



Institut de Documentation et de
Recherche sur la Paix

Les cahiers

zé

de l'IDRP

mars 2009

* Quels défis pour le soixantième
anniversaire de l'OTAN ?

par André Dumoulin - Olivier Kempf - Jacques Le Dauphin

* Quels défis pour l'après-Gaza ?

par Olivier Gebuhrer

Quels défis pour le soixantième anniversaire de l'OTAN ?

André Dumoulin
Chargé de cours-adjoint, Université de Liège

« *La messe atlantiste est dite* », telle est la formule de Laurent Machiniste¹ à propos du rapprochement de la France des organes intégrés de l'OTAN (à l'exception du nucléaire), qui a débuté progressivement et discrètement depuis l'époque des euromissiles et la structuration de l'espace de défense en Centre-Europe. Et sauf à imaginer un revirement extraordinaire qui mettrait à mal la décision élyséenne et gouvernementale lors du vote de confiance du 17 mars prochain à l'Assemblée nationale, la « normalisation » sera entérinée lors du sommet de Strasbourg-Kehl, célébrant le 60^{ème} anniversaire du Traité de Washington.

Mais au-delà de la rupture symbolique française² que l'on peut assimiler à un pari à plusieurs inconnues, les défis autour de cet anniversaire sont nombreux. L'OTAN, se cherche encore, elle qui a déjà vécu des ajustements stratégiques importants suite à la fin de la guerre froide puis à l'événement rupture que fut le 11 septembre 2001. Dans tous les cas, elle est restée ce que les États membres ont toujours souhaité qu'elle soit en premier : une alliance de défense et de solidarité collective en cas d'agression. Mais l'assurance vie n'empêche pas cette organisation bureaucratique et comitologique d'édifier (avec l'aide et autres suggestions de certaines capitales) de nouveaux concepts permettant d'introduire du doctrinal d'engagement, de la lecture révisée des risques et menaces, des argumentaires dans le champ capacitaire, des missions dans le hors-zone très élargi.

Il s'agit pour elle de se transformer et de devenir en partie une boîte à outils, un réservoir de forces, un facilitateur de coalitions, sachant que le concept de « mission qui définit la coalition » est le maître-mot, malgré l'avènement de la nouvelle administration américaine. Entre alliance de pays à économie libérale, machine éprouvée par l'action, école stratégique et doctrinale sous influence américaine et forum politique d'influence³, l'OTAN joue de ses « rayons ».

Mais malgré cette souplesse imposée par les événements de la guerre asymétrique et les crises non article 5 – y compris les réticences américaines consécutives aux enseignements tirés du partenariat transatlantique quelque peu tendu lors des interventions dans les Balkans et le choix des cibles (collatéralité et opportunité) -, d'autres enjeux attendent cette organisation intergouvernementale basée sur le consensus dans les décisions politiques.

En premier lieu, les sommets précédents n'ont pas réussi à déterminer jusqu'où l'OTAN peut aller dans l'assimilation des matières civiles et civilo-militaires. Le veto de quelques pays alliés européens a alors joué afin d'éviter que l'Alliance ne concurrence l'Union européenne, elle qui excelle dans le « global » et le « pluridimensionnel » de l'action PESC. Entre « accords de Berlin Plus inversé », « partage des tâches », « complémentarité balancée », les hypothèses sont légion. Sujet ambigu et source de tensions, « l'OTAN globale » aurait pour objet de garantir une visibilité plus forte à l'organisation dans les missions de gestion de crise.

1 *Le Monde*, 11 mars 2009.

2 André Dumoulin, La France et l'OTAN : vers la normalisation ?, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bruxelles, mars 2009 et André Dumoulin (dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ? ? Au-delà du 40^{ème} anniversaire de la crise franco-atlantique*, Bruylant, coll. RMES, Bruxelles, 2006.

3 Qualificatifs proposés par Alain Richard, ex-ministre de la Défense, colloque de la FRS sur « La France, la défense européenne et l'OTAN au 21^{ème} siècle », Paris, 11 mars 2009.

Cela aurait surtout pour effet d'accroître les tensions entre l'UE et l'Alliance, quand bien même 21 États sont membres des deux institutions. Mais la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) ne peut être considérée comme une agence civile de l'OTAN, sauf à imaginer la minorisation complète de cette politique sectorielle de l'Union.

En second lieu, l'OTAN n'a toujours pas « finalisé » son image entre une alliance défensive et territoriale (article 5), une alliance d'États occidentaux, une organisation vouée à créer des partenariats avec d'autres États hors du cadre géographique inscrit dans le traité de 1949. Et si l'idée d'imaginer que l'OTAN puisse devenir une « ONU de la sécurité » a été neutralisée par les capitales européennes peu enclines à défendre cette vision illégitime au sens juridique et politique des termes, la formule pourrait réapparaître si, d'aventure, des circonstances exceptionnelles l'imposaient.

A ces interrogations structurelles et stratégiques, viennent se greffer plusieurs dilemmes. L'OTAN doit résoudre la question lancinante de son élargissement que nous pouvons qualifier de fuite en avant (intégrer la Géorgie et l'Ukraine,...), de raisonnable historico-géopolitique (les Balkans) ou d'audaces fictionnelles ou inimaginables à termes prévisibles (Russie). Mais l'élargissement vers l'Est rapproche l'OTAN des zones très instables mais également d'une Russie, pour qui l'avancée vers son glacis, est perçu comme « le pont trop loin ».

L'autre dilemme est que l'OTAN - pour reprendre la formule de son Secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer⁴ -, repose sur une mentalité du 20^{ème} siècle alors que les défis sont ceux du 21^{ème} siècle. Il sous-entend la nécessaire rénovation des structures bureaucratiques de l'organisation vue encore comme un « monolithe pléthorique ». Mais cette réforme structurelle qui doit être lancée prochainement peut être également lue comme étant une des conditions mises à la normalisation française. L'objectif étant à la fois de flexibiliser la structure, l'alléger, réduire les coûts, faire de la place aux Français et, indirectement, favoriser une européanisation de l'organisation.

Vastes ambitions qui ne peuvent effacer la difficulté des Européens à réaliser les améliorations capacitaires, à briser les prétentions à faire de l'OTAN une organisation « politique » qui ne dispose pas des garde-fous en matière de contrôle et procédure juridique comme l'UE, à réduire les divergences culturelles sur l'emploi de la force, à intensifier le multilatéralisme qui sied si bien à la Vieille Europe et qui est aujourd'hui, crise économique oblige, une nécessité incontournable. Bref, derrière la rénovation de l'Alliance se construit le pilier européen dans l'OTAN. Mais ce pilier n'aura de consistante que si un *caucus* européen peut s'y élaborer. Mais ce pilier au sein de l'Alliance pourrait aussi avoir pour effet pervers de minorer à terme la PESD de l'Union, sauf à imaginer pouvoir élaborer en parallèle lesdites maturations et pouvoir aussi, et surtout, dupliquer certains éléments stratégiques comme la création d'un grand quartier général de planification et d'action civil et militaire à Bruxelles.

On le perçoit aisément, un des défis principaux de l'OTAN tient à la place des Européens en son sein comme de l'affirmation de la PESD qui est un des objectifs annoncés du retour de la France dans les organes « intégrés ». L'OTAN sera-t-il assimilée à la défense européenne dès le retour hexagonale en son sein ? Allons-nous vers une complémentarité apaisée ou une complémentarité compétitive quand bien même l'OTAN et l'UE dépendent essentiellement des mêmes réservoirs de forces ? Au final, s'agit-il d'européaniser l'Alliance en étant attentif aux intérêts intra-européens ? Le « plus d'Europe pour plus d'OTAN » sinon l'inverse, reste

4 Intervention lors du colloque de la FRS sur « La France, la défense européenne et l'OTAN au 21^{ème} siècle », Paris, 11 mars 2009.

un challenge complexe et difficile à mener. Mais nous sommes dans « je te tiens, tu me tiens par la barbichette » : Les Européens « veulent de l'OTAN » pour maintenir les liens avec les Américains tandis que ces derniers « jouent de l'OTAN » pour disposer d'alliés lors d'engagement commun. Les maîtres-mots finaux étant « partage des coûts » et « partage des risques ».

Reste qu'entre le défi afghan où l'on joue à la fois de l'article 4 (coopération) et de l'article 5 (défense commune)⁵ sur fond de complexités nationales en matière de « *caveats* » et de demande américaine de nouveaux apports européens divers⁶, la question anti-missile aux multiples portes d'entrée et de sortie, l'avenir de la dissuasion nucléaire en Europe dans le cadre de l'OTAN au moment où l'administration Obama relance la politique de réduction des armements et la question capacitaire, commerciale et industrielle autour de la Transformation (Norfolk), les défis donnent le tournis. Et il n'est pas certain que le nouveau Concept stratégique de l'OTAN qui doit être lancé à Strasbourg-Kehl parvienne à surmonter dans l'année qui vient tous les obstacles.

Au-delà des symboles et des grandes messes, il est visible de constater combien la notion pragmatique de complémentarité entre l'OTAN et l'UE reste pertinente. La question que les capitales se posent n'est pas celle de la disparition d'une alliance. Elle est de déterminer où va se jouer les nœuds de déséquilibre et comment éviter la politique de la facilité.

5 Interview de Stefano Silvestri autour du colloque « La France, l'Otan, l'Europe : quelles perspectives de sécurité ? », Iris, Paris, 6 mars 2009.

6 Cf. la déclaration sur l'Afghanistan du nouveau vice-président américain, Joseph Biden, Bruxelles, 10 mars 2009.

Sommet de Strasbourg-Kehl : au-delà du retour français

par Olivier Kempf (7)

Le retour prochain de la France dans le commandement militaire intégré, qui devrait être annoncé au prochain sommet de l'alliance atlantique à Strasbourg, a provoqué un débat français autour de l'Otan. Pour le géopolitologue spécialiste de l'institution, c'est bien sûr une heureuse chose. Il est toutefois gêné par nombre d'approximations, et surtout un débat faussé.

Oh ! il est normal qu'il y ait une politisation de ce débat. C'est après tout le rôle des hommes politiques que de l'animer, et d'une certaine façon de le simplifier afin de le rendre compréhensible par l'opinion. Oui, donc, à une certaine simplification. Faut-il pour cela qu'on se réfère à des catégories dépassées, et qu'on cherche à l'encadrer dans le prisme droite-gauche qui a son utilité à l'intérieur, mais pas forcément à l'extérieur ?

C'est pourquoi, sans entrer dans la mêlée, cet article se propose d'apporter quelques précisions, puis de montrer pourquoi le sommet de Strasbourg est d'abord intéressant pour la sécurité européenne et pour l'alliance elle-même : en fait, le retour de la France n'est, pour les autres, qu'une anecdote.

Précisions sur le retour

Exception française

On évoque souvent « l'exception française ». On désigne par là une certaine originalité internationale, un langage propre, un discours au monde, une volonté de représenter un modèle, une sorte de troisième voie. Force est de constater que cette exception française ne se manifeste pas dans l'ordre international : nous avons certes un siège permanent au CSNU, mais comme quatre autres, qui détiennent tous l'arme nucléaire. En Europe, nous sommes peut-être parmi les « grands pays », mais là encore, comme d'autres. Francophonie ? Elle est devenue, intelligemment d'ailleurs, le socle de l'exception culturelle, qui n'est pas seulement française. Et d'autres « cultures » ont développé leur système, plus ou moins formel (*Commonwealth, hispanidad, ...*). En fait, le seul lieu où cette exception se manifestait, où un dispositif ad hoc était en place, c'était dans le cadre de l'alliance atlantique.

Symboliquement, le retour qui s'annonce signifie la fin de cette exception française. Ou plutôt, de l'appareillage institutionnel qui désignait cette exception. Car le discours de M. de Villepin à l'ONU, au moment de l'affaire d'Irak, a manifesté fortement cette exception française hors de toute référence à l'alliance. L'originalité a-t-elle besoin de cadres ?

Alliance et Otan, deux choses différentes

L'alliance atlantique (AA) est une organisation internationale comme il y en a tant. Intergouvernementale, spécialisée, et surtout politique. La France, membre fondateur de l'AA,

7 Olivier Kempf enseigne à Science-Po Paris (cycle franco-allemand). Il anime le blog de géopolitique www.egeablog.net

ne l'a jamais quittée, manifestant ainsi sa solidarité politique occidentale. L'OTAN est l'organisation qui s'est développée, dans les années 1950, à la suite de l'expérience de la guerre de Corée. C'est d'ailleurs un cas unique dans l'histoire des alliances, une sorte d'anomalie historique. L'Otan est l'organisation militaire qui dérive de l'alliance politique. Elle est la conséquence de sa spécialisation. Elle a grossi à travers les décennies de la guerre froide, et est actuellement en rétraction tendancielle depuis 1990.

Bref, il ne faut pas assimiler l'alliance à l'Otan, comme le font trop souvent les hommes politiques. Erreur grossière, allègrement pratiquée, et qui obscurcit le débat au lieu de l'éclairer.

Les enjeux du commandement intégré

Au sens propre, on l'aura compris, l'Otan est le commandement intégré. Celui-ci est commandé par le Comité Militaire, qui rassemble les chefs d'état-major de chaque allié. Là encore, les observateurs inattentifs ou les chroniqueurs généralistes qui, sans connaître les détails, parlent de tout – « brillamment » et à longueur de radio et d'hebdomadaires - nous expliquent que le retour de la France dans l'Otan posent la question des deux comités : celui des plans de défense, et celui des plans nucléaires. Pas de chance : ces deux comités, comme la plupart des comités de l'AA, sont des comités politico-militaires, et n'appartiennent pas, stricto sensu, au commandement intégré. Ajoutons que ces comités sont assez inactifs. L'un d'eux a d'ailleurs été ranimé en 2003 pour contourner, justement, un veto français ! Ce fut le moyen politique de résoudre une impasse politique, que la règle du consensus au Conseil de l'Atlantique Nord n'arrivait pas à dépasser.

Revenons donc à la rupture de 1966 : il s'agissait de garantir le fonctionnement de la nouvelle arme nucléaire. Et de marquer une différence avec les États-Unis, pour trouver le moyen d'une troisième voie. Le premier objectif ne pose plus de problème, puisque chacun a bien compris l'indépendance de la dissuasion française. Le deuxième n'a plus grand sens puisqu'il n'y a plus d'affrontement bipolaire. En clair, la voix de la France n'a pas besoin de ce support international pour être originale. Si elle a des choses à dire, la France est écoutée.

Les hommes

La vraie question posée par le retour est celle des hommes : en effet, il faudra intégrer 800 à 900 militaires dans la structure de commandement, qui comporte deux dizaines d'états-majors. Nous avons déjà quelques dizaines d'officiers qui avaient été « insérés », et permettaient de bénéficier de ce à quoi sert vraiment l'Otan (et je ne parle pas là de l'AA) : un outil de dialogue entre militaires de 26 nations, qui sert à l'établissement de procédures à peu près standardisées (notons au passage que les États-Unis sont les moins interopérables avec l'Otan : celle-ci sert d'abord à unifier les autres !).

Surtout, il s'agit de placer des décideurs : des généraux et des colonels. Postes d'influence, donc. Mais ce placement obéit à la règle de la tranche de gâteau : pour un général, vous devez fournir tant de colonels, tant d'officiers supérieurs, tant d'officiers subalternes, tant de sous-officiers, tant de militaires du rang. Si vous n'avez pas fourni ce qu'il y a « en-dessous », vous n'avez pas droit à ce qu'il y a « au-dessus ». Cela explique le volume en jeu.

Ce volume important doit trouver de la place parmi ceux qui étaient déjà là : or, beaucoup de

petites nations n'existent militairement que par l'Otan : elles ne voient pas du tout d'un bon œil l'arrivée du gros chat français. D'autant que le prochain sommet sera simultanément l'occasion d'une réduction de la structure, jugée encore trop grosse. Les négociations sont très âpres, et pas vraiment pour des raisons politiques !

Les Bruxellistes

J'entends enfin dans le débat français l'opposition sans cesse ressassée entre l'Otan et l'Europe de la défense. Là encore, cela me semble réducteur. Car cela procède d'une analyse exclusive et binaire : soit l'Otan, soit la PESD. Certains vont même jusqu'au ni-ni, dans un souverainisme intégral. Or, la démarche en cours est une logique différente, du moins dans son approche. Il s'agit de prendre les deux, dans un mouvement « bruxelliste » que j'expliquai il y a un an⁸. L'Europe comme l'AA ont leur siège à Bruxelles. Les Bruxellistes veulent les deux : et l'Otan, et la PESD.

Ce n'est pas, comme on pourrait le croire, l'effet d'un simple atlantisme. Mais un coup d'audace : le pari de gagner sur les deux tableaux. Pour la simple raison que contrairement aux apparences, ce n'est pas l'Otan qui est la plus solide, mais bien l'Europe de la défense qui est la plus dynamique⁹. Méfions nous des structures : leur visibilité n'est pas toujours le signe de leur robustesse et de leur adaptation. Est-ce d'ailleurs un hasard si les otaniens ne cessent de demander, de façon de plus en plus insistante, un « Berlin + » à l'envers ? en clair, l'accès de l'Otan aux moyens de l'Europe de la défense, notamment en matière civile. L'Europe de la défense est plus adaptée aux crises contemporaines que l'Otan.

Les vrais enjeux du sommet

Au risque de déplaire, je dirais que le retour de la France dans l'Otan n'intéresse pas grand monde hors de l'hexagone. Il y aura bien sûr un entrefilet sur le sujet dans la presse internationale. Mais pour les alliés, les enjeux sont ailleurs. Décrivons les succinctement.

Les opérations

Spécialisée dans les affaires militaires, l'AA est d'abord concernée par les opérations. On évoquera l'Afghanistan, bien sûr : les renforts américains (+ 17.000 hommes) poseront la question des renforts européens. Déjà, les alliés annoncent des renforcements mineurs, et il est possible que la France, à son tour, et notamment pour obtenir des postes dans la structure, apportera elle aussi des renforts. Au-delà, plusieurs questions se posent : un « *surge* » marchera-t-il dans l'Indus comme il a fonctionné en Mésopotamie ? Ne faut-il pas fusionner la FIAS (l'opération de l'Otan) avec Liberté Immuable, l'opération coalisée anti-terroriste sous direction américaine ? L'importance de l'effectif américain laisse-t-il encore la place à une direction alliée, et donc à l'influence des Européens ? enfin, il faudra revenir sur les à-côtés des opérations militaires : formation de la police, lutte anti-drogue, dialogue avec les pays voisins, durcissement des voies logistiques,

⁸ O. Kempf, « Les Bruxellistes », *Défense Nationale & Sécurité Collective*, janvier 2008

⁹ O. Kempf, « L'avenir de l'OTAN », in « L'OTAN, une légitimité en question », actes du colloque (6/06/08) de la fondation G. Péri, Paris, janvier 2009.

Deux autres opérations appelleront l'attention. La KFOR, au Kosovo, devrait passer logiquement en « posture dissuasive », à la faveur d'un certain règlement politique (même si l'AA, en tant que telle, n'a pas reconnu l'indépendance du Kosovo) et du déploiement d'EULEX. Cela permettra la décroissance de l'effectif, actuellement de 15.000 hommes, et qui devrait descendre rapidement en dessous de 10. 000 hommes : cette réduction dégagera des marges de manœuvre pour engager des troupes sur d'autres théâtres. De même, *Active Endeavour*, l'opération antiterroriste en Méditerranée, sera utilisée à nouveau à la fois pour accueillir des pays non membres (partenariat, Russie, Dialogue méditerranéen,...), et pour fournir l'outil adéquat pour la lutte anti-piraterie dans la mer Rouge : moyen détourné de faire descendre l'Otan au long des côtes africaines, prochaine région d'intérêt de l'alliance.

Sécurité européenne

Toutefois, le véritable enjeu de ce sommet concernera l'organisation de la prochaine sécurité européenne. Plusieurs facteurs concourent à ce renouvellement. Tout d'abord, l'épuisement d'un certain projet allié d'intervention mondiale : il est clair pour tous que l'AA doit se recentrer sur son aire géographique. Ensuite, l'affaire russo-géorgienne de cet été qui a manifesté à tout le monde l'impuissance de l'alliance, mais aussi des États-Unis, et par contraste l'existence européenne : signe du dynamisme que j'évoquais plus haut. Enfin, l'arrivée du nouveau gouvernement Obama permet, incontestablement, de considérer les choses avec un regard nouveau.

Déjà, les signes s'accumulent : notons l'article commun du 5 février d'A. Merkel et de N. Sarkozy, significatif malgré les apparences car marquant un certain éloignement des États-Unis¹⁰ (le comble pour deux dirigeants réputés atlantistes). La *Wehrkunde* de Munich a permis au vice-président Biden d'annoncer, avec les formes, le gel du déploiement du bouclier antimissile. Enfin, il ne faut pas se fier aux apparences : les Russes sont bien moins forts militairement qu'ils n'en ont l'air, et sont surtout désireux de s'arrimer à l'Europe, d'autant plus que la crise économique les frappe encore plus durement que nous. Celle-ci a donc une carte à jouer pour organiser un nouvel équilibre pan européen, tenant la balance entre États-Unis et Russie.

La proposition de D. Medvedev d'une conférence de sécurité doit donc être saisie, car les sujets sont nombreux : outre la défense anti-missile, il faut parler de la maîtrise des armements nucléaires, avec les négociations START¹¹, mais aussi TICE, TNP, etc. ; il faut aussi évoquer les armements conventionnels, avec le traité FCE qu'il va bien falloir amender, l'énergie, les questions de souveraineté (sans aller jusqu'à résoudre le cas du Kosovo et de l'Abkhazie, une solution pourrait être trouvée à la Transnistrie), etc.

Mais il est indubitable que la question de l'élargissement sera rangée aux oubliettes, notamment s'agissant de l'Ukraine et de la Géorgie, quelle que soit la formulation utilisée dans la déclaration finale pour le maquiller.

Nul doute que les alliés en discuteront d'abord entre eux, avant de dialoguer avec la Russie dans le cadre du Conseil Otan-Russie. Chacun attendra surtout les nouvelles vues américaines. Washington a donné des gages aux Européens (fermeture de Guantanamo,

10 Pour une analyse de cet article : <http://www.egeablog.net/dotclear/index.php?post/2009/02/07/D%C3%A9claration-Merkel-Sarkozy>

11 START : Strategic Armement Reduction Treaty – TICE : Traité d'interdiction totale des essais ; TNP : traité de non-prolifération ; FCE : forces conventionnelles en Europe)

nouveau langage transatlantique, acceptation officielle de l'utilité d'une Europe de la défense, retrait sur le BAM) : en échange, les Américains demanderont à ceux-ci de renvoyer l'ascenseur. Il faudra examiner attentivement leurs demandes, et décider quelles réponses collectives y apporter. La présence des chefs d'État sera donc très utile pour la première sortie européenne de B. Obama.

Autres affaires otaniennes

Chose curieuse : l'alliance parlera à son sommet de problèmes alliés ! Beaucoup de questions sont techniques, mais fondamentales pour l'alliance.

Les alliés décideront la réforme de structure, déjà évoquée. Ils lanceront également les travaux d'écriture d'un nouveau concept stratégique, le précédent datant de 1999. Ils demanderont une meilleure collaboration avec les autres organisations internationales (ONU, UE) afin de favoriser « l'approche globale ». La crise économique appellera bien sûr des commentaires, au lendemain du sommet du G 20 à Londres. On évoquera des questions particulières (Arctique, sécurité énergétique, cyberguerre, Moyen-Orient...).

Les alliés parleront de questions pratiques : la structure destinée à l'achat par certains alliés de l'avion gros porteur C-17, alors que l'Airbus A- 400 M connaît les déboires que l'on sait, ou la structure fiduciaire d'utilisation d'hélicoptères. Peut-être se décideront-ils à la « réforme du siège », projet qui sous couvert de rationalisation vise à donner plus de pouvoir au Secrétaire Général. Celui-ci, J. de Hoop Scheffer, connaîtra peut-être le nom de son remplaçant, si les dirigeants s'accordent sur le sujet.

Conclusion

Les Français sont encore bien pariso-centriques : le retour de la France dans l'Otan les intéresse à juste titre : toutefois, il devrait être l'occasion d'un examen sérieux de la nouvelle donne internationale, et particulièrement européenne. Et puisqu'on parle de la voix de la France, peut-être faudrait-il débattre des vrais sujets de l'heure : quelle conception de la sécurité paneuropéenne voulez-vous ?

Quels défis pour le sixième anniversaire de l'OTAN ? L'OTAN serait-elle indépassable ?

par Jacques Le Dauphin,
directeur de l'IDRP

Comme annoncé, le prochain sommet de l'OTAN aura lieu les 5 et 6 avril 2009 à Strasbourg-Kehl et Baden-Baden.

Des origines à la fin de la guerre froide

Que l'OTAN s'apprête à commémorer son sixième anniversaire est en soi un défi. En effet, les conditions qui ont présidé à sa création ont disparu depuis près de vingt ans. On rappellera que c'est au lendemain de la seconde guerre mondiale que des tensions est-ouest se multiplient, symbolisées par Winston Churchill dans son célèbre discours à Fulton en 1946, par le terme de « rideau de fer ». En écho, douze pays (dix européens et deux nord-américains) signent, le 4 avril 1949, le « Traité de l'Atlantique Nord », pacte militaire défensif contre une possible menace soviétique. Son rôle était clairement défini dans son article 5, indiquant qu'il s'agissait avant tout d'apporter une garantie d'assistance en cas d'agression contre l'un de ses membres. La guerre froide s'aggravant, l'année suivante, les membres de l'Alliance mirent sur pied l'«Organisation de l'Atlantique Nord », dotée d'un appareil administratif et d'un appareil militaire conséquent, lesquels se trouvaient placés, compte-tenu de la situation politique de l'époque dans le « giron »des États-Unis. De leur côté, l'URSS et les pays sous son influence signaient le « Traité de Varsovie ». On peut considérer qu'avec certaines évolutions, cette posture de face à face s'est poursuivie pendant plusieurs décennies.

L'OTAN au lendemain de la guerre froide

Les bouleversements intervenus à la charnière des années 1980-90 vont bouleverser la donne. Le rideau de fer s'était levé, l'Union soviétique avait disparu, les pays de son pourtour immédiat s'étaient dotés d'une réelle indépendance, le Pacte de Varsovie était dissous. La guerre froide était terminée et du même coup l'ennemi potentiel, face auquel l'Alliance s'était constituée, n'existait plus. Nombreux à l'époque étaient ceux qui pensaient que de tels événements signaient l'acte de décès de l'Organisation. Ce ne fut pas le cas. Sous l'impulsion des États-Unis, mais aussi avec l'accord des Européens, l'Otan prit des dispositions pour maintenir son existence. Au fil des sommets, une « nouvelle OTAN » est apparue. Elle a accueilli de nouveaux membres issus de l'ex-Union Soviétique, des pays de l'ex-traité de Varsovie, des Balkans. Les champs de compétences et d'interventions se trouvaient élargis bien au delà du périmètre fixé lors de la création. L'ennemi potentiel ayant disparu, elle s'est transformée en une « alliance contre x »pour faire face, selon l'expression de Lucien Poirier, à « tout ce qui n'a pas de nom ». « Nouvelle OTAN » sans doute, mais un examen attentif montre que les fondements d'origine de l'Alliance se sont peu modifiés. Ce qui conduit naturellement à la question : à quoi sert l'OTAN aujourd'hui ? Est-ce une alliance politique,

une coalition militaire, une alliance politico-militaire ? Ni les sommets successifs de l'Organisation, jusqu'au dernier à Bucarest, ni le concept stratégique adopté en 1999 n'apportent de réponses satisfaisantes à cette question. Le prochain sommet de Strasbourg-Kehl, évoquant l'élaboration d'un nouveau concept stratégique, les apportera-t-il ? Rien n'est moins sûr, car des contradictions profondes existent au sein de l'Organisation qu'il convient certes de ne pas surévaluer mais aussi, de ne pas sous-estimer.

La crise du relationnel euro-atlantique et l'OTAN

La fin de la guerre froide a induit une situation nouvelle dans la relation transatlantique qui, doit-on le souligner, était plus conjoncturelle que réelle. Les approches tant américaines qu'européennes du partenariat se sont modifiées. Or, la relation actuelle apparaît dramatiquement figée et encore ancrée sur le passé. Et on peut risquer l'hypothèse d'une crise profonde, marquant les rapports euro-américains. Certes la crise n'est pas linéaire, des tendances centrifuges et centripètes s'entrecroisent au fil des événements, mais la crise est bien réelle. Cette crise a nécessairement des répercussions sur l'OTAN. L'influence des États-Unis sur l'Organisation, a tendance à se maintenir, mais il reste que la vision des Européens à l'égard de ce leadership tend à évoluer. L'abandon total ou partiel de leur autonomie est de plus en plus contesté. Or, malgré cette contestation de leur hégémonie, les États-Unis tentent d'entraîner leurs alliés dans le soutien à leur politique unilatérale et notamment dans celui où ils excellent le plus, qui est le plus contraignant pour les autres, le militaire. Côté européen grandit la contestation à l'égard des politiques de force. Ainsi les contradictions tendent à se multiplier. L'épisode sans doute le plus marquant fut la crise irakienne de 2003 qui a profondément ébranlé la relation euro-américain. D'autres signes moins saillants sont aussi révélateurs et traversent l'Organisation. Ainsi l'opposition d'une majorité d'États s'est manifestée au sommet de Bucarest contre l'admission de l'Ukraine et de la Géorgie. La question qui se trouve de plus en plus posée et taraude l'Organisation est celle-ci : l'Otan, en relais de la politique américaine, a-t-elle vocation à s'inscrire dans une aire géographique allant de la Baltique à la Mer Noire, se déplaçant ensuite vers l'Asie centrale, au plus près des confins chinois ? Pour quels objectifs ? C'est la problématique du « global nato », dont la promotion, on le sait, est souhaitée par le secrétaire général de l'OTAN, Jaap Hoop Scheffer. En lien, une question est posée : l'OTAN doit-elle devenir une sorte « d'ONU de la sécurité », « une alliance démocratique » appelée à intervenir partout dans le monde au nom des valeurs occidentales ? Ce qui ferait survenir une nouvelle forme de bipolarité instinctives entre le monde occidental et un monde encore en évolution incertaine. Cette sorte de « Sainte Alliance » suscite non seulement réserves mais aussi hostilité de nombreux pays, car, en fin de compte, elle crédibiliserait la thèse avancée par Samuel Huntington de « clash des civilisations ». Lors de la récente Conférence de Munich sur la sécurité, le nouveau vice-président américain, Joe Biden, dans une tonalité tranchant avec celle de l'administration Bush, a fait état d'orientations américaines plus raisonnables vis à vis de l'Irak, de la Russie, de l'Iran. Il a aussi laissé entendre que le déploiement d'installations de défense anti-missiles en Europe serait reportée, dont acte. Mais cela ne prouve nullement que les États-Unis ne soient plus dans une logique de préservation de leur leadership. Dans son discours d'investiture, Barak Obama a insisté par deux fois sur l'aide que les États-Unis attendent des Européens et il a souligné que le multilatéralisme des États-Unis va de pair avec un plus grand partage des tâches avec les alliés qui, à l'avenir, seront plus sollicités par les États-Unis. Si dans son discours sur l'état de l'union, il a évoqué le plan de retrait partiel de troupes

américaines d'Irak, celles de combat, pour les porter en Afghanistan où l'enlèvement est notable, les appels à une plus forte mobilisation militaire des alliés de l'OTAN se multiplient. Le secrétaire général de l'Organisation s'en est fait l'écho lors de la réunion des ministres de la défense de l'OTAN des 19 et 20 février 2009, en déclarant « Nous ne pouvons nous permettre le luxe d'un échec en Afghanistan ». Après la décision de Barak Obama d'envoyer 17 000 soldats américains supplémentaires, augmentant les effectifs de manière conséquente, au total 55 000 hommes, la pression sur les Européens se fait de plus en plus forte pour obtenir de leur part une augmentation de 10 000 hommes. On sait que les réticences de ces derniers sont vives. Tout porte à croire qu'au delà des 600 soldats allemands et des 500 soldats italiens supplémentaires, l'Europe ne complètera pas de manière significative. Peut être la France, qui ne s'est pas encore prononcée, dans sa volonté d'obtenir des postes de responsabilité dans les forces militaires intégrées de l'OTAN qu'elle s'apprête à rejoindre, lâchera un peu de lest en augmentant les 34 000 soldats déjà déployés. L'Afghanistan se présente aujourd'hui comme une pierre de touche des contradictions qui existent au sein de l'Alliance. En effet, l'approche purement militaire du problème afghan semble bien voué à l'échec. Certes existent aussi des contradictions entre États européens, le clivage résidant dans le relationnel avec les États-Unis, tout particulièrement pour les nouveaux entrés, à la fois dans l'Union européenne et dans l'OTAN. On a peine à imaginer ce que sera dans de telles conditions le nouveau concept stratégique annoncé. Le sommet de Strasbourg s'annonce animé.

L'OTAN à la croisée des chemins

Que penser d'une organisation dont les membres ne s'accordent qu'à minima sur son rôle actuel et futur ? A-t-elle toujours raison d'être ? Ne peut-on émettre l'idée d'une dissolution ? Beaucoup s'interrogent à ce sujet pensant que l'organisation est devenue une « boîte à outils » du siècle passé. Si on peut penser que la dissolution serait possible, convient-il de se garder de toute incantation, car pour le présent, en dépit des divergences évoquées, aucun des pays membres ne désire remettre en cause l'existence de l'Organisation, ni même s'en retirer, en l'absence d'une alternative claire et du lien privilégié avec les États-Unis. Qu'en sera-t-il au sommet de Strasbourg ? L'OTAN se trouve placée à la croisée des chemins, +entre fuite en avant ou retour à la case départ ? Aucune de ces voies ne répond à la volonté de forger une véritable identité à l'Organisation. Ainsi l'élaboration du nouveau concept stratégique s'avère difficile. Certains dirigeants européens dans une démarche dite « bruxelloise », en particulier Nicolas Sarkozy qui en fait son cheval de bataille, pensent qu'un rééquilibrage du poids américain et du poids européen serait envisageable, au sein de l'Organisation et permettrait de débloquer la situation. Est-ce réaliste ? S'il est vrai que la nouvelle administration américaine semble faire des pas en ce sens, le doute n'est pas levé. Car, au delà des déclarations de Barak Obama et Joe Biden, il apparaît difficile de penser que les États-Unis soudainement, envisageraient de partager la direction qu'ils assument, pour ainsi dire en solo, depuis l'origine, d'autant que ce n'est pas une revendication unanime des pays européens. Certains d'entre eux, notamment ceux qui sont récemment entrés dans l'Union européenne et dans l'OTAN, y sont hostiles, pensant négative toute atteinte au leadership américain. Une hostilité, qui se manifeste encore plus largement à l'idée d'une défense européenne autonome, qui semble d'ailleurs de plus en plus improbable. Alors, dans un tel contexte, l'OTAN serait-elle indépassable ? N'existerait-il pas une autre voie alternative pour la sécurité du continent ? En marge du sommet officiel, un contre-sommet aura lieu à Strasbourg à l'initiative de

collectifs diversifiés de plusieurs pays européens et de personnalités. Ce sera sans doute un forum d'action et de réflexion permettant d'avancer des pistes pour une possible alternative.

Une nouvelle architecture européenne de sécurité

Face à ce qui peut sembler une impasse, ne peut-on envisager d'établir une nouvelle architecture de sécurité pour le continent dans un profil pan européen, un projet qui tendrait à se dégager d'une conception purement militaire de la sécurité ? Une telle ambition se devrait d'être portée par les États européens avec, comme ce fut le cas lors de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki, la participation des États-Unis et de la Russie, une sorte d' »Helsinki II ». Il apparaît évident qu'un tel projet ne pourrait être porté par des organisations marquées par la guerre froide, comme l'OTAN structure militaire ou par l'OSCE dépassée par l'histoire. Dans cet esprit, si l'on évite de faire un point de fixation sur de possibles arrière-pensées russes, la proposition de concept pan européen de sécurité, formulée par Dmitri Medvedev, ne doit-elle pas retenir l'attention ? Dans une nouvelle architecture de sécurité européenne, on peut sans doute trouver le moyen de dépasser graduellement l'OTAN, en offrant aux pays européens de réelles perspectives. La construction européenne y trouverait une dynamique d'autonomisation lui permettant d'apporter une riche contribution dans les rapports internationaux.

Proche-orient : reconstruire les conditions de la paix

Par **Olivier Gebuhrer**,
maître de conférences (MCF) mathématiques (retraité)

L'impitoyable guerre livrée par Israël à la population de Gaza pose maintenant une série de questions majeures. Selon Éric Hobsbawm, le XXe siècle fut « l'âge des extrêmes » ; le conflit du proche –Orient, c'est-à-dire la guerre menée par l'État Hébreu contre les droits fondamentaux du peuple palestinien nous ouvre-t-il le XXIe siècle comme celui de l'absurdité inhumaine ? Absurdité, car chacun comprend qu'il n'y a pas de solution autre que politique, pacifique, négociée et juste, et que celle-ci verra le jour tôt ou tard. S'accoutumer aux échéances lointaines, c'est se rendre complice de crimes contre l'humanité, les choses sont ici tout aussi limpides. Apparemment, beaucoup de responsables d'États, dont la voix est influente, sont disposés à jouer la carte du retard indéfini. Cela ne peut, ni ne doit, pas durer. Les conditions générales d'une négociation juste et pacifique sont, elles aussi, bien connues ; on ne les rappelle que pour mémoire.

Le droit du peuple palestinien à disposer de son État suppose le retour inconditionnel d'Israël aux frontières de 1967 ; ceci n'est pas négociable, encore bien moins maintenant qu'avant Gaza. Le droit du peuple palestinien à faire de Jérusalem –Est sa capitale, n'est pas négociable. Le droit des réfugiés palestiniens chassés, spoliés, avant et en 1948, au retour n'est pas négociable en son principe ; les modalités le sont.

Tout ceci résume en gros Oslo pour ce qui concerne les droits du peuple palestinien. Évidemment rien de tout ceci n'aborde la question du peuple israélien ; on y viendra ; lui aussi a des droits .

Mais Gaza a changé beaucoup de choses ; il y a un avant et un après .

On ne fera pas la paix sans juger les crimes contre l'humanité perpétrés par les dirigeants israéliens. Ceci, c'est-à-dire leur traduction devant la juridiction pénale internationale compétente, est un préalable. Si, comme le demande Uri Avnery, cela peut se faire sous juridiction israélienne mais sous contrôle international, c'est mieux .

Cela mérite commentaire.

Rien, aucune argutie, ne peut légitimer le déchainement de la barbarie qui s'est abattue sur la population palestinienne de Gaza. Les donneurs d'ordre doivent rendre des comptes. Ne pas le faire, ou ce qui revient au même, tergiverser, ce n'est pas seulement de la complicité, c'est un blanc-seing donné à pire ; aucun être humain ne devrait pouvoir fuir cette évidence ; mais les choses ne s'arrêtent pas là ; ces crimes, ont été perpétrés au nom du peuple israélien. Et celui-ci, lorsque la fumée âcre des incendies, l'odeur des charniers humains, les voiles de « l'idéologie de la guerre pour la paix » se seront dissipées, se retrouvera face à une réalité terrible ; la génération naissante ou à venir posera inévitablement LA question à ses aînés : « Et vous, qu'avez-vous fait en Janvier 2009 ? » Le traumatisme ainsi créé contre deux peuples par les dirigeants actuels d'Israël – sans recherche « d'équilibre » évidemment – est incommensurable. Nul besoin de recourir au Deutéronome. Au reste, la mondialité en germe sous l'horreur de l'inhumanité accélère le rythme. À Davos, Shimon Peres faisait déjà figure d'accusé ; sa destitution de « Prix Nobel de la Paix » s'impose.

Au-delà, d'autres sanctions sont à prévoir ; la première de toutes consiste à lever même de façon temporaire les accords de coopération Union Européenne –Israël que des dirigeants

irresponsables ou suspects ont cru bon d'élever encore le niveau avant le crime. Et ceux –ci, ces dirigeants qui n'ont rien dit, rien fait, durant au moins une semaine n'auront –ils aucun compte à rendre ?

L'embargo sur les armes à destination d'Israël est une autre urgence ; il est difficile de considérer cet acte de salut public comme une « sanction ».

Tout ce qui précède conditionne le retour à la négociation pour une paix juste et durable. Cela ne clôt hélas pas cette modeste réaction.

Il ne peut être question de discuter fût-ce un instant, la problématique « sécuritaire » des dirigeants israéliens actuels ; le faire, fût-ce pour la réfuter, c'est crédibiliser leur discours.

De ces 60 années de guerres israéliennes répétées, le peuple palestinien ne porte aucune responsabilité ; ses dirigeants, à des degrés divers, si .

Cela mérite des développements car on voit aujourd'hui des soutiens du peuple palestinien, je ne parle ici que des soutiens « de gauche », dont la bonne volonté n'est pas en cause ni la sincérité, tenter une problématique dont le radicalisme est éventuellement sympathique mais dont la plus claire des conséquences est qu'elle retarde la paix dans les conditions rappelées ci-dessus. Il faut bien comprendre que les dirigeants israéliens ont créé, au fil du temps, une représentation tenace dans l'opinion publique mondiale ; que celle-ci se mobilise pour des sanctions parmi celles que j'ai rappelées ci-dessus, est une chose, une bonne chose ; mais à elle seule , cette mobilisation aura lieu dans le meilleur des cas **contre** ce qui est devenu inacceptable ; elle ne pèsera pas de façon obstinée et lucide **pour** la paix.

A ce stade de la réflexion s'impose la question suivante, elle aussi incontournable : « Israël comme État est –il légitime ? ». Usuellement, pour couper court aux polémiques fondamentales, on se réfère au droit international ; cet argument est faible à mes yeux ; le droit international évolue ; rien ne permet son respect effectif si des États le violent. L'Onu aussi importante qu'elle soit, est plus ou moins incapable de faire respecter ses propres résolutions. Le problème est fondamentalement politique, pas juridique ; c'est en éludant cet aspect que nous pourrions nous trouver dans 40 années devant les mêmes questions en pire.

Discuter sérieusement des conditions dans lesquelles l'État d'Israël a vu le jour est salutaire ; cela n'éclaire pas sur la réponse à donner à la question posée.

Comme il est quasi impossible de discuter ici des « conditions initiales », nous nous en tiendrons à ce qui est à nos yeux l'essentiel du propos ; si l'État d'Israël devenait illégitime aux yeux de l'opinion mondiale, quelles conséquences en tirer ? Il y a évidemment des aspects juridiques à ceci mais ce n'est pas d'eux qu'il s'agit. Rayer Israël de la carte est une option politique intellectuellement envisageable à condition d'aller au bout de celle-ci. Du fait de la politique des gouvernements israéliens successifs, le peuple israélien devrait renoncer à ses institutions, aux éléments de culture, civilisationnels, construits, dont nombre n'ont rien à voir avec les crimes, encore moins avec l'idéologie qui les sous-tend. Du fait de cette politique, la question de la propriété des terres (il s'agit, je le rappelle, des frontières de 1967) serait posée. Au reste, un film palestinien récent évoque sur le mode absurdemment tragique cette même problématique. Je ne crois pas avoir fait le tour des conséquences d'une telle option. Personne, je dis, personne au monde, n'ose évoquer cette « hypothèse » dans l'ensemble de ses dimensions : elle conduit droit à la perpétuation des massacres ; elle embraserait la planète. En ce sens, en ce sens exclusivement, l'État d'Israël est devenu historiquement légitime.

J'entends les arguments des responsables palestiniens les plus divers expliquer devant cette argumentation que légitimer a priori, c'est-à-dire reconnaître l'État hébreu avant quelque décision de sa part montrant qu'il s'engage dans la direction rappelée au début de

cet article, « leur retire un élément de négociation » ; que « cela donnerait aux dirigeants israéliens les mains libres » ; on tient ici que c'est l'inverse qui est vrai.

A ce point, que l'on me permette un témoignage personnel ; pendant la guerre du Liban, je n'étais pas sous les bombes mais devant mon ordinateur tentant misérablement de faire face aux hallucinants déferlements de haine qui se manifestaient sur un forum gouvernemental israélien ; insultes, abjections, rien ne me fût épargné. Une pacifiste israélienne m'avait demandé d'intervenir sur ce Forum de la haine ; une fois, une seule fois, l'occasion me fut donnée de converser avec une mère israélienne dont le fils était au front ; devant mes propos, elle répondit « J'ai été pacifiste ; je voulais la paix ; mais « ils » ne veulent pas de nous ; et je vous le dis, si par malheur, nous n'avions pas les moyens de nous défendre, **nous serions seuls comme nous l'avons toujours été** » .

Je demande instamment que l'on entende ce cri. Non que j'en partage en quelque façon la représentation, mais pour ce qu'elle signifie du point de vue de la stérilisation du potentiel des forces pacifistes israéliennes et, sans risque de me tromper, j'affirme que ce qui vaut pour elles, vaut pour de larges pans de l'opinion mondiale. On ne fait pas de la politique à l'échelle mondiale en ignorant de tels déterminants.

L'avenir ne se joue pas entre les dirigeants israéliens d'une part, les dirigeants palestiniens de l'autre, éventuellement supervisés par certaines grandes puissances. Reconnaître Israël, c'est casser le mythe, le casser sans retour ; la rhétorique insupportable de la « défense légitime » s'y briserait aussitôt.

Sans épuiser les arguments entendus récemment, que l'on me permette d'en mettre en pièces deux : « Israël ferait payer aux Palestiniens les crimes commis à l'égard des Juifs d'Europe ». Non seulement les rapports entretenus par l'Agence Juive sous le Mandat avec la collectivité des Juifs d'Europe, d'Allemagne en premier lieu, menacés d'extermination collective, est tout, sauf limpide, mais c'est vraiment faire beaucoup d'honneur à des criminels de guerre de penser un instant que leurs décisions sont mues quelque part en référence à ce qui a pu avoir lieu pendant la Deuxième Guerre Mondiale. C'est créditer volens, nolens, l'idée qu'Israël peut légitimement être la voix des juifs du monde. Cet « argument » ne devrait pas avoir droit de cité.

Diverses voix et non des moindres, respectables, s'écrient au moment où ces lignes sont écrites : « Pas en notre Nom ! ». Ils et elles parlent au nom de celles et de ceux qui résistèrent au fascisme ou sont morts dans les camps d'extermination ; mais seulement imaginer un instant que ces victimes du nazisme puissent avoir quoi que ce soit en commun avec la politique israélienne actuelle constitue un sacrilège de leur mémoire, laquelle est en chacun de nous, ici, en Europe et ailleurs s'il se peut , mais sûrement pas à Yad Vachem.

SOMMAIRE -----

❑ dossier 1 : Quels défis pour le soixantième anniversaire de l'OTAN ?

◆ **André Dumoulin, Chargé de cours-adjoint, Université de Liège**

◆ **Olivier Kempf, professeur à Sciences-Po**

◆ **Jacques Le Dauphin, directeur de l'IDRP**



❑ dossier 2 : Quels défis pour l'après-Gaza ?

◆ **Olivier Gebuhrer, essayiste, MDF**

Nouvelles brèves :

○ *le prochain numéro des Cahiers de l'IDRP paraîtra en juin. Il comportera un dossier sur « Quelle conception d'une sécurité paneuropéenne ? » et un second sur « Quelles perspectives pour les Balkans ? »*

○ *le débat amorcé par le dossier de ce numéro : « Quels défis pour le soixantième anniversaire de l'OTAN ? » est ouvert dès maintenant sur le site internet de l'IDRP. Postez-y votre contribution !*

*Les Cahiers de l'IDRP - Publication trimestrielle de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix -
Directeur de publication : Jacques Le Dauphin - C.P.P : en cours
Abonnement annuel (4 n°) : France : 30 € - Étranger : 45 € - Étudiants France : 15 €*

IDRP - 4 place des Bouleaux - 94200 Ivry sur Seine – <http://www.institutidrp.org> - contact : 06 65 22 20 83