

Régis
Debray



La puissance
et les rêves



Gallimard

AVERTISSEMENT

Il va sans dire que les opinions ici exprimées n'engagent que leur auteur ; que la documentation dont il s'est servi appartient au domaine public ; et que l'expérience qu'il réfléchit est celle d'un lecteur assidu des journaux et des livres d'histoire, voyageur aussi, enclin à écouter ceux qui parlent d'ailleurs.

N'étant ni d'un diplomate de profession, ni d'un spécialiste des relations internationales, les pages qui suivent ne s'adressent pas aux chercheurs mais à l'honnête homme, citoyen français sans préjugés ni ankylose, et en particulier à celui ou celle que son cœur et sa fidélité portent du côté gauche. On voudra bien excuser leur tournure un peu scolaire au motif que, visant à l'aide-mémoire plus qu'à l'essai, elles ont pour but d'expliquer, non d'impressionner, d'instruire, non d'étonner.

LIVRE I

L'héritage

« Nous courons sans souci dans le précipice, après que nous avons mis quelque chose devant nous pour nous empêcher de le voir. »

PASCAL.

Rien ne coûte plus cher que le dédain des origines. Trop d'acteurs agissent, de programmeurs programmés, d'amnésiques maniaques agissent et parlent à découvert ; nous faisons crédit à ces immémorants ; viennent les échéances, et voilà un espoir en berne.

La gauche n'a pas de temps à perdre à des antiquités, elle a raison. Mais si l'avenir n'est que de l'histoire en sursis, n'aurait-elle pas intérêt, quelquefois, à suivre sa pente en la remontant ? Des embouchures vers les sources ? Il arrive que perdre un peu de temps à la théorie, et à l'examen du passé, en fasse gagner beaucoup à la pratique, et aux urgences du jour.

Les marcheurs connaissent ces chemins de forêt, soudain grands ouverts, qui ne mènent nulle part. Combien s'y jettent pour avoir simplement oublié d'emporter une carte. Glissons donc dans notre poche, au moment de partir, ces quelques feuilles de l'atlas national.

I. L'ORTHODOXIE

Il n'y a pas de *théorie* socialiste en matière de relations internationales, nous verrons bientôt pourquoi. Il y a en revanche, invariant des variations doctrinales, une *orthodoxie* qui articule une fin sur des procédures.

La fin, bien sûr, c'est la *paix*. « Juste et durable. »

Les procédures, ce sont l'*arbitrage*, le *désarmement*, la *sécurité collective*.

Codifiée par le Protocole de Genève de 1924¹, invulnérable aux outrages du temps, la Sainte Trinité surplombe encore, pieusement, nos oraisons politiques².

Preuve que la foi peut sauver sans les œuvres.

Car le verdict des faits a été sans pitié. Si l'histoire était vraiment le tribunal qu'on dit, il y a des demandes cent fois déboutées que la vertu d'espérance elle-même n'oserait plus former sur la place publique.

1. Protocole rédigé par un Tchèque, Beneš, et un Grec, Politis, rendant obligatoire le recours à l'arbitrage, sous peine de sanctions collectives. Signé par quatorze gouvernements (dont Herriot pour la France), mais rejeté par les Communes de Londres. Ce texte fut salué en son temps comme l'annonce d'un nouvel ordre international.

2. « La tradition socialiste est celle de la paix, du désarmement et de l'arbitrage » : *incipit* de la déclaration du bureau exécutif du parti socialiste français sur « Paix, sécurité et désarmement » (25 mai 1982).

Passons en revue, brièvement, les réponses du siècle à nos vœux de nouvel an.

1. Arbitrage international.

Sa promotion doctrinale s'opère au siècle dernier, avec la première vague pacifiste européenne, à la veille du « printemps des peuples ». Elle a d'emblée une forte coloration religieuse. L'organisation de l'arbitrage apparaît en tête de l'ordre du jour du premier Congrès mondial des sociétés de paix, à Londres, en 1843 ; la question en revient à Paris, en août 1849, au Congrès international de la paix, à l'initiative d'Elihu Burritt, protestant américain, directeur du journal *Christian Citizen*. Dans le cadre d'une « Société des nations européennes », dotée d'une assemblée internationale élue et d'une Constitution unique, une juridiction morale serait dévolue à une cour de justice qui aurait à connaître de toutes les controverses internationales. L'idée d'arbitrage fut reprise aussitôt par les libre-échangistes comme une mesure d'économie idéale, destinée à soulager les peuples des charges financières liées à la guerre. En 1849, Richard Cobden déposa aux Communes une pétition forte de deux cent mille signatures, invitant le gouvernement anglais à conclure avec les gouvernements étrangers un traité qui « obligerait les parties contractantes à soumettre à l'arbitrage les litiges auxquels le débat diplomatique ne pourrait pas donner une solution »¹. La nouveauté du projet, c'est que l'instance arbitrale ne serait pas constituée par une puissance souveraine neutre, mais par des individus désignés par les gouvernements. La sentence exclurait toute sanction par les armes : elle ramènerait le contrevenant à la raison en le menaçant d'une mise au ban de l'opinion européenne. Palmerston répondit

1. Voir Pierre Renouvin, Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, chap. VIII, « Le sentiment pacifiste », Paris, Éd. Armand Colin, 1964.

qu' « aucun gouvernement ne pourrait accepter de se lier d'avance aux décisions d'une tierce partie ». Qui seraient ces tiers ? D'éminents juristes ? Mais de quels pouvoirs disposeraient-ils ? Des gouvernements ? Mais s'ils ont un esprit de justice, ils n'ont pas besoin d'arbitrage ; et s'ils n'en ont pas, quel arbitrage pourraient-ils rendre, et *a fortiori* respecter ? L'affaire en resta là. En 1849 donc, tout était dit. En vain.

La procédure elle-même, d'origine chrétienne, avait connu une longue éclipse après la fin du « Moyen Âge », avec l'instauration des grandes monarchies, pour reparaître au XIX^e siècle. Le premier traité d'arbitrage des temps modernes, entre la Colombie et le Pérou, remonte à 1822. Le traité de Paris de 1856, en son « protocole 23 », exprime le vœu que les gouvernements fassent appel aux bons offices d'une puissance amie avant d'en venir aux prises. L'invocation de cette clause se révéla vaine dans le conflit gréco-turc de 1869 et en 1870, à la veille de la guerre franco-prussienne. Pie IX s'offrit alors en arbitre, mais la partie allemande écarta l'offre en invoquant l' « honneur national ». En effet, les traités bilatéraux d'arbitrage de l'époque faisaient expressément réserve des intérêts vitaux, de l'indépendance des contractants et de leur honneur national. En 1909, on comptait encore cent quatre-vingt-quatorze accords d'arbitrage, dont douze signés par la France. Tous avaient un objet limité, excluant à peu près les litiges politiques.

L'arbitrage *obligatoire* et le caractère *exécutoire* des sentences rendues restèrent au début de ce siècle les principaux objectifs du mouvement pacifiste, et au premier chef de la Deuxième Internationale ouvrière. La lutte des socialistes pour faire reculer la guerre reposait sur ces deux orientations : le recours à la grève générale et la procédure d'arbitrage. La résolution du Congrès de Stuttgart (1907) déclare : « Le Congrès est convaincu que, sous la pression du prolétariat, la politique sérieuse de l'arbitrage obligatoire se substituera, dans tous les litiges, aux pitoyables tentatives des gouvernements bourgeois et qu'ainsi pourra être assuré aux peuples le bienfait du désarmement général qui permettra d'appli-

quer aux progrès de la civilisation les immenses ressources d'énergie et d'argent dévorées par les armements et les guerres. » Jaurès, à la fin de sa vie, en vint à voir dans l'arbitrage général obligatoire la clef de la solution pacifique des conflits (c'est pourquoi la S.D.N. devait s'inscrire dans le droit fil des aspirations socialistes). En effet, riposter à une agression suppose d'abord qu'on s'accorde précisément sur l'identité de l'agresseur, c'est-à-dire qu'on puisse distinguer d'après un critère objectif entre une agression provoquée et une agression non provoquée. À cet éternel problème, Jaurès crut trouver la réponse (qui resservira au lendemain de la Grande Guerre) : sera désigné comme agresseur celui qui refuserait le recours à l'arbitrage ou la décision de l'arbitre. C'est cette idée (avec celle d'une fédération balkanique n'excluant personne) qui anima en filigrane, au Congrès de Bâle, en 1912, l'appel pathétique de Jaurès — « Je briserai les foudres de la guerre qui menacent dans les nuées... » — prononcé dans la cathédrale mise par le clergé protestant à la disposition de l'Internationale. Cathédrale où vint se recueillir en novembre 1982 l'Internationale socialiste au grand complet, pour commémorer cet appel par un autre, prononcé par Willy Brandt, son président. « Les cloches de Bâle » ne rouillent pas.

Au plan juridique, c'est à la première conférence gouvernementale de La Haye que fut décidée la création d'une Cour d'arbitrage internationale (1899), dont les interventions furent recommandées en 1907, à la deuxième conférence de La Haye, « dans les questions juridiques et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application de conventions internationales ». La Cour internationale de Justice a remplacé en 1945 la Cour permanente de Justice internationale, mais sa saisie n'est pas obligatoire. Sur le plan contentieux, ses arrêts sont exécutoires, mais elle requiert l'accord préalable de toutes les parties en cause. Si l'une des parties n'accepte pas l'arrêt, l'affaire est soumise au Conseil de sécurité, donc à la paralysie par droit de veto. Sur le plan consultatif, la Cour peut être saisie à la requête de l'Assem-

blée générale des Nations Unies mais en ce cas ses avis ne sont pas obligatoires.

Dans le cadre de la S.D.N., la procédure rendit quelques services, au début, sur des litiges mineurs : îles d'Aland, disputées par la Suède et la Finlande (1921) ; Haute-Silésie, disputée entre Polonais et Allemands, conflit gréco-bulgare (1925), etc. En 1928, voulant passer à la vitesse supérieure, la Société des Nations, dans un *Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux*, établit le principe de l'arbitrage obligatoire pour les conflits d'ordre politique. L'Allemagne se déroba. En fait, chaque État demeurait individuellement libre de décider si un conflit relève ou non d'une décision arbitrale, et les recommandations du Conseil ne pouvaient faire autorité que si elles étaient prises à l'unanimité. Malgré ou à cause de ses clauses de sauvegarde, l'escalade des antagonismes — conflits sino-japonais et italo-éthiopien — démontra rapidement l'aporie de toutes les procédures d'arbitrage : la S.D.N. ne put faire respecter ses arbitrages que lorsque les grandes puissances étaient d'accord pour la laisser agir, c'est-à-dire lorsque la S.D.N. ménageait les intérêts vitaux des États susceptibles de déclencher une guerre générale.

En définitive, lorsque l'arbitrage est nécessaire, il est impossible ; lorsqu'il est possible, il n'est pas nécessaire (il y aurait eu entente de toute manière pour éviter la guerre). On ne sort pas de ce cercle.

2. *Sécurité collective.*

Cette notion est entrée dans le champ de l'expérience avec les années vingt, avant l'expression elle-même, qui devient d'usage dans les années trente. C'est sur l'idée de sécurité collective que reposa dès 1919 l'organisation de la paix, incarnée par le système de la Société des Nations¹. De quoi s'agit-il ? Fonder une morale

1. Le théoricien en fut le juriste Léon Bourgeois, premier radical président du Conseil (1895). Délégué de la France aux deux conférences de La Haye, auteur de *Solidarité* (1896) et de *Pour la Société des Nations* (1910).

de la solidarité internationale sur un mécanisme de garanties réciproques entre nations unies par l'intérêt mutuel. Cette conception ne prône pas le droit contre la force ; elle entend mettre la force au service du droit. Le ressort du dispositif consiste en ce qu'une guerre déclenchée par un État en violation du droit international doit être considérée par tous les États comme une guerre déclarée contre chacun d'eux. Principe inscrit au cœur du pacte de la Société des Nations (un préambule et vingt-six articles), dans l'article 10 : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société. » Le plan français approuvé par le ministre Clemenceau prévoyait la création d'une armée internationale composée de contingents fournis par chaque nation, avec un état-major international en service permanent. Plus confiants, ou plus évangéliques, les Anglo-Saxons firent prévaloir l'idée de sanctions économiques et financières obligatoires, automatiques, et de sanctions militaires facultatives (article 16). Mais même s'il se refuse à envoyer un contingent contre l'agresseur, tout membre de la Société doit accorder droit de passage sur son territoire à la force internationale chargée d'exécuter les résolutions du Conseil¹. Reste que le recours à des mesures coercitives, une fois épuisés les moyens pacifiques de solution des litiges (arbitrage, conciliation, etc.), est impliqué par la conception de départ. Il s'agit de promouvoir entre les États un système juridique tel qu'il enlève à n'importe quel État non seulement le droit mais la possibilité de se faire justice soi-même. Ce système n'est cohérent (égal à son concept) que s'il *a*) couvre l'ensemble des États existants et *b*) rend automatiques les sanctions militaires. Dans un monde ainsi organisé, la guerre ne survivrait plus que sous forme d'opération de police interne, la force armée ne pouvant plus être employée

1. Lord Robert Cecil : « L'arme sur laquelle nous comptons est l'opinion publique. Si nous faisons erreur sur ce point, toute notre œuvre est une erreur. »

que dans l'intérêt commun, et sous l'autorité du Conseil de la Société (ou de l'O.N.U.).

Artefact verbal destiné à abolir en pensée les contraintes dérivant du fait national, la sécurité collective est ou bien un cercle vicieux ou bien un cercle carré.

Cercle vicieux en tant que pétition de principe, qui tient pour accordé ce qui est à instituer : si un organisme international a les moyens d'imposer aux puissances une décision collective, concernant les litiges politiques graves, c'est que toutes les puissances concernées y consentent. De deux choses l'une : si ce consentement est acquis ou possible, un tel organisme est superflu (on peut se passer de lui). Et si le consentement est hors d'atteinte comme tout l'indique, un tel organisme est inutile (condamné à l'impuissance).

Cercle carré en tant que « contradiction dans les termes » : un système de sécurité collective a pour raison d'être d'instaurer la suprématie du droit sur la force, afin de prévenir la guerre. Mais il ne peut fonctionner qu'à la condition d'employer la force contre le délinquant, en sorte que le moyen d'éviter la guerre reconduit à la guerre.

Tel fut au demeurant l'argument des délégations anglaise et américaine contre le plan français d'une armée internationale permanente. Ne serait-ce pas tomber de Charybde en Scylla que de « substituer le militarisme international au militarisme national » ? C'est pourquoi l'Angleterre devait refuser en 1924 de s'associer au Protocole de Genève qui entendait remédier à l'insuffisance des sanctions envisagées mais qui, selon elle, ferait de la S.D.N. « un instrument de guerre entre les nations » dont la fonction serait moins de « préparer une coopération amicale et une bonne harmonie entre les nations que de sauvegarder la paix en préparant la guerre, et peut-être de préparer une guerre sur une plus vaste échelle ».

Ce que Chamberlain exprimait en négatif, pour refuser d'aller jusqu'au bout de l'idée, le colonel de Gaulle l'exprima en positif, lorsqu'il demanda en 1934 qu'on voulût bien tirer toutes les

conséquences de la sécurité collective, en allant *Vers l'armée de métier*. De Gaulle fut en effet l'un des très rares esprits de l'époque à déceler le paradoxe d'un système qui commande à un État d'intervenir dans des litiges où ses intérêts nationaux ne sont pas directement en jeu. Une telle intervention ne peut être demandée (sauf à supposer une Sparte moderne à la fois internationaliste, éprise de droit public et ultra-militarisée) qu'à une armée de métier, « sous peine de nous trouver ici, puis là, ailleurs encore, devant des faits accomplis, et d'être un jour seuls, sans alliés et sans amis, entourés du mépris du monde, en face d'adversaires affermis par leurs succès »¹. Si nous n'intervenons pas pour les autres (Mandchous, Éthiopiens, Tchèques, citoyens de Dantzig...), comment et pourquoi les autres interviendront-ils pour nous ? Or, le citoyen Dupont, né à Nogent-le-Rotrou, n'est certainement pas prêt à mourir pour Moukden, Addis-Adeba, Dantzig — ou Beyrouth. En sorte que « le soldat de métier devient le garant nécessaire des grandes espérances humaines »². Rigoureux tête-à-queue dialectique — si vous voulez la démocratie jusqu'au bout, formez un corps de « prétoriens » — qui rencontra l'écho que l'on sait.

En politique, le plus difficile est de vouloir les conséquences de ce que l'on veut. Elles sont d'ordinaire en apparente contradiction avec les prémisses. Les idéologues de la sécurité collective commencèrent par reculer d'horreur devant le cercle carré (1919-1924), avant de tourner dans le cercle vicieux (1926-1931), jusqu'à « la faillite finale » (1931-1939). Le Japon avec l'affaire de Mandchourie (1931), l'Italie avec l'invasion de l'Éthiopie (1935), démontrèrent à leur profit et dans les faits l'inanité conceptuelle de la « sécurité collective », implacable facteur d'insécurité.

La deuxième fois n'est pas nécessairement une comédie. Le système des Nations Unies (le préambule de la Charte, dont un des rapporteurs fut Paul-Boncour, ancien délégué français au

1. Charles de Gaulle, *Vers l'armée de métier*, Paris, Éd. Presses-Pocket, p. 78.

2. *Ibid.*, p. 80.

Palais des Nations, fut rédigé par le vieux maréchal Smuts, pionnier de la S.D.N.) présente une version améliorée de la Société des Nations, mais sans solution de continuité quant au fond. Corollaire du principe effectif de la souveraineté des États, la règle de l'unanimité qui s'appliquait aux décisions du Conseil de la S.D.N., et les rendait impossibles sur les questions de fond, fut remplacée par la majorité simple ou des deux tiers pour la nouvelle Assemblée. Qu'importe, puisque le droit de veto, équivalent de l'unanimité transposé ici aux Cinq Grands, reconduit même cause et même effet. Le Conseil de sécurité, nouvel agent de police de la communauté internationale, devait avoir cette fois les moyens d'action qui avaient manqué à la S.D.N. (chapitre VII de la Charte), et des buts encore plus ambitieux, ceux de prévenir tout conflit ou agression en assurant la sécurité de tous sans exception ni exclusion. La nécessité de sanctions armées est admise. Et si le Conseil n'a pas plus compétence que celui de la Société des Nations pour intervenir dans les affaires « qui sont du ressort de la juridiction interne » des États, il est autorisé à le faire lorsque la paix internationale est menacée. Quant aux compétences de l'Assemblée générale, elles furent élargies puisqu'elle pourrait se saisir de n'importe quelle question tout en laissant au Conseil la responsabilité première du maintien de la paix. Les membres de l'O.N.U. doivent respecter des principes encore plus contraignants que ceux de la S.D.N., comme celui de « s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace et à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » ; de donner à l'O.N.U. « pleine assistance à toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte » ; et s'abstenir « de prêter assistance à un État contre lequel l'organisation entreprend une action préventive et coercitive ». Il devenait en outre obligatoire pour tous les États membres de concourir aux opérations militaires décidées par le Conseil de sécurité (raison qui rendit impossible l'entrée de la Suisse), en même temps qu'ils devaient s'engager

à mettre à la disposition du Conseil des contingents armés nécessaires. S'il n'était pas question de créer une armée permanente internationale, la Charte met à la disposition du Conseil de sécurité un Comité d'état-major international, qui en 1946 prévoyait de très importantes forces armées sous pavillon des Nations Unies (allant jusqu'à vingt divisions terrestres, trois mille avions, deux cents bâtiments de guerre). Où ces forces seraient-elles stationnées ? Par qui seraient-elles financées, commandées, équipées ? Selon quelle clef de répartition fixerait-on les contingents ? Questions insolubles. Le Comité d'état-major de l'O.N.U. cessa ses travaux en 1948, pour ne jamais les reprendre.

Sans doute, peu après, vit-on le premier et seul exemple d'une organisation internationale décidant un recours à la force devant une agression flagrante, lorsque le Conseil de sécurité adopta une résolution invitant les membres des Nations Unies « à apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants » (27 juin 1950). Les U.S.A. tirèrent ainsi ingénieusement parti, non sans bousculer les textes, de l'absence du délégué soviétique au Conseil pour faire endosser par la « majorité automatique » d'avant la décolonisation (pro-occidentale) leur propre décision d'intervention déjà prise. Même dans ce cas exceptionnel, l'O.N.U. n'a ni fait l'événement ni modifié le rapport de forces existant : elle les a avalisés, en lui prêtant ses couleurs¹. Juridiquement, la guerre de Corée fut une opération de police internationale : mais la guerre aurait eu lieu de toute façon, par la volonté de Truman, avec ou sans cet habillage.

Ne revenons pas sur les crises, blocages et conflits qui depuis ont rendu évidente l'impuissance politique et militaire du système des Nations Unies. La paralysie du Conseil de sécurité, lucidement exposée et dénoncée en 1982 par l'actuel Secrétaire général, n'est pas due à une inobservance des principes posés par la Charte mais

1. MacArthur opéra comme commandant des Nations Unies, et le corps expéditionnaire occidental combattit Coréens et Chinois sous le drapeau bleu clair de l'O.N.U.

Régis Debray

La puissance et les rêves

La singularité nationale : une préoccupation insolite pour un homme de gauche, peu porté au conformisme. Ni prêt à sacrifier ce qui dure aux séductions du jour - Occident, Europe, "monde libre".

Sur quoi fonder une *Realpolitik* de gauche ? Comment survivre dans la jungle des puissances sans y laisser son âme ?

À ces questions posées par l'épreuve de réalité qu'est l'expérience du pouvoir et par la brutalité des rapports de force internationaux, Régis Debray propose une réponse en deux temps, passé et avenir.

D'abord, en passant au crible d'un examen philosophique et historique sans complaisance l'héritage de l'ancien socialisme, celui de Jaurès et de Léon Blum, idéologie rêveuse mais tenace.

Ensuite, en décortiquant le *noyau dur* des relations extérieures, et en élucidant la renaissance inattendue, en Europe, de la *nation*, dont les nouveaux contours fixeront la *Realpolitik* de demain.

Tout en prenant ici et là le temps de flâner dans l'histoire et les idées.

La Puissance et les rêves énonce les principes. *Un second volume, L'Alliance et les menaces, exposera prochainement les réalités actuelles auxquelles est confrontée cette nouvelle idée de nation.*



9 782070 701377



84-III A 70137 ISBN 2-07-070137-9

75 FF tc