

DOMINIQUE MOÏSI

Le Quai d'Orsay et la crise du Golfe

La diplomatie, pour plagier une formule célèbre, est-elle devenue une chose trop sérieuse pour être laissée aux diplomates ? Au lendemain de la crise du Golfe, nombreux sont les diplomates qui, en privé, expriment leurs frustrations d'avoir si peu pesé sur l'évolution de la diplomatie française au Moyen et au Proche-Orient. Cette frustration traduit-elle le malaise plus général d'un ministère qui se sent mal aimé et négligé, ou s'explique-t-elle par des raisons spécifiques liées à la gestion de la crise du Golfe ?

Si le Quai d'Orsay a pu se sentir à l'écart, dire que les diplomates n'ont joué qu'un rôle mineur ne traduit en rien la réalité. Mais les diplomates qui ont pesé se trouvaient davantage à l'Élysée qu'au Quai d'Orsay, ou à Matignon. La nature de la crise elle-même, exceptionnelle par sa gravité et sa dimension militaires, n'a fait que renforcer la pratique établie par la V^e République et enracinée avec le temps, de concentrer l'essentiel de la décision en politique étrangère à l'Élysée, autour du Président de la République, et d'une petite équipe constituée par les conseillers du Président. Le conflit de fond qui se manifesta entre le ministre de la défense, Jean-Pierre Chevènement, et le Président de la République sur la signification et les conséquences de la crise, et l'attitude que devait adopter la France par rapport à ses alliés de la coalition, contribua également à renforcer la concentration de la décision à la présidence de la République. Plus la politique de la France pouvait paraître byzantine, voire machiavélique, vue de l'étranger, plus il importait qu'elle soit gérée de manière centralisée à Paris.

I – LE QUAI D'ORSAY DANS LA CRISE DU GOLFE :
UNE INFLUENCE EN PEAU DE CHAGRIN

On ne peut parler de manière uniforme du rôle du Quai d'Orsay dans la crise. Trois périodes doivent être distinguées. Celle qui va du 2 août 1990, date de l'invasion du Koweït par l'Irak, jusqu'à la mi-août, moment où le Président Mitterrand va prendre directement les choses en main, est caractérisée par une extrême latitude laissée au Quai d'Orsay.

Une deuxième période s'ouvre à la mi-août, qui va jusqu'au début de la guerre, le 17 janvier. Pendant cette période, l'aide à la décision est concentrée au ministère des affaires étrangères, même si la décision reste l'apanage du Président de la République. La cellule de crise mise en place au Quai d'Orsay constitue le principal centre de coordination du suivi de la crise du Golfe. Avec la guerre, une troisième et dernière phase s'ouvre, celle des opérations militaires, gérée directement depuis l'Élysée. Dans cette phase, les personnages clés sont, autour du Président de la République, le secrétaire général de l'Élysée, Jean-Louis Bianco, et le conseiller militaire du Président, l'amiral Lanxade, qui exerce *de facto* les fonctions de ministre de la défense et, en raison de sa liaison privilégiée avec Brent Scowcroft, conseiller spécial du Président Bush pour les affaires de sécurité, le suivi décisif avec le partenaire le plus important, les États-Unis.

Dans la phase initiale, le Quai d'Orsay va jouir d'une relative liberté de manœuvre. L'attaque iraquienne sur le Koweït a pris les dirigeants occidentaux, et avec eux les Français, par surprise. Paris est vide et les dirigeants français ont d'autres préoccupations qui sont avant tout européennes. Dès le 2 août, une cellule de crise est instituée pour des raisons d'efficacité au Quai d'Orsay. Les télégrammes et les messages codés provenant des ambassades n'aboutissent-ils pas aux ministères des affaires étrangères ? Chaque matin, une sorte de mini-Conseil de Sécurité va réunir pendant plusieurs mois (jusqu'au 19 janvier) entre 25 et 35 représentants des ministères concernés et des plus hautes autorités militaires. Ce conseil de crise est supervisé, le plus souvent, par le directeur de cabinet de Roland Dumas, Bernard Kessedjian, avec la présence d'un ou deux représentants de l'Élysée et de Matignon. Le soir vers 19 heures, une autre réunion quotidienne aura lieu dans un cercle plus restreint et à un niveau plus élevé. Cinq ou six personnes au niveau des directeurs de cabinet ou des conseillers spéciaux représentant l'Élysée, Matignon, le Quai d'Orsay et le ministère de la

défense échangeront des informations plus confidentielles, qui ne pouvaient être exposées dans le cadre de la réunion élargie du matin. Secret défense oblige.

Cette période très courte pendant laquelle le Quai d'Orsay semble avoir la tâche non pas de définir les principes de la politique française, le Président lui-même tient à les présenter dans une conférence de presse dès le 9 août, mais la gestion quotidienne de la diplomatie française donne l'impression d'un certain flottement. La France condamnerait-elle avec moins de vigueur l'agression irakienne sur le Koweït que ses partenaires occidentaux ? A l'Élysée, en tout cas, c'est avec une certaine irritation que l'on accueille les « arguties » qui semblent établir un *distinguo* entre les notions de blocus et celles d'embargo. En incitant les pays arabes à trouver une solution arabe à la crise, le Quai d'Orsay traduit-il l'existence d'un lobby pro-arabe en son sein ou ne fait-il que refléter fidèlement les orientations venues de l'Élysée ?

Au Quai d'Orsay, on dément avec vivacité l'existence d'un lobby pro-arabe. On reconnaît un lobby pro-chinois, on accepte la réalité d'une sensibilité ou d'une tradition pro-arabe que l'on retrouve d'ailleurs pour les mêmes raisons historiques et diplomatiques au Foreign Office anglais. Mais en traduisant d'une manière presque exagérée les « ambivalences » françaises, le Quai d'Orsay ne contribuait-il pas à affaiblir la position de la France vis-à-vis de ses alliés ? C'est en tout cas ce que certains ont pu penser.

Dans une deuxième phase, qui est en gros celle de la crise du Golfe, le Quai d'Orsay jouera un rôle d'aide à la décision par l'échange d'information et la coordination des actions et d'exécution des directives gouvernementales. Un des thèmes que le Quai d'Orsay à la tâche de suivre est celui, au jour le jour, des manifestations anti-françaises dans le monde arabe. Un tel suivi n'impose-t-il pas nécessairement de privilégier les conséquences régionales négatives d'une action internationale par ailleurs légitime ? Pendant toute cette période, le Quai d'Orsay essayera d'exprimer souvent avec bonheur et compétence les ambiguïtés de la position française. Pour la première fois, en effet, le Quai d'Orsay s'est doté, et cela quelques semaines avant le début de la guerre du Golfe, d'un porte-parole en la personne de Daniel Bernard qui tient régulièrement des *briefings* à l'égard des journalistes et qui a le droit d'exprimer le point de vue du ministère, qui certes ne différera jamais de celui de l'Élysée. La position de la France est néanmoins difficile à expliquer aux Américains et aux Britanniques. Si ces derniers approuvent le bâton brandi avec fermeté vis-à-vis de l'Irak, ils comprennent moins bien l'usage de la

carotte et l'autonomie de manœuvre dont fait preuve la France par rapport aux autres pays membres de la coalition.

La position de la France est objectivement différente de celle de ses partenaires. Alors que la Grande-Bretagne a créé le Koweït et cherche à travers la crise à réaffirmer sa position d'allié privilégié de l'Amérique — rôle que l'Allemagne unifiée semblait sur le point de lui souffler —, la France qui soutient l'Irak de Saddam Hussein depuis 1974 et qui souhaite affirmer son autonomie par rapport aux Etats-Unis, se trouve dans une position radicalement différente. L'envoi d'émissaires dans les capitales arabes traduit le souci constant de la France, nourrie par l'histoire et la géographie, de préserver des relations équilibrées avec l'ensemble du monde arabe. La recherche d'une action commune avec ses partenaires européens au sein des instances communautaires et de l'UEO vise, elle, à privilégier une action européenne qui soit distincte de l'action des Etats-Unis.

Enfin, en mettant l'accent sur les principes du droit international violés depuis le 2 août par l'Irak, la France privilégiera l'organisation des Nations Unies et le Conseil de Sécurité dont elle est membre. Se sentant contestée au même titre que la Grande-Bretagne dans son statut onusien par les prétentions exprimées de manière plus ou moins ouvertes par l'Allemagne et le Japon, la France insistera toujours sur le rôle de l'ONU et du Conseil de Sécurité.

Comme le remarque Marc Perrin de Brichambaut¹, l'opinion publique française devient à la fois un enjeu et un acteur de la crise. Assommée d'images et d'analyses par la télévision, elle est régulièrement consultée par les instituts de sondage qui vont analyser dans les moindres détails ses battements de cœur et ses évolutions. Le Président de la République va de manière régulière suivre et orienter tout à la fois l'état d'esprit de cette opinion publique par des conférences de presse qui auront lieu toutes les trois semaines et qui auront un impact décisif sur l'état d'esprit des Français. Le Président de la République devenant ainsi, et de très loin par la logique des médias, le premier interprète de la politique française contribue à une personnalisation de la politique étrangère qui ne peut que renforcer le sentiment de marginalisation du Quai d'Orsay. Cela est d'autant plus vrai que le ministre des affaires étrangères est souvent perçu davantage comme le porte-parole, le collaborateur, le complice privilégié du Président, que comme le chef d'une administration centrale. La distance du ministre par rapport à son ministère est perçue d'autant

1. La France et la crise du Golfe, *Politique étrangère*, 1991, n° 2.

plus vivement que son directeur de cabinet exerce une direction musclée à l'égard des services et semble avoir pour fonction principale de protéger avec efficacité le ministre de ses administrés.

A la fin de la période de crise et alors que la guerre est sur le point d'éclater, la France s'engagera les 14 et 15 janvier dans un exercice périlleux d'équilibrisme diplomatique qui lui sera beaucoup reproché sur le moment et que l'on attribue généralement à l'influence de conseillers extérieurs, comme Edgard Pisani. C'est le président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Michel Vauzelle, qui sera la dernière personnalité française proche du Président de la République à rencontrer le Président irakien. Le 13 janvier au soir, alors que le ministre irakien des affaires étrangères, Tarek Aziz, a refusé de rencontrer le ministre des affaires étrangères de la Communauté réunie sous la présidence luxembourgeoise, alors que le secrétaire général des Nations Unies vient d'effectuer, sans succès, un voyage de la dernière chance à Bagdad, l'ambassadeur d'Irak à Paris est reçu par le Président de la République dans ce qui apparaît rétrospectivement comme une ultime et dangereuse tentative de médiation. Heureusement pour la France, il n'y aura pas de réponse de Saddam Hussein à cette ouverture. Le ministre des affaires étrangères français qui, pendant toute la journée du 15, attendait une réponse de Bagdad pour se rendre en Irak restera à Paris.

C'est avec la guerre même que commence une troisième phase qui voit une concentration quasi totale des pouvoirs à l'Élysée. Cette concentration est logique. Elle trouve son fondement constitutionnel dans l'article 15 de la Constitution de 1958 qui fait du Président de la République, le chef des armées et du chef d'état-major particulier du Président, l'amiral Lanxade, le véritable ministre de la défense. La cellule de crise continue de fonctionner au Quai d'Orsay. Elle s'occupe en particulier du sort de nos concitoyens vivant dans les zones de danger, mais l'essentiel se déroule ailleurs. Le secrétaire général du Quai d'Orsay est certes utilisé, et effectue dans les pays concernés par la crise du Golfe une tournée pour exposer les positions de la France, mais chacun sait que c'est à partir de l'Élysée que sont données les impulsions essentielles et que sont prises toutes les décisions.

II - UNE CRISE EXCEPTIONNELLE, MAIS UNE ÉVOLUTION NORMALE

La crise du Golfe a servi de révélateur et d'accélérateur à la crise que semble traverser le Quai d'Orsay. Mais ce n'est pas la crise du Golfe elle-même qui est en cause. Le ministère des affaires étran-

gères a bien joué son rôle d'aide à la décision de centralisation de l'information et de courroie de transmission et d'explication, pour les diplomates étrangers. Il a joué le rôle qui est désormais le sien, mais qui est sans doute secondaire par rapport à l'action principale concentrée à l'Élysée. Aujourd'hui, compte tenu de l'évolution des relations internationales, de la multiplication des moyens de communication modernes, les ministères des affaires étrangères ne sont amenés à jouer un rôle central que sur des affaires techniques ou considérées comme secondaires par le pouvoir politique. A partir du moment où la crise du Golfe engageait le sort de la nation tout entière et devenait par son importance et ses répercussions éventuelles de la « grande politique », elle devait échapper nécessairement au ministère des affaires étrangères.

La frustration bien réelle, qu'éprouvent et qu'expriment de plus en plus ouvertement les diplomates français, correspond à une évolution générale de la fonction diplomatique, initiée au lendemain du premier conflit mondial et qui n'a fait que s'accélérer au cours des dix dernières années. La pratique de la V^e République, qui s'exprime à travers cette monarchie nucléaire décrite par de nombreux auteurs, ne fait que conforter une évolution qui se produit dans tous les pays démocratiques. Il est vrai que le ministère des affaires étrangères se sent depuis de nombreuses années abandonné, ou mal aimé, en tout cas peu défendu par des ministres plus préoccupés d'être les porte-parole de la France que ceux de leurs ministères. La situation du ministère des affaires étrangères en France n'est pourtant pas, qualitativement, très différente de celle du State Department américain.

C'est toute la fonction du diplomate, dans la société moderne, qui doit être repensée. Simple rouage administratif à Paris, peut-il aspirer à autre chose que d'être, au sommet de sa carrière, un hôtelier de luxe ? Diagnostic trop sévère, sans doute, mais qui reflète bien l'état d'esprit de nombreux diplomates et que traduit la fuite vers le privé d'un nombre significatif d'« espoirs » du Quai d'Orsay...

RÉSUMÉ. — *La crise du Golfe a servi de révélateur et d'accélérateur à la crise que semble traverser le Quai d'Orsay. Mais ce n'est pas la guerre du Golfe elle-même qui est en cause. C'est plutôt l'évolution globale des relations internationales qui relègue le ministère des affaires étrangères à un rôle toujours plus technique ou plus formel.*