansholt (Sicco), 290, 335.
 Mao Zedong, 452, 556.
 - Accès au pouvoir, 50, 103.
 - Et l'URSS, 104, 206, 244, 245,
 251, 302, 303.
 - Et la Birmanie, 129.
 - Et la création de la République
 populaire chinoise, 103, 104.
 - Et la reconnaissance internatio-
 nale, 106.
 - Et la Révolution culturelle, 304,
 374.
 - Et la Roumanie, 302.
 - Et le Tibet, 127.
 - Et les accords sino-soviétiques
 (février 1950), 104, 244.
 - Et les deux Grands, 376.
 - Et les États-Unis, 245.
 - Et le Grand Bond en Avant, 245.
 Marchais (Georges), 384, 387.
 Marie (André), 67.
 Marin (Manuel), 495.
 Markos (Markos Vafiadis dit géné-
 ral), 101.
 Marshall (général George), 55-57,
 59, 61, 62, 82, 90, 102.
 - Plan, 58-61, 87, 92, 98, 328, 332.
 Martel (Robert), 267.
 Martino (Gaetano), 182.
 Marx (Karl), 98, 387, 407, 409, 410,
 413, 420.
 Masaryk (Jean), 98, 306.
 Massu (général Jacques), 267.
 Maurer (Ion Gheorghe), 302.
 Mauroy (Pierre), 381.
 Mazowiecki (Tadeusz), 415.
 Mbeki (Thabo), 528.
 McCloy (John), 72, 80, 156.
 McCone (George), 240.
 McKinley, 599.
 McNamara (Robert), 240, 243, 282.
 Meir Golda, 354, 356, 358.
 Menderès (Adnan), 198.
 Mendès France (Pierre), 157, 176,
 182, 185, 187, 212.
 Mengistu (Hailé Mariam), 520,
 521.
 Menon (Krishana), 212.
 Menzies (Robert Gordon), 200.
 Messali Hadj (Ahmed), 191.
 Messersmith (Georges), 93.
 Michel (roi de Roumanie), 27.

- Mikolajczyk (Stanislas), 33, 34.
 Mikoyan (Anastase), 165, 169, 226, 233, 242, 300, 301.
 Milosevic (Slobodan), 499, 501, 502, 505, 506, 574.
 Mindszenty (cardinal Joseph), 170.
 Mitterrand (François),
 - Et l'Allemagne, 399.
 - Et l'Europe, 382.
 - Et l'URSS, 408, 420.
 - Et la guerre du Golfe, 543, 544.
 - Son arrivée au pouvoir, 381, 388.
 Miyet (Bernard), 607.
 Mobutu (général Joseph Désiré), 264, 265, 323, 520, 524, 574, 599.
 Moch (Jules), 155.
 Mohammed Bey Muntasser, 121.
 Mohammed Sadr, 43.
 Mohammed V (roi du Maroc), 319.
 Mokhtar Ould Daddah, 324, 338.
 Mollet (Guy), 187, 191-194, 205, 268.
 Molotov (Viacheslav)
 - Chute de Molotov, 219, 249.
 - Conférence de Londres (nov.-déc. 1947), 62.
 - Conférence de Moscou (mars-avril 1947), 17, 57.
 - Conférence de Potsdam, 21.
 - Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 394.
 - Conférence de Genève (juill. 1955), 178, 180.
 - Et la Chine, 54, 174.
 - Et la Hongrie, 27.
 - Et la mort de Staline, 162, 163, 171, 172.
 - Et la Pologne, 169.
 - Et le blocus de Berlin, 65.
 - Et le Japon, 50.
 - Et le plan Marshall, 59.
 - Et le traité d'État autrichien, 178.
 Mondale (Walter), 401.
 Monnet (Jean), 77, 88, 282, 382, 487.
 Monroe (doctrine), 237, 292.
 Morrison (Herbert), 107, 115, 147.
 - Plan, 108.
 Moscicki (président Joseph), 32.
 Mossadegh (Mohammed), 47, 115, 173, 197.
 Moubarak (Hosni), 544.
 Moulay Arafa (Mohammed), 189.
 Mountbatten (lord Louis), 123, 124.
 Mouradian (Claire), 433.
 Mouzon (colonel), 218.
 Moyne (lord), 107.
 Mujibur Rahman (cheikh), 345-347.
 Munro (Ross H.), 455, 456.
 Murdoch (Rupert), 595.
 Musaveni (Yoweri Kaguta), 521.

N

- N'Krumah (Kwame), 252, 319, 321, 323.
 Nagy (Imre), 164, 169-171, 416.
 Nahas Pacha, 37, 38, 41, 116, 117.
 Nam II (général), 173.
 Nasser (Gamal Abdel), 322.
 - Accès au pouvoir, 195, 196.
 - Et Israël, 196, 200, 201.
 - Et l'affaire de Suez, 199-205.
 - Et la Jordanie, 348, 349.
 - Et la Syrie, 221, 322.
 - Et le panarabisme, 198, 324.
 - Et la Grande-Bretagne, 195, 196, 200, 201, 203.
 - Et le conflit israélo-arabe (1967), 348, 349.

- Et la France, 200, 201, 203.
 - Et le non-alignement, 165, 196, 197, 200, 213, 223, 318, 319, 474.
 - Et les États-Unis, 197, 199, 200, 204, 221, 222, 322.
 - Et l'URSS, 199, 204, 222, 322, 348, 349.
 - La mort de Nasser, 352, 355.
 Nehru (Jawahar Lal), 344, 345, 469, 472.
 - Et Bandoeng, 319.
 - Et l'indépendance de l'Inde, 122, 123, 125, 126.
 - Et l'Indonésie, 133.
 - Et la Chine, 126.
 - Et la Corée, 143, 173.
 - Et la Grande-Bretagne, 122, 123, 212.
 - Et le non-alignement, 165, 196, 200, 212-214, 222, 318, 319, 474, 531.
 - Et le Tibet, 126, 246.
 - Et le Viêtnam, 175.
 Nemeiry (Gaafar Mohammed), 353.
 Netanyaou (Benjamin), 551, 585.
 Ngo Dinh Diem, 177, 309.
 Ngo Dinh Nhu, 310.
 Nguyen Cao Ky, 315.
 Niemöller (pasteur Martin), 80.
 Nitze (Paul), 240.
 Nixon (Richard), 154, 176, 234, 380.
 - Et l'affaire du Watergate, 362, 378, 379.
 - Et la Chine, 366, 374-376, 557, 561, 582.
 - Et la guerre indo-pakistanaise (1971), 346.
 - Et la Pologne, 389.
 - Et la Roumanie, 303.

- Et le désarmement, 365, 366.
 - Et le dollar, 488.
 - Et le Viêtnam, 315, 371-373.
 - Et l'URSS, 365, 366.
 - Son élection, 299, 315.
 - Sa démission, 378, 379.
 Nobel (Alfred), 416, 417, 451, 535.
 Nokrashî Pacha, 41, 42.
 Noriega (général Manuel), 564.
 Norodom Sihanouk, 319, 325, 371.
 Norstad (général Lauris), 205.
 North (colonel Olivier), 379.
 Nouri es Saïd, 37, 198.
 Novotny (Antonin), 164, 305, 306.
 Nowak (Zenon), 168.
 Ntaryamira (Cyprien), 522.
 Nye (Joseph), 594.
 Nyerere (Julius), 253-255.

O

Ochab (Edouard), 168.
 Ohira (Masayochi), 376.
 Ojukwu (lieutenant-colonel), 340-342.
 Okello (John), 254.
 Olympio (Sylvanus), 258, 321, 324.
 Ortiz (Joseph), 267, 270.
 Osmena (Sergio), 129.
 Osubka-Morawski (Edouard), 33, 34.
 Ozegov (S.I.), 163.

P

Palme (Olaf), 380.
 Pantchen Lama, 126, 246.
 Papagos (général Alexandre), 101.
 Paul VI (Pape), 393.
 Paz (Jésus), 93.
 Pearson (Lester B.), 12, 296.
 Peng (Li), 557.
 Peng Teh-houai, 245.
 Perès (Shimon), 551, 564, 585.

- Peron (colonel Juan Domingo), 92, 93, 216.
 Peron (Eva), 93.
 Perot (Ross), 565.
 Peurifoy (John E.), 217, 218.
 Pflimlin (Pierre), 267, 268.
 Pham Van Dong, 176.
 Pharaon (Henri), 39.
 Philip (André), 332.
 Pignon (Léon), 136.
 Pinay (Antoine), 155, 180, 182, 186, 189.
 Pinochet (général Augusto), 326, 564.
 Pipes (Richard), 560.
 Pischevari (Adib), 45, 46, 47.
 Pleven (René), 257.
 - Plan, 74, 79, 80, 156, 182.
 Pliouch (Leonid), 385.
 Podgorny (Nicolas), 301, 304.
 Pompidou (Georges), 299, 300, 366, 367, 375, 376, 381.
 Popieluzko (Jerzy), 392.
 Poutine (Vladimir), 427, 431, 442, 443.
 Powers (Francis Gary), 229.
 Prebish (Raoul), 333.
 Préval (René), 573.
 Primakov (Evgueni), 431.
- Q**
- Oasi (Mohammed), 45.
 Quermonne (Jean-Louis), 487.
 Quezon (Manuel), 129.
 Quirino (Elpidio), 129.
- R**
- Raab (chancelier Julius), 178.
 Rabin (Itzhak), 550, 551, 585.
 Rachid Ali el Gailoni, 37.
 Radford (amiral Arthur), 154, 176, 208.
 Rajk (Laszlo), 169.
 Rakosi (Matyas), 164, 169, 171.
 Ramadier (Paul), 58.
 Ramirez (général Pedro Pablo), 92.
 Rance (Hubert), 127.
 Rao (Narasimha), 469, 473.
 Razmara (général Ali), 115.
 Reagan (Ronald), 380.
 - Et Bush, 565.
 - Et l'affaire de l'Irangate, 379.
 - Et l'Afrique du Sud, 527.
 - Et l'URSS, 399-401, 408, 413, 555.
 - Et la Chine, 561.
 - Et la guerre des étoiles, 400, 401, 463, 585.
 - Et le désarmement, 413.
 - Et le GATT, 568.
 - Et le Japon, 463.
 - Et le Nicaragua, 564.
 - Et l'Europe, 401.
 - Sa carrière et ses idées, 379.
 Rhee (Syngman), 139, 143, 144, 173, 176.
 Riad es Sohl, 38.
 Ridgway (général Matthew), 146-148, 208.
 Rogers (William), 351, 366.
 Rokossovski (maréchal Konstantin), 96, 168, 169.
 Rola-Zymierski (général), 33.
 Rongji (Zhu), 454.
 Roosevelt (Franklin Delano), 5-7, 17, 18, 138, 285, 394, 455, 510, 605.
 Rosecrance (Richard), 594.
 Ross (Dennis), 566.
 Routskoï (Alexandre), 423.
 Rugova (Ibrahim), 502.
 Rusk (Dean), 236, 237, 240.
 Rzymowski (Wincenty), 12.

S

- Sachwald (Frédérique), 591.
 Sadate (Anuar al), 322, 353, 355, 357, 359.
 Saïd (Idriss), 120.
 Saïd al Mufti, 199.
 Sainteny (Jean), 135.
 Saint-Simon (Claude Henri de), 409.
 Sakharov (Andrei), 361, 385, 412.
 Salah ed Din Pacha, 116.
 Salan (général Raoul), 267, 271.
 Salazar (Antonio), 266, 383.
 Salinas (Carlos), 570.
 Salisbury (lord Robert), 174.
 Samir el Rafai, 199.
 Sandhar Ibrahim, 125.
 Sato (Eisaku), 376.
 Sauvy (Alfred), 277.
 Sayid Salih Jabr, 43.
 Scheel (Walter), 368.
 Schermerhorn (W.), 131.
 Schmidt (chancelier Helmut), 380, 388, 487.
 Schneider (Heinrich), 186.
 Schröder (Gerhard), 295, 494, 502, 509.
 Schumacher (Kurt), 73, 80.
 Schuman (Robert), 66, 77, 78, 80, 81, 145, 155, 480, 482, 492.
 – Plan, 74, 77, 78, 155, 181.
 Schwarzkopf (général Norman), 545, 546.
 Segal (Gerald), 456.
 Senghor (Léopold), 257, 259, 260, 323.
 Senoussi (émir, puis roi Idriss), 119, 120, 322.
 Sérigny (Alain de), 267.
 Seydoux (Roger), 187, 194.
 Sforza (comte Carlo), 119, 120.
 Shamir (Itzhak), 550, 564.
 Sharon (général Ariel), 357.
 Shastri (Lai Bahadur), 345.
 Siad Barre (Mohammed), 520.
 Sidki Pacha, 42.
 Sikorski (général Wladyslaw), 32.
 Siméon II (roi de Bulgarie), 29.
 Simitch (Stanoye), 12.
 Singh (Hari), 125.
 Siroky, 164.
 Sisco (Joseph), 358.
 Sjahrir (sultan), 130.
 Smith (Earl), 232, 234.
 Smith (général Walter Bedell), 154, 177.
 Smith (Jan), 256.
 Snyders (John), 59.
 Soares (Mario), 383, 384.
 Soeharto (général), 531-534, 540.
 Soekamo, 130, 133, 319, 325, 531, 532, 535, 539.
 Sokoloff (Georges), 426.
 Sokolovski (maréchal), 63, 64, 65.
 Solana (Javier), 494, 503.
 Soljenitsyne (Alexandre), 385, 396, 409.
 Somoza (président Anastasio), 217, 218.
 Soong (T.V.), 53, 103.
 Sorensen (Theodore), 240.
 Souslov (M.A.), 162, 169.
 Soustelle (Jacques), 191, 192, 267, 270, 271.
 Souvanna Phouma (prince), 372.
 Spaak (Paul-Henry), 13, 67, 182.
 Spears (général Edouard), 40.
 Spinola (général Antonio de), 383.
 Stack (Lee), 41.
 Staline (Joseph Dougachvili dit), 413, 426, 437.
 – Condamnation du culte de la personnalité pratiqué par, 163, 164, 167, 244, 248.

- Entrevues avec Churchill (oct. 1944), 49.
 - Entrevues avec Hopkins (mai-juin 1945), 34, 138.
 - Et la Chine, 104, 244, 251.
 - Et la conférence de Téhéran, 6.
 - Et la conférence de Yalta, 7, 18, 34.
 - Et la Corée, 138, 143.
 - Et la France, 18.
 - Et la Yougoslavie, 100, 164, 247.
 - Et l'Allemagne, 22.
 - Et le blocus de Berlin, 65.
 - Et le Japon, 51.
 - Et les satellites de l'Allemagne, 27.
 - Et l'occupation de l'Allemagne, 18.
 - Et l'ONU, 6, 7.
 - La destalinisation, 162, 167, 413.
 - La mort de Staline, 153, 161, 162, 163, 164, 172, 174, 206, 251, 410.
 - Survivances du stalinisme, 172, 206, 219, 244.
 Stanque (Camille), 462.
 Stansgate (lord), 42.
 Staub (Bruno), 416.
 Stepachine (Sergueï), 431.
 Stettinius (Edward), 5, 7.
 Stevenson (Adlai), 240.
 Stikker (Dick Upiko), 89.
 Stoph (Willy), 368.
 Stuart (Leighton), 55.
 Suharto (général T.N.J.), 325.
 Sukarnoputri (Megawati), 535.
 Susini (Jacques), 270.
 Svoboda (général Ludovik), 306, 307, 308.
 Szalasi (Ferenc), 29.
 Szydlak (Jean), 395.

T

Tafewa Balewa (Abubakar), 339.
 Talal (roi de Jordanie), 111, 112.
 Talbott (Strobe), 566.
 Tanaka, 376.
 Taraki (Nour Mohammed), 402, 403.
 Taylor (général Maxwell), 240.
 Tchang Kai-shek, 50, 52, 54, 55, 102, 103, 152, 207-210, 223, 374, 451.
 Tchernenko (Constantin), 385, 401, 411.
 Tchémomyrdine (Victor), 430.
 Tchervenkov (Volko), 164.
 Teng-Hui (Lee), 582.
 Thakin-Nu, 128, 129.
 Thatcher (Margaret)
 - Et l'Europe, 382.
 - Et la guerre des étoiles, 401.
 - Et la guerre du Golfe, 544.
 - Son arrivée au pouvoir, 380.
 Thieu (général), 313, 315, 371, 373.
 Thomazo (colonel), 267.
 Thorez (Maurice), 387.
 Tindemans (Léo), 381.
 Tito (Josip Brosz), 497, 501.
 - Et l'Albanie, 247.
 - Et l'Occident, 101, 160.
 - Et l'URSS, 95-101, 164, 165, 168, 172, 247, 250.
 - Et la Grande-Bretagne, 100.
 - Et l'Albanie, 100.
 - Et le non-alignement, 161, 165, 196, 200, 213, 318, 319, 474.
 - La mort de Tito, 393.
 Toriello (Guillermo), 217.
 Touré (Sékou), 259, 260, 319, 321, 323.
 Truman (Harry), 15, 19, 35, 47, 51, 54-57, 59, 83, 86, 101, 109, 130, 138, 141-146, 154, 210, 240, 328.

Tsaldaris (Panaghis), 49, 84.
 Tschombé (Moïse), 263, 265.
 Tsipon Schagala, 126.
 Tsiranana (président Philibert),
 259, 341.
 Tsoudéros, 48.
 Tu Li-ming, 54.
 Tubman (président Winston), 324.
 Tung Hua, 147.
 Turner (Ted), 547.
 Turner Joy (amiral), 147.
 Twinning (général), 208.

U

U Thant, 264, 348.
 Ulbricht (Walter), 225, 230.
 Urrutia (Manuel), 232.
 U-Saw, 128.
 Ustinov, 300.

V

Valéry (Paul), 590.
 Valino (général), 189.
 Van Der Goes Van Naters (Marius), 185.
 Van Mook (Hubert), 130, 132.
 Vance (Cyrus), 379, 397.
 Vernay (Alain), 335.
 Vichinsky (André), 36, 69, 70, 104.
 Vorochilov (maréchal Klement),
 162, 249.

W

Wahid (Abdurrahman), 535, 540.
 Walesa (Lech), 390, 391, 392, 415,
 416, 417.

Wavell (général Archibald), 122.
 Weinberger (Caspar W.), 398, 400,
 401.
 Weizman (Ezer), 551.
 Welensky (Roy), 255.
 Westmoreland (général William),
 313.
 Wheeler (général Raymond), 205.
 Wilhelmine (reine des Pays-Bas),
 130.
 Wilson (Harold), 287, 381.
 Winant (John G.), 17.
 Wiranto (général), 534.
 Wojtyła (cardinal Karel, Jean-Paul
 II), 390, 413.

X

Xuan Thuy, 136, 314, 372.

Y

Yahia Khan (général), 345, 346.
 Yariv (général Aaron), 358.
 Yasuhiro (Nakasone), 463.
 Yeh (George), 209.
 Yoshida (amiral Zengo), 150, 152,
 211.
 Yost (David S.), 401.

Z

Zahedi (général), 197.
 Zaher (roi), 402.
 Zeller (général René), 271.
 Zemin (Jiang), 582.
 Zenawi (Meles), 521.
 Zins (Max Jean), 474.
 Zorine (Valérian), 98.

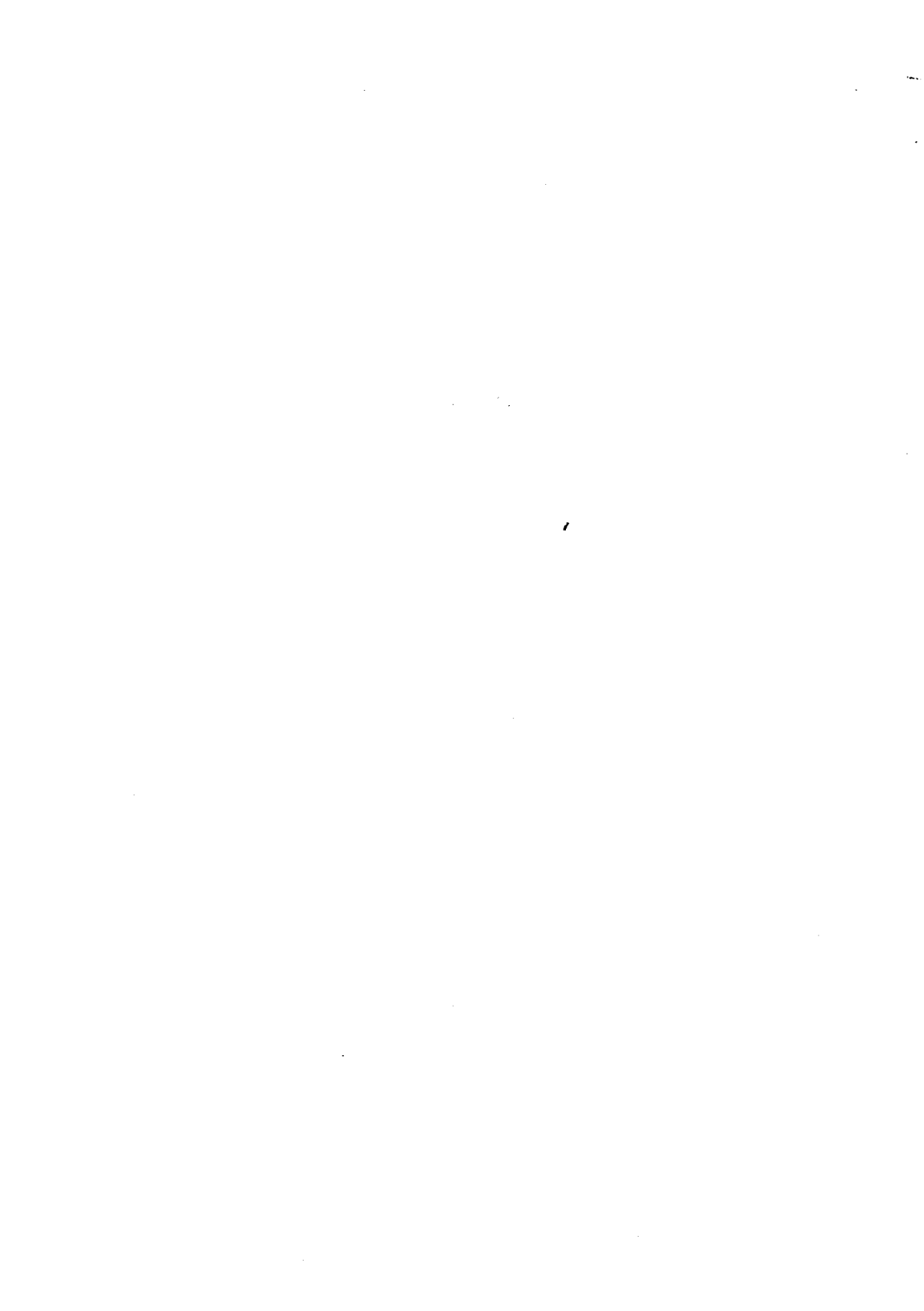


Table des matières

AVERTISSEMENT	VII
---------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE

LE DEUXIÈME APRÈS-GUERRE (1945-1962)

INTRODUCTION.....	3
-------------------	---

CHAPITRE 1. — <i>L'échec des grandes conférences internationales (1945-1947)</i>	5
--	---

La création et les débuts de l'Organisation des Nations unies	5
--	---

initiative américaine, 5. — Les conférences de Dumbarton Oaks (septembre-octobre 1944), 6. — Le problème du veto, 7. — Les décisions de Yalta, 7. — La conférence de San Francisco, 8. — La charte des Nations unies, 8. — Les organismes de l'Organisation des Nations unies, 9. — L'Assemblée générale, 10. — Le Conseil de sécurité, 11. — L'admission de nouveaux membres, 13. — Les premières difficultés, 14. — Le problème de l'énergie atomique, 15.

L'occupation de l'Allemagne	16
--	----

Commission consultative européenne (EAC), 17. — L'établissement des zones d'occupation, 17. — La France, puissance occupante, 18. — Les revendications territoriales, 19. — Les problèmes politiques, 20. — Les problèmes économiques, 22.

Les traités avec les satellites de l'Allemagne	23
---	----

procédure de la négociation, 23. — Le problème de Tanger, 24. — L'élaboration des traités, 24. — Le traité italien, 25. — Le traité

roumain, 27. — Le traité bulgare, 28. — Le traité hongrois, 29. — Le problème des Hongrois de Slovaquie, 30. — Le rapprochement russo-tchécoslovaque, 30. — Les frontières polonaises, 31. — Le gouvernement polonais, 32. — Le problème du Danube, 34. — Le traité finlandais, 36.

IV. La Ligue arabe, le Moyen et le Proche-Orient 37

Les origines de la Ligue arabe, 37. — La Charte et la Ligue, 38. — L'affaire de la Syrie et du Liban, 39. — L'échec des négociations anglo-égyptiennes, 41. — Les négociations anglo-irakiennes, 43. — Les rapports anglo-transjordanien, 44. — L'URSS et l'Iran, 44. — L'URSS et la Turquie, 47. — L'affaire de Grèce, 48.

V. L'Extrême-Orient à l'issue du second conflit mondial (1945-1947) 50

L'organisation de l'occupation du Japon, 50. — Le territoire japonais, 51. — Les accords sino-soviétiques du 14 août 1945, 52. — L'URSS et la Mandchourie, 53. — Les aspects internationaux de la guerre civile chinoise, 54.

VI. La naissance des deux blocs (1947) 55

La doctrine Truman, 56. — La conférence de Moscou, 57. — Le plan Marshall : aspects politiques, 58. — Le Kominform, 60. — La conférence de Londres, 61.

CHAPITRE 2. — *La guerre froide et les conflits localisés (1948-1953)* 63

I. Le problème allemand et l'Europe occidentale en 1948 et 1949 63

Le blocus de Berlin, 64. — La France et la Sarre, 65. — Le Conseil de l'Europe, 67. — La conférence de Paris et la fin du blocus de Berlin, 69. — Les accords de Washington sur l'Allemagne, 70. — La Constitution de Bonn et la création de la République fédérale allemande, 72.

La politique allemande et l'Europe de 1950 à 1952	73
admission de l'Allemagne et de la Sarre au Conseil de l'Europe, — Le problème sarrois après la création de la RFA, 74. — Les associations pour l'unité allemande, 76. — Le plan Schuman : aspects politiques, 77. — Le plan Pleven et le problème du mouvement allemand, 79.	
L'Alliance atlantique	82
Pacte de Bruxelles, 82. — Le Pacte atlantique : les négociations, — La publication du texte, 84. — Les protestations soviétiques, — La signature (4 avril 1949), 85. — L'aide militaire, 86. — La place en place des organismes du Pacte, 87. — L'élargissement du texte, 89.	
Les relations interaméricaines	89
conférences interaméricaines depuis 1945, 89. — Les comptes de la politique des États-Unis en Amérique latine, 91. Les États-Unis et la République argentine, 92. — Les républiques nouvelles et les colonies européennes d'Amérique, 94. — La conférence des Caraïbes, 94.	
Le bloc soviétique	95
zone d'influence soviétique, 95. — L'établissement des régimes communistes, 97. — Le coup de Prague (25 février 1948), 98. — le schisme » yougoslave, 98. — La fin de la guerre civile en Grèce, — La Finlande, 101. — Les triomphes des communistes français, 102. — La Chine communiste et l'URSS, 103. — La Chine communiste et les puissances occidentales, 105.	
L'affaire d'Israël et ses conséquences	106
plan Morrison, 106. — Le plan de partage de l'Organisation des Nations unies, 108. — La guerre de Palestine, 108. — Le plan du Mandat et son échec, 109. — Le problème des réfugiés arabes,	
Les crises du Moyen-Orient	111
l'unité de « la grande Syrie », 111. — La défense du Moyen-Orient, — L'aspect politique du problème des pétroles, 113. —	

L'affaire d'Iran, 114. — L'Angleterre et l'Égypte, 116. — La Ligue arabe et l'Afrique du Nord, 117. — Le sort des colonies italiennes, 118. — L'indépendance libyenne, 120.

VIII. L'émancipation de l'Asie du Sud-Est..... 121

L'Inde et le Pakistan, 122. — L'affaire du Cachemire, 124. — Le problème d'Haïderabad, 125. — Le Tibet, 126. — L'indépendance birmane, 127. — L'indépendance des Philippines, 129. — Les négociations néerlandaise-indonésiennes, 130. — La politique de force des Néerlandais, 131. — L'indépendance de l'Indonésie, 133. — L'affaire d'Indochine, 134.

IX. L'affaire de Corée..... 137

L'occupation de la Corée et le 38^e parallèle, 137. — La Commission mixte russo-américaine, 138. — L'intervention des Nations unies, 139. — La création des deux États coréens, 139. — Le déclenchement de la guerre de Corée et l'action du Conseil de sécurité, 140. — L'intervention américaine, 141. — La guerre de Corée jusqu'à l'intervention chinoise, 142. — La deuxième phase : l'intervention chinoise, 144. — La troisième phase : depuis la révocation de MacArthur, 146. — Les négociations d'armistice, 147.

X. Le traité de paix japonais..... 149

La politique américaine au Japon, 149. — La conférence de San Francisco, 150.

CHAPITRE 3. — L'évolution de la guerre froide (1953-1957) 153

I. L'administration républicaine et le *new look* diplomatique 154

New look stratégique et diplomatique, 154. — La Communauté européenne de défense, 155. — La pression américaine et l'échec de la CED, 156. — Vers une « solution de rechange », 157. — L'Union de l'Europe occidentale, 158. — L'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE ou SEATO) et les autres traités asiatiques, 159. — Les Balkans, Trieste et Chypre, 160.

I. L'URSS et les démocraties populaires	161
la mort de Staline, 161. — Les premières conséquences : le triumvirat », 162. — Les démocraties populaires à l'ère Malenkov, 163. — L'équipe Khrouchtchev-Boulganine et la Yougoslavie, 164. — L'alliance de Varsovie (mai 1955), 166. — Le XX ^e congrès du parti communiste de l'Union soviétique, 166. — Le coup d'État polonais, 168. — La révolution hongroise, 169. — La réaction de l'URSS, 171.	
II. Les relations entre les deux blocs de 1953 à 1957	172
l'armistice de Corée, 172. — La conférence de Berlin, 174. — La première conférence de Genève et l'armistice en Indochine, 175. — Le traité d'État autrichien, 177. — La conférence des quatre chefs de gouvernement à Genève (juillet 1955), 178. — Le voyage du chancelier Adenauer à Moscou, 179. — La conférence des ministres des Affaires étrangères à Genève (27 octobre-16 novembre 1955), 180.	
V. L'Europe occidentale	181
l'échec de la CED et la « relance européenne », 181. — Le Marché commun et l'Euratom, 183. — Le règlement du conflit sarrois, 184.	
V. L'Afrique	187
le problème tunisien, 187. — Le problème marocain, 188. — Le problème algérien, 190. — Les réactions de l'ONU et l'affaire Ben Bella, 192. — La Libye et le Sahara, 194.	
VI. Le Moyen-Orient	195
l'Égypte de Nasser et le traité avec la Grande-Bretagne, 195. — L'Iran, 197. — Le pacte de Bagdad, 198. — La nationalisation de la Compagnie du canal de Suez, 199. — La guerre de Suez, 201. — L'intervention franco-britannique et son échec, 202. — Le triomphe de Nasser et la doctrine Eisenhower, 204.	
VII. L'Extrême-Orient et l'Asie du Sud-Est	206
les relations sino-soviétiques, 206. — La question de Formose, 207. — L'alliance avec Tchang Kai-shek et la crise de 1955, 209. —	

L'évolution de la politique extérieure japonaise, 210. — La politique extérieure de l'Inde, 211. — La conférence de Bandoeng, 213.

VIII. Les relations interaméricaines..... 215

L'Organisation des États américains, 215. — L'affaire du Guatemala, 216. — L'affaire du Costa Rica, 218.

CHAPITRE 4. — L'ère des crises (1957-1962)..... 219

I. Les crises en Asie de 1958 à 1962..... 220

L'affaire d'Irak, 220. — La crise de Formose, 223.

II. La crise de Berlin (1958-1961)..... 224

Le déclenchement de la crise, 224. — La période de l'ultimatum, 226. — La disparition de l'ultimatum, 226. — Le voyage de Khrouchtchev aux États-Unis, 227. — La conférence de Paris et son échec, 228. — Le mur de Berlin, 229.

III. Les crises cubaines de 1961 et 1962 et la fin de la guerre froide..... 230

La révolution cubaine, 231. — La rupture entre Cuba et les États-Unis, 232. — La préparation d'une intervention à Cuba, 234. — L'affaire de la baie des Cochons, 235. — L'alliance pour le progrès, 236. — Les débuts de l'intervention soviétique, 237. — La décision du président Kennedy, 238. — L'annonce de la décision, 240. — La décision de Khrouchtchev, 241. — Le règlement du conflit, 241.

IV. Les débuts de la tension soviéto-chinoise..... 244

L'ère des bonnes relations apparentes 1949-1957, 244. — La crise cachée, 245. — L'affaire d'Albanie, 247. — La rupture déclarée lors du XXII^e congrès, 248. — La crise s'amplifie, 249.

V. La décolonisation de l'Afrique et la fin de la guerre d'Algérie..... 251

La décolonisation de l'Afrique noire anglaise, 252. — La décolonisation de l'Afrique noire française jusqu'en 1958, 256. — L'œuvre du général de Gaulle en Afrique noire, 259. — L'indépendance du Congo belge, 261. — La crise congolaise et

l'ONU, 263. — Les « provinces portugaises », 265. — Le général de Gaulle revient au pouvoir (1^{er} juin 1958), 266. — Le Général en Algérie, 268. — La guerre d'Algérie de 1958 à 1962, 269. — Les accords d'Évian, 271.

DEUXIÈME PARTIE

LA FRAGILE DÉTENTE

(1962-1985)

INTRODUCTION.....	277
CHAPITRE 1. — <i>Les difficultés des deux blocs (1962-1969)</i>	279
I. Le gaullisme et l'affaiblissement du camp occidental	279
Les préliminaires de la politique gaulliste avant 1962, 279. — Le « grand dessein » du président Kennedy, 281. — La riposte du général de Gaulle (14 janvier 1963), 284. — La crise du Marché commun, 286. — Les ultimatums français, 287. — Vers une relance européenne, 289. — La crise de l'Organisation atlantique, 291. — La France quitte les organisations militaires de l'OTAN, 292. — La tension franco-américaine, 295. — L'attaque contre le dollar, 297. — Après le départ du Général, 299.	
II. L'affaiblissement du camp soviétique	300
La chute de Khrouchtchev, 300. — Les difficultés avec la Roumanie, 301. — La querelle avec la Chine, 303. — Les débuts de la crise tchécoslovaque, 305. — La réaction soviétique, 306. — Les négociations russo-tchécoslovaques, 308.	
III. La guerre du Viêtnam	309
Le développement de la guerre sous la présidence de Johnson, 310. — L'offensive du Têt, 313. — L'ouverture des négociations, 313.	

CHAPITRE 2. — <i>Le Tiers Monde dans les relations internationales de 1962 à 1973</i>	316
I. Les problèmes du Tiers Monde : alliances et regroupements	317
Le non-engagement, 317. — La conférence de Belgrade (1961), 318. — Les conférences du Caire (1964), de Lusaka (1970) et d'Alger (1973), 320. — Le problème du regroupement, 321. — Les regroupements africains, 322. — Les groupements au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est, 324. — Les groupes en Amérique, 326.	
II. Les problèmes du Tiers Monde : le facteur économique ...	326
L'aide aux pays sous-développés, 326. — L'aide américaine vers 1960, 328. — L'aide soviétique vers 1960, 329. — L'aide des puissances moyennes : France et Royaume-Uni vers 1960, 330. — L'évolution de l'aide depuis 1960, 331. — Le Tiers Monde et l'arme commerciale : la conférence de Genève (1964), 332. — La conférence de New Delhi (1968) (CNUCED II, UNCTAD en sigles anglais), 334. — La conférence de Santiago du Chili (1972) ou CNUCED III, 334. — La méthode de l'union des producteurs, 335.	
III. Les conflits limités	336
Les conflits africains, 337. — La crise du Biafra, 339. — L'échec de la sécession, 340. — Les conflits en Asie, 342. — Le conflit du Cachemire (suite) et la guerre indo-pakistanaise de 1965, 344. — Le conflit du Bangladesh, 345. — La guerre indo-pakistanaise de 1971 et la sécession du Bangladesh, 346.	
IV. Un conflit majeur. La troisième guerre israélo-arabe (5-10 juin 1967)	347
Les préliminaires du conflit israélo-arabe, 347. — La guerre des Six Jours, 348. — Les grandes puissances et les suites de la guerre, 349. — L'action des Palestiniens, 352.	
V. La quatrième guerre israélo-arabe (6-24 octobre 1973)	354
La surprise, 354. — Les origines immédiates de la guerre, 354. — Les opérations militaires et le cessez-le-feu, 356. — La crise soviéto-américaine et les accords militaires, 358.	

CHAPITRE 3. — <i>La détente : espoirs et désillusions (1969-1973)</i>	360
I. Les grandes négociations : avec l'URSS	360
Les difficultés internes des deux Grands, 360. — Les efforts de désarmement, 362. — Les deux traités, 363. — Les négociations entre les deux Grands : SALT I, 364. — L'élargissement du Marché commun, 367. — L'accord entre les deux Allemagnes (<i>Ostpolitik</i>), 368.	
II. Les grandes négociations : en Extrême-Orient	370
La fin de la guerre du Viêtnam, 370. — La Chine entre dans le concert mondial, 374.	
CHAPITRE 4. — <i>Les dernières années du monde bipolaire</i>	378
I. Les faiblesses de l'Occident	378
Le gouvernement des États-Unis, 378. — La paralysie de la construction européenne avant 1985, 380. — Le Portugal et l'Espagne adhèrent à la démocratie, 383.	
II. L'« ère Brejnev » en Union soviétique	384
Brejnev et ses successeurs, 384. — L'ère Brejnev : l'URSS et les partis communistes européens. La conférence de Berlin, 385. — L'illusion de l'eurocommunisme, 387. — La crise polonaise : ses origines, 389. — La création de la fédération syndicale Solidarnosc, 390. — L'« état de guerre » en Pologne ou la force pour sauver la doctrine, 392. — Les autres républiques socialistes sous l'ère Brejnev, 393.	
III. La lente poursuite des négociations Est-Ouest	394
La conférence d'Helsinki, 394. — La conférence de Belgrade, 395. — Les conversations SALT II, 396. — L'affaire des Euromissiles, 398. — La « guerre des étoiles », 400.	
IV. L'agression soviétique contre l'Afghanistan et la résistance (jusqu'en 1985)	402
Les troubles en Afghanistan avant l'invasion soviétique, 402. — L'invasion soviétique, 403.	

TROISIÈME PARTIE

ACTEURS ET FACTEURS INTERNATIONAUX
DANS LES ANNÉES QUATRE-VINGT-DIX

CHAPITRE 1. — <i>La Russie, héritière de l'Union soviétique</i>	407
I. Tout Empire périra	408
<i>A. L'échec du marxisme-léninisme</i>	409
<i>B. L'échec de Mikhaïl Gorbatchev</i>	410
<i>C. L'impossible sauvegarde de l'Empire</i>	414
La Roumanie et la Bulgarie, 414. — La Pologne, 415. — La Hongrie, 416. — La Tchécoslovaquie, 417. — La chute du mur de Berlin et ses conséquences, 417. — La guerre en Afghanistan, 419. — Le camp des réformateurs, 419. — L'éclatement de l'URSS, 420.	
II. La puissance russe	421
<i>A. Les forces armées</i>	422
Les apports de l'Armée rouge, 422. — Les faiblesses ajoutées, 422. — La stratégie, 424.	
<i>B. L'économie, elle aussi, manifeste ses faiblesses</i>	425
L'entrée manquée dans l'économie de marché, 425. — Les désordres, 425. — Le pétrole et le gaz, 426.	
<i>C. Les cahots de la démocratie</i>	427
Le régime présidentiel, 427. — Les groupes de pression, 429. — Le retour au mythe de la superpuissance é, 430.	
III. Les grandes orientations de la politique étrangère	431
<i>A. La CEI</i>	431
La naissance, 431. — Le fonctionnement, 432. — Les moyens d'action, 433.	
<i>B. Contre l'élargissement de l'OTAN</i>	434
<i>C. Les complications du Caucase</i>	437
L'enchevêtrement des facteurs, 437. — Les guerres et les guérillas, 440. — Les effets possibles, 442.	

CHAPITRE 2. — <i>Les grandes puissances de l'Asie</i>	444
I. La Chine	445
<i>A. La révolution économique</i>	445
Les principaux indicateurs, 445. — Les explications, 447. — Les prévisions, 449.	
<i>B. Les orientations de la politique étrangère</i>	449
Les revendications d'hier et d'aujourd'hui, 450. — Une puissance régionale, 452. — Les relations avec les États-Unis, 453.	
<i>C. Le débat</i>	455
Le <i>China bashing</i> : Bernstein et Munro, 455. — La dépréciation de la Chine : Gerald Segal, 456. — La modération de Jean-Luc Domenach, 457.	
II. Le Japon	458
<i>A. Les déceptions de la dernière décennie</i>	458
Le modèle japonais n'existe pas, 458. — Une société bouleversée, 460. — L'impossible politique étrangère, 461.	
<i>B. Les relations avec les États-Unis</i>	463
La primauté d'un commerce, 463. — Les organisations internationales, 464.	
<i>C. « La politique globale » du Japon</i>	465
L'asiatisme, 465. — À la recherche d'une politique globale, 466.	
III. L'Inde	469
<i>A. Les métamorphoses de la dernière décennie</i>	469
Du Congrès aux nationalistes, 469. — La libéralisation de l'économie, 472. — L'Inde de demain, 473.	
<i>B. Une puissance régionale</i>	474
Du non-engagement prosoviétique au rapprochement avec les États-Unis, 474. — L'armement nucléaire, 475. — Les relations avec ses voisins, 476.	
<i>C. Le Cachemire</i>	477
Les données du problème, 477. — Une solution impossible ou improbable ?, 478.	

CHAPITRE 3. — <i>L'Union européenne</i>	480
I. La poursuite de la construction européenne	481
<i>A. L'élargissement</i>	481
Une décision de principe, 481. — Les candidats, 482. — Le calendrier, 484.	
<i>B. Le renforcement des institutions</i>	485
Les traités fondateurs, 485. — L'opacité des institutions, 487. — La conférence intergouvernementale, 487.	
<i>C. L'euro</i>	488
La marche vers la monnaie commune, 488. — La mise en route, 490. — Les avantages et les inconvénients, 491.	
II. Le nain politique deviendra-t-il une superpuissance ?	493
<i>A. Une absence spectaculaire</i>	493
La guerre du Golfe, 494. — Les événements des Grands Lacs, 495. — Du Moyen-Orient à la Tchétchénie, 495.	
<i>B. Les Balkans</i>	497
L'éclatement de la Yougoslavie, 497. — La guerre civile en Bosnie, 498. — Les accords de Dayton, 500.	
<i>C. Le Kosovo</i>	501
La guerre civile, 501. — Les démarches de la diplomatie européenne, 502. — Le <i>gap</i> technologique, 504. — Quelle politique européenne pour le Kosovo ?, 505.	
III. Questions sur l'Europe	506
<i>A. Comment définir l'Europe ?</i>	508
La géographie et la civilisation, 508. — Le politique et les institutions, 508. — L'économique et le social, 509.	
<i>B. Quels liens avec les États-Unis ?</i>	511
La concurrence économique, 511. — Les institutions militaires : les États-Unis « puissance européenne », 513.	
<i>C. Le troisième pilier est-il solide ?</i>	515

CHAPITRE 4. — <i>Les foyers d'incendie</i>	517
I. L'Afrique subsaharienne	517
A. <i>L'afropessimisme est-il justifié ?</i>	518
Les maux, 518. — Les atouts, 520. — La nouvelle donne, 520.	
B. <i>L'Afrique des Grands Lacs</i>	522
Le génocide au Rwanda, 522. — La guerre du Zaïre, 524. — Les débordements à l'Ouest, à l'Est et au Nord, 525.	
C. <i>L'émergence de puissances régionales</i>	526
L'Afrique du Sud, 526. — Le Nigeria, 529.	
II. L'Indonésie	530
A. <i>Forces et fragilités</i>	531
Une puissance régionale, 531. — L'hétérogénéité, 532. — Les enjeux géostratégiques, 532.	
B. <i>La crise économique et sociale</i>	533
La chute de Soeharto, 534. — Le conflit du Timor oriental, 534.	
C. <i>L'Indonésie dans le monde</i>	537
L'ASEAN, 537. — Les partenaires asiatiques : Japon et Chine, 538. — Les États-Unis, 539.	
III. Le Moyen-Orient	540
A. <i>La guerre du Golfe</i>	541
B. <i>Le dossier irakien</i>	548
C. <i>Le conflit israélo-palestinien</i>	550
D. <i>L'inconnue iranienne</i>	552
CHAPITRE 5. — <i>La solitude des États-Unis</i>	554
I. Le nouvel ordre mondial de George Bush	555
A. <i>Les fondements de la politique étrangère</i>	555
B. <i>La Chine de Tienanmen</i>	556

<i>C. Les bouleversements en Europe</i>	558
George Bush et l'unification allemande, 558. — Une nouvelle détente ?, 559. — Une diplomatie globale, 561.	
<i>D. Le Moyen-Orient</i>	563
II. Les hésitations de Bill Clinton	565
<i>A. La diplomatie du négociant</i>	567
La remise en route de l'économie, 567. — Les relations avec l'Union européenne, 569. — De l'ALENA à l'APEC, 570.	
<i>B. La défense des valeurs démocratiques</i>	571
La Somalie, 572. — Haïti, 573. — Les Balkans, 573. — Les Grands Lacs, 574. — La Chine, 575. — Les sanctions économiques et politiques, 575. — Le rôle des médias et des groupes de pression, 578.	
<i>C. La réflexion sur la sécurité nationale</i>	581
Une nouvelle stratégie, 581. — L'application aux dossiers « traditionnels », 581. — L'extension aux <i>Rogue States</i> , 583.	
CHAPITRE 6. — <i>À l'aube du XXI^e siècle</i>	587
I. L'État-nation va-t-il disparaître ?	588
<i>A. Le poids des technologies nouvelles</i>	588
<i>B. La mondialisation de l'économie</i>	590
<i>C. Le débat sur la souveraineté</i>	593
II. Quelles menaces pèsent sur notre planète ?	595
<i>A. Les flux migratoires</i>	596
<i>B. Les violences</i>	599
Les revendications du terrorisme, 599. — Les moyens du terrorisme, 601.	
<i>C. Les menaces sur l'environnement</i>	603
III. À quoi servent les organisations internationales ?	605
<i>A. L'Organisation des Nations unies</i>	605

<i>B. Les organisations non gouvernementales</i>	607
BIBLIOGRAPHIE	611
INDEX	633