

VARIATIONS SUR LA POLITIQUE ETRANGÈRE

PAR

JEAN-PIERRE COLIN (*)

UNE ETERNELLE ENIGME

La politique étrangère a toujours été pour les Etats une redoutable énigme. Alors qu'elle n'intéresse pas les opinions publiques, à l'exception des périodes de crise, et que, de ce point de vue, elle est rarement gratifiante pour les gouvernements, elle contraint ces derniers, aux prises avec de multiples problèmes dont les éventuelles solutions ne se conçoivent qu'au plan international, à avancer dans un labyrinthe que la multiplication des partenaires, passés de quelques dizaines au XIX^e siècle à quelques centaines au XXI^e siècle, a rendu quasi inextricable – labyrinthe peuplé de créatures étranges et inconnues, la psychologie des foules le disputant à celle des individus, les sautes d'humeur étant aussi fréquentes que les renversements de tendance. Si, dans le monde d'aujourd'hui, les contacts incessants qu'ont les hommes d'Etat d'un pays à l'autre ont changé les choses en apparence, leur permettant en principe de mieux se connaître, quitte à se téléphoner plusieurs fois par jour en cas de besoin, la nature profonde des rapports qu'ils établissent entre eux n'a pas changé : ce sont des rapports humains et donc marqués par l'affection, l'attachement, l'amitié, l'aversion, la haine, tantôt sans cesse de la confiance à la méfiance – sur un fond peint en trompe-l'œil aux couleurs de la trahison. Dans leurs costumes de ville, ceux que le destin a placés aux postes-clefs tiennent toujours en main les ressorts de la guerre et de la paix et rejouent sans cesse les rôles que Shakespeare leur a depuis longtemps réservés, sur le ton du drame comme sur celui de la farce.

A cet égard, les relations tourmentées nées de la crise iraquienne nous ont ramenés en pleine lumière au mystère premier de l'action. « Jamais », ont pensé les Américains, et en tout cas beaucoup d'entre eux, à commencer par Colin Powell, « jamais les Français ne nous trahiront : même s'ils s'opposent à notre politique, il est inconcevable qu'ils se servent du veto contre nous – alors que nous le leur avons donné ». « Jamais », ont pu penser d'autres dirigeants, « les Américains ne s'embarqueront dans une guerre aussi risquée, une véritable folie, sans avoir au moins l'aval des Nations Unies ».

(*) Professeur de Sciences politiques à l'Université de Reims.

« Jamais », a pu penser Saddam Hussein, solitaire dans sa « cité interdite », « le destin ne se retournera contre le nouveau Saladin » – le bourreau oubliant au passage que le héros légendaire de l'islam, s'il était né à Tikrit en 1138, n'en était pas moins kurde – « et chevalier dans l'âme »! Sur l'avant-scène, jamais en mal de confidences, Tony Blair monologuait quant à lui sur des choix qui l'empêchèrent de dormir jusqu'au dénouement, cependant que le triste Gallaway recomptait les deniers de la lâcheté! Dans la coulisse, mais visible depuis la salle, un autre acteur s'escrimait encore à un art oratoire qu'il maîtrisait assez bien; ses grands gestes, balayant l'histoire du monde, soulevaient dans la célèbre salle du Conseil de sécurité les applaudissements inopinés d'une partie du public, soudain subjugué. Le moment avait un côté fatidique car, derrière les postures des uns et des autres, les événements allaient s'enchaîner sans rémission, chacun restant sur ses positions, sans en avoir toujours mesuré toutes les conséquences.

UN POKER MENTEUR

Lorsque la politique n'est pas seulement un exercice de style, lorsqu'elle impose des décisions majeures engageant l'avenir au-delà de l'horizon perceptible, elle passe d'une âme à l'autre jusqu'à ce que les esprits brusquement se fixent dans une résolution que les heures qui suivent rendent irrévocables, alors même que les spectateurs – grignotant leurs provisions devant le petit écran, renouant ainsi sans le savoir avec la tradition du théâtre élisabéthain ou napolitain, au choix – ne s'en sont pas encore rendus compte.

Ici se cristallise le possible, ou l'impossible, et se joue, dans un poker menteur, le sort des acteurs de la tragi-comédie. Les uns se sont aveuglés dans leur élan, au point de perdre de vue la mesure de leurs moyens; d'autres ont gardé leur sang-froid et calculent leur marge de manœuvre; d'autres encore ont déjà préparé leur offensive et ne jouent désormais sur la scène officielle que pour donner le change, leurs troupes occupant déjà les coulisses. Le scénario est presque toujours le même, l'audace restant décisive dans la victoire finale si elle a su s'accorder avec le principe de réalité et s'accompagner d'une bonne analyse de la psychologie des adversaires en puissance. Lorsqu'il occupe la Ruhr en 1936, violant l'une des dispositions fondamentales du Traité de Versailles, Hitler, l'audace incarnée, le fait pratiquement contre l'avis de tous ses conseillers, mais il sait que l'opinion allemande sera derrière lui comme un seul homme dans la remise en cause du *Diktat* des Alliés et il a jaugé ses adversaires de demain, dans leur impuissance politique et leur lâcheté. L'ère démocratique n'effacera pas ces postures déterminantes. Israël attaquant sur tous les fronts en 1967 agit avec la rapidité de l'éclair – encore la *Blitz Krieg* –, suscitant l'effroi jusque chez le vieux Ben Gourion, mais l'Etat hébreu sait que les Etats-Unis le soutiendront jusqu'à la victoire et il a lui aussi mesuré la faiblesse de ses ennemis, leur division

fatale sur le théâtre de la guerre – leur pusillanimité, leur rhétorique creuse, au vrai leur profond désir de rester en paix.

Lorsqu'en 2003 les Etats-Unis affrontent la France, l'Allemagne et la Russie dans les couloirs de Manhattan, s'ils sont à ce point excédés, c'est que tout est déjà pesé, le calcul reposant sur une double évaluation, l'extraordinaire progrès des armes chirurgicales depuis la précédente guerre du Golfe, douze ans seulement auparavant, et l'extrême faiblesse de l'adversaire iraquien, dont les rapports confidentiels établissent que sa défense, largement hypothéquée par les zones d'exclusion, les bombardements quotidiens et l'embargo, n'est plus tournée dans les faits que vers la protection, non du pays, mais de la caste dirigeante. Avec à l'arrivée un projet d'ensemble pour la région tout entière, les Américains s'agacent de devoir s'embarasser de discussions byzantines sur des inspections bureaucratiques dont on devine qu'elles seront sans fin si on les laisse se prolonger. De fait, la machine de guerre a déjà commencé à fonctionner et le Conseil de sécurité n'est plus, pour quelques semaines en tout cas, qu'un local désaffecté où s'escrime au jeu de la guerre et de la paix une troupe de figurants.

La comédie humaine est ainsi faite que les énergies se bandent très longtemps, dans des efforts d'abord difficiles à évaluer quant à leurs véritables objectifs, mais qui atteignent un jour le point critique d'une inéluctable décision, car ne rien faire sera aussi décider et ce sera toujours à un seul homme de trancher ou non le nœud gordien, puisque, autour de l'éternel Alexandre, les avis resteront partagés jusqu'à la dernière seconde et que l'arbitrage est devenu inéluctable, dans un sens ou dans l'autre.

De ce point de vue, les choix politiques des Présidents américains sont hautement significatifs : au fur et à mesure que le temps passe, que les études politiques se perfectionnent, que l'information s'étend toujours davantage, les conseillers présidentiels sont de plus en plus divisés, proposant finalement à un élu, généralement plus à même de suivre les méandres de la politique intérieure américaine que les grandes évolutions internationales, des solutions complètement opposées, entre lesquelles il lui faut bien choisir – ce qu'il fera avant tout par instinct, ce dernier n'ayant jamais manqué à celui qui a su triompher d'un processus aussi complexe que l'élection présidentielle. D'un côté, une science politique de plus en plus sophistiquée, mais dont le cours reste aléatoire, à la façon d'une certaine physique contemporaine; de l'autre, comme toujours et pour toujours, témoin de la condition humaine, un homme seul – qui pourra même se brouiller avec ses meilleurs amis. Les techniques les plus avancées n'ont en rien modifié ni l'art de gouverner, ni l'art de conquérir, du regard que porte le Mongol sur la steppe lointaine à la lecture d'un tableau d'ordinateur dans un centre de commandement.

DES ILLUSIONS TENACES

A cet égard, on peut mesurer les illusions entretenues au sujet d'une politique étrangère commune de l'Union européenne : elle ne sera jamais qu'une politique conduite en commun sur certaines questions, ce qui ne sera déjà pas si mal, tant que le processus d'intégration n'aura pas atteint le stade de l'arbitre suprême – ce qui impliquerait de la part des Etats-nations un effacement fatidique que seuls des événements extraordinaires pourraient brusquement accélérer – comme on l'a vu en 1940 lorsque la Grande-Bretagne et la France auraient pu fusionner à chaud dans un péril commun – ainsi que l'avait souhaité Winston Churchill.

Cela est d'autant moins probable que l'élargissement de l'Union européenne, s'il va encore singulièrement compliquer l'équation, est à la fois inéluctable et, au demeurant, hautement souhaitable – alors qu'on sait aujourd'hui qu'il s'étendra à terme aux Etats balkaniques et fort vraisemblablement à la Turquie. Certes, le projet de Constitution européenne prévoit que les Etats membres se concerteront au sein des Conseils sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général et il précise qu'avant d'entreprendre une action quelconque sur la scène internationale, chaque Etat membre devra consulter ses pairs – ce qui pourrait éviter bien des déboires à l'avenir. Néanmoins, les divergences sont telles aujourd'hui, en particulier pour ce qui est des rapports avec les Etats-Unis, qu'elles perdureront sans doute quelque temps... Au moins devrait-on se doter en la matière d'une méthode qui, dans sa simplicité, finirait peut-être, en quelque sorte par elle-même par rapprocher les points de vue, une méthode d'autant moins contestable qu'elle n'est que le fruit de l'expérience.

UNE METHODE EMPIRIQUE

Toute politique étrangère doit ainsi savoir tenir compte de réalités incontournables, en tout cas dans un certain terme. Tout peut naturellement être question d'appréciation, mais on rencontre cependant des courbes isobares constantes dans la durée qui n'échappent à vrai dire qu'aux étourdis. Qui peut croire qu'après quarante-cinq ans de servitude, les pays d'Europe centrale et orientale placent leurs engagements européens au-dessus d'une garantie américaine, vitale à leurs yeux ? Construire une politique sur une telle erreur ne peut que conduire à l'échec.

Une politique étrangère digne de ce nom ne doit jamais se fixer que des objectifs raisonnablement susceptibles d'être atteints. C'est souvent ici que le bât blesse, le désir étant, on le sait, le plus grand menteur du monde et les gouvernants entretenant parfois des illusions tenaces. L'esprit de compromis doit, au contraire, habiter constamment l'âme du diplomate, sachant

notamment que la paix n'est jamais que l'absence de guerre – et à condition qu'une certaine faiblesse ne précipite pas celle-ci. Les nostalgies impériales sont ici extrêmement dangereuses, car l'art de jouer sur la scène internationale implique pour le joueur de connaître son rang, le Roi, la Reine, la Tour ou le Fou... Entre les deux grands empires de la fin du XIX^e siècle que les guerres mondiales ont fini par détruire, pourquoi l'un s'est-il rallié au pragmatisme, alors que l'autre se confinait durablement dans ses chimères ? La Grande-Bretagne a pourtant résisté à l'onde de choc nazie – ce qui n'avait pas été le cas de la France. Sans doute la blanche Albion a-t-elle mesuré le prix de la victoire finale, paradoxalement peut-être mieux qu'une France délibérément entretenue dans le mensonge commun aux gaullistes et aux communistes d'une Résistance décisive. L'opposition de Londres et de Paris tient pourtant à une cause bien plus élevée que telle ou telle circonstance. Le Royaume-Uni peut voir dans son allié américain un stade avancé de la civilisation britannique, même si bien des nuances le conduiront à préférer discrètement l'anglais d'Oxford et les cérémonies du couronnement au *melting-pot* et aux parades new-yorkaises. La France, pourtant présente à la naissance du « grand Bâtard », le fixera pour sa part longtemps avec les yeux de Rome pour les barbares, dans une traditionnelle ignorance des réalités d'Outre-Atlantique.

C'est là l'origine d'un différend central, dont seul le dépassement permettra de jeter les bases d'une politique étrangère commune en Europe – même si d'autres mirages doivent être dissipés pour s'en convaincre. Véritable illusion d'optique, le couple franco-allemand est incontestablement l'un d'entre eux. Il est vrai qu'il a joué un rôle important dans les premiers temps de la construction européenne, mais la République fédérale suivait alors sa grande sœur d'un pas empressé, trop heureuse de revenir à la vie après le cataclysme. Depuis lors, il faut bien dire que le couple mythique est plutôt un obstacle au cours des choses, du moins dès lors qu'il se fait trop visible, à la mesure de la méfiance qu'il suscite chez les autres Etats membres de l'Union. Pour le reste, il ne peut y avoir de partenariat franco-allemand en politique étrangère pour l'excellente raison qu'il n'y a plus de politique extérieure allemande.

Tout comme la vie pour les hommes, l'histoire trempe le caractère des nations ou le brise si l'heure est venue. Longtemps, l'un des Etats les plus agressifs d'Europe, conquérant dans sa nature comme dans ses origines, cruel jusqu'à la légende, le royaume de Suède, l'ancien empire des Vikings et des Varègues, devient doux comme un agneau en 1815 et sert depuis lors de modèle d'humanité au genre qui s'en réclame. La Suisse elle-même, nation combattante s'il en fut, lasse de vendre ses mercenaires à toute l'Europe, devient en 1848, après une ultime et brève guerre civile qui ne fait que quelques morts, le perpétuel apôtre de la paix, ne continuant à livrer une part de sa jeunesse qu'à la Garde pontificale, toujours costumée par Michel-

Ange. L'Allemagne, guerrière farouche et passionnée, longtemps divisée contre elle-même, parvenue trop tardivement à son unité, ne survivra pourtant pas au traumatisme nazi : désormais pacifiste par principe, elle a renoncé à tout dessein propre, cette seule idée lui faisant horreur ; elle n'est un partenaire que pour une Europe marchande et, de toute façon, si on grattait son vernis diplomatique, on ne tarderait pas à retrouver le principe incontournable de sa fidélité atlantique.

UN ACCORD INCONTOURNABLE

C'est ainsi avant tout de l'accord entre l'Angleterre et la France que dépendra l'avenir d'une politique européenne, comme le pensait déjà si fortement l'ancien pilote de la RAF, Pierre Mendès France. D'avoir tourné le dos à cette perspective lors des premières décennies de la construction européenne, le Royaume-Uni l'a payé d'un retard dans son développement que seule l'énergie thatchérienne comblera en partie en attendant que Tony Blair prenne le relais. De l'avoir ignoré a également conduit la France gaulienne d'échec en échec, ni la sortie de l'OTAN, ni la politique de la chaise vide au sein des communautés, ni les nombreuses initiatives en direction des pays du Sud n'ayant suffi à enrayer un déclin français aujourd'hui d'autant plus marqué qu'il est accéléré par des syndicats irresponsables, d'autant plus prégnants que les partis politiques sont faibles. Il faut donc aux deux capitales retrouver le chemin de l'« Entente cordiale » pour peser davantage dans une Europe dont les deux vieilles démocraties sont tout de même les premiers flambeaux et dans le monde, où se jouera une nouvelle relation transatlantique si les Français admettent leurs limites et reconnaissent franchement le *leadership* américain.

La politique étrangère doit enfin se définir autrement que par rapport à un Audimat aussi changeant qu'incertain. L'opinion publique est ici la pire conseillère et il en a toujours été ainsi. Rentrant de Munich en 1938, accueilli par une foule en délire, le président du Conseil, Edouard Daladier, passant rue Lafayette en venant de l'aéroport du Bourget – les hommes d'Etat ont commencé à prendre l'avion – glisse à Alexis Léger Saint-Léger, alors Secrétaire général du Quai d'Orsay, « *les cons!* ». Le Taureau du Vaucluse à qui Chamberlain avait forcé la main pour laisser Hitler dépecer la Tchécoslovaquie n'était pas dupe et il savait parfaitement que la guerre n'avait été que repoussée. Il est vrai qu'ayant sondé l'état-major des armées sur l'état de nos troupes, le général Gamelin lui avait répondu (*sic*) : « *nous serons prêts en 1940* »!

UN DESTIN IMPLACABLE

Les événements tragiques de cette époque l'ont montré, le destin des peuples est toujours en question dans l'histoire – à ceux qui ont pour mission de le prendre en charge de mesurer leurs responsabilités. Seule une claire vision de l'avenir et un courage sans faille leur permettront d'échapper à la fatalité de la violence. En son temps, Pierre Mendès France en avait fait la démonstration par défaut, le refus de la classe politique dans sa grande majorité d'admettre l'inéluctable processus de la décolonisation ayant non seulement brisé l'empire dans la fracas des armes mais aussi conduit la métropole elle-même au bord de la guerre civile. Les défis du XXI^e siècle ne sont guère différents : c'est seulement en prenant la mesure de la misère du monde et en évaluant avec précision les nouvelles menaces contre la paix que les Etats les plus technologiquement avancés pourront tenter d'éviter la généralisation progressive de la violence. Ils devront le faire avec d'autant plus de détermination que surgit aujourd'hui, à l'encontre des Etats, à l'encontre des Nations Unies, à l'encontre des grandes spiritualités, à l'encontre de la civilisation elle-même, un nouvel ennemi du genre humain – *hostis humani generis* – plus féroce et infiniment plus dangereux que le pirate de jadis.