

PRÉFACE

John Foster Dulles : l'homme qui a sans doute marqué la politique extérieure américaine le plus longtemps au xx^e siècle (de 1916 à 1959, à des titres divers). L'étude de François David, menée sur l'ensemble de la longue vie active de son héros, permet de comprendre à quel point les strates successives se suivent sans s'éliminer en histoire : en pleine guerre froide, Dulles n'oublie jamais les leçons et problèmes de la première guerre mondiale et des années trente. On note d'ailleurs que pour lui la guerre froide n'est qu'une parenthèse, et que les problèmes structurels de l'Europe réapparaîtront ensuite si on n'y prend pas garde (reconnaissons que l'évolution du Continent depuis 1989, au moins dans les Balkans et peut-être aussi en Europe centre-orientale, ne lui donne pas tout à fait tort).

Ce livre est d'abord un admirable portrait de John Foster Dulles : on voit mise en lumière toute la dimension du personnage, y compris sa dimension religieuse (le *revival* protestant et en général religieux des États-Unis précède de beaucoup George W. Bush : c'est un mouvement continu depuis la Grande Dépression – ajoutons que le fait que l'un des fils de Dulles soit devenu jésuite et enfin cardinal de l'Église romaine ajoute encore des perspectives que les Français ne perçoivent pas toujours). Sa deuxième dimension est celle du juriste, ce qui est grand, mais aussi du *lawyer* new-yorkais, ce qui peut l'être moins. Sans tomber dans l'anecdote, l'auteur décrit aussi sa vie privée, ses amitiés, y compris avec Jean Monnet, point central, car il contribue à éclairer le passage de Dulles de sa vision simplement supranationale des années trente à une vision de l'Europe beaucoup plus fédéraliste dans les années cinquante, tournant aux considérables conséquences, on va le voir. Même si François David relativise fort justement l'importance des relations entre Monnet et Dulles, souvent surévaluée.

Sa troisième dimension est celle de l'homme politique dans le système américain, fort différent du caciquat à la française : mêlé aux affaires depuis 1916, malgré son jeune âge, il joue un rôle capital bien avant de devenir secrétaire d'État en 1953, que ce soit comme homme public ou comme juriste d'affaires internationales. Véritable « secrétaire d'État de l'ombre », le sénateur Dulles est au premier rang dès 1944, encore plus à partir de 1947 avec la politique extérieure « bipartisane » dont il est au fond le créateur. Il contribue de façon décisive à la création de l'ONU, premier instrument de la vision mondiale américaine, premier projet, l'Alliance atlantique n'arrivant

qu'ensuite, à cause de la guerre froide, et restant toujours considérée comme une désagréable mais provisoire nécessité, ce qui est l'une des clés qui permettent de comprendre Dulles.

10 Le point de départ conceptuel et politique, c'est l'expérience de Dulles à Versailles et dans les années vingt : il en sort convaincu que l'Europe ne pourra être reconstruite qu'à partir d'une réconciliation franco-allemande mettant les deux pays sur un pied d'égalité (sans chercher à élucider les torts historiques des uns ou des autres), réconciliation permettant d'échafauder « l'indépendance dans l'interdépendance », concept central, à partir de souverainetés partagées, sans qu'au départ ce partage ne soit autre chose que le résultat d'accords contractuels, ce qui d'un certain point de vue ne s'écarte pas du droit traditionnel. Le contenu plus idéologiquement supranational, puis carrément fédéral, ne viendra que par la suite, mais sans rupture véritable aux yeux de ce juriste. Mais l'un des grands intérêts du livre est de montrer que Dulles est guidé par cette grande vision, pas par une prétendue « pactomanie » étroite dont on s'est tant gaussé à l'époque (les traités qu'il signe ont d'abord une vertu dissuasive et visent à ne pas répéter l'ambiguïté d'Acheson par rapport à la Corée au début de 1950).

Ceci dit cette notion d'égalité des droits entre l'Allemagne et la France aura les plus grandes conséquences : l'insistance sur l'égalité des droits, poussée à fond de façon juridique et géométrique, met la France dans une situation impossible du point de vue de sa politique intérieure, et la CED en particulier est le lieu et la première victime de cette dérive logique (qu'on observe à différentes reprises chez Dulles), dérive explicable à chacune des étapes, mais dont le résultat cumulé est évidemment inacceptable pour la grande majorité des Français.

Le drame se joue là : Dulles assigne au départ à la France un rôle majeur, véritablement mondial, et en Asie, et en Europe. Mais la France n'est plus ni capable ni désireuse de jouer ce rôle en Asie, malgré l'aide américaine, et, en Europe, elle veut certes jouer le rôle de leader, mais justement pas dans le cadre très ambigu fixé par Dulles. À partir du moment où la France ne peut plus ou ne souhaite plus jouer ce rôle mondial (en tout cas dans un orchestre dont le chef est malgré tout à Washington), Dulles est de plus en plus déçu, et les Français de plus en plus anti-américains. Il est clair que le renoncement français en Indochine puis l'échec de la CED, en quelques semaines, bouleversent l'idée que Dulles se faisait de la France dans le monde depuis 1919 : l'interlocuteur-clé en Europe continentale sera désormais la République fédérale allemande ; même si Washington est en fait moins enthousiaste qu'on ne le croit aujourd'hui, et si Adenauer, à partir de 1955, se montre de plus en plus méfiant à l'égard de la politique d'une administration et d'un secrétaire d'État qui sont

moins systématiquement anti-communistes qu'on ne l'a dit – Dulles comme Eisenhower acceptant le concept d'une « finlandisation » de l'Europe orientale comme substitut à la libération des « nations captives ».

En effet, l'auteur montre très bien que, pour Dulles, comme pour Ike, la guerre froide ne commande pas tout. Elle n'est qu'une parenthèse, après laquelle on retrouvera les problèmes structurels permanents de l'Europe et du monde, et les enseignements tirés des deux guerres mondiales, c'est-à-dire un wilsonisme renforcé. Les Français se donnent beaucoup de mal pour recycler la guerre d'Indochine et leur politique allemande dans un cadre de guerre froide, auquel ils ne sont pas au fond vraiment attachés, afin de les rendre plus présentables et de se faire bien voir, croient-ils, des Américains, mais Dulles et Eisenhower sont au fond sur ce point différents de leurs prédécesseurs de l'équipe Truman : ils haïssent encore plus qu'eux le communisme soviétique, mais ne croient pas à sa survie à moyen terme. D'où la volonté de retirer rapidement d'Europe les troupes américaines, ce qui rejaillit sur l'affaire de la CED, et sur l'ensemble d'une stratégie politico-militaire dont on nous montre ici qu'elle est plus complexe et sophistiquée qu'on ne le reconnaît en général.

Cela dit et dans l'immédiat, l'essentiel est bien la guerre froide, avec la mise en place d'une stratégie qui se veut plus active que le *Containment* de l'administration Truman, et d'une stratégie globale, faisant toute sa place, sa difficile place, à la grande nouveauté : l'atome, avec la mise en place d'une stratégie et d'une doctrine nucléaires. Les principaux épisodes sont les grandes crises Est-Ouest : l'Indochine, la CED, Suez, le Spoutnik et la course aux armements stratégiques, Berlin. L'auteur montre très bien comment Dulles, par un mélange de juridisme et de moralisme, en arrive souvent à perdre le contrôle de la situation, en ratant les occasions d'agir efficacement. Dans le cas indochinois, reconnaissons qu'il était bien tard. Mais l'idée que l'on pourrait reprendre les choses à tête reposée dans le cadre d'un système de sécurité collective en Asie après l'échec français à Diên Biên Phù était peu réaliste. On comprend mieux ici comment, à partir d'un mécanisme intellectuel très particulier, Dulles pouvait penser le contraire.

Dans le cas de la CED, et même si la France dépendait de l'argent américain pour son réarmement, Dulles aggrave à différentes reprises la situation. Aidé à fond par Washington, je ne suis pas sûr que Bidault n'aurait pas pu faire passer une forme de CED acceptable à la fois par Paris et par Adenauer, à partir du moment où la souveraineté de la RFA aurait été rétablie sans plus de retard. Mais après les Bermudes en décembre 1953 et Bruxelles en août 1954, ce n'était plus envisageable. Pour sauver la CED, il aurait fallu que Washington prenne à l'égard de la France des engagements qu'elle ne voulait

pas prendre : car justement la CED devait aussi permettre aux yeux de Dulles et d'Eisenhower de rapatrier les troupes américaines, ce qui n'en augmentait pas l'attrait aux yeux des Français, qui voyaient dans la CED et dans l'OTAN *aussi* des garanties face à une éventuelle résurgence du nationalisme allemand. Si vraiment la CED était la pierre de touche de la survie de l'Europe, cet engagement n'aurait pas été trop coûteux. Mais Dulles a démonétisé lui-même le traité auquel il tenait tant.

12

Dans le cas de Suez, là aussi Dulles et Eisenhower, en dernière analyse, finissent par admettre après coup que certaines inquiétudes franco-anglaises n'étaient pas infondées et adoptent dès 1957 une politique progressivement plus active au Moyen-Orient. Mais, au cours de la crise, ils ne donnent pas l'efficacité nécessaire aux démarches entreprises auprès de Nasser afin de garantir l'exploitation du canal, tout en ne donnant pas aux Franco-Anglais (certes fort hypocrites) ainsi qu'aux Israéliens (pourtant très à l'écoute de Washington) des signaux clairs. Dans chacun de ces échecs aux grandes conséquences, où chaque fois la relation entre la France et Dulles joue son rôle, le processus intellectuel et moral très particulier du secrétaire d'État a sa part de responsabilité.

Ceci dit, on peut faire valoir d'autres arguments, à décharge, que l'auteur fort honnêtement évoque. L'incapacité pour les Français de dégager le concept d'un avenir acceptable pour l'Indochine et de reconnaître franchement l'indépendance des États associés rendait difficile un soutien américain total. Il a été malgré tout, toutes choses considérées, considérable. Le fond de l'affaire, c'est que, dès 1953, la IV^e République, qui faisait financer le conflit à 75 % par les États-Unis en 1954, comptait en fait sur la Chine (voire, pour certains, sur Moscou) pour négocier la paix beaucoup plus que sur la solidarité occidentale.

En ce qui concerne la CED, le problème de l'égalité des droits était bien crucial, étant donné la fragilité politique d'Adenauer et l'attachement allemand à l'unité. Il fallait « nourrir les imaginations allemandes », comme disait Dulles, avec le projet européen. C'est exactement ce que disait Robert Schuman de son côté. Il faudra l'habileté des Britanniques, de l'équipe qui entourait Pierre Mendès France au Quai d'Orsay, le génie politique d'Adenauer et la résignation « ronchon » de Dulles, pour que de l'échec de la CED, le 30 août 1954, sortent les accords de Paris, qui ont fixé toute l'organisation occidentale jusqu'en 1990.

En ce qui concerne Suez, on sait bien qu'une tendance récente de l'historiographie tend à juger que la chose était jouable. L'avertissement de Dulles selon lequel on allait se retrouver avec une guérilla généralisée ne manque pourtant pas de poids. D'autre part, les responsables français étaient parfaitement conscients du côté cynique des accords de Sèvres conclus avec

Israël. Dulles avait raison de souligner que l'on n'était plus au XIX^e siècle, même si son attitude a contribué à préparer par réaction anti-américaine le 13 mai 1958, à diviser Britanniques et Français, à faire le lit de la politique extérieure de la V^e République d'« indépendance nationale » et de méfiance envers les États-Unis, sans simplifier les choses au Moyen-Orient.

Pour finir on parvient à des conclusions nuancées. D'un côté, Dulles a joué un rôle essentiel, certes, dans la guerre froide durant sa période la plus active, mais aussi pour le lancement d'une construction européenne très originale, jusqu'à et y compris les traités de Rome de 1957, ce qui n'avait jamais été souligné jusqu'ici. Il restera comme l'un des pères de l'Europe ! En même temps, le bilan reste fort mitigé. En effet, tous ses échecs ont contribué à préparer la guerre américaine du Viêtnam, la tragédie du Moyen-Orient, l'avortement pour longtemps (pour toujours ?) d'une Europe pas seulement économique, mais également politique et militaire. Une fois ouvert, le lecteur ne lâchera plus ce grand livre !

Georges-Henri Soutou
Membre de l'Institut
Professeur émérite à l'université Paris-Sorbonne