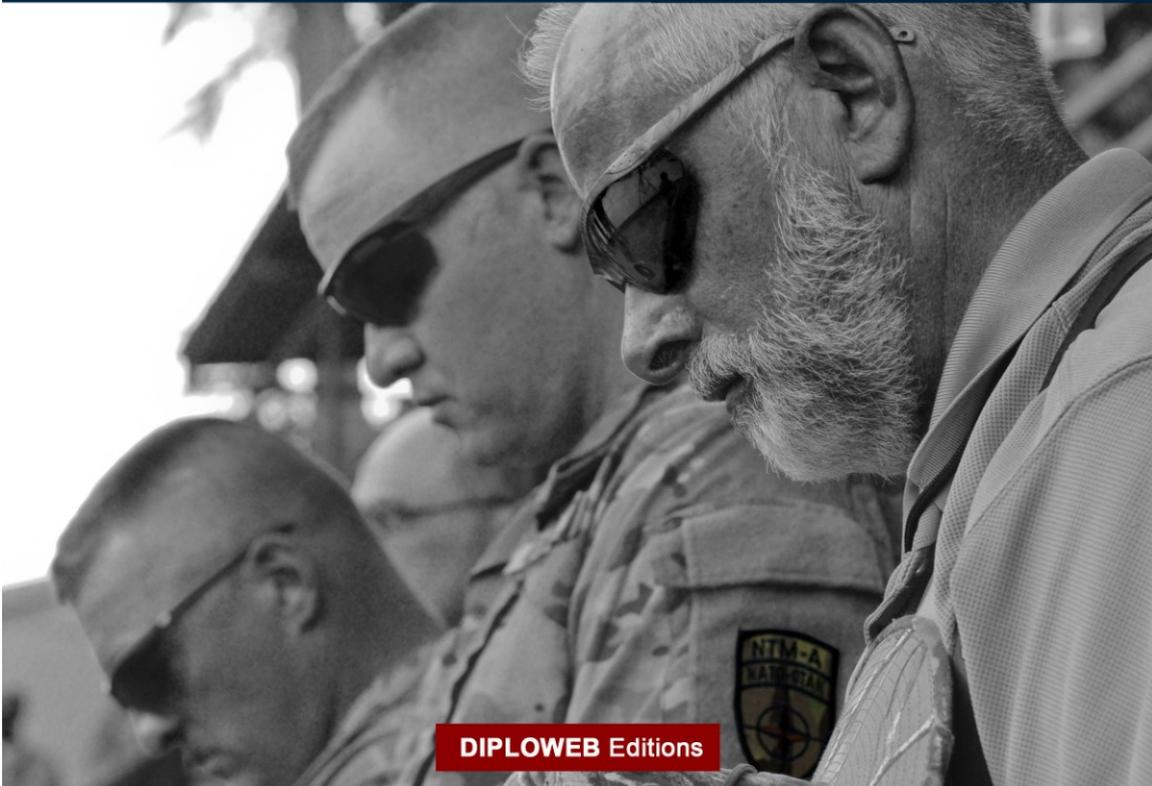


Catherine Durandin

L'OTAN

Histoire et fin ?



Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

<http://www.diploweb.com/OTAN-histoire-et-fin.html> Tous droits réservés.

Page 1

OTAN, histoire et fin ?

Catherine Durandin

Editions Diploweb.com, 2013.

Direction éditoriale : Pierre Verluise

Catherine Durandin est Professeur des Universités, historienne, ancien élève de l'ENS, ancienne auditrice de l'IHEDN, enseigne à l'INALCO. Ex - consultante à la DAS, ministère de la Défense, elle a publié un grand nombre d'articles et d'ouvrages consacrés aux équilibres géopolitiques du monde contemporain

Le Diploweb.com et son réseau

Fondé en 2000 par Pierre Verluise, Diploweb.com une marque de référence en matière de géopolitique. Il s'agit à la fois d'un site expert, d'un compte twitter de veille et d'une page Facebook

Le site : <http://www.diploweb.com>

Le compte de twitter de veille <https://twitter.com/diploweb>

Vous pouvez soutenir son action en devenant membre de l'association Centre géopolitique – Geopolitics Center.

Bulletin d'adhésion en téléchargement à l'adresse

<http://www.diploweb.com/Devenir-membre.html>

Couverture : Tangoride

OTAN, histoire et fin ?

Catherine Durandin

Sommaire

Introduction.	4
Chronologie de l'OTAN.....	12
Chapitre 1. Quand s'achève l'histoire du Pacte de Varsovie	15
Chapitre 2. Le « Que faire » de l'OTAN ?	38
Chapitre 3. Vers le Big Bang ou l'OTAN porte ouverte.....	56
Chapitre 4. Washington, l'OTAN, les Russes et les Autres	82
Chapitre 5. L'OTAN, la France et le fardeau des Balkans	102
Chapitre 6. Pour le pire ou pour le meilleur, la France solidaire de l'OTAN	122
Chapitre 7. La France et l'OTAN, les temps qui changent... ..	154
Chapitre 8. L'OTAN, la France et le borbier afghan.....	179
Chapitre 9. L'OTAN globale ou l'OTAN absente ?	206
Conclusion. Quand s'achève l'histoire de l'OTAN ?	227
Bibliographie	236
4 ^e de couverture	239

Introduction.

L'histoire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord appartient à l'histoire de la France.

LA France est l'une des puissances fondatrices de cette Alliance politique et militaire, membre de l'Alliance Atlantique et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

C'est à l'automne 1947 que la prise de conscience de la réalité de la Guerre froide s'est imposée. Nouvelle Internationale avec l'URSS à sa tête, le Kominform voit le jour en septembre 1947. Moscou interdit aux pays d'Europe orientale d'accepter le plan Marshall proposé par les Etats - Unis, en juin, pour aider à la reconstruction de l'Europe. Paris s'engage à la hâte dans les étapes de la construction de la sécurité future. Un premier pas: s'entendre avec Londres et signer le traité de Dunkerque en mars 1947, essentiellement dirigé contre l'Allemagne. Un second pas: avec Londres en 1948, souscrire à l'idée de l'extension du traité de Dunkerque aux pays du Benelux dans le cadre du traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948. Les Français, en première ligne, veulent plus, s'assurer d'un engagement militaire américain contre la menace soviétique. En avril 1949, la France est ainsi signataire du Traité de Washington qui institue un système de sécurité commun fondé sur un partenariat entre l'Europe et l'Amérique du Nord, l'un des premiers douze signataires. Les négociations entre Paris et Washington, Paris et Londres ont été parfois tendues, mais cet engagement de Guerre froide, sauvegarde de la sécurité et de la liberté, conformément aux principes de la Charte des Nations - Unies, est pris et n'a jamais été renié. Ainsi, selon le préambule du traité de l'Atlantique Nord, «les Etats parties au présent Traité» s'affirment «déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur

civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit.»¹

Plus de vingt ans après la fin de cette ère de Guerre froide, plus de vingt ans après la fin de l'URSS, plus de vingt ans après la dissolution du Pacte de Varsovie, union militaire et idéologique dirigée par Moscou, la longévité de l'OTAN interroge. D'autant plus que certains membres, nouveaux venus, ne peuvent se présenter comme des modèles de démocratie, et de garants du droit et des libertés. Quelques retours en arrière, à feuilleter l'album des souvenirs, s'imposent.

1947. Nouvellement instituée à Washington, la CIA observe avec inquiétude la situation française: le parti communiste a acquis plus de puissance qu'en aucun autre pays européen hors de l'URSS. Jacques Duclos, numéro deux de ce parti conduit par Maurice Thorez, serait devenu, au regard de l'agence du renseignement américain et du Département d'Etat, le porte-parole du Kremlin! Les Soviets auraient l'intention de faire de Paris leur quartier général pour nombre d'activités souterraines. Dans le même temps et en dépit de la forte influence des communistes, Moscou redoute que la France ne se positionne au centre d'un bloc occidental dirigé contre l'URSS. Moscou n'aurait pas oublié le rôle de Paris, de Clemenceau et de Foch en 1918-1919, décidés à construire un cordon sanitaire pour faire barrage à la contagion de la révolution bolchévique. Le parti communiste est très présent mais les élites françaises, pour Moscou, ne sont pas fiables. Washington tout comme Moscou n'a pas une vision rassurée de cette France défaite en 1940, puis sauvée en 1944 grâce au débarquement allié et à l'appui des résistances intérieures, de De Gaulle et du parti communiste.

Printemps 1947. Effroi à Paris. Le ministre des Affaires étrangères Georges Bidault, de retour en mars de la conférence de Moscou qui portait sur le futur de l'Allemagne, se précipite chez le Président socialiste Vincent Auriol pour l'alerter. L'URSS n'est pas un partenaire possible. C'est du Kremlin qu'émane la

¹ Le Traité de l'Atlantique Nord, Washington DC, le 4 avril 1949

nouvelle menace. Il faut mettre en place rapidement une défense occidentale avec la Grande - Bretagne et les Etats - Unis. Dès mars 1946, le général Billotte avait été dépêché aux Etats - Unis pour prendre contact, en voix *off*, avec les militaires américains.

Les négociations entre les Etats - Unis et leurs alliés européens, français et britanniques au premier chef, qui aboutissent à la signature du Pacte atlantique, le 4 avril 1949, auront duré près de deux ans. Paris se méfie de Londres, quoi de plus naturel? La France vaincue a collaboré avec l'Allemagne... alors que les Anglais se sont battus. Or, la France demande beaucoup: la participation américaine à la défense de l'Europe occidentale; être reconnue avec la Grande - Bretagne auprès des Etats - Unis comme l'un des dirigeants de l'Alliance atlantique. La portée de l'extension géographique du Pacte pose problème à Paris qui veut étendre le traité vers le sud pour se trouver ainsi au centre du dispositif: l'Italie sera admise et les départements français d'Algérie couverts. Le 27 juillet 1949, l'Assemblée nationale et le 29 juillet, le Conseil de la République ratifient le traité. Les élites militaires françaises, divisées en 1945-46, se sont peu à peu rassemblées autour de la vision d'une France intégrée dans le dispositif occidental, avec pour mission, la défense du monde libre. Ambassadeur de France, Georges Bonnet commente: «Aux quelque trois cents divisions que la Russie et ses satellites avaient dès maintenant en ligne, l'Europe occidentale, France, Belgique, Hollande, ne pouvait pratiquement rien opposer. Un chef militaire éminent disait alors: «En cas d'agression, nous ne pourrions que tenter de créer un maquis!» Et l'on répétait à l'envie que l'Europe devrait être évacuée au moins jusqu'aux Pyrénées et que la France connaîtrait à nouveau les horreurs de l'occupation, suivie d'une libération destructive à coups de bombes atomiques. Toute l'Europe occidentale était terrifiée par cette perspective qui lui rappelait de si proches et cruels souvenirs et qui rendait vains tous les sacrifices. Devant cette situation, le Président Truman n'avait pas hésité à engager son pays dans une véritable alliance avec l'Europe. C'était un acte d'une audace inouïe.»²

² Georges Bonnet, *Le Quai d'Orsay sous Trois Républiques*, Librairie Fayard, 1961, p.416.

Printemps 1966. Le général de Gaulle annonce son intention de retirer toutes les forces françaises du commandement de l'OTAN et de demander le transfert hors du territoire français de toutes les bases et installations de l'Alliance, y compris le quartier général de l'OTAN. De Gaulle, on le sait, n'accepte et ne tolère pas un rôle subalterne dans la relation avec les Etats - Unis. Il estime, sans doute qu'après les crises de Berlin en 1961 et de Cuba en 1962, au cours desquelles Paris s'est montré d'un loyalisme sans faille vis-à-vis de Washington, l'expansionnisme soviétique est désormais contenu. Le temps serait venu pour la France de retrouver un rôle de superpuissance en Europe et d'ouvrir une politique de dialogue avec Moscou. Ce moment du printemps 1966, marqué par un échange de lettres entre le Président français et celui des Etats - Unis, reste dans les mémoires comme l'un des temps forts des malentendus transatlantiques. La formule erronée circule pour dire que la France a quitté l'OTAN. En réalité, les Français restent dans l'Alliance Atlantique tout en se retirant du commandement militaire intégré, ils soutiendront les décisions de l'OTAN, lors des tensions nouvelles avec l'URSS, en 1983.

Paradoxalement, c'est l'après - Guerre froide, alors que la menace soviétique est conjurée, qui voit le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN. Les premiers signaux, témoignant de cette évolution vers un rapprochement, datent de 1995- 1996. Le 11 septembre 2007, le ministre de la Défense Hervé Morin engage une réflexion publique sur le retour de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN, une OTAN déjà largement élargie à de nombreux ex - pays du Pacte de Varsovie, après les sommets de Madrid de 1997 et de Washington de 1999. Le Président Nicolas Sarkozy est atlantiste, mais la décision avancée dès 2007 repose sur un ensemble d'arguments qui puisent au-delà des affinités électives Présidentielles. L'OTAN est devenue, avec les guerres de Yougoslavie, en Bosnie et après la crise du Kosovo de 1999, l'acteur de la sécurité européenne. Or, Paris, qui en fait la démonstration avec la mise en place du traité de Maastricht de 1992, est attaché à cette sécurité. De De Gaulle à Mitterrand, la construction de l'Europe mobilise à Paris. Force est de constater, après 1990, que la stabilité européenne est assurée par l'OTAN. Les élargissements aux partenaires d'Europe centrale et

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

orientale ont été accompagnés du développement d'une culture euro - atlantique, portés par un incontestable tropisme atlantiste : la France a-t-elle les moyens et, au nom de quel isolationnisme contraire à ses intérêts militaires et industriels, aurait-elle la volonté d'en rester à un splendide isolement? La réintégration n'a pas eu pour conséquence un refroidissement des relations avec Moscou que le même Président Nicolas Sarkozy cajole. L'Allemagne réunifiée, membre de l'OTAN, a d'excellentes relations bilatérales avec la Russie. Enfin, Paris s'est engagé, dès la fin de la Guerre froide, puis en 2001, dans les opérations militaires conduites par l'OTAN. Pourquoi ne pas rejoindre le comité des plans de défense et le groupe des plans nucléaires de l'Alliance? L'Assemblée nationale entérine, le 17 mars 2009, le retour de la France dans ces instances, après des semaines de débat. La France est l'alliée de longue date des Etats - Unis, mais en tant que puissance européenne, peut-elle s'engager à part entière dans l'OTAN tout en poursuivant une politique de défense européenne crédible? Quels seront et quels seraient les moyens de cette défense européenne? Sur ce thème et sur ces issues, se sont engagés beaucoup de discours passionnés et nombre de propos rhétoriques convenus. A l'heure actuelle, l'Europe de la Défense est dans le coma!

Et pourtant, la réalité de la guerre est palpable. Les 18-19 août 2008, lors de l'accrochage d'Uzbin à près de 50 km au nord est de Kaboul, une section française, 36 hommes, des parachutistes de Tarbes, des chasseurs alpins et un légionnaire appartenant à la *Force Internationale d'Assistance et de Sécurité* (FIAS) est prise en embuscade. Bilan: 11 tués, dont l'un à l'arme blanche. Les talibans ont échappé à l'artillerie qui appuyait la section supposée ouvrir et forcer une route. Le chiffre de 11 soldats tués d'un coup est le plus élevé depuis le début de la campagne afghane engagée en 2001. Les morts, ainsi le décide le Président, sont honorés, légion d'honneur à titre posthume et funérailles nationales aux Invalides, le 21 août. Face à ces pertes, à ce deuil, l'opinion publique française exprime immédiatement le souhait d'un retrait d'Afghanistan, à plus de 50% des sondés. Des soldats tués, il y en a eu, et il y en aura d'autres. Le chapitre est loin d'être clos.

Le retour dans les structures militaires de l'OTAN est à la fois légitime et aventureux. A l'aventure présente de la guerre est associé le questionnement idéologique pour le futur proche. Le concept OTAN, une OTAN globale, à vocation d'intervention hors du champ territorial de l'Alliance et pour des tâches nouvelles incluant jusqu'aux missions humanitaires, est en cours de redéfinition. Intervenir? Le vocabulaire revêt une connotation humanitaire lénifiante. Mais, l'intervention a un coût économique, physique et éthique. Les sociétés impliquées dans l'Alliance ne se contenteront pas, en longue durée, de revues militaires sur papier glacé, de photographies de propagande, sourires de jeunes engagés casqués, radieux et performants pour crapahuter de l'Angola à l'Afghanistan. Le débat sur l'avenir de la défense et de l'OTAN mobilise les cercles d'experts civils et militaires. Il se doit de toucher plus que ces cénacles de spécialistes. Car, c'est la conception même de l'ordre international qui est en jeu. C'est la signification du rôle de l'OTAN post - Guerre froide qui est en cause. Les complexités du dialogue avec la Russie, les difficultés autant que les succès des mutations opérées en ex- Europe centrale et orientale soviétique ont accaparé les énergies. 2001, la guerre contre le terrorisme a sans doute accéléré le processus sécuritaire de ralliement atlantiste et occidental des élites dirigeantes de l'Est, lisible quelques mois déjà après l'effondrement de l'URSS et la dissolution du Pacte de Varsovie. Mais aujourd'hui, quels que soient les aléas de la relation avec la Russie, puissance certes, mais ex - puissance surtout, une nouvelle ère se dessine.

Les mots ont un sens : en 1947-1949, les Européens, Français, Britanniques, pays du Benelux et Italie, grâce à l'engagement de la présidence américaine de Truman, ont formé une alliance défensive. Il s'agissait de contenir l'expansion du communisme hors des pays occupés ou libérés par l'Armée rouge. Il s'agissait de dissuader l'URSS d'attaquer les Etat - Unis ou ses alliés. La relation à l'arme atomique comme outil de dissuasion a nourri une cohérence doctrinale. **Plus de cinquante ans après, avec l'URSS éclatée et le communisme condamné, quelle est la mission de l' Alliance Atlantique ?** Les réponses se déclinent autour d'un vocabulaire qui s'installe, assurer la sécurité, la stabilité, contrer les menaces terroristes, protéger les populations civiles

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

menacées etc... La panoplie de l'outil militaire s'est largement ouverte et diversifiée. L'OTAN est présente sur le sol afghan, dans les Balkans, elle le fut dans le ciel de la Libye. L'Alliance est devenue une sorte de forum, les débats y sont vifs, les décisions nationales de chacun en fonction des intérêts prioritaires l'emportent sur le consensus.

L'Alliance, fondée sur la défense de valeurs démocratiques opposées au credo communiste, tend à se transformer en Sainte - Alliance de grandes puissances et de petites puissances clientes, au coup par coup de la gestion de crises dont le contrôle est estimé comme prioritaire. Etrange mutation. La fin de la Guerre froide, puis la mise en scène de la guerre anti - terroriste auraient pu, auraient dû engendrer l'énoncé de doctrines claires ajustées au contexte, représentant la culture commune des pays membres. Ce ne fut pas le cas. L'OTAN prétend brandir des concepts nouveaux en 1999, puis en 2010. Le mot concept est bien lourd pour une pensée en creux qui au fil de l'évènement, articule pragmatisme et proclamation humanitaire...

Qu'il s'agisse des opérations conduites en Afghanistan et ailleurs, l'OTAN se cache, refuse les mots de guerre et de paix, et se place en posture de **sécurité**. Cette ambition de **sécurité** est à la fois ambitieuse et médiocre : l'Alliance est-elle vouée à se faire gendarme ou policier, ici ou là, contre des ennemis mal définis et en faveur d'amis bien incertains ? A Paris, se posent des questions analogues : qu'entendre par sécurité nationale et quels moyens attribuer au volet défense ? En sourdine, circule la question ouverte par François Hollande, au cours de sa campagne pour les Présidentielles de mai 2012, lors de son discours de politique étrangère : quelle évaluation faire de notre retour plein et entier dans l'OTAN, quel bilan ? La France est, comme chaque membre de l'OTAN, concernée et par ses intérêts nationaux et par les destinées à venir de l'Alliance.

Une Alliance et son bras armé, l'OTAN, qui, entre 1989 et 1991, a vécu le moment le plus étonnant de son histoire, celle de l'effondrement du système soviétique et de l'auto- dissolution du Pacte de Varsovie.

Chronologie de l'OTAN

1949 4 avril, Signature à Washington du Traité de l'Atlantique Nord.

1949 25 juillet, Ratification du Traité par l'Assemblée nationale à Paris.

1952 18 février, Accession de la Grèce et de la Turquie au Traité de l'Atlantique Nord.

1955 5 mai, Accession de la RFA à l'OTAN.

1955 14 mai, Création du Pacte de Varsovie.

1966 7 mars, Lettre de De Gaulle à Johnson sur le retrait de la France de l'organisation militaire intégrée.

1966 26 octobre, Décision du transfert du siège de l'OTAN à Bruxelles.

1985 12 mars, Ouverture des négociations soviéto - américaines sur les forces nucléaires et les défenses spatiales à Genève

1986 12 mars, Referendum sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN.

1989 9 novembre, Chute du Mur de Berlin.

1990 5-6 juillet, Sommet de l'OTAN à Londres.

1991 1^{er} juillet, Dissolution du Pacte de Varsovie.

1991 7-8 novembre, Sommet de l'OTAN à Rome : confirmation et renforcement des liens avec l'Europe Centrale et Orientale.

1994 10-11 janvier, Sommet de l'OTAN à Bruxelles, Lancement du Partenariat pour la Paix, (PfP) programme de coopération militaire avec les pays de l'Est.

1994 5 août, Premières frappes aériennes de l'OTAN à l'intérieur de la zone d'exclusion de Sarajevo.

1994 22 septembre, Nouvelle frappe de l'aviation de l'OTAN contre un char serbe bosniaque.

1995 25 – 26 mai, Raids aériens de l'OTAN sur Pale notamment.

1995 3-18 septembre, Bombardement des positions serbes autour de Sarajevo par l'OTAN et la Force de Réaction Rapide.

1995 21 novembre, Dans le cadre des accords de paix de Dayton, (Ohio/Etats-Unis) l'OTAN déploie 60 000 hommes de la Force de mise en œuvre (IFOR) en Bosnie.

1997 27 mai, Signature à Paris de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelle entre l'OTAN et la Fédération de Russie.

1997 8-9 juillet, Sommet de l'OTAN à Madrid, Ouverture des pourparlers d'adhésion pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

1999 12 mars, La République tchèque, la Hongrie et la Pologne deviennent membres de l'Alliance.

1999 23 mars-11 juin, Déclenchement des bombardements aériens contre les Serbes dans le cadre de l'opération Force Alliée.

1999 12 juin, Début de déploiement au Kosovo de la KFOR, Force de maintien de la paix sous l'égide de l'OTAN.

2001 3 octobre, L'article 5 de la Charte de l'OTAN est activé sur la solidarité mutuelle après les attentats du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis.

2002 28 mai, L'OTAN et la Fédération de Russie signent la déclaration de Rome qui crée le Conseil OTAN/Russie.

2002 21 novembre, Au Sommet de Prague, sept pays - Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie - sont invités à entamer des pourparlers avec l'Alliance.

2004 2 avril, Sept nouveaux pays deviennent membres de l'Alliance : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

2006 31 juillet, L'OTAN prend le commandement de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS) dans le sud de l'Afghanistan.

2008 2- 4 avril, Sommet de l'OTAN à Bucarest, crise afghane et élargissement, Albanie et Croatie sont déclarées candidats.

Les adhésions de l'Ukraine et de la Géorgie sont repoussées.

2009 3 - 4 avril, 60 me anniversaire de l'OTAN. La décision de la France de participer pleinement aux structures de l'Alliance est saluée.

2010 19-20 novembre, Sommet de l'OTAN à Lisbonne, Mise en œuvre du Concept Stratégique pour les années 2010, diminution annoncée de 35% des effectifs de la structure permanente de l'Alliance.

2012 20-21 mai, Sommet de l'OTAN à Chicago.

Chapitre 1. Quand s'achève l'histoire du Pacte de Varsovie

« Le Pacte de Varsovie en action, dans sa confrontation avec l'Alliance atlantique, a monopolisé l'Histoire au point de la figer. Suspendue à cette confrontation, la marche du monde s'est arrêtée : tout problème relevant des relations internationales se fondait dans le choc potentiel de deux blocs, s'encastrait dans une bipolarité régissant un ordre mondial devenu immuable, semblait-il (...) Représentation matérielle d'une idéologie en croisade, le Pacte ne pouvait survivre à la chute de cette idéologie. »

Henri Paris, *Le Pacte de Varsovie en action*, Presses de la Sorbonne, Paris 1995, tome 2, p. 1394.

UN DIMANCHE d'automne 1988, septembre. Une ville de province hongroise, à une heure de voiture de Budapest environ, une ville moyenne, avec au centre une place, un jardin public, une église et des conscrits russes en permission, des garçons tout blonds qui déambulent, mangeant des glaces. Des Russes, installés en garnison, en 1988 la Hongrie est toujours membre du Pacte de Varsovie depuis sa formation en mai 1955. Deux universitaires français, en visite à Kecskemét. Trois jeunes Russes pénètrent dans l'église, ils portent des décorations sportives sur leurs vestes d'uniforme. C'est dans l'église que s'opère le troc avec les Français : décorations des Russes contre cigarettes

américaines. Un échange tranquille, pas d'état d'âme. Les jeunes Russes ressortent au soleil, sur la place, cigarettes en poche, visages fermés.

Automne 1988, la Hongrie en frémissements, en mouvement. Intellectuels, historiens et philosophes se perdent en longues soirées de débats avec leurs homologues occidentaux, des historiens français et américains. De ces discussions passionnées, ressortent un thème central, récurrent, une aspiration majeure : la réhabilitation des victimes de la répression soviétique des journées de fin octobre et début novembre 1956. C'est en juin 1989, qu' Imre Nagy, le communiste patriote, exécuté en 1958 pour avoir osé demander la neutralité de son pays et sa sortie du Pacte de Varsovie, est réhabilité et remis en terre avec des funérailles qui l'honorent. Les Hongrois se réapproprient la lecture de leur histoire. François Fejtö, historien d'origine hongroise, considère : « C'est toutefois la cérémonie du souvenir organisée le 16 juin 1989 sur la place des Héros de Budapest à l'occasion des funérailles officielles d' Imre Nagy et de ses compagnons exécutés en juin 1958 qui apparut comme un enterrement du système communiste. »³ Vertiges du retournement de l'Histoire : le libéral Viktor Orban, en ce jour, prend la parole pour réclamer des excuses du gouvernement soviétique et le châtiment de ses complices hongrois !

Ces moments ne s'oublient pas : d'un côté, des conscrits russes vendent leurs décorations, de l'autre l'homme qui a voulu la rupture du lien idéologique et militaire avec Moscou en 1956, est célébré ! La Hongrie, comme la Pologne glisse vers une sortie de l'espace soviétique, rupture en prudence, négociée. De

³ François Fejtö, *La fin des démocraties populaires*, Le Seuil 1992, p. 269.

Washington, le Président George Bush père et ses conseillers observent cette dynamique, ils l'accompagnent, ils vont l'instrumentaliser.

Cette évolution de l'URSS et des pays frères est suivie de très près à **Langley, au siège de la CIA**. Le phénomène Gorbatchev, nouveau maître du Kremlin suscite, depuis 1986, des analyses serrées. Croire à la restructuration annoncée et poursuivie par Mikhaïl Gorbatchev, ou en rester à une interprétation suspicieuse : Gorbatchev n'irait pas plus loin que N. Khrouchtchev lorsqu'il dénonça les crimes, une partie des crimes de Staline, lors du XX^{ème} congrès du parti, en février 1956. La question qui mobilise les forces du renseignement américain est très simple, elle se décline en plusieurs points d'interrogation: quel est l'état réel de la puissance militaire soviétique ? En fonction de ses moyens, à court terme, quelles sont les intentions de l'URSS ? Gorbatchev est-il le maître de la décision politique ? Sa longévité au pouvoir est-elle assurée ? Enfin, quelles sont les évolutions en cours au sein du Pacte de Varsovie ? Et jusqu'où Moscou peut-elle compter dans ses plans stratégiques sur ces composantes du Pacte que sont les pays frères ?

A Paris, un Jacques Sapir spécialiste des évolutions militaires et industrielles soviétiques se pose les mêmes questions. La balle est dans le camp des analystes, parmi eux, Hélène Carrère d'Encausse et Michel Tatu. Que peut-on attendre de Gorbatchev ? Est-il sincère ? Ruse t-il ?

Le renseignement américain à son poste

Nombre de précieuses et très précises analyses de la CIA portant sur les années Gorbatchev sont aujourd'hui disponibles. Certains documents ont donné lieu à

des publications éditées dès 1999, sous l'égide du Centre de l'Etude du Renseignement (*CSI Center for the Study of Intelligence*) de l'Agence de la CIA.⁴ Quelques rapports ont été très partiellement caviardés à l'encre noire. La plupart des études sont accompagnées, en conclusion, d'un débat qui ouvre plusieurs hypothèses prospectives. Le travail est d'une grande qualité. Lire ces informations et suivre les essais de projection pour l'avenir permet de mesurer quelles furent les données dont disposaient Washington et l'OTAN, lorsque s'est dissous le Pacte de Varsovie en juillet 1991. Les Occidentaux étaient très bien informés de l'état des forces soviétiques, de leur capacité opérationnelle, de leurs handicaps. Du côté français, Jacques Sapir, dès 1988 avait proposé un état des lieux du système militaire soviétique, il s'appliquait en ces recherches à éviter tout excès d'un caractère idéologique que le sujet tendait à susciter.⁵ Le jeu à jouer avec l'URSS en faillite, puis éclatée a donc relevé de choix politiques, car les données brutes, le terrain étaient largement connus. Il n'y eut pas d'aventurisme mais une conduite fondée sur ce qui apparut aux dirigeants américains comme la meilleure voie pour leur sécurité et le développement de leur puissance. Imaginons un puzzle qui se défait, un paysage qui se détruit en pièces désajustées. C'est avec ces pièces et en fonction de l'évolution de l'ex- adversaire que les administrations G. Bush puis B. Clinton ont monté une nouvelle architecture de sécurité.

⁴ *At cold war's end, Us Intelligence on the Soviet Union and Eastern Europe, 1989-1991*, editor Benjamin B. Fischer, Government Printing Office, 1999.

⁵ Jacques Sapir, *Le système militaire soviétique*, Paris, La Découverte, 1988.

A suivre les remarques des spécialistes de la CIA, un premier constat s'impose : le Pacte va mal, les démocraties populaires alliées deviennent des fardeaux, et diminuent leurs budgets défense, ce à quoi, Moscou ne s'oppose pas. Les réductions ont été annoncées en janvier 1989 dans toutes les capitales du bloc, sauf en Roumanie. Mais, la part des industries de défense du Bloc demeure importante, elle est même en augmentation et représente environ 20% du total de la production d'armes du Pacte. Les équipements fournis sont, toutefois, moins sophistiqués que ceux qui sortent des usines soviétiques. Pour la CIA, Moscou serait en voie de tirer partie des asymétries existantes entre l'OTAN et le Pacte pour se restructurer et redéployer ses forces dans une posture plus défensive. Certains analystes, au vu de ce qu'ils estiment être un désastre en Afghanistan, se demandent si l'URSS va abolir le service militaire obligatoire pour se tourner vers une armée de métier moins nombreuse. Dans la même ligne, les Soviétiques pourraient être amenés à se défaire du fardeau - ce terme revient fréquemment sous la plume des experts américains - qu'est l'armement des pays du Pacte pour soutenir la modernisation des entreprises soviétiques. Ces décisions ne devraient pas surprendre : Moscou entend moderniser ses forces.

Une telle restructuration implique une nouvelle stratégie et des tactiques adaptées dans la relation avec l'Ouest. Le plan prévu pour 1991-1995, selon la CIA dans les estimations datées de 1988, va vers une réorientation qui accordera la priorité à l'investissement dans le secteur civil. Moscou en appelle aux opinions publiques, tant en Russie qu'à l'étranger, pour souligner la rationalité de sa posture, mettre en avant ses engagements en faveur du

contrôle et de la réduction des armements. En décembre 1988, M. Gorbatchev annonce des réductions unilatérales en hommes et en équipements pour les deux années à venir. Le jeu est serré, le risque réel : la CIA estime, en effet, que cette politique pourrait soulever en URSS la colère de l'*establishment* militaire, et qu'il serait opportun pour désamorcer cette contestation que Gorbatchev soit en mesure de démontrer que les forces de l'OTAN se réduisent unilatéralement, de leur côté. Mois par mois, les analystes américains traquent et établissent la chronologie serrée des déclarations des commandements soviétiques, concernant soit le déplacement, soit la destruction des unités de tanks.

La CIA promet, fin 1988, une ligne de bienveillance de la part de l'OTAN à l'adresse de Gorbatchev. Toute estimation de forces est associée à un contrepoint politique. Fin 1988, les analystes américains apprécient les priorités de Gorbatchev, et se refusent à voir en ses gestes et décisions, une simple gesticulation de propagande. Cette position - accorder crédit à Gorbatchev - sera bientôt confirmée par James Baker, conseiller du Président Bush senior : « Je pense, dira-t-il, qu'au plus tard, c'est en mai 1989. A cette époque, il était important pour nous de déterminer rationnellement que *perestroïka* et *glasnost* étaient réelles. Ce n'était pas de la farce. »⁶ Cette lecture des réformes soviétiques, plus de transparence (*glasnost*) et restructuration (*perestroïka*), cette évaluation de la démarche du russe, se retrouvent dans la réception qu'accorde la CIA au changement de la position de

⁶ Interview with James Baker - October 1997, gwu.edu/nsarchiv/coldwar/interviews/episode-23/baker1.html

Moscou quant il s'agit du sujet de fond, c'est-à-dire de la doctrine nucléaire : nous estimons, avance un analyste, que le « pas de victoire via la guerre nucléaire », position assumée par Gorbatchev et énoncée publiquement en 1986, lors du 27 ème congrès du Parti est fondamentale (*basic*) pour la dimension militaire de la doctrine soviétique. » Une telle vision n'engendre pas un abandon de la capacité de combat nucléaire car elle ne remet pas en cause la dissuasion.

Au final, suggère une estimation secrète, déclassifiée, datée de mars 1990, les développements politiques en Europe orientale ont indubitablement érodé l'assurance des militaires soviétiques et touché leur planification. En effet, les forces non soviétiques du Pacte représentaient près de 50% du premier échelon stratégique en Europe centrale et leurs services de transport et de sécurité étaient essentiels pour le mouvement vers l'avant des troupes soviétiques. Et maintenant ? Et bien, déclare l'analyste imperturbable : « Nous considérons que la capacité du Pacte de conduire une attaque conventionnelle contre l'OTAN est virtuellement éliminée ». La nouvelle détermination idéologique de M. Gorbatchev qui renonce à la doctrine de la souveraineté limitée avancée par L. Brejnev pour légitimer l'action de répression du Pacte de Varsovie à Prague en 1968, a été vérifiée : Moscou a laissé se dérouler le grand chambardement de la chute des régimes communistes, sans intervenir militairement. Contre les communistes réformateurs de Tchécoslovaquie, Moscou avait mis en action le Pacte de Varsovie. En vain, Nicolae Ceausescu aura-t-il semoncé Gorbatchev lors de la réunion du Pacte, en décembre 1989, pour en réclamer le renforcement !

Le grand chambardement

En quelques mois, la situation sécuritaire - politique et idéologique - a été bouleversée. Pour les Etats - Unis et les alliés de l'OTAN, persistent de grands facteurs d'inquiétude. Experts et politiques occidentaux sont confrontés au chaos russe, à l'interrogation portant sur le devenir des ex - membres du Pacte et du marché commun soviétique qui lie les économies des démocraties populaires le « *Comecom* ». Gorbatchev a été un interlocuteur, à des degrés variables et avec des intentions diverses pour le Président américain et les partenaires européens, F. Mitterrand, M. Thatcher, H. Kohl. A Paris, à Londres, à Bonn, on se demande : peut- on compter sur sa longévité politique ? Sera-t-il renversé et s'il l'était, quelle serait l'orientation - ouverture vers l'Ouest ou patriotisme exacerbé - du successeur ? Sur cette question, la CIA ne tranche pas en 1990, laissant les hypothèses en suspens.

La chute du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989, les premières étapes de la réunification allemande se déroulent sans que le sang ne soit versé. François Mitterrand, tout comme Margaret Thatcher, redoutait le pire, une réaction brutale de Moscou, une arrivée au pouvoir des « conservateurs » opposés à Gorbatchev : jamais l'URSS ne pourrait accepter ce processus, la République Démocratique Allemande ne fut elle pas la vitrine du socialisme ? Il fallait calmer le jeu, ralentir, freiner, ne pas bousculer Gorbatchev. Ministre de la Défense en France, Jean - Pierre Chevènement évoque ses propres souvenirs du 9 novembre 1989: « Je n'ai pas vraiment été surpris car je suivais attentivement depuis le mois de septembre l'exode des ressortissants d'Allemagne de l'Est à travers la frontière de la Hongrie et de l'Autriche. J'ai

tout de suite mesuré les conséquences immenses de cet évènement et je me suis dit : « Les difficultés commencent... » En effet, quelle allait être la réaction de Moscou ? Tout était possible, y compris une intervention militaire pouvant déboucher sur la guerre. »⁷ Le Président français, reste marqué par la mémoire de la Seconde Guerre mondiale et par la Grande guerre patriotique soviétique. On respecte l'honneur de l'Armée rouge, on ne peut s'empêcher de croire encore en sa puissance.

De son côté, le chancelier H. Kohl, soutenu par G. Bush, agit sans perdre de temps. Un George Bush qui, en novembre 1989, suit les conseils de son ambassadeur à Bonn, le général Vernon Walters. De longue date, V. Walters a été un conseiller estimé et écouté. Bush s'engage à soutenir la réunification de l'Allemagne en évitant, contrairement à ce que voulait M. Gorbatchev, sa neutralisation. C'est un George Bush très ferme et déterminé qui rencontre, en face - à - face, un M. Gorbatchev épuisé à Malte, aux premiers jours de décembre 1989, avec un objectif : interdire au Soviétique le sujet d'une neutralité future de l'Allemagne. L'Allemagne réunifiée rentrera dans l'OTAN, c'est l'objectif de Bush. Les estimations de la CIA sont vérifiées. Le Pacte n'a ni la volonté ni les moyens d'une résistance militaire.

Au lendemain de la chute du Mur de Berlin et dès les premiers mois de 1990, les dirigeants occidentaux, les humanitaires, les hommes d'affaires placent leurs dés en Europe Centrale. Ils s'inscrivent dans le processus « d'invention démocratique » selon la formule du philosophe Claude Lefort. Alors que Madeleine Albright rejoint Prague pour soutenir son ami Vaclav Havel, Roland

⁷ chevenement.fr/ Jean Pierre Chevènement raconte la chute du Mur de Berlin

Dumas, ministre des Affaires étrangères, fréquente l'ambassade de France à Bucarest et dialogue, au cours de dîners animés avec les intellectuels démocrates, pour la plupart dissidents de fraîche date ou auto – proclamés. Bucarest et Sofia font appel à des juristes français pour participer à l'élaboration de nouvelles constitutions. Vaclav Havel se rend en visite aux Etats - Unis, en février 1990 : il se montre un piètre orateur, et très malhabile à la télévision, en dépit de sa *coach* et amie Albright. Il lit ses textes sans utiliser de téléprompteur. L'idéalisme de ses propos devant le Sénat dérange. Son appel en faveur de l'URSS afin qu'elle évolue vers un vrai pluralisme, surprend. Bien qu'il ne soit pas compris, le dissident est accueilli avec ferveur. A l'ambassade de Tchécoslovaquie à Washington où une réception est donnée en son honneur, les invités se bousculent. En quelques semaines, au début d'année 1990, le décor de l'ambassade a changé : les tableaux de peintres du réalisme socialiste de l'époque soviétique ont été retirés, remplacés par des œuvres d'art contemporain. V. Havel fait son apparition, tard dans la soirée. Il est entouré, la foule se presse, on le sollicite, on lui demande un discours. Emu, Vaclav Havel, à demi étouffé par les invités, prononce quelques mots de remerciement.

Très vite les désillusions se font jour, les euphories soi - disant unanimistes des moments de la chute du communisme se dissipent. Les luttes se dessinent pour la construction de l'Etat post - totalitaire, et l'accaparement des pouvoirs politique et économique. En un magnifique dialogue, les deux ex - dissidents Vaclav Havel et le polonais Adam Michnik témoignent de l'ambiance de ces premiers pas post - 1989, l'espoir est assorti de la conscience des héritages qui

plombent la construction démocratique. A la question de son ami A. Michnik : « Alors que se passe-t-il, que va-t-il se passer, d'après toi, avec tout ce qui relève de l'ancien régime : hommes et institutions ? » Vaclav Havel répond avec lucidité : « Il ne s'agit pas ici de combattre les institutions données ou des individus précis, proches du vieux système ou de ses représentants, mais de lutter contre les habitudes contractées par les simples citoyens, les gens du commun. **Ils haïssent le régime totalitaire, certes, mais ils n'ont connu que lui, toute leur vie et, malgré eux, ils s'y sont accoutumés.** Ils ont pris l'habitude d'avoir au dessus d'eux un Etat tout puissant, qui peut tout, qui se soucie de tout et qui est responsable pour tout ; ils ont admis cette attitude paternaliste. On ne s'en débarrasse pas du jour au lendemain (...) C'est un héritage gigantesque, problématique que le monde post - communiste doit affronter ».⁸

En 1990 - 1991, le sujet qui retient l'attention des observateurs et des opinions publiques est celui-ci : le passage du totalitarisme à la démocratie dans le cadre de l'effondrement du communisme comme référence idéologique. Cela, alors que les communistes s'ajustent tranquillement aux mutations en cours ou en profitent. A Washington, s'affirme le concept de « *National Endowment of Democracy* » (NED) : cette dotation nationale pour la démocratie a été lancée dès 1983. Le Congrès finance des opérations de conseils, consultances, autant d'ingérence en douceur en faveur de la démocratie et de l'économie de marché. La référence à NED est devenue omniprésente. Qui s'interroge alors, si

⁸ *Cet étrange post - communisme, rupture et transitions en Europe centrale et orientale* sous la direction de Georges Mink et Jean-Charles Szurek, Paris, Presses du CNRS/ La Découverte, 1992, p. 18.

ce n'est dans les sphères des experts et des spécialistes de la défense, sur l'avenir concret du Pacte de Varsovie et de ses troupes dans leurs garnisons de la Hongrie à la Tchécoslovaquie ? Ces troupes seront-elles rapatriées en URSS ? A quelle date ? Qu'advient-il des matériels ? La pollution est redoutée. Quelles seront les options sécuritaires des pays sortis du giron soviétique ? La réunification de l'Allemagne implique-t-elle une diminution des forces de l'OTAN sur le sol de la République fédérale d'Allemagne ? A-t-on besoin de 400 000 soldats américains en RFA ? Les nouveaux enjeux sont pensés, dans les bureaux respectifs du Pentagone à Washington et des ministères de la défense des alliés.

Les inquiétudes de l'Ouest glissent du Centre européen vers l'Est pour se focaliser alors sur le déroulement des événements en URSS, sur l'accession à l'indépendance, en cascade, des républiques soviétiques : 15 républiques fédérées, socialistes et soviétiques composent l'URSS au début des années 1990. En quelques mois de l'année 1991, l'URSS éclate, M. Gorbatchev se voit menacé de renversement par un coup d'Etat conservateur, fin août. L'homme de la Fédération de Russie, Boris Eltsine, monte en puissance contre le réformateur soviétique Gorbatchev, et le pousse à la démission, fin décembre 1991. Le Parti s'est auto dissous, le 24 août 1991. Deux logiques se rejoignent : alors que se déroulent dans les républiques, référendums et élections Présidentielles qui cautionnent les indépendances, deux réunions successives à Minsk, le 8 décembre 1991 puis à Alma Ata, le 21 du même mois, dessinent la nouvelle structure post-soviétique : la Communauté des Etats Indépendants, la CEI. Les Occidentaux prennent acte. L'URSS a bel et bien cessé d'exister.

Gorbatchev abandonne et s'incline : il rencontre longuement Boris Eltsine le 17 décembre et prononcera son discours de démission le 25 décembre, à 19h. C'est un homme abattu, le visage blême au point de paraître gris sur l'écran de la télévision qui transmet son bref message. « Une demi- heure plus tard, le drapeau rouge disparaît du bâtiment du gouvernement du Kremlin, tandis que le drapeau blanc, bleu, rouge que Pierre le Grand avait donné à la Russie monte vers le ciel », rappelle l'historien de la Russie Georges Sokoloff.⁹

Un outil militaire sur- dimensionné

Au-delà des symboles qui émeuvent, ce sont à des réalités inquiétantes qu'il faut faire face. Qui va disposer du feu nucléaire ex - soviétique ? Gorbatchev le confie à Boris Eltsine. Les armements stratégiques nucléaires sont stationnés en Ukraine, Biélorussie et Kazakhstan. Le 15 décembre 1991, le secrétaire d'Etat américain est à Moscou, B. Eltsine se veut rassurant. De Moscou, James Baker gagne le Kazakhstan, la Biélorussie et l'Ukraine pour négocier avec chacun de ces partenaires la réduction de leurs armements nucléaires. En fait, l'héritage nucléaire de l'URSS est voué à la disparition. Depuis le 1^{er} décembre 1991, l'Ukraine est indépendante et réclame la flotte de la mer Noire.

Les Soviétiques ont laissé filer un empire. En 1991, ils font encore des propositions à leurs ex - « frères » du Pacte de Varsovie. Le Pacte a été noué en mai 1955, en réponse à l'intégration de la RFA en 1954 dans les structures de la défense occidentale. Avec l'effondrement de l'internationalisme prolétarien qui en était le ciment, il s'effondre en 1991. Mais avant même que ne soit mis

⁹ Georges Sokoloff, *La puissance pauvre*, Paris, Fayard 1993, p. 751.

en place le Pacte, cette structure à la fois militaire et idéologique, dès 1943 et jusqu'en 1948, les Soviétiques avaient construit avec leurs alliés un système de sécurité reposant sur des traités bilatéraux, exclusifs d'autres alliances. Hélène Carrère d'Encausse qualifie ces traités de « *pactomanie positive* ». L'objectif était de construire et de protéger un espace socialiste. Le premier traité d'amitié, de coopération et d'aide mutuelle entre l'URSS etc... » a été signé en 1943 avec la Tchécoslovaquie, les autres, sur le même modèle, ont suivi : Pologne en 1945, puis Bulgarie, Hongrie, Roumanie, en 1948. Le traité d'amitié entre l'URSS et la République Démocratique Allemande date de 1955. Le traité signé avec la Yougoslavie en 1945, fut dénoncé en 1949. Ces traités couraient sur une durée de vingt ans. Les textes prévoyaient une défense commune et une assistance militaire dans l'hypothèse d'une agression allemande ou de tout autre pays agissant de concert avec l'Allemagne. Ils ont été renouvelés à la fin des années 1960, affirmant alors l'engagement des signataires « à respecter sans faillir les obligations découlant du Pacte de Varsovie ». Le maillage de l'espace soviétique semblait solide. Avec la disparition du Pacte, l'avenir et le renouvellement de ces traités sont remis en cause.

Nous voici, trente six-ans après la formation du Pacte de Varsovie, en pleine confusion des années 1990 – 1991. A Bucarest, le Président Ion Iliescu, élu en mai 1990, acteur principal avec le général Victor Stanculescu du coup d'Etat de décembre 1989 qui a renversé et éliminé les Ceausescu, est un ex – communiste, loyal à Gorbatchev. Pour Ion Iliescu, l'urgence de la redéfinition d'une doctrine de sécurité impose de reformuler et de renouer le traité de

1948 d'amitié avec l'URSS, reconduit en 1970. Ion Iliescu et son chef de gouvernement Petre Roman sont en excellents termes avec Moscou. Diplomate moldave auprès de Gorbatchev, interprète de langue russe et roumaine, Cezlav Ciobanu, aujourd'hui professeur à l'université d'Etat de Virginie, aux Etats - Unis, se souvient. Il a accompagné Iliescu en mars 1990, à Moscou, lors de sa rencontre avec Gorbatchev : « La rencontre avec Gorbatchev, à laquelle a participé Petre Roman, alors premier ministre, a été très chaleureuse et amicale ... Les deux dirigeants ressemblaient à de vieux amis et collègues qui se comprenaient parfaitement et s'appréciaient mutuellement bien qu'ils ne se soient jamais rencontrés auparavant ». Iliescu parlait russe, il avait poursuivi ses études à Moscou, dans les années 1950. Les diplomates roumains travaillent avec leurs collègues soviétiques à la rédaction d'un traité de coopération, de bon voisinage et d'amitié avec l'Union des républiques soviétiques socialistes. Le texte du traité à venir est diffusé dans deux quotidiens roumains, *Adevarul* (La Vérité) et *Romania Libera* (La Roumanie libre) les 11 et 12 avril 1991. L'article 4, pour les opposants libéraux et démocrates au régime de Ion Iliescu, s'avère redoutable, son application réinstallerait Bucarest dans l'orbite de Moscou : « La Roumanie et l'URSS ne participeront à aucune espèce d'alliance dirigée l'une contre l'autre. » Cette formule laissait clairement entendre que Bucarest, alors, ne songeait nullement à instaurer sa sécurité de par des relations privilégiées avec l'Ouest. Certains diplomates qui ont participé à l'élaboration du traité, Dumitru Ceausu, futur ambassadeur de Roumanie à Paris qui s'en est ouvert à l'auteur de ces lignes, souffraient de voir leur pays maintenu dans la sphère soviétique. La clause d'exclusivité intégrée dans le traité les inquiétait profondément. Une telle

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. *Diploweb.com*, 2013

clause ligotait la Roumanie. L'espoir du retour à la souveraineté, déjà, se dérobait. La désagrégation du pouvoir soviétique dans les mois qui suivirent a mis un terme à cette initiative. En 1993, avec la décision de Bucarest de fonder la sécurité sur l'engagement dans l'espace euro - atlantique, cet épisode fut « oublié ». Sans doute, Ion Iliescu conservait-il encore, en 1991, une nostalgie de l'Internationale. Sans doute était-il animé par le projet de construire, avec une URSS transformée, un nouveau socialisme.

Quelle nouvelle sécurité assurer ?

L'année 1991 est agitée mais Gorbatchev n'a pas tout abdiqué et tente de gérer, tant bien que mal, ses relations avec les ex-alliés du Pacte. Les Occidentaux, le Président des Etats - Unis, laissent faire le pouvoir central, le soutiennent, redoutant l'inconnu chaotique qui s'annonce avec la désintégration du système soviétique. Les temps sont troubles ! Les industries d'armements des anciens membres du Pacte agonisent. C'est le cas pour les industries de Tchécoslovaquie, le consortium d'armement slovaque ferme et plonge ses milliers d'ouvriers dans le chômage.

Sortis du communisme, les pays d'Europe centrale optent pour un ancrage nouveau, à l'Ouest : Prague souhaite obtenir une garantie des Etats - Unis. A Cracovie, le 6 octobre 1991, les chefs d'Etat de Pologne, de Tchécoslovaquie et de Hongrie adoptent une déclaration commune qui renforce leur coopération régionale. Ils réclament une formalisation de leurs relations avec l'Alliance Atlantique ainsi qu'avec l'Union de l'Europe Occidentale. Vaclav Havel déclare, le 18 juillet 1991, pour le quotidien *Libération* : « la présence américaine sur le continent est depuis quarante ans la colonne vertébrale de la défense de la

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

liberté et de la démocratie, et elle reste, à mon avis, nécessaire ». Il est resté fidèle à cette vision atlantiste de la sécurité européenne. François Mitterrand, à Aix-la-Chapelle, le 9 mai 1991, s'efforce d'attirer dans une voie d'Europe prioritaire, l'ex - dissident, homme de théâtre et philosophe, lors de la remise du prix Charlemagne. Les propos tenus par le chef de l'Etat français sont à entendre en contre-point des engagements atlantistes de Havel : « A la charnière de l'Europe divisée, vous avez réveillé le débat sur la place précisément de l'homme dans sa propre société, qui jalonne l'histoire de la conscience européenne. Cette façon de travailler à l'unité de notre continent est peut-être la meilleure. C'est bien de cela qu'il s'agit : le Prix Charlemagne s'adresse à Vaclav Havel, à l'Européen que vous êtes, et au-delà de vous-même, à tous les citoyens d'Europe. » Ce jour là, fortement, François Mitterrand en appelle « à donner à notre continent des formes d'expression qui lui sont nécessaires ».¹⁰ De leur côté, les trois républiques Baltes envoient des représentants, à titre d'observateurs, à la session annuelle de l'OTAN, en octobre 1991 à Madrid.

L'état des lieux de l'immédiat moment post - soviétique pose un défi à l'Ouest. L'URSS est en lambeaux, et les forces nationalistes se manifestent et se confrontent : la Géorgie est entrée en guerre civile, les Azéris s'opposent dans une lutte armée aux Arméniens, les Russophones de la République de Moldavie indépendante, au-delà du Dniestr à Tiraspol, sont prêts à la sécession armée contre la capitale, Chisinau. Boris Eltsine, élu Président de la République au

¹⁰ Allocution de M. François Mitterrand, Président de la République, sur l'action et l'œuvre de Vaclav Havel et sur la construction d'une Europe unie, Aix-la-Chapelle, le 9 mai 1991.

suffrage universel le 12 juin 1991, dit et répète qu'il n'acceptera pas le démantèlement de la Russie : il refuse la sécession des Tchétchènes et des Ingouches, et fait envoyer des troupes en novembre 1991.

A l'Est de l'Europe, la minorité hongroise émet des revendications d'autonomie substantielle en Roumanie. L'un de ses dirigeants Marko Bela explique, en colère, à l'auteur de ses lignes qu'une française jacobine ne peut rien comprendre à la mentalité ethnico - culturelle hongroise ! La responsabilité de la France dans l'écrasement de l'Empire austro - hongrois et l'amputation de la Hongrie entérinée par le traité de Trianon de 1920 est rappelée, avec amertume. Au centre, les Slovaques évoluent vers le divorce d'avec les Tchèques. Et déjà dans les Balkans, s'est ouvert le processus de démantèlement de la Yougoslavie, lorsqu'en 1991, Slovènes et Croates quittent la Fédération.

Quelles communautés recomposer ? Quelle nouvelle architecture de sécurité construire de toute urgence et avec qui ? Après avoir compté sur Gorbatchev et avec lui, tout en l'utilisant, les Occidentaux pourront-ils miser sur Boris Eltsine pour mener une relation de raison avec la nouvelle Russie ?

En URSS puis en Russie, Gorbatchev a échoué. Le coup d'Etat conservateur d'août 1991 qui visait à le renverser et dont B. Eltsine, en prenant la situation en mains, a su tirer parti, témoignait de sa fragilité. M. Gorbatchev n'a pas réussi à lancer un nouveau traité d'union, à bloquer le processus de désintégration de l'URSS. A l'extérieur, à suivre le fil de l'agenda du dernier maître soviétique du Kremlin, le bilan est différent : les jalons d'un dialogue efficace entre Moscou et Washington sont posés. Les 30-31 juillet 1991, G.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Bush et M. Gorbatchev, déclarant souhaiter établir un partenariat durable, ont décidé de la signature du traité START qui prévoit une réduction de 25 à 30% des armements nucléaires stratégiques. Cette décision témoigne d'une confiance nouvelle. Sera-t-elle durable ? Fin septembre, G. Bush annonce le retrait et la destruction des armes nucléaires tactiques déployées en Europe et aux Etats-Unis. Le 5 octobre, à son tour, Gorbatchev annonce des mesures unilatérales de désarmement. Le 17 juillet 1991, M. Gorbatchev est reçu à Londres pour le sommet des sept pays les plus industrialisés : l'URSS obtient le statut de membre associé du FMI. Le Président G. Bush témoigne, il critique Jacques Delors : « La réunion se passa bien dans l'ensemble, au sens où il n'y eut ni disputes ni affrontements. Je fus toutefois choqué par l'attitude de certains intervenants qui mirent Gorbatchev en difficulté en lui posant une myriade de questions très sentencieuses sur ses projets de réformes : Jacques Delors, le Président de la Communauté européenne, interrogea Gorbatchev comme un professeur interroge un étudiant, la connotation implicite était presque : attention, vous ne serez pas forcément reçu ! (...) Pour ma part, j'avais toujours veillé à ne pas sermonner Gorbatchev : je savais qu'il affrontait d'énormes problèmes, et je considérais qu'il méritait d'être traité comme un pair et un ami » .¹¹ Fin juin 1991, les troupes soviétiques achèvent leur retrait de Tchécoslovaquie et de Hongrie...Evoquer ce retrait revient à parler d'une défaite, indéniablement. Mais, à l'Ouest, cette même défaite est appréciée comme la chance d'une nouvelle ère. La revue *Foreign Affairs* du premier trimestre 1990 témoigne de cet optimisme tempéré à Washington : « Pour

¹¹ George Bush, *A la Maison Blanche, 4 ans pour changer le monde*, Paris, éditions Odile Jacob, 1999, p. 546.

l'Union soviétique, il va y avoir une très nouvelle expérience à laquelle l'histoire de ses relations étrangères et de ses traditions politiques intérieures l'ont peu préparée. A long terme, son succès pour s'adapter à un rôle international nouveau et constructif dépendra de sa réussite à transformer le système soviétique lui-même. C'est en ce sens que le succès de la *perestroïka* est dans l'intérêt fondamental du monde occidental et des peuples de l'Union soviétique. »¹² A Paris, les avis sont partagés quant aux chances de mutation démocratique de l'URSS.

Le grand projet français écarté

Le Président français a un projet : intégrer l'URSS dans une nouvelle architecture de sécurité européenne non atlantiste. Cette vision audacieuse semble novatrice. Elle est, en fait, le produit d'une lecture traditionnelle des équilibres européens. La réunification allemande à laquelle ne peut que souscrire Mitterrand affaiblit à terme la France en Europe. En basculant vers l'URSS, en se faisant porteur d'une sécurité européenne élargie, la France conserverait une position de puissance. De plus, une Europe ouverte à l'URSS, pourrait devenir une Europe socialiste, post - communiste. La Roumanie est en 1991 liée à Moscou, François Mitterrand s'y rend en avril 1991 : nombre de jeunes Roumains libéraux et démocrates, opposés à Ion Iliescu, n'ont pas pardonné cette visite de soutien au régime en place. L'idée de Confédération européenne était en germe depuis la fin de l'année 1988. Mitterrand la présente officiellement le 31 décembre 1989. Le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense sont priés de mettre en œuvre ce nouvel équilibre. Ministre des

¹² Arnold L. Horelick, US - Soviet Relations, A New Era, in *Foreign Affairs* 1989/1990, p. 69.

Affaires étrangères alors, Roland Dumas a témoigné en 2001 pour la revue *Politique Etrangère* : il rappelle que dans le contexte de fin décembre 1989, le secrétaire d'Etat américain James Baker, évoquait déjà une future *pax americana*, le maintien d'un leadership américain pour gérer les relations entre Washington, le continent américain et Moscou. Cette perspective ne convient nullement à Paris. François Mitterrand élabore donc ce projet de Confédération européenne, qu'il mûrit seul et annonce seul. « A partir des accords d'Helsinki, voir naître dans les années 1990 une confédération européenne au vrai sens du terme, qui associera tous les Etats de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges de paix et de sécurité. »¹³ Roland Dumas avoue sa surprise et dit l'intérêt qu'il porte immédiatement au projet. Il reconnaît aussi que chacun s'interrogeait sur le contenu exact qui serait donné à cette Confédération. Jean Pierre Chevènement, ministre de la Défense, très anti - américain, se préoccupe moins de ces perspectives de Confédération que de l'Irak et de Saddam Hussein. Son entourage, dans les bureaux du ministère du boulevard Saint - Germain, est perplexe. Mitterrand ne serait-il pas en passe de se fourvoyer en introduisant l'URSS et le Pacte de Varsovie dans cette Confédération? La capacité militaire de l'URSS, en dépit de son affaiblissement, pose problème. Il existe et c'est stimulant, une représentation humaniste de culture européenne chez Mitterrand, mais que faire du nucléaire et des chars soviétiques? Le général Henri Paris, conseiller proche de Chevènement en 1990 - 1991, a travaillé au ministère de la Défense sur le projet de Confédération. Il note, lors d'un entretien d'août 2010 avec l'auteur :

¹³ Roland Dumas, Un complot mort-né : la Confédération européenne, in *Politique Etrangère*, 3/ 2001, p.691.

« De plus, organiser une première réunion de réflexion et de contacts à Prague comme le souhaitait le Président, était une mauvaise idée. L'échec était couru : les Tchèques depuis Munich n'accordent pas leur confiance à la France ! » A Bonn, on était plutôt favorable au renforcement de la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe). Le futur de l'Europe devait se construire avec les Etats-Unis. A l'opposé, pour Mitterrand, les Etats - Unis n'auraient aucun rôle à jouer dans la future Confédération ! Résultat ? Roland Dumas se souvient : « Dès le début de l'année 1991, la diplomatie américaine lança une campagne diplomatique mais aussi financière, les premiers dollars, et que pouvait la belle idée de la Confédération face à la très concrète réalité de la puissance économique américaine en direction des pays de l'Europe de l'Est ? Une campagne où l'idée française était systématiquement dénigrée (...) Ces critiques finirent par porter leurs fruits, Washington n'ayant de cesse d'affirmer que nous voulions, par ce biais, empêcher les pays d'Europe centrale et orientale d'entrer dans la CEE ». ¹⁴

Les contacts pris avec V. Havel en mars 1991 ne laissent rien augurer de bon car l'absence des Etats-Unis à Prague lui fait grincer des dents. Le Président Havel impose une transformation du projet initial : la réunion de Prague ne sera pas une conférence intergouvernementale officielle mais un grand colloque privé. La rencontre de 150 représentants, politiques, intellectuels, hommes d'affaires, a lieu à Prague les 13 - 14 juin 1991 : discours vibrant de F. Mitterrand, la sauce, écrit R. Dumas, ne prend pas. Henri Paris, présent à Prague pour le ministère français de la Défense, confirme que l'atmosphère

¹⁴ Roland Dumas, *Politique Etrangère*, op. cit. , p.700..

était tendue... Vaclav Havel se montre clair et ferme : la Confédération ne peut pas être un succédané à l'entrée raisonnablement rapide des pays de l'Europe Orientale dans l'UE. Il n'est pas question de remettre en cause le rôle des Etats-Unis dans la sécurité de l'Europe, et cela même si l'URSS devient une démocratie. « Aucune démarche vers la Confédération européenne ne doit être conçue comme une tentative visant à séparer deux continents dont les civilisations s'imbriquent, à enfoncer un coin entre eux», martèle Havel. Le projet de François Mitterrand restera lettre morte, sans conclusion concrète.

Pas de sécurité européenne sans présence américaine, répète Vaclav Havel!

Chapitre 2. Le « Que faire » de l'OTAN ?

« Si turbulente soit-elle, la scène internationale actuelle ressemble plus que jamais à une ardoise vierge de toute inscription, et l'importance de l'engagement américain n'a jamais été aussi flagrante que de nos jours : si les Etats - Unis ne jouent pas le rôle directeur qu'il leur incombe de jouer, aucun leadership ne se dégagera. »

Brent Scowcroft, in « *George Bush, A la Maison Blanche, 4 ans pour changer le monde* », Paris, éditions Odile Jacob, p. 613.

Les tourmentes de 1991 et l'hégémonie américaine

LA GUERRE FROIDE est finie. On se le dit, on se le répète à l'Ouest. Que Gorbatchev ait voulu sauver le système soviétique ou radicalement le transformer, peu importe dans le contexte de cette évolution, la question sur ses intentions reste à décrypter et à évaluer. Avec les derniers mois de l'année 1991 et la fin du mandat de Bush qui s'annonce, une page est tournée. Américains et Soviétiques ont ensemble dénoncé en août 1990, l'invasion du Koweït par l'Irak. Conseiller de Bush à la Maison Blanche, Brent Scowcroft rappelle, à juste titre que, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, un conflit majeur avait donné lieu à une coopération étroite entre les deux pays. Il omet toutefois de rappeler que des divergences se sont faites

jour, et que jusqu'à la veille du déclenchement des opérations militaires, le 17 janvier 1991, Gorbatchev, via son vice - ministre des Affaires Etrangères, Evguéni Primakov, spécialiste du Proche - Orient, avait tenté une solution négociée avec l'Irak : ce plan de M. Gorbatchev s'inscrivait dans la ligne des résolutions de l'ONU qui, depuis le 2 août 1990, réclamaient le retrait inconditionnel du Koweït par l'Irak. Il reste vrai que Primakov lui-même s'étonne de la qualité nouvelle de ses rencontres, mi - octobre 1990, avec le secrétaire d'Etat James Baker. Primakov reconnaît : « Le 18 octobre, dès notre arrivée à Washington, commencèrent nos rencontres avec les dirigeants américains. Les Américains y manifestèrent un intérêt réel, non feint- certains de nos interlocuteurs affirmèrent « qu'au mauvais temps jadis », un échange de vues aussi ouvert avec des représentants soviétiques sur une question aussi brûlante, dont la solution concernait au premier chef les Etats-Unis, aurait été impensable. »¹⁵

Pourtant, tant au sein de l'équipe dirigeante soviétique que dans les relations entre Moscou et Washington, le temps est aux turbulences. L'automne 1991 voit s'accélérer le déclin de M. Gorbatchev, que semble regretter et redouter le Président des Etats-Unis. Quant à B. Eltsine qui accède à la présidence de la Russie, G. Bush qui l'a rencontré aux côtés de M. Gorbatchev à Moscou en juillet 1991, ne l'estime pas. Il avoue n'avoir pas apprécié son comportement à l'égard de M. Gorbatchev, après le coup d'Etat d'août 1991. Un comportement désinvolte et quasiment méprisant à l'égard de son concurrent Gorbatchev, affaibli. Mais, il apprécie sa femme qui saura plaire à Barbara Bush, également.

¹⁵ Evguéni Primakov, *Missions à Bagdad, Histoire d'une négociation secrète*, Paris, Seuil 1991, p. 71.

Le coup d'Etat visant à éliminer Gorbatchev fin août 1991 a surpris Washington puis, immédiatement soulevé au sein de l'équipe de Bush de nombreuses questions. Les débats internes témoignent à la fois d'un certain désarroi et d'une extrême retenue de Bush, obsédé par la question : comment accompagner la transition ? Le coup d'Etat conservateur contre M. Gorbatchev se serait-il produit si les Etats - Unis avaient décidé de fournir à l'URSS une aide massive ? La désintégration de l'URSS est- elle favorable ou dangereuse pour les intérêts des Etats-Unis, et, question annexe, faut-il appuyer ou, au contraire, freiner les indépendances des républiques soviétiques ? Brent Scowcroft est convaincu qu'une Union soviétique démembrée est préférable, Dick Cheney se plaint de ce que les Etats-Unis se contentent d'être réactifs et de suivre le mouvement, mais James Baker plaide pour une transition lente et, insiste-t-il, pacifique. Les Etats - Unis, ajoute t-il, n'ont pas besoin d'une autre Yougoslavie !

Nous sommes en 1991, en plein moment de l'éclatement de la Yougoslavie : Slovènes et Croates font sécession. La question du commandement et du contrôle des armes nucléaires sur le territoire soviétique est soulevée par Scowcroft que s'empresse de rassurer Colin Powell : les emplacements des armes stratégiques nucléaires en Ukraine, Kazakhstan, et en Biélorussie lui conviennent (sic) parfaitement. L'important est de savoir exactement de quel commandement, elles dépendent ! « Si elles reviennent en Russie, déclare Colin Powell, je ne sais pas par qui elles seront contrôlées. » Bush intervient : « N'inquiétons pas les gens avec cela ! » Le Président souhaite profiter des changements en cours pour diminuer le budget de la Défense. Dick Cheney

soutient le Président : des réductions des systèmes d'armes nucléaires à courte portée, sont envisageables. L'avenir économique de l'URSS démantelée préoccupe. D'un côté, Bush se réjouit de cette faiblesse des républiques indépendantes, de l'autre elle l'inquiète : les républiques sont-elles capables de restructurer leurs économies, sans faire de nouveau appel au centre ? Il rechigne à l'aventure, estimant que les informations sur l'état des lieux sont trop lacunaires pour que soient envisagés des plans d'assistance détaillée. « Bien entendu, ajoute-t-il, nous ne voulions pas que les Soviétiques meurent de faim ou manquent de médecins »... L'assistance médicale sera fournie à la Russie jusqu'à la fin de 1992. Aussi, lorsque l'Ukrainien Leonid Kravchuk se précipite fin septembre 1991 à Washington, pour convaincre G. Bush de l'aspiration de son peuple à l'indépendance qui devrait être formalisée le 1er décembre 1991, et du besoin urgent d'aide économique des Etats-Unis, il se fait rappeler à la dure réalité : des investissements américains supposent une législation commerciale et fiscale ! Bush se montre très réticent face aux demandes de l'Ukrainien. Pour le Président, le maître mot est celui de prudence. Au Département d'Etat, l'on s'incline : prudence, tel est le mot d'ordre.

De sa retraite où il travaille, depuis avril 1990, avec l'assistance d'une jeune historienne, Monica Crowley, qui a laissé ses mémoires¹⁶, Richard Nixon, passionné par l'URSS et l'histoire de la Russie, trépigne. Il a négocié en son temps avec les Soviets, il a bien connu L. Brejnev et nul ne peut le suspecter d'affinités électives pro ou post - communistes. Dès sa première campagne

¹⁶ Monica Crowley, *Nixon in Winter*, New York, Random House, 1997.

électorale en 1946, il s'était montré très dur face à l'URSS, profondément anti communiste. Cependant, Nixon aurait des conseils à donner à Bush qu'il estime peu en dépit de leur appartenance au même parti républicain. Bush lui semble dépourvu de vision. Pour Nixon, la ritournelle unanimiste d'auto satisfaction autour de la fin de la Guerre froide, n'a pas lieu d'être. A ses yeux, une telle lecture, en 1990 est erronée : la défaite du communisme ne signifie pas la victoire de la liberté. Pas de miracle ! Le rejet de la direction communiste en Pologne, Hongrie, Roumanie, Tchécoslovaquie et Allemagne de l'Est ne veut pas dire que la démocratie l'a emporté. M. Gorbatchev ? Oui, très certainement, un grand homme d'état. Mais de là à soutenir Gorbatchev ? Non. Cela n'est pas profitable aux intérêts américains car ses réformes ne vont pas assez loin. Et si ces réformes se faisaient suffisantes, une Union soviétique plus forte pencherait vers le retour à une politique extérieure agressive ! De plus, l'URSS, même sans l'Europe orientale, même sans les pays Baltes, ne sera pas un « *international pussycat* » (un petit chat) à l'échelle internationale. R. Nixon s'anime et, lorsqu'il se lance, en voix off dans un discours de construction de scénarii pour le futur, son langage dérape. C'est avec jouissance qu'il invective, fustigeant les uns et les autres pour les traiter de *bastards* (tarés). L'URSS dispose encore de 30 000 têtes nucléaires, de la plus grande armée au monde, d'une marine puissante et d'une longue tradition d'expansionnisme. Conclusion de l'ex - Président : « Nous ne devrions pas aider Gorbatchev tant que le système qu'il dirige demeure communiste », déclare t-il à Monica Crowley. Avec sa jeune assistante, Nixon joue au jeu des devinettes : « Dites moi, Monica, si vous étiez Gorbatchev, que feriez-vous ? » La jeune femme rétorque : « Si j'étais Gorbatchev, je passerais du côté de Eltsine. J'admettrais

que le parti n'a pas d'avenir, et je ferai une déclaration pour affirmer qu'il faut marcher avec les forces historiques et non contre elles. Il doit se décider et ne pas continuer à osciller entre les communistes et les réformateurs ». Ce fut l'une des premières conversations entre le vieil homme et la jeune historienne. Au fil des mois et des événements qui secouent l'URSS, R. Nixon s'emploie à définir des projets précis pour les Etats-Unis et l'ex bloc soviétique, tout en sirotant des gorgées d'eau gazeuse. Monica le presse de questions : la défense ? Ne pas couper les budgets. Faire comprendre au peuple américain que la menace persiste, et imposer un peu de réalisme. Et que faire avec l'Europe orientale ? R. Nixon répond en pointant un doigt déterminé : « Négocier avec eux est beaucoup plus aisé que de négocier avec les Soviets. Ils devraient être accueillis dans la communauté européenne, économiquement et politiquement ». Nixon précise, en des propos concernant les ex - démocraties populaires qui ne sont pas éloignés de la position de Bush à cette date : « Notre objectif doit être d'avoir des nations avec des économies de marché en relations amicales avec l'Ouest, mais sans inimitié à l'égard de l'Union Soviétique, parce que là, nous ne pouvons pas avoir une situation d'hostilité. Cela pourrait tuer les premières étapes de la réforme. »¹⁷ De ses entretiens très libres avec Nixon, Monica Crowley tire quelques grands axes : l'ex - Président se fait l'avocat de réductions très limitées du budget de la défense des Etats-Unis, il pousse à une restructuration de l'Alliance Nord Atlantique, il est favorable à une ouverture de la communauté européenne aux nations nouvellement libres de l'Europe orientale si elles manifestent un engagement

¹⁷ Monica Crowley, *Nixon in Winter*, New York, Random House, 1998, p. 17.

réel envers la démocratie et l'économie de marché. Et il alerte son pays : il va falloir se trouver prêt à soutenir les forces démocratiques de ces régions ou aller vers des confrontations qui se répèteront. Cette dernière analyse de la responsabilité des Occidentaux fait consensus.

Richard Nixon parle, il écrit, il s'adresse mi septembre 1990 à Brent Scowcroft. Il souffre de son exil de retraité, G. Bush n'aurait pas d'idées, il se contente de réagir aux évènements, il suit l'opinion, il est dépourvu de projet personnel. Nixon est frustré, G. Bush serait incapable d'anticiper... Les Soviétiques agissent en fonction de leurs intérêts nationaux, les Etats -Unis n'en font pas autant ! Il ne cesse de vociférer que Bush se montre trop « *soft* » avec les Soviets ! R. Nixon se décide à entreprendre un voyage en URSS en mars 1991. Il y rencontrera M. Gorbatchev, B. Eltsine, le ministre des Affaires étrangères et d'autres personnalités. Ce voyage est important : il est marqué par la rencontre de Richard Nixon avec Boris Eltsine. C'est la surprise, la révélation de ce voyage, confie t-il à Monica Crowley : Boris Eltsine ! Eltsine est vraiment attaché aux principes démocratiques, ce qui n'est pas le cas de M. Gorbatchev ! La position de R. Nixon, son soutien à l'avenir de Eltsine, circulent dans la grande presse américaine. Le *New York Times*, en avril 1991 relaie le pari de Nixon : passer de Gorbatchev à Eltsine ! Le condominium Gorbatchev - Eltsine n'est pas fonctionnel et se perpétue aux dépens de l'autorité de Boris Eltsine. En juin 1991, c'est dans les colonnes du *Washington Post* que Nixon poursuit sa campagne de promotion en faveur de Boris Eltsine. Eltsine est énergique, pas de « *bla bla* » politique, il a une vraie relation avec la population... Le coup d'Etat contre Gorbatchev ne surprend pas Nixon qui réitère ses

louanges : « Eltsine est le meilleur espoir pour ce foutu (*god damned*) endroit, personne ne peut plus le nier (...) Le type a de l'estomac, mais il va avoir besoin de notre aide ». A la veille de la démission de M. Gorbatchev, en décembre 1991, R. Nixon répète : « Ecoutez, Eltsine a à faire ce qu'il a à faire pour empêcher ce foutu pays de tomber en morceaux... » En plein cœur de la campagne électorale pour les Présidentielles américaines, en avril 1992, R. Nixon prend ses distances avec G. Bush sur le terrain de la politique étrangère. L'absence d'expérience du démocrate Bill Clinton l'inquiète cependant quelque peu : pourtant, dès le lendemain de son élection, il s'empresse de lui adresser une note manuscrite pour lui offrir ses conseils. L'avenir de la Russie est en jeu, l'ex-Yougoslavie est en guerre. En janvier 1993, R. Nixon voyage à Moscou puis à Kiev, puis à Varsovie, accompagné, cette fois, par son assistante. Le voyage se poursuit à Prague, avec une rencontre avec le Président Vaclav Havel... A son retour, le 22 février, Nixon est surpris d'apprendre que Clinton s'est arrangé pour avoir un entretien avec Eltsine... Le 8 mars, Nixon ravi, reçoit une invitation pour un premier entretien avec Clinton à la Maison Blanche : « Je lui ai dit que s'il s'agit de la Russie, le risque d'action est grand mais que le risque d'inaction est pire ».¹⁸ Les deux hommes sont restés en contact. Le dialogue émouvant n'est pas négligeable : R. Nixon avait pratiqué les Soviétiques. Il a voyagé en Russie, après 1990. Bill Clinton était, sur ce sujet, novice. Les informations, les conseils du vieux républicain au jeune démocrate alors que se précisent les questionnements sur le futur de l'OTAN, en pleine guerre de Yougoslavie, ne peuvent être ignorés. Ces propos de Nixon éclairent

¹⁸ Monica Crowley, *Nixon in Winter*, op.cit. p.131.

le passage de la Guerre froide, de cette époque des négociations de détente de Nixon avec Brejnev en 1972, à une nouvelle représentation de la sécurité alors que le suivi de la relation avec la Russie post - soviétique s'avère incontournable. Nixon fut, en quelque sorte, l'un de ceux qui a présenté Boris Eltsine à Bill Clinton.

Retours vers l'OTAN

Le Pacte de Varsovie met fin à son histoire. Son existence fut concomitante d'une histoire soviétique, idéologique. Quand le lien idéologique se dénoue et se rompt, l'outil militaire relationnel qui le soutenait n'a plus lieu d'être. Par contre, en 1990, 1991 et pour les deux années qui suivirent, pourquoi remettre en question l'Alliance Atlantique ? Elle fut un produit des débuts de la Guerre froide, une réponse aux demandes de protection contre l'expansion de l'URSS et du communisme, demande émanant de la France et de la Grande - Bretagne, une architecture mise en place entre 1948 et 1949. La France de De Gaulle en 1966 n'a pas quitté l'Alliance, simplement refusé une participation à l'organisation militaire intégrée, au nom de la souveraineté d'une puissance devenue nucléaire. Cette décision fut prise alors que De Gaulle condamnait sans ménagement la conduite par L. Johnson de la guerre américaine au Vietnam. En 1990 - 1991, force est de reconnaître que l'utopie communiste est brisée, que l'éclatement de l'empire soviétique et de l'URSS se sont déroulés autour de mots d'ordre de revendications libératrices et de modèles qui, alors renvoyaient à un universel rêvé de citoyenneté souveraine. A cette date, c'est le message du philosophe américain, haut fonctionnaire au département d'Etat, Francis Fukuyama qui domine : la vision d'une nature humaine

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

universelle comprise et respectée par le libéralisme démocratique incarnerait la finalité de l'Histoire. Or, ces mouvements de libération ne mettaient nullement en cause la légitimation, les fondements de l'Alliance Atlantique : « Le traité de l'Atlantique Nord signé en avril 1949, instituait une Alliance de pays indépendants ayant un intérêt commun à maintenir la paix et à défendre leur liberté par la solidarité politique et une défense adéquate conçue pour prévenir et, au besoin, repousser toute forme d'agression contre eux. Créée dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations-Unies, qui réaffirme le droit naturel à la légitime défense individuelle ou collective, l'Alliance est une association d'Etats souverains, unis dans leur détermination à préserver leur sécurité par des garanties mutuelles et des relations stables avec d'autres pays ». ¹⁹ La référence aux principes de la Charte des Nations-Unies et à l'article 51 est, ici, essentielle : l'OTAN s'inscrit dans les débuts de la Guerre froide, mais avec cette référence à la Charte des Nations-Unies, l'histoire de l'OTAN n'est pas supposée s'achever avec la fin de la Guerre froide, de l'URSS et du Pacte de Varsovie. Elle est associée, du fait de ce rappel à la Charte des Nations-Unies, à l'après guerre de 1944 - 1945, à la victoire des démocraties contre les totalitarismes nazis.

En cette lecture, la question posée avec la fin de la Guerre froide, n'est pas celle de la dissolution de l'OTAN, mais celle de son futur, de son ouverture négociée avec des pays ayant retrouvé leur indépendance ou accédé à l'indépendance et en voie, en quête de mutation démocratique. Ajoutons que, concrètement, le vécu des moments de la chute des régimes communistes, n'a

¹⁹ Manuel de l'OTAN, juin 1996, OTAN, Bureau de l'Information et de la Presse, Bruxelles.

pas poussé les opinions à s'inquiéter, en premier lieu, des grandes alliances militaires. Les ruptures se sont réalisées, sauf en Roumanie où l'armée est intervenue dans le coup d'Etat qui renverse les Ceausescu, sans que ne soient mobilisées ni impliquées des forces armées. Du côté des dirigeants occidentaux, deux menaces, deux formes de risques préoccupent, aux Etats - Unis en particulier : le devenir des armes nucléaires ex-soviétiques et la circulation des armes conventionnelles aux mains d'armées nationales et de groupes communautaires qui s'entredéchirent.

L'URSS a bien peu de moyens de jouer comme acteur à part entière sur la scène internationale : l'incapacité de Moscou à imposer ses propres démarches lors de l'agression de l'Irak contre le Koweït, illustre ce retrait... Le langage entendu, tant à l'ONU qu'aux Etats - Unis, est celui du Président américain qui, sans grand lyrisme mais avec détermination, annonce à ses concitoyens, lors de la déclaration prononcée au Congrès, le 11 septembre 1990 : « Nous nous trouvons aujourd'hui à un moment exceptionnel et extraordinaire. La crise dans le golfe Persique, malgré sa gravité, offre une occasion rare pour s'orienter vers une période historique de coopération. De cette période difficile, un nouvel ordre mondial peut voir le jour : une nouvelle ère, moins menacée par la terreur, plus forte dans la recherche de la justice et plus sûre dans la quête de la paix ».

Dont acte. Richard Nixon n'a peut être pas tort lorsqu'il déplore le manque de vision de G. Bush. Que veut le Président des Etats - Unis ? Parle t-il de stabilité du fait d'une forme de coopération nouvelle avec Moscou ? Propose-t-il l'assurance d'un leadership des Etats - Unis auquel finirait par souscrire une ex

URSS affaiblie ? Les mois qui vont de l'agression irakienne d'août 1990 à la guerre du Golfe de janvier 1991 ont suscité nombre de commentaires en France, marqués au sceau de la dénonciation d'un nouvel impérialisme américain. Alain Joxe fustige « l'Amérique mercenaire », en un texte virulent et brillant, publié dès 1992. « L'URSS dépecée par ses nouvelles élites démocratiques spéculatives, déjà corrompue secrètement depuis L. Brejnev, s'affiche désormais comme un grand espace en décomposition et comme un tiers monde d'opérette assez sanglant. Cette proie n'a pas encore désigné son prédateur, mais elle s'offre sans aucun doute comme une possibilité nouvelle pour la restauration du système hégémonique américain »...²⁰ Une telle pratique de l'hégémonie suppose une doctrine et des moyens : or, l'OTAN est l'un des éléments de la puissance des Etats-Unis.

Paroles, paroles... et action

A Washington, les experts, les analystes, se lancent dans une réflexion prospective nourrie et passionnée sur le devenir de leur pays et sur celui de l'OTAN. Chaque après-guerre a conduit à une introspection depuis l'engagement de Washington dans la Première Guerre mondiale, sous la férule du Président Wilson. Tous les *think tanks* sont mobilisés, les ténors prêtent leur plume aux revues de large circulation, telles que *Foreign Affairs*. L'enjeu est de taille, ne s'agit-il pas de penser un nouvel après guerre ? Un étrange après - guerre car il n'y a pas eu de confrontation militaire directe entre les adversaires. Va-t-on en revenir aux lignes considérées comme traditionnelles, celles de la fracture entre les isolationnistes et les interventionnistes qui estiment que l'Amérique a

²⁰ Alain Joxe, *L'Amérique Mercenaire*, Paris, Stock, 1992, p. 105.

pour mission et pour responsabilité de veiller à l'ordre international ? L'époque est d'autant plus étonnante que cette fin de Guerre froide s'est opérée sans que ne soit versé le sang américain sur le sol européen. Penser et peut être refonder l'OTAN, revient aussi tout naturellement, à s'interroger sur le lien transatlantique, sur les rapports entre Washington et les alliés de longue date de la Vieille Europe.

Ancien conseiller du Président démocrate Jimmy Carter, polonais de par ses origines, professeur et intellectuel, Zbigniew Brzezinski, pur produit de la culture de Guerre froide, occupe, au cœur de ce débat, une place de choix. Ses travaux sont connus depuis plus de trente ans, ses recherches portant sur le bloc soviétique ont circulé largement, depuis les années 1960, pour atteindre un large public au-delà des cercles universitaires, grâce à des éditions de poche.

²¹ Dès 1991-1992, Brzezinski appelle ses concitoyens à prendre la mesure de l'effacement de l'URSS, à comprendre ce que veut dire, non seulement la fin du système soviétique, mais la mort d'un empire qui aura duré près de trois siècles. Le public ne peut qu'être sensible à un tel propos, pour avoir été touché par les écrits de l'historien Paul Kennedy sur la fin des empires, qui en 1989, évoquait les chutes successives des empires romain, espagnol, portugais etc... **Les Etats-Unis oscillent entre l'ubris et le devoir d'engagement.** Les années à venir seront très difficiles, expose Brzezinski avec insistance, elles se prolongeront bien au-delà de ce que furent les reconstructions démocratiques du Japon et de l'Allemagne nazie de l'après 1945. Ces belles « *success story* »

²¹ Z. K. Brzezinski, *The Soviet Bloc, Unity and Conflict*, Harvard, Cambridge, 1960, nouvelle édition 1967 et *Illusions dans l'équilibre des puissances*, Paris, l'Herne, 1977.

ne se reproduiront pas. En ce contexte, deux grands projets s'imposent : aider à la transformation de la Russie en un Etat post-impérial, et soutenir la consolidation des nouveaux Etats - nations indépendants. Le sort de l'Ukraine préoccupe tout particulièrement Brzezinski, la construction d'une Ukraine démocratique et stable pose un réel défi ! L'analyste met en garde : se contenter de croire à des mutations purement économiques miraculeuses serait un leurre. **Il faut inventer et créer des espaces de coopération à travers des formes intermédiaires d'intégration de la zone ex-soviétique en Europe.** L'un des espaces prioritaires à traiter est celui qui va de la Baltique à la mer Noire. En aucun cas, la Russie post - impériale ne devrait avoir le sentiment de se heurter à un cordon sanitaire qui la séparerait de l'Ouest. Cette vision de l'expert démocrate renvoie à la mémoire des efforts du Président Wilson qui, en 1919, se proposait de parler avec les Bolcheviks au lieu de les refouler hors du champ européen. Les premiers propos post Guerre froide de Brzezinski circulent en pleine élection Présidentielle, alors que s'affrontent les candidats G. Bush et B. Clinton. Surprise ? L'ex-conseiller d'un Président de Guerre froide, pour la revue *Foreign Affairs* de l'automne 1992, n'évoque pas les questions de sécurité militaire et ne touche pas un mot de l'OTAN ! L'opinion publique américaine, durant cette campagne, a les yeux rivés sur les questions domestiques, sur l'économie. L'on s'accorde à estimer qu'il sera nécessaire de réduire le budget de la défense. Et pourtant, alerte Theodore C. Sorensen, ex-très proche conseiller de John F. Kennedy dont il inspira les plus beaux discours, et pourtant, le futur Président aura à décider si les Etats - Unis doivent demeurer une puissance hégémonique globale, ou choisir de transférer à des groupes régionaux la tâche et la responsabilité de gérer les

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

questions de sécurité affectant leurs zones respectives. L'OTAN se trouve indirectement visé. La campagne électorale bat son plein, la guerre de Yougoslavie se poursuit inexorablement, le débat concernant l'OTAN se profile.

Les réflexions théoriques, les retours à une réflexion sur l'identité des Etats - Unis, leur mission revêtent, bien vite, une nouvelle urgence : le chaos russe, la guerre de Yougoslavie pèsent de plus en plus lourd. Les conduites « d'évitement » d'engagement ne sont pas tenables. Bill Clinton est tout à fait conscient de ces impératifs. Il décline très clairement : « Le démembrement de l'Union Soviétique et l'effondrement du communisme dans les pays du Pacte de Varsovie faisaient naître la perspective d'une Europe démocratique, pacifique et unie pour la première fois de l'histoire (...) Quand j'ai accédé à la présidence, l'Allemagne venait d'être réunifiée sous la direction visionnaire du chancelier Helmut Kohl, fermement soutenu par le Président Bush et malgré les réserves en Europe face à la renaissance d'une Allemagne puissante sur les plans politique et économique. » ²² Le bilan serait tout à fait positif, si ne rappelle Clinton, trois questions ne demeuraient en suspens : quid du futur de la Russie ? Quid de la Yougoslavie ? Et, la Russie et les anciens pays communistes seraient-ils intégrés dans l'Union européenne et dans l'alliance de l'OTAN avec les Etats-Unis et le Canada ? Les questions restent ouvertes, elles imposent que se précisent rapidement les décisions. Clinton n'est pas dépourvu de clairvoyance. Il sait parfaitement que l'opinion l'attend sur le terrain de la politique étrangère : les républicains Reagan et Bush ont bien mené la fin de la Guerre froide ! Il sait également que les ressortissants

²² Bill Clinton, *Ma Vie*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 531.

américains, ex - immigrants des nations communistes, dites captives, (captive nations) aux débuts de la Guerre froide, citoyens américains originaires des pays Baltes, de Pologne, de Hongrie, de Tchécoslovaquie - c'était le cas du père de Madeleine Albright, le professeur Joseph Korbel, émigré de Tchécoslovaquie qui eut Condoleezza Rice comme étudiante à l'université de Denver - attendent de Washington un soutien, une aide à la démocratisation et à la sécurité de leurs pays d'origine respectifs. Le Président n'est pas dépourvu d'humour : son conseiller à la sécurité nationale, Tony Lake lui conseille de prévenir les problèmes avant qu'ils ne se transforment en casse tête et ne fassent la Une des médias : « Nous pouvons faire du bon boulot sans que le public n'en sache rien, si les chiens n'aboient pas... » Bien, très bien. Mais Clinton rappelle qu'il s'est retrouvé face à un chenil grouillant de chiens hurlants ! Parmi eux, la Bosnie et surtout la Russie qui aboyait le plus fort ! Dès que se met en place en 1993-1994, le projet de l'ouverture de l'OTAN à de nouveaux partenaires issus du bloc soviétique à peine cinq ans plus tôt, la Russie proteste avec véhémence : *Foreign Affairs* ouvre ses colonnes en mai - juin 1994 au ministre russe de la Fédération de Russie. Andreï Kozyrev souligne fortement la nécessité et l'importance du partenariat entre son pays et les Etats - Unis. Le ministre accuse les experts américains de rester figés sur une position de *containment* à l'égard de la Russie, accrochés à la vision d'une fatale incompatibilité entre l'Occident et les Russes...Kozyrev plaide pour une Russie, puissance, indépendante, et contre un ordre du monde fondé sur la « pax americana ». Enfin et surtout, c'est le spectre de l'OTAN et de son extension qui est repoussé, en des termes violents. L'OTAN est inadéquate dans une conjoncture où la Russie n'est plus ni ennemie, ni communiste... A

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Washington, ces analyses sont entendues, ces arguments pris au sérieux. Si l'OTAN représente pour certains le garant de la sécurisation de valeurs défendues par l'ONU, pour d'autres, l'Alliance est bel et bien un outil de Guerre froide, un outil obsolète. Le va et vient s'opère entre analystes. Appartenant à la puissante Rand Corporation, Michael Mandelbaum, professeur à l'université John Hopkins s'engage au début de l'été 1995. Son argumentation est simple : si l'OTAN est, comme le prétend l'administration Clinton, le vecteur de promotion de la démocratie dans le monde de la post Guerre froide, alors il n'y a aucune raison de ne pas l'ouvrir à la Russie et à l'ensemble de l'Eurasie. Et l'intégration de la Russie et de l'Ukraine s'impose d'autant plus que c'est dans ces deux pays que le processus de démocratisation est le plus difficile. Ce seraient donc les candidats aptes à tirer les meilleurs bénéfices de cette politique d'expansion. En fait, expose Mandelbaum, l'OTAN n'a pas opéré comme instrument de démocratisation aux débuts de la Guerre froide, cette mission fut impartie au plan Marshall ! L'OTAN, conclut-il, est dirigé contre une menace, celle que représente la Russie. C'est cette peur du danger russe qui pousse les pays d'Europe Centrale à intégrer l'OTAN !

Au-delà des mots, des publications et des prises de paroles, un contexte concret pousse, dans l'urgence, à l'action, à la transformation de l'Alliance et à son utilisation. L'Europe est, après plus de quarante ans de paix froide, confrontée à la guerre. Le retournement des valeurs est tragique : l'Europe qui s'est construite sur « l'évitement de la guerre » par la réconciliation de deux ennemis de longue date, Français et Allemands, renoue, en ex-Yougoslavie, avec la réalité de la mort autour de notions qui semblaient rejetées vers le

passé : la lutte de communautés qui de nationales se redéfinissent comme ethniques pour s'accrocher à leurs territoires pétris de mémoires qui nourrissent le droit historique ...

Chapitre 3. Vers le Big Bang ou l'OTAN porte ouverte

« Renforcer les Etats - Unis. Sécuriser l'Europe. Défendre les valeurs. Etendre l'OTAN fut l'obsession du Comité américain pour l'OTAN... »

Tom Barry, *Institute for Policy Studies*, 18 mars 2004.

Les Etats - Unis inclinent vers l'extension de l'OTAN

1994 : MANFRED WORNER, secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord accorde à la revue *Politique Internationale*, un entretien autour du thème, le Nouveau Visage de l'OTAN. C'est l'historien français Jacques Rupnik, spécialiste de l'Europe centrale et de la Yougoslavie qui pose les questions. A des questions directes et précises, le secrétaire général répond sans détour. Nulle hésitation, aucun doute, le lecteur est bien informé : la porte de l'OTAN s'ouvre. Cette ouverture est fondée sur l'article 10 du traité de 1949 qui stipule que « les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord. »

Une nouvelle mission de l'OTAN est définie, clairement. Les principaux objectifs consistent à édifier un nouvel ordre de sécurité, à tenter d'y inclure la Russie et les pays d'Europe centrale et orientale. Le passage s'effectue d'un rôle de

dissuasion à une fonction de stabilisation. Wörner est prudent : il n'évoque pas l'intégration de la Russie dans l'OTAN mais seulement une Russie partie prenante, partenaire du nouveau système de sécurité. Trois menaces, trois dangers pèsent alors que s'ouvre ce nouveau chapitre OTAN : l'instabilité de la Russie, les conflits ethniques et les nationalismes exacerbés, les risques inhérents aux processus de transition en Europe centrale et orientale. Avec fermeté, Manfred Wörner déclare : « Je le répète : **l'objectif de l'OTAN est à terme de s'élargir. Il n'est pas question de céder à qui que ce soit un droit de regard, et encore moins un droit de veto dans ce domaine.** Affirmer que l'admission de nouveaux membres dans l'Alliance isolerait la Russie ne tient pas debout ! Les Russes doivent accepter la perspective d'un élargissement qui, d'ailleurs, correspond à leur intérêt bien compris : ce qui renforce la stabilité du Vieux Continent est positif pour tout le monde. »²³ Au-delà du principe, au-delà de ce que le secrétaire général de l'OTAN qualifie de manière quelque peu pompeuse, de concept, le contexte de la guerre de Bosnie est naturellement rappelé : « Quand l'Alliance est entrée en action, elle a aussitôt obtenu des résultats importants »... La menace que font peser les querelles frontalières est évoquée. Que l'on s'entende bien : il ne sera pas question d'intégrer dans l'OTAN des pays au voisinage incertain et hostile. Les critères requis pour l'adhésion sont connus : respect de la démocratie, « une certaine stabilité interne » ainsi qu'une expérience de coopération avec l'OTAN. Quelle perspective et quel soulagement : un niveau technique, une preuve de capacité d'interopérabilité ou de performance ne sont pas demandés. Wörner a le

²³ [ena.lu/entretien_manfred_worner_politique internationale](http://ena.lu/entretien_manfred_worner_politique_internationale)

mérite d'être clair, mais son argumentaire est faible. Il part de deux hypothèses qui restent à démontrer : l'OTAN sera un facteur de stabilisation, et la Russie - traitée avec bonne foi - s'inclinerait devant cette extension dont elle est supposée tirer des bénéfices ! C'était oublier que Moscou n'avait pas digéré l'effondrement de l'URSS non plus que l'autodissolution du Pacte de Varsovie.

La déclaration de Manfred Wörner est l'aboutissement d'un processus de réflexion de l'OTAN pour s'ajuster au nouvel état des lieux du continent européen post Guerre froide. Les réunions se sont succédées de Londres, en juillet 1990 à Rome en novembre 1991, afin de gérer des consultations, d'établir la coopération, une réflexion commune avec les pays d'Europe Centrale et Orientale. Le Conseil de Coopération Nord Atlantique (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC), initié en 1992, supervise ce travail de dialogue auquel les pays de la CEI, les ex républiques soviétiques sont conviées. En janvier 1994, lors du sommet de Bruxelles, une initiative pragmatique voit le jour : monter des formules de Partenariat pour la Paix (*Partnership for Peace*) offertes aux pays membres du NACC et aux membres de l'OSCE. Chaque pays participant élabore son propre programme de partenariat. Les programmes comportent des exercices de planification, d'entraînement commun et impliquent que les politiques de défense évoluent vers plus de transparence ... Cet objectif, la transparence, après des années de suspicion et d'espionnage, est ambitieux ! D'autant plus ambitieux que l'épuration post - communiste au sein des forces armées de l'ex - Pacte de Varsovie n'a pas eu lieu ! On ne liquide pas des corps d'armées pléthoriques pour former à la hâte de nouveaux combattants ! C'est ainsi que la Roumanie qui s'enorgueillit d'être le premier

pays à signer le Partenariat pour la Paix en janvier 1994, recycle dans la coopération avec l'OTAN ses généraux d'hier qui travaillaient sous la férule de l'un des frères de Nicolae Ceausescu, Ilie, au sein du prestigieux Institut de Théorie Militaire, outil de propagande pour le régime, ou qui avaient appartenu à l'Institut du Parti communiste. Les temps changent, les officiers demeurent et poursuivent tranquillement leur carrière. Sur les journées de la chute du régime Ceausescu, sur leur rôle en ces épisodes sanglants de 1989, la grande majorité d'entre eux a conservé le silence. Certains justifient leur mutation d'un camp vers l'autre, au nom de leur attachement à leur patrie. La défaite de l'URSS et la victoire de l'Occident imposent de se caler dans ce nouveau cadre de sécurité atlantique : il n'y a pas d'autre issue que de se chercher une nouvelle protection. **Le Nouveau Big Brother, ce sont les Etats - Unis et l'OTAN.**

En 1994, les arguments du secrétaire général Wörner ne font sans doute pas le poids face à des réflexions alternatives en cours portant sur la sécurité depuis la fin de la Guerre froide. Le secrétaire général ne prend pas en compte le mécontentement de Moscou qui va s'installer dans la longue durée. Plus étonnant sans doute, il ne touche pas à la question essentielle des futures frontières de l'OTAN : jusqu'où pourrait s'étendre la garantie de sécurité qui résulte de l'application éventuelle de l'article 5 instituant le principe d'assistance en cas d'attaque armée.²⁴ De plus, un calendrier d'intégration au

²⁴ Article 5 : Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement ou d'accord avec les autres

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

coup par coup ne risque t-il pas d'exaspérer les derniers de la classe placés en position de quémandeurs, dans l'attente ? Chacun sait à Prague, à Budapest ou à Bucarest et Sofia que nul postulant ne remplit des conditions de coopération efficace, vu l'état désastreux des armées post - 1991... Matériels obsolètes et pauvre formation des élites militaires. A la fin des années 1980, le chef de l'Etat roumain faisait appel aux conscrits et aux étudiants : il leur était imposé les travaux de voirie et les travaux aux champs, ce qui n'a pas poussé à des formations à la réflexion concernant la défense. La pensée stratégique de la Roumanie de ces années là, est nulle. En cas de risque majeur, il revenait au Pacte de Varsovie sous la direction des Soviétiques de décider des opérations à conduire.

Peu importe, semble t-il, la réalité de l'état des lieux et des mentalités! Dès 1995, l'OTAN produit une longue étude sur l'élargissement, déclinant les avantages qu'apportera l'adhésion de nouveaux membres et la façon dont cette admission pourra être réalisée. Les conditions de recevabilité d'une candidature sont énoncées. Le candidat doit être en mesure de démontrer que son système politique constitue une démocratie effective, reposant sur une économie de marché, qu'il traite les communautés minoritaires de manière équitable, qu'il s'engage à régler de manière pacifique les conflits, qu'il est capable et désireux d'apporter une contribution militaire aux opérations de l'OTAN, qu'il est attaché au caractère démocratique des relations entre civils et militaires et des structures institutionnelles.

parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

<http://www.diploweb.com/OTAN-histoire-et-fin.html> Tous droits réservés.

Page 60

Les évolutions notées entre 1991 et 1994 sont portées par la conjoncture mais aussi par une puissante action de lobbying américain en faveur de l'extension de l'OTAN. L'approche de Bill Clinton fut, en 1993 - 1994, déterminante. La guerre de Yougoslavie, le siège de Sarajevo bousculent les priorités.²⁵ A la Maison Blanche, Clinton s'entoure de personnalités attachées à la vocation européenne des Etats-Unis et à l'extension de l'OTAN. Les voix des opposants à cette politique sont étouffées. Les experts et les groupes qui représentent les intérêts des industriels du secteur de l'armement, s'imposent. C'est ainsi qu'autour de Bruce Jackson, devenu un familier de plusieurs chefs de gouvernement d'Europe orientale, de Prague à Tbilissi en passant par Bucarest, opèrent les puissants réseaux du Projet Pour le Nouveau Siècle Américain, du Comité en faveur de l'OTAN, et du Projet pour les démocraties en transition. Bruce Jackson, fils d'un membre haut placé de la CIA, est un infatigable : ex - officier du renseignement militaire, l'homme, néo - conservateur convaincu est au Pentagone depuis 1990 un spécialiste des questions de défense et de prolifération nucléaire. C'est au Pentagone qu'il rencontre Paul Wolfowitz, lui aussi militant néo - conservateur dont il se sent très proche. Interviewé en 2004 pour la revue *Politique Internationale*, Jackson se présente ainsi : « J'étais chez *Lehmann Brothers* lorsque *Lockheed* est venu me chercher en 1993. Je n'ai jamais voulu travailler pour une compagnie fabriquant des armes, mais le challenge était si intéressant que je me suis laissé tenter : il s'agissait de reconstruire l'arsenal de la démocratie (sic) de redonner des bases à l'industrie de défense du pays. *Lockheed* était l'entreprise dont l'Amérique avait

²⁵ Voir chapitre 5.

besoin... »²⁶ A la question portant sur ses contacts au sein du gouvernement, Jackson répond : « Outre le sous secrétaire d'état à la Défense Paul Wolfowitz, je suis en contact suivi avec l'ambassadeur Dan Fried du Comité national de sécurité. J'ai beaucoup d'admiration pour Condoleezza Rice et son adjoint. Le sous secrétaire Marc Grossman est également l'un de nos plus brillants diplomates. Mais, j'ai beaucoup d'interlocuteurs en Europe. Robert Cooper et Michael Leigh à la Commission de Bruxelles sont des personnalités incontournables... » Jackson cite d'autres personnalités européennes, V. Havel et le polonais A. Michnik qu'il dit rencontrer régulièrement avec bonheur, le lobbyist s'exprime fréquemment dans la grande presse roumaine. La plupart des amis de Bruce Jackson ont rejoint l'administration Bush. Lui-même a travaillé en 1996 pour la campagne du républicain Bob Dole opposé à Bill Clinton et battu, puis s'est dévoué pour l'élection de G.W Bush junior en 2000. Ces mêmes amis ont pour quelques uns d'entre eux investi la *National Endowment for Democracy*.

Les néo - conservateurs sont animés par une conviction, celle de la démocratisation par vagues de dominos. L'intégration dans l'OTAN participe de ce processus de démocratisation. Ils restent très marqués par l'expérience de la Guerre froide, attachés au moment Reagan dont ils approuvent l'audace : en 1996, les néo - conservateurs William Kristol et Robert Kagan plaident en faveur du candidat Bob Dole à la présidence et pour une nouvelle politique étrangère néo - reaganienne... Car, « aujourd'hui, exposent-ils, l'absence d'une menace visible pour les intérêts vitaux des Etats - Unis ou la paix du monde ont

²⁶ Entretien avec Bruce Jackson, *Politique Internationale* n° 104, été 2004.

nourri la tentation chez les Américains de démanteler les fondations matérielles et spirituelles sur lesquelles a reposé leur bien - être national ». La formulation de la nécessité de l'hégémonie américaine ne se discute pas : « L'hégémonie américaine est la seule défense crédible contre une rupture de la paix et de l'ordre international. »²⁷

Les néo - conservateurs ne sont pas les seuls avocats, loin de là, de l'extension de l'OTAN : certains démocrates « visionnaires » partagent leurs analyses. C'est le cas de Will Marshall, qui au sein de l'Institut *Progressive Policy Institute*, veut voir en l'OTAN, le vecteur d'un internationalisme progressif... L'OTAN a vocation à protéger les sociétés ouvertes contre le terrorisme, contre les armes de destruction massive, contre les dictateurs et contre les Etats faillis. L'OTAN favorise l'adhésion à des valeurs politiques libérales, Will Marshall cite Truman déclarant avoir appris que, la défense des Etats - Unis et la défense des autres nations libres, est indivisible.

L'optimisme est de rigueur

Les dirigeants des grandes firmes d'armement fréquentent assidûment les membres du Congrès et les couloirs du Pentagone. Les donations sont fort généreuses, 11,8 millions de dollars durant la campagne électorale de 1995 - 1996, ont été dépensés par les industriels de l'armement. *Lockheed Martin, Boeing et Textron* font des efforts extraordinaires tant aux Etats - Unis qu' auprès des gouvernants d'Europe centrale et orientale pour assurer la promotion de l'OTAN. C'est après une campagne de sept ans organisée par des

²⁷ William Kristol and Robert Kagan, "A Foreign Policy for Candidate Dole", in *Foreign Affairs* July/August 1996 p. 23.

patrons d'entreprises tels que Norman Augustine, ex- Président général de *Lockheed*, par des associations d'industries, *l'Association des Industries Aérospatiales*, la *Ligue Américaine pour l'Exportation et l'Assistance à la Sécurité*, qu'est voté en 1995 le programme de prêt pour la garantie des exportations de défense (*Defense Export Loan Gurantee Program.*) Le premier prêt accordé dans ce cadre se montait à 16,7 million de dollars destinés à l'achat de drones par la Roumanie. Les entreprises soutiennent les lobbys dits « ethniques » montés par les pays candidats respectifs sur le sol des Etats - Unis : *Lockheed et Bell Helicopter Textron* financent l'association pro OTAN dont l'ambassadeur roumain à Washington Mircea Geona a pris l'initiative...*Textron* espérait vendre des hélicoptères Cobra à Bucarest. *Boeing* de son côté soutient l'Association des Amis américains de la République Tchèque dans le but de vendre des avions de combat F-18 à Prague. Toutes les méthodes de marketing sont bonnes : dîners-débats, on reçoit souvent Madeleine Albright, séminaires destinés à des invités officiels de Pologne, de Hongrie et de République tchèque. Rien de plus séduisants que ces cocktails généreux pour parler sécurité et contrats d'armements. Sans oublier les commissions versées, arguments de poids. Certains contrats des débuts des années 1990 vont donner lieu à des scandales, lors d'enquêtes ultérieures au nom de la lutte anti - corruption : les montants des commissions perçues sont vertigineux.

Cette effervescence diplomatique et économique, en dépit de l'appartenance de nombreux lobbyistes au monde néo - conservateur, est en phase avec la propre évolution de l'administration Clinton. Le second mandat du Président

introduit à la Maison Blanche des hommes très impliqués dans la promotion de l'extension de l'OTAN : ils gravitent autour de Madeleine Albright, Madame la Secrétaire d'Etat. Les témoignages et les mémoires publiés nous apprennent que ces experts « travaillaient bien » avec Madeleine ! C'est le cas de Strobe Talbott, très proche ami de Bill Clinton, son expert en questions russes. Au sein de l'équipe, Ron Asmus, au Bureau des Affaires Européennes du Département d'Etat. Asmus a des idées et du talent. Il a coopéré avec la Rand Corporation et fut l'un des premiers à plaider pour l'élargissement : son article, « Construire une nouvelle OTAN », en coopération avec Stephen Larrabee et Richard Kugler, publié fin 1993 par *Foreign Affairs*, avait connu une audience importante. La position défendue, simple : une nouvelle négociation stratégique entre les Etats -Unis et l'Europe est nécessaire, une stratégie qui étende la défense collective de l'OTAN et les accords de sécurité à ces espaces où sont situés les germes du futur conflit en Europe : les frontières orientales et méridionales de l'Alliance Atlantique.

Talbott reconnaît que le flair, la clarté de pensée et la qualité de l'écriture de Ron ont exercé une réelle influence sur l'administration et sur lui-même durant le premier mandat de Clinton. Ce qui explique sa présence au Département d'Etat pour le second mandat. Asmus travaille en liaison étroite avec le Conseil National de Sécurité et avec le Pentagone. Madeleine Albright se félicite de ce que Ronald Asmus coordonne avec efficacité les relations entre l'administration et les Sénateurs qui seront appelés à ratifier par leurs votes les décisions de l'OTAN quant à l'élargissement. Or, Ronald Asmus coopère par ailleurs avec Bruce Jackson : ils vont signer nombre de papiers en faveur de la

cause OTAN... Ainsi se nouent les fils et se tissent les liens entre les bureaux de Washington, les cercles de réflexion et le terrain.

Quels sont les espoirs, quelles sont les craintes et comment ont évolué les demandes des ex - membres du Pacte de Varsovie à leurs ex - ennemis occidentaux ? Le retournement sera spectaculaire !

Les ex - alliés de l'URSS : entre le désir et la peur

Les ex - membres du Pacte de Varsovie ne se précipitent pas, dans un mouvement de conversion illuminée dans les bras de l'OTAN, au lendemain même de la dissolution du Pacte fin juillet 1991. Ils sont confrontés à d'autres urgences : nouvelles institutions, premières élections libres, épuration ou pas des anciennes équipes communistes, rupture des liens économiques avec l'URSS, réorganisation des marchés, privatisations...

Il importe, en premier lieu, de négocier avec Moscou le retrait des troupes soviétiques afin d'assurer une souveraineté territoriale pleine et entière. En Pologne, l'accord sur le retrait de ces troupes traîne... Les Roumains n'ont pas ce problème, les troupes soviétiques se sont retirées de leur pays en 1958. Car Moscou avait confiance en la loyauté du régime communiste roumain à son égard : à la différence des Hongrois, les Roumains n'avaient pas bougé en 1956, ou du moins très sporadiquement... La perception de l'OTAN diffère selon les forces politiques arrivées au pouvoir à travers les premières élections libres. La relation à la chose militaire, sécurité et service militaire, varie selon les héritages culturels de chacun. La vision que ces pays se font des Etats -Unis n'est pas monolithique : en Hongrie, Pologne et Tchécoslovaquie, les exils de la

Guerre froide ont tissé des liens réels avec l'Amérique. En Roumanie, en Albanie, la représentation des Etats-Unis participe de la mythologie du rêve américain. Enfin nulle part, le choix du processus d'intégration dans l'OTAN n'est parti de la base de la population. Pas de mouvement de pétitions, pas de défilés ni de manifestations, mais un travail des directions politiques et de leurs contacts occidentaux entre représentants officiels et agents d'influence. Sorties de la Guerre froide, les populations aspirent à la paix et à la prospérité.

Les nouvelles politiques de défense doivent être définies et les armées lourdes et pléthoriques, sont à ajuster aux doctrines stratégiques revues. Le tableau est navrant. Les premières décisions du début des années 1989- 1993, confuses.

A Varsovie, c'est la prudence qui domine tout comme à Budapest. A Bucarest, l'inclination porte à maintenir et resserrer la liaison avec les Soviétiques. Mais les milieux militaires, en voix *off*, sont divisés. Nombre d'officiers ont été nourris du national communisme de Ceausescu et ne veulent pas dépendre de l'aventure russe. De son côté, le premier ministre du premier gouvernement post - communiste polonais, Tadeusz Mazowiecki, déclare le 12 septembre 1989 à la Diète qu'il entend respecter les engagements juridiques et internationaux, c'est-à-dire, le respect du Pacte de Varsovie ! La position polonaise évolue vers une affirmation de plus d'autonomie avec la présentation de la Nouvelle Doctrine de Défense, le 21 février 1990. Très vite, en quelques mois, la fin du Pacte rend cette Doctrine caduque. Les négociations avec Moscou pour le règlement du contentieux financier et du retrait des troupes soviétiques s'avèrent tendues : à la fin de l'année 1990, il y avait environ 56 000 soldats soviétiques, 40 000 membres de leurs familles

installés en 59 sites ! Le matériel soviétique est impressionnant : 598 chars, 1 108 blindés, 201 avions dont 81 porteurs de charges nucléaires. En janvier 1992, il reste encore en stocks 39 000 tonnes de munitions, les unités russes occupent 3 600 bâtiments polonais, des milliers d'hectares de terres, de forêts et de lacs. Les inspecteurs polonais, autorisés à visiter les sites, découvrent le désastre écologique. Il leur faut contrôler le retrait des ex-soviétiques, interdire qu'ils n'enfouissent dans le sol, au moment de leur départ, des produits chimiques, des déchets radioactifs. Les dégâts se chiffrent à plus de 11 milliards de francs à l'automne 1993. L'évaluation de la catastrophe écologique entretient la discorde entre Polonais et Russes : les Polonais réclament des réparations, les Russes rétorquent qu'ils laissent en Pologne les bâtiments qu'ils ont construits. Ils insistent sur le coût que représente le retour de leurs soldats en Russie. Comment les loger et où ? Le protocole sur le règlement financier est finalement signé à Moscou, le 22 mai 1992. Le 17 septembre 1993, le général soviétique Leonid Kovaliev peut annoncer de manière solennelle le retrait définitif des unités russes. Conjointement, de manière décisive après la tentative de coup d'Etat conservateur à Moscou en août 1991, le dialogue est noué avec Washington et l'OTAN : à petits pas, tout en prudence en 1990, puis de manière ouverte lors de la visite du premier ministre polonais Jan Krzysztof Bielecki en septembre 1991. Le temps est venu, déclare-t-il, d'agrandir le parapluie de l'OTAN de manière à ce qu'il couvre l'Europe centrale et orientale. Varsovie suit de près les positions prises par l'OTAN, au cours des réunions de Londres et de Rome. Et le 8 mai 1992, le ministre des Affaires étrangères Krzysztof Skubiszewski, déclare, pour la première fois officiellement qu'adhérer à l'OTAN est l'objectif de la Pologne. Le

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

ministre est profondément pro occidental, il s'était engagé au début des années 1980 dans le mouvement *Solidarité*, d'opposition au régime communiste.

La concordance des temps dit beaucoup de la nouvelle option atlantiste de la Pologne : d'un côté une négociation serrée avec Moscou sur le retrait des troupes russes, de l'autre une volonté affichée d'adhésion à l'OTAN. La présence de l'armée des Etats - Unis en Europe est pour nous et pour toute l'Europe Centrale le facteur de stabilisation nécessaire, souligne le ministre des Affaires étrangères. Cette formule mérite d'être relevée : les Polonais ne se pensent pas encore comme acteurs mais bien comme protégés de l'OTAN, protégés par les Américains. « Une Alliance nord atlantique rénovée devrait être le fondement du système de sécurité européen », écrit en octobre 1994 le ministre de la défense polonais pour la *Revue de l'OTAN*. Il ajoute : « La Pologne et d'autres pays d'Europe centrale se retrouvent dans une sorte de vide sécuritaire entre la zone occidentale, dotée d'un système de défense efficace et les républiques de l'ex - Union Soviétique, instables, avec une Russie qui tente de créer une nouvelle structure de sécurité autour d'elle. »

En Roumanie, pas de soldat soviétique, pas de base russe. Membres du Pacte de Varsovie dès sa formation en 1955, les Roumains n'ont plus connu la présence physique russe sur leur territoire depuis la fin des années 1950. La consternation de l'armée est cependant profonde. L'héritage des années Ceausescu pèse lourd. Seule une petite élite, nomenclature choyée par le régime des Ceausescu, a bénéficié de prestige et de privilèges. A la tête de ce groupe, l'équipe des historiens militaires : Ilie Ceausescu, frère cadet de

Nicolae a bénéficié au début des années 1980 d'une carrière très brillante. Outre sa participation au Comité Central, il dirige le Conseil de la Culture et de l'Education socialiste. De jeunes et brillants officiers l'entourent : voyages à l'Ouest, colloques d'histoire militaire et patriotique ont permis à ces officiers de se constituer des carnets d'adresse qui leur seront utiles après 1989. Ils étaient priés d'écrire l'histoire officielle, de rendre hommage au chef de l'Etat Ceausescu, ils se sont inclinés jusqu'en décembre 1989. A l'opposé de ces quelques privilégiés, l'armée de conscrits est mal traitée : uniformes éculés, casernes délabrées, logements exigus et inconfortables pour les familles de militaires. Les militaires de métier, quant à eux, sont pauvres. Certains officiers coopérants français vont découvrir, surpris, la grande misère de l'armée qui perdure dans l'immédiat post - communisme. Une misère honteuse qui amène les camarades roumains des Français à ne surtout pas les recevoir à leur domicile.

Les pires humiliations et échecs frappent l'armée roumaine au début des années 1990. Incompétence, matériels défectueux et vieilliss, manque d'entraînement causent de nombreux accidents que la presse devenue libre, couvre. La plupart des accidents se produisent dans l'aviation : les MIG 29, avions de combat d'origine soviétique tombent en vol et s'écrasent au sol. La grande presse titre à plusieurs reprises : jusqu'à quand nos enfants vont-ils mourir ainsi ? Le quotidien « *La Vérité* » (*Adevarul*) du 1^{er} octobre 1994 dévoile un bilan alarmant pour l'année en cours : 15 accidents d'avions militaires, 17 tués, 8 accidents survenus en vol pour des MIG 21 ou des MIG 29. Que faire de ces 170 000 hommes dont 107 000 appelés sans compter 50 000

gardes frontières ? L'armée de terre représente le plus gros des troupes avec 128 000 hommes. En octobre 1991, le magazine français de l'armée de Terre, *Terre Magazine* consacre un reportage qui se veut plein de sympathie envers l'armée roumaine, pour noter que si la réorganisation des forces n'est pas encore entamée, des signes extérieurs témoignent d'une volonté de changement : les insignes et galons de type soviétique sont remplacés par les insignes traditionnels d'avant 1945. Interviewé par la revue, le général Lucian Culda, secrétaire d'état à la défense évoque la réorganisation des grosses unités de modèle soviétique à transformer en brigades et bataillons mobiles et avance le chiffre de réduction de 25% des effectifs. Culda, homme massif et chaleureux, est un patriote et tient à le faire savoir. Lors d'un long entretien de février 1991 dans un vaste salon du ministère de la défense à Bucarest, Culda en grand uniforme m'annonce tout de go : « Il me faut seulement un plein et, avec mes chars, je suis à Budapest ! » Le général est persuadé que l'armée hongroise était prête à envahir la Roumanie en décembre 1989. Hanté par la crainte d'un complot hongrois visant à déstabiliser la Roumanie, il travaille comme sociologue sur la désinformation. De manière moins abrupte, Culda confie à *Terre Magazine* qu'il redoute des tentatives de manipulation nationaliste émanant de Budapest pour déstabiliser la Transylvanie roumaine qui compte une minorité hongroise d'environ 1 million 700 000 citoyens.

Deux ans plus tard, novembre 1993, l'attaché de défense à l'ambassade des Etats-Unis à Bucarest, le colonel Boyd, me reçoit. L'ambassade proche de l'hôtel Intercontinental, en plein centre ancien de Bucarest est un véritable bunker, la circulation très contrôlée à ses alentours et interdite sur le trottoir

de l'ambassade. Le colonel Boyd parle couramment le roumain : sa femme et lui ont reçu une formation de six mois à Washington. Il circule beaucoup dans le pays et se montre très précis dans ses informations. Au Pentagone et au Département d'Etat, m'explique t-il, on est bien conscient des tensions inter - communautaires qui règnent en Roumanie, de la force du climat nationaliste. Il est en charge d'un projet de formation, avec échanges d'expérience, des aumôniers militaires au sein des troupes roumaines afin de propager un message de tolérance. Aumôniers orthodoxes, catholiques, réformés, suivent des séminaires communs. Boyd éclaire la situation de Bucarest, partagée entre sa relation incontournable avec la Russie et son besoin de l'Occident : « La Roumanie se tourne vers l'Occident par besoin de technologies nouvelles, pour ne pas être hors du coup. Mais, la Russie demeure dangereuse pour eux potentiellement et, au fond les Roumains seraient très contents si l'expansion de l'OTAN était différée. La solution du partenariat pour la paix serait idéale. Le colonel insiste : le côté pro - américain de l'opinion est une bonne surprise, la coopération avec les Etats - Unis, importante, même si le lobby roumain à Washington est faible comparé au lobby hongrois, il leur faut des stages et surtout, ils demandent à être traités comme des citoyens à part entière de la communauté internationale. » L'attaché américain ajoute : Iliescu suit de très près ce qui se passe à Moscou. Il n'a pas le choix. Ils sont amenés à poursuivre leur coopération avec les Russes : les Roumains ont besoin d'équipement pour les Mig 21. Mais, par ailleurs, les liens avec les Etats-Unis se développent fortement : le premier objectif, c'est l'éducation et l'entraînement militaire. Le programme a démarré en 1992, et fonctionne déjà à l'Institut de *Research Management* en Californie ; les candidats roumains sont également éligibles

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. *Diploweb.com*, 2013

pour l'Académie militaire de *West Point*. Depuis mai 1993, une équipe de conseillers militaires américains travaille sur place en Roumanie. Les Etats - Unis ouvrent un consulat à Cluj, capitale de la Transylvanie.

A son tour, la Roumanie franchit un pas. Bucarest s'apprête à opter pour l'intégration euro atlantique. Au sein des instituts de droit et de politique étrangère, installés dans les anciens hôtels particuliers, un peu délabrés, de la grande bourgeoisie de l'entre-deux-guerres, des débats accompagnent cette décision. Le directeur de l'Institut de Droit et de Relations Internationales (ADIRI) est un homme nouveau, entré dans la diplomatie en 1990, il a été bloqué dans sa carrière par le régime communiste avant 1989, mais autour de lui, la plupart des membres de l'Institut sont d'ex - membres ou professeurs de l'Institut du Parti... Au Collège National de Défense, fondé sur le modèle de l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN), en 1992, le vice Président Liviu Muresan revient sur la question russe. La Russie est un gratte ciel, me dit-il, et la Roumanie, une petite maison. Quel sera l'avenir de la Russie ? Qui peut le dire ? Une dictature démocratique ? Il faut trouver pour la Russie un partenariat avec l'Occident. La situation sécuritaire est inquiétante. La Roumanie est la porte de l'espace ex - soviétique vers l'Ouest, avec les gangsters, ukrainiens et russes. A l'assise, les gangsters ukrainiens et russes font des affaires via le contrôle des changes. Muresan n'est pas optimiste et déplore la faiblesse de l'Europe.

C'est dans ce contexte qu'en août 1993, le ministre de la Défense, le général Nicolae Spiroiu, dernier militaire à occuper ce poste qui sera ensuite confié à un civil, affirme à une délégation de l'OTAN en visite à Bucarest que la

Roumanie désire rentrer dans l'OTAN... Spiroiu s'aligne sur les propos du Président Ion Iliescu tenus lors de sa visite au siège de l'OTAN, le 17 février 1993 : l'Alliance atlantique représente l'élément fondamental de la sécurité européenne.

Nombre d'ex - membres du Pacte de Varsovie conçoivent le Partenariat pour la Paix comme une sorte de propédeutique, d'étape pré - intégration dans l'OTAN. Certains redoutent que le Partenariat ne soit qu'un substitut, un cadeau sans suite. Ils s'engagent en 1994 et 1995 : Roumanie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Bulgarie adhèrent au Partenariat. Les travaux de planification préparent les exercices pratiques d'entraînement pour 1995. L'appartenance au Partenariat ne représente toutefois pas une garantie d'intégration et la logique de ce projet ouvert aux Russes, aux Ukrainiens et aux ex-républiques soviétiques, repose simplement sur une volonté de coopération et de transparence. L'un des objectifs est d'imposer peu à peu le contrôle civil et une direction démocratique des forces armées, de gérer et d'apaiser les tensions entre voisins suspicieux dans le cas où, par exemple, un exercice supposerait le franchissement d'une frontière. La pratique de coopération entre militaires occidentaux et ex-forces communistes devrait amener un changement dans les mentalités. Appelé en juillet 1997 à établir un bilan, le général John Sheehan, commandant en chef des forces alliées de l'Atlantique, raconte : des institutions militaires qui, pendant cinquante ans, ont évolué au sein d'une base de référence unique, pourvues d'une seule vision, ont forcément beaucoup de mal à changer. Mais il est certain que les jeunes ont beaucoup moins de problèmes à s'adapter. Par exemple, à la fin d'un exercice

du Partenariat, nous faisons une Etude analytique (EA) au cours de laquelle toutes les troupes sont réunies pour des critiques spontanées des résultats, positifs et négatifs. Lorsque nous avons instauré cette analyse, il y a deux ans, c'était la zizanie. Sous l'ancien régime soviétique, les soldats ne critiquaient jamais leurs supérieurs hiérarchiques. Ceux - ci prétendaient que « les choses étaient ainsi ». A présent, les participants se réjouissent à l'idée d'une EA à l'issue d'un exercice. Mais il reste des anciens qui ont du mal à s'adapter... Le Partenariat, accepté, suscite des réserves : cette étape ne risque t- elle pas de différer l'intégration dans l'OTAN ? A Varsovie, on s'inquiète.

Au-delà des mutations que souhaite l'OTAN, changement des mentalités et des comportements, le Partenariat offre plus à ses adhérents : une sorte de promotion, de rang et un honneur parfois retrouvé. Les partenaires attendent enfin des retombées économiques de leur engagement, la « re - technologisation » de leur outil de défense. Le ministre roumain de la défense définit en 1994 le Partenariat comme le Partenariat de la Prospérité ! La privatisation de l'industrie d'armement est annoncée en juin 1994. Fin septembre de la même année, le Président roumain reçoit les responsables du groupe américain *Martin-Marietta* intéressés par un programme de coopération avec l'industrie roumaine d'armement. A l'occasion de la visite du Président Iliescu aux Etats - Unis en septembre 1995, une rencontre avec la direction de *Boeing* à Seattle est organisée.

Les Polonais, comme les Roumains et les autres, tombent dans le champ des entreprises américaines. Cette reconversion d'armées soviétisées en forces OTAN est imposée par l'interopérabilité : les pilotes sont reformatés aux

normes OTAN, ce qui impose la maîtrise de l'anglais, un entraînement de 120 h de vol et la parfaite connaissance des procédures de l'OTAN ! Progressivement les MIG sont remplacés. Contre les mirages de *Dassault* et une proposition suédoise, le choix polonais se portera sur les chasseurs F-16 de *Lockheed Martin*. La réfection des équipements achetés aux Etats - Unis va coûter cher à la Pologne en période de crise et de réduction des budgets.

Réconcilier les voisins : un modèle, le couple France Allemagne

La feuille de route proposée par l'OTAN en 1995 aux futurs candidats à l'OTAN contient **deux conditions exigeantes : le bon traitement des minorités nationales et l'absence ou le règlement des litiges avec les pays voisins.**

Cette condition est parfaitement légitime alors que l'OTAN se veut facteur de stabilisation. Les alliés du Pacte de Varsovie, avant 1991, ne se sont pas confrontés : la conduite au sein de l'Internationale supposait une bonne entente en dépit des héritages de conflits ou de tensions entre pays frères. L'ambiance née de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, est à la guerre. C'est ce qui pousse vers l'OTAN les candidats dès 1993. Mais que faire des voisins qui ont retrouvé leur souveraineté, leurs mémoires et le droit à l'orgueil national ?

La perspective de l'entrée dans l'OTAN a, sur ce terrain de la paix obligée, sous contrainte, eu des effets bénéfiques. La réconciliation roumano - hongroise en est la meilleure illustration.

En dépit d'une solidarité éphémère dans le mouvement de liquidation du régime Ceausescu de fin décembre 1989, tout allait pour le pire entre Hongrois et Roumains en 1990. Le pire est redouté, lorsqu'au printemps 1990, des affrontements violents opposent les communautés roumaine et hongroise dans la ville de Tîrgu Mures.

L'héritage historique est lourd. Schématiquement, rappelons que la Roumanie alliée de l'Entente entre Paris, Londres et St Pétersbourg en 1916, s'est retrouvée en novembre 1918 dans le camp des vainqueurs. La France soutient la cause de Bucarest alors que le Président américain W. Wilson rappelle que la Roumanie écrasée en 1917, a signé une paix séparée en mars 1918. Pour Foch, pour Clemenceau, l'urgence est de faire de la Roumanie tout comme de la Pologne un cordon sanitaire anti - bolchevique. Les Roumains sont appelés à se battre contre la révolution rouge à Budapest, armés et parfois habillés par les Français. La Hongrie, avec l'effondrement de l'Empire Habsbourg est vaincue et démantelée. La Transylvanie, considérée par l'historiographie roumaine comme le berceau de la nation, est rattachée à ce qui devient la Grande Roumanie. Ce traité de Trianon de 1920 qui entérine le rattachement de la Transylvanie à la Roumanie n'est pas accepté à Budapest. La Hongrie entretient un révisionnisme ouvert ou officieux... La minorité hongroise transylvaine de Roumanie ne s'est pas intégrée.

Les dernières années du régime communiste séparent radicalement Hongrois et Roumains. Budapest évolue vers un communisme réformateur, Ceausescu verrouille son régime. Les historiens se mobilisent d'un côté comme de l'autre : publication de l'Académie Hongroise en 1986 d'une histoire de la Transylvanie

qui est présentée comme le berceau de la nation hongroise, répliqués à coup de brochures extrémistes du côté roumain. A Paris, les ambassades respectives de Hongrie et de Roumanie tentent d'attacher à leur cause des intellectuels français. La mobilisation est extrême : responsable des études roumaines à l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales, je suis approchée par les deux camps avant 1989 et jusqu'en 1996, au nom de la science historique ! Avec au centre des entretiens, une demande qui émane des deux côtés : à qui revient la Transylvanie ? Ma réponse est supposée relever de la science historique.

Réconcilier, alors que Roumanie et Hongrie signent en 1994 le Partenariat pour la Paix et sont candidats à l'intégration dans l'OTAN, est impératif. Sur le terrain roumain, la situation est explosive : les nationalistes rentrent dans une coalition avec les socialistes qui entourent Ion Iliescu. Le parti ethnique qui représente les intérêts de la minorité hongroise en Roumanie, l'Union Démocratique des Magyars (UDMR) de Roumanie, réclame une autonomie culturelle et territoriale « substantielle » pour les districts à majorité hongroise en 1993. Bucarest réclame de Budapest une déclaration sur l'intangibilité de la frontière roumaine que finit par accorder le Président hongrois en 1994. Mais l'UDMR revendique la révision de la Constitution dont le premier article définit la Roumanie comme un Etat national unitaire. Le blocage est redouté. Le ministre plénipotentiaire roumain à Paris s'efforce, avec passion, de plaider la cause de son pays tout en réaffirmant le besoin d'OTAN et le besoin d'Europe. Les extrémistes de chaque bord s'emploient à nourrir la violence. Au ministère de la Défense à Paris tout comme aux Affaires étrangères, il est de bon ton de

rappeler aux deux adversaires le modèle de la réconciliation franco - allemande de 1963 ! Pas de fatalité de haine historique ! En novembre 1995, deux officiers du ministère roumain de la défense se rendent chez leurs homologues allemands pour une mission de documentation sur la réconciliation franco-allemande. Une mission similaire est envoyée en France. L'incertitude pèse encore en 1995 sur la possibilité d'un traité de bon voisinage. Pourtant, l'espoir pointe avec le bon usage du Partenariat pour la Paix : les deux ministres de la Défense se rencontrent en février 1995 et finalisent un programme d'activités militaires conjointes. Ce programme *Alfa* propose la participation d'unités militaires hongroises à des exercices sur le territoire roumain et vice versa... Le modèle de la brigade franco - allemande n'est pas loin.

Les Etats - Unis s'impliquent comme ils le font, dans le même temps, en Bosnie : une délégation du Département d'Etat se rend à Bucarest le 6 février 1995 pour une rencontre avec les représentants de la défense roumains. Washington s'engage en faveur d'une aide importante à la restructuration des forces roumaines aux normes de l'OTAN. Fin août 1995, le Président Iliescu propose une réconciliation historique roumano - hongroise !

Si le risque de dérapage violent semble sous contrôle, les tenants du nationalisme renforcé par les dernières années Ceausescu, se font toujours entendre tandis que l'UDMR persiste à brandir des projets de sécession. Washington agit avec fermeté : le Président roumain est reçu avec égard, en septembre 1995, et obtient des promesses fermes de coopération technique, mais... l'OTAN comporte une dimension culturelle, « civilisationnelle » démocratique. Alors, Ion Iliescu est invité à se rendre au Musée de

l'Holocauste à Washington, à y méditer et est prié, à son retour en Roumanie de dénoncer les actes antisémites perpétrés par le maréchal Antonescu durant la Seconde Guerre mondiale. Ce geste du Président le sépare des groupes bruns rouges qui, depuis 1990 réhabilitaient, ouvertement, le régime pro - nazi du maréchal Antonescu et son « œuvre ». De par cette double avancée, dépassement du nationalisme extrémiste et condamnation du génocide antisémite, Ion Iliescu entend signaler que la Roumanie se démarque des Balkans déchirés et des atrocités d'épuration inter- ethnique. Toutes les inquiétudes sont loin d'être calmées. A Paris, lors d'un déjeuner de travail, l'ambassadeur de Roumanie Caius Dragomir me confie, le 10 octobre 1995, que le moteur de toute la politique roumaine est **la peur de l'exclusion**. Il précise : « Avec le communisme, Molière était à moi comme élément d'une culture universelle. Après le communisme, Molière est français. Avec le système soviétique, j'étais intégré sans condition à l'échelle internationale. Aujourd'hui, je ne le suis plus et on me pose des conditions ». De son côté, le secrétaire d'Etat à la Défense Ioan Mircea Pascu, pour la revue *Defence News* du 10-16 juillet 1995, se permet de rappeler : « Je crois que nous allons vers une intégration du continent... On ne peut pas parler de sécurité sans inclure la Russie ».

Le traité de bon voisinage roumano - hongrois est signé en septembre 1996. A cette date, de nombreux sondages témoignent d'un désir de l'OTAN chez les Roumains : 95% des sondés affirment souhaiter cette intégration. L'intégration dans l'OTAN est perçue comme le signe du retour dans l'Occident. Ce retour est désiré. Mais la hâte à franchir les étapes, le besoin d'être reconnus à

l'Ouest engendrent l'apprentissage formel d'une nouvelle *langue de bois*. Les jeunes fonctionnaires ambitieux du ministère de la Défense débitent un langage appris et jonglent comme de bons élèves avec de nouveaux sigles, de nouvelles formules qui sont les clefs du nouveau code obligatoire pour une carrière réussie. A les écouter débiter ces discours, au rythme de relations bilatérales avec le ministère français de la Défense, par exemple, on ne peut manquer de s'incliner devant le sans faute de la prestation tout en se demandant où se trouve le vécu de l'engagement...

Les années 1990-1995 marquent une mutation spectaculaire. L'OTAN, outil idéologique et militaire de la Guerre froide n'est pas intervenu dans la chute en cascade des régimes communistes et l'effondrement du système soviétique. Mais le chaos russe, les guerres des Balkans, la déroute des sociétés militaires de l'ex - Pacte de Varsovie, sans projet, la volonté de grands groupes militaro - industriels américains de partir à la conquête des marchés européens du Centre - Est, la référence aux valeurs démocratiques universelles ont conduit la présidence de Bill Clinton vers le choix d'expansion dont les conséquences n'ont pas été mesurées : étendre jusqu'où et pourquoi faire ? Ce processus s'est réalisé dans un mélange paradoxal de fuite en avant et de maîtrise remarquable des sociétés militaires : les officiers du Pacte de Varsovie vont être promus au sein de l'OTAN de par la logique hégémonique incontournable des Etats - Unis.

Chapitre 4. Washington, l'OTAN, les Russes et les Autres

« Lorsque j'ai dit à Boris que je voulais à la fois que l'OTAN s'élargisse et signer un accord avec la Russie, il m'a demandé de m'engager secrètement- « selon ses propres termes, dans un petit cabinet de travail » - à limiter l'élargissement futur de l'OTAN aux nations signataires du Pacte de Varsovie, excluant ainsi les Etats de l'ex- Union soviétique, comme les pays Baltes et l'Ukraine ». Helsinki, 18 mars 1997.

Bill Clinton, *Ma vie*, Paris, Odile Jacob 2004, p. 790.

Les coulisses du dialogue entre les Grands

LE PRESIDENT G. Bush senior prétendait entretenir d'excellentes relations, un amical dialogue, avec Gorbatchev. Nixon, retraité, appréciait Boris Eltsine. Bill Clinton à son tour semble s'entendre admirablement avec le Président russe. Leur dernière rencontre en juin 2000 à Moscou est émouvante, Clinton déclarant à Boris Eltsine : « Boris, vous portez la démocratie dans votre cœur. Vous avez la confiance de votre peuple chevillé au corps. Vous avez dans vos tripes la flamme d'un vrai démocrate et d'un vrai réformateur. Je ne suis pas sûr que Poutine ait tout cela. Peut-être. Je ne sais pas. Il va vous falloir le surveiller et user de votre influence pour vous assurer qu'il reste dans la bonne voie. Poutine a besoin de vous. Qu'il le sache ou pas, il a réellement besoin de vous. Vous avez vraiment transformé votre pays, Boris. »²⁸

²⁸ Strobe Talbott, *The Russian Hand*, Random House, New York, 2002, p. 7.

Les deux chefs d'Etat ont travaillé ensemble depuis l'arrivée de Clinton à la présidence en janvier 1993 jusqu'au départ de Boris Eltsine. Clinton, intuitivement, croit en la volonté de Boris Eltsine de démocratiser son pays. Bush fils demeure fidèle à cet héritage et déclare lire dans les yeux et dans l'âme de son interlocuteur Poutine. Barack Obama, alors qu'il s'est engagé dans un renouvellement de relations pragmatiques et positives avec la Russie, paraît plus retenu dans l'expression de son affectivité, qu'il s'agisse de ses rencontres avec Dimitri Medvedev ou avec Poutine. Etrange médiatisation de propos de détente sympathiques alors que le choix de Washington d'extension de l'OTAN et la conception de son avenir irritent et inquiètent Moscou qui n'a pas trouvé les moyens de bloquer ce processus.

La position russe semble compréhensible. Comment accepter, en assistant à la fin d'un empire, la condamnation d'une idéologie, et la course des ex-pays frères à l'intégration dans le bloc adverse ? La Russie s'est trouvée unie dans un consensus anti - OTAN dès que la vague d'ouverture de l'Alliance s'est mise à déferler. En 2001, 10 ans après la fin du Pacte de Varsovie, 56% des Russes considèrent l'OTAN comme un bloc agressif. La nostalgie de la puissance passée, la suspicion d'un complot anti - russe unissent les forces politiques et la question de l'OTAN, de la position à adopter à chaque étape de son extension entre comme composante de la vie politique intérieure russe. Le leader du parti communiste russe Guennadi Ziouganov estime que l'élargissement de l'OTAN est comparable aux plans allemands nazis de l'expansion vers l'Est. Or, l'URSS a su refouler ce « Drang nach Osten », la mémoire de la Grande guerre patriotique (1941-1945) demeure présente et, systématiquement, pédagogiquement entretenue. Ziouganov déclare au début de l'année 2000 : « Nos pères et oncles n'ont pas libéré l'Europe du fascisme pour que le bloc de l'OTAN s'étende aujourd'hui vers l'Est et menace la sécurité nationale de la Russie. » Que les Pays Baltes, que l'Ukraine accèdent ou revendiquent une intégration dans l'OTAN relève de l'amputation pour la Russie. La République de Moldavie indépendante se garde bien d'exprimer une volonté d'intégration dans l'Alliance ! L'idée que les troupes de l'OTAN pourraient s'installer en Géorgie, que l'OTAN pourrait investir la Mer noire

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

relève du cauchemar. La perspective qu'un jour la Serbie puisse intégrer l'OTAN est insupportable. L'Eglise orthodoxe russe est mobilisée contre l'OTAN : les prises de position des autorités religieuses renforcent une légitimité patriotique unitaire. Poutine, Medvedev et d'autres instrumentalisent cette mentalité collective dans la gestion de leur relation avec l'OTAN : l'ordre international du XXI ème siècle doit reposer sur des équilibres stratégiques et non sur un unilatéralisme idéologique et militaire. **Si extension de l'OTAN, il y a, la Russie n'acceptera pas d'être exclue**, elle doit être considérée comme un partenaire à part entière, un partenaire à égalité avec les Etats - Unis, les autres membres de l'OTAN n'étant considérés que comme des clients, acteurs soumis à la direction de Washington. Le sentiment qu'ont les Russes d'avoir été trompés, trahis, d'avoir perdu toute influence lorsqu'ils ont retiré leurs troupes du sol des ex-alliés du Pacte, plane. En 1996, Primakov concède qu'il peut souscrire à un élargissement politique doté de garanties de sécurité collective, mais que Moscou n'acceptera pas la présence de forces de l'OTAN et d'armes nucléaires sur le territoire d'un nouveau membre. L'image du retrait soviétique laissant la place à l'installation de forces de l'OTAN n'est pas tolérable. La presse russe s'est largement exprimée en 1994, lors de l'institution du Partenariat pour la paix pour exprimer ce malaise : « Maintenant qu'elle a rapatrié ses troupes d'Europe centrale, la Russie ne semble plus être un pays suffisamment européen pour prendre une place à l'OTAN », lit-on dans *Moskoskaïa Pravda*, le 17 septembre 1994... Moscou finit par accepter d'adhérer au Partenariat pour la paix, le 22 juillet 1994, à condition que lui soit garanti en tant que puissance nucléaire et membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU un statut de partenaire privilégié. Le programme de coopération bilatérale avec la Russie n'est signé que quelques mois plus tard, le 31 mai 1995.

Cette position russe est connue et bien comprise à Washington quand bien même elle n'entraîne pas d'assouplissement de la position des Etats -Unis. Elle est d'autant mieux comprise qu'en 1990, James Baker avait affirmé à Gorbatchev que l'OTAN ne s'étendrait pas. Roland Dumas, alors ministre des Affaires étrangères a, à plusieurs reprises, confirmé l'existence de cette

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

promesse, une promesse non tenue. George Kennan, le père de la doctrine du *containment* de 1947 s'est souvent et longuement exprimé sur la question de la relation de l'OTAN avec la Russie pour conseiller instamment de ne pas étendre l'OTAN, de ne pas exclure la Russie du nouvel ordre euro-atlantique post - Guerre froide. Cinquante ans après l'énoncé du *containment*, George Kennan prend la plume et écrit pour le *New York Times* du 5 février 1997 que l'élargissement de l'OTAN est une erreur fatale. Pourquoi ? Parce que « cette extension ne manquera pas d'enflammer les tendances nationalistes et anti-occidentales et militaristes au sein de l'opinion russe ; qu'elle contrariera le développement de la démocratie en Russie ; qu'elle restaurera l'atmosphère de Guerre froide dans les relations Est-Ouest ; qu'elle poussera la politique étrangère russe dans des directions qu'à coup sûr nous n'apprécions pas... » expose Kennan. Il récidive pour le *New York Times* du 2 mai 1998, en des termes très pessimistes pour déplorer le manque d'imagination des Occidentaux face à la chute de l'empire soviétique : « Quelle fut la réponse américaine ? Ce fut d'étendre l'OTAN, alliance de Guerre froide contre la Russie et de la pousser plus près de ses frontières. » Très âgé, Kennan répondait à Thomas Friedman lors d'un entretien téléphonique. Il concluait sur une note triste: « Cela a été ma vie (les relations entre les Etats-Unis et la Russie) et cela me peine d'assister à ce gâchis, à la fin ». Il avait déploré les décisions de Bill Clinton et de Madeleine Albright, trop sensibles aux pressions de Vaclav Havel ou de Lech Walesa. Albright consacre trois mots dans ses mémoires au vieux politicien pour le traiter « d'icône sans âge de la diplomatie américaine ».²⁹ Bill Clinton s'agace des propos de Kennan. A ses yeux, l'homme est un universitaire et non pas un politique. En revanche, conseiller et ami de Clinton pour les affaires russes, Strobe Talbott témoigne de son respect pour George Kennan. Fin septembre 2000, alors que Poutine a accédé à la présidence à Moscou, il rend visite à Kennan. Agé de 96 ans, Kennan ne se déplace plus pour converser avec l'équipe traitant de la Russie au Département d'Etat, il partage un thé avec ses hôtes, chez lui à Washington, en compagnie de sa femme. Kennan

²⁹ Madeleine Albright, *Madam Secretary*, op. cit, p.252.

interroge Talbott sur Poutine qu'il n'a jamais rencontré. Un homme énigmatique, répond Talbott, il semble avoir le talent de se trouver au bon endroit, au bon moment, avec les bons protecteurs... Kennan sourit et plus grave, emphatique presque, conseille. La future administration qui sera celle de G.W Bush ne devrait pas se précipiter, juger de manière péremptoire, trancher trop vite, et trop vite, rayer les Russes et leurs dirigeants. Patience, c'est de patience dont nous avons besoin ! déclare le vieux sage. Il faut garder à l'esprit que la Russie vit une mutation historique. Pour Kennan, Poutine, bien qu'il soit un ex - colonel du KGB, est suffisamment jeune pour comprendre que son pays a besoin d'être transformé. George Kennan disparaît en 2005.

Parler aux Russes, sans doute. Le dialogue est incontournable mais... le 15 septembre 1993, Eltsine envoie une lettre aux décideurs politiques de Washington, de Bonn et de Londres pour confirmer l'opposition de la Russie à l'extension de l'OTAN. Le jeu d'échec est ouvert. Du côté de Washington, la ligne diplomatique tracée et suivie par l'administration Clinton est simple. Dès 1994, et de manière certaine en 1995, la décision de l'extension de l'OTAN est prise. Elle ne doit pas contrecarrer les négociations sur les armes conventionnelles et sur le nucléaire. Le dialogue sera maintenu avec Moscou quoiqu'il arrive. L'important est d'éviter que les tensions concernant la position de Washington quant à l'OTAN n'engendrent de trop grosses difficultés pour Eltsine - qui est un interlocuteur fiable - chez lui. En 1995 et en 1996, les élections qui vont se dérouler en Russie sont observées avec soin à Washington. La conduite de la guerre dans les Balkans, lors du bombardement des Serbes par l'OTAN en particulier, au printemps 1999, engendrera la crise la plus grave. En deux mots, Washington tient à éviter, tant que faire se peut, de blesser outre mesure l'orgueil national russe. Cette navigation est périlleuse.

Washington parle à Moscou

Pour parler avec les Russes, Clinton s'est trouvé un conseiller, ami, loyal et expert, en Strobe Talbott. Les deux hommes se sont connus comme étudiants à Oxford en 1968 et 1969, avant que Clinton ne prenne le chemin de Yale pour ses études de droit. Talbott est un passionné de langue et littérature russe qu'il

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

a apprise dès le collège. Il prépare une thèse sur le poète Maïakovski, romantique bolchevik. Clinton s'intéresse de près à l'URSS. Sa génération a suivi, haletante, le dialogue entre Kennedy et Khrouchtchev, la crise de Cuba de 1962. Khrouchtchev s'amusait à traiter Kennedy en jeune incompetent. Clinton s'en souviendra et veillera à ne pas répéter ce genre d'expérience humiliante. A Oxford, Talbott se lie avec les milieux de l'exil politique russe. On le surnomme Talbottovich, à la russe ! Le jeune étudiant passe les fêtes de Noël de 1968 à Moscou, et durant l'été 1969, il travaille comme stagiaire au bureau du *Time Magazine* à Moscou... A Oxford toujours, Clinton prépare un mémoire d'études sur le « Pluralisme politique en URSS » tandis qu'en écoutant les symphonies de Chostakovitch, Talbott rédige sa thèse. Son ami Clinton, barbe et cheveux longs, lui cuisine des omelettes. Les voies se séparent. Talbott va travailler comme correspondant du *Time* à Moscou, Clinton s'engage dans une carrière d'avocat et de politique. En 1974, pour avoir traduit les Mémoires de Khrouchtchev qui dérangent, Talbott se voit interdit de séjour en URSS et rejoint l'équipe du à Washington. Il soutiendra, avec sa femme et Hillary, la campagne Présidentielle de Bill. Sa connaissance du russe, de la Russie, de l'URSS et des relations entre Washington et Moscou font de lui le conseiller idéal sur le dossier russe... Ses meilleurs contacts durant les présidences de Boris Eltsine seront le ministre des Affaires étrangères russe Kozyrev et son assistant Georgi Mamedov. Avec le ministre de la défense Gratchev, la relation est plus difficile. Les crises, les colères, le double langage de Boris Eltsine - un langage ouvert en voix *off* et tonitruant publiquement pour calmer nationalistes et communistes de son pays - ne le déroutent pas. George Kennan disait « patience, patience... » Talbott est doté de cette infinie patience. Parfois, afin de se consacrer aux questions économiques qui le préoccupent, Clinton se décharge du dossier russe sur Talbott et son équipe.

Avec le deuxième mandat de Bill Clinton, Madeleine Albright accède à la tête du département d'Etat. Sa vision de la Russie est différente de celle de Strobe Talbott. Albright est la fille d'un émigré de Tchécoslovaquie des premières heures de la Guerre froide : Joseph Korbel. Korbel a été ambassadeur en Yougoslavie et en Albanie en 1945. La famille de Joseph Korbel s'installe aux

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Etats-Unis en 1948. Née à Prague en 1937, Madeleine Albright ne connaît pas l'URSS, elle conserve le souvenir des étapes de l'exil anticommuniste de sa famille. Son père devient professeur à l'université de Denver, il écrit et publie un ouvrage « La subversion communiste de la Tchécoslovaquie », livre d'alerte portant sur la fragilité de la démocratie si elle doit coexister avec le communisme. Ses parents acquièrent la citoyenneté américaine en 1957. Albright demeure une ex - petite fille d'Europe centrale, victime de l'installation du régime communiste à Prague, une élève modèle qui s'applique, toute jeune adolescente à devenir une citoyenne américaine exemplaire. Dans sa relation avec les Russes, demeure cette attache d'Europe centrale, une Europe centrale de l'entre - deux - guerres qui avait été celle de ses parents. Elle confie : « Bien que je sois devenue une américaine, je ne pouvais me séparer des luttes européennes... Ma famille avait été expulsée de son pays par les admirateurs de Staline... La Guerre froide était très réelle pour moi... Nous sommes bons, les communistes étaient mauvais. La moitié de l'Europe était libre, l'autre moitié prisonnière... »³⁰

C'est en ce contexte politique et intellectuel que se posent les deux premières étapes de la relation de Clinton avec Moscou. L'urgence se trouve en Bosnie, dans la position à définir vis-à-vis de Milosevic et des Serbes de Bosnie qui ont lancé une politique d'épuration contre les Croates et les Bosniaques Musulmans. Washington souhaite obtenir des Russes un accord pour un vote de sanction anti - serbe à l'ONU, qui est refusé. Eltsine explique que les Serbes sont communistes et que lui-même est serré à la gorge par les communistes. Kozyrev s'irrite des propos de Talbott qui argumente en faveur des sanctions et le prie de ne pas l'insulter en lui donnant de bons conseils, au nom d'un risque d'extension du conflit. Pour Moscou, avance le ministre de la Défense Gratchev, le soutien de Washington aux Croates et aux Musulmans n'est qu'une manière déguisée de s'investir en Europe, de se rapprocher de l'étranger proche russe. Les premières étapes du dialogue avec Moscou sont

³⁰ *Madam Secretary*, op. cit. p.43.

catastrophiques au point que Clinton s'exclame le 6 octobre 1993 : « ça alors, mais la Guerre froide me manque ! »

Elsine a besoin d'argent et le fait savoir. Les grandes puissances du G7 doivent l'aider. Clinton comprend. Encore faut-il convaincre le Congrès de la nécessité de verser des fonds aux Russes. A Vancouver, le 3 avril 1993, Eltsine et Clinton, les deux Présidents se retrouvent : Eltsine réclame une aide urgente et importante. Il lui faut reloger les soldats russes qui quittent les pays ex - membres du Pacte de Varsovie. Il vocifère, c'est un scandale, ces soldats vivent sous des tentes ! Il faut cesser de traiter la Russie comme un pays communiste. N'est-ce pas une offense à son égard, lui qui est un démocrate ?

A Vancouver, Eltsine boit plus que d'ordinaire. Il titube. La délégation américaine, au dîner, se fait passer des petits messages : attention, Eltsine ne mange rien, boit. Discrètement, on fait signe aux serveurs de ne plus présenter d'alcool. Clinton ne s'offusque pas, il se montre très tolérant, il rappelle à son équipe que lui-même a vécu avec un beau - père alcoolique, ajoutant : « Au moins, Eltsine n'est pas un ivrogne médiocre ».

Le temps presse. A Washington, l'administration tente de définir une ligne claire quant à l'extension de l'OTAN et d'anticiper ce que sera la réaction de Moscou. Le sommet de l'OTAN doit avoir lieu à Bruxelles en janvier 1994. Il sera suivi par une rencontre entre Bill Clinton et Boris Eltsine, à Moscou. **La tactique de Washington est simple : imposer au Russe une extension de l'OTAN, sans presser le calendrier, sans ouvertement nommer les futurs premiers candidats, et, démontrer sans cesse que cette extension, nullement dirigée contre la Russie, est un facteur de sécurité et de stabilité en Europe.** Parfois Clinton se prend à rêver un futur en rose et reconnaît que c'est de rêves qu'il s'agit : il imagine qu'un jour la Russie pourrait à son tour intégrer l'Alliance. Bien sûr, admet-il, il y aurait alors une autre Russie, une autre Alliance et une autre Europe. Mais après tout, cet avenir n'est pas plus inimaginable que le passé proche qui a vu l'effondrement de l'URSS communiste et la dissolution du Pacte. Le vice - Président Gore, lui-même impliqué dans ce dialogue avec Eltsine s'emploie à le convaincre que le

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

processus d'extension sera graduel, qu'en 1995, on s'occupera essentiellement du concept, que la Russie et les Etats - Unis sont comme deux géants destinés à coopérer... Ce à quoi Eltsine charmé, semble-t-il, lui rétorque que la Russie demeurera jusqu'à la fin le partenaire des Etats-Unis... mais que la Russie est grande et l'OTAN, petite !

Clinton et Talbott se sont persuadés, qu'au fond de lui-même, Eltsine ne serait pas radicalement opposé à cette politique d'extension du moment que Washington le traite avec égard, le considère comme un membre du club, mais que sa marge de manœuvre est faible dans son propre pays. Les démocrates américains sont en mesure de saisir cette fragilité de Boris Eltsine : ils sont eux-mêmes talonnés par les Républicains qui réclament de leur côté une extension plus rapide et plus large de l'OTAN. Le candidat républicain Bob Dole, adversaire de Clinton pour les élections Présidentielles de 1996, tient des propos brutaux pour condamner la faiblesse de ce dernier vis-à-vis des Russes, le fait que Washington ferme les yeux sur la poursuite de la guerre en Tchétchénie. Les deux partenaires connaissent leur propre vulnérabilité sur leurs terrains respectifs. Les négociations se jouent quasiment de jour en jour, si ce n'est d'heure en heure, au fil des sautes d'humeur russes assez imprévisibles, tant de la part de Boris Eltsine que de celle de Kozyrev. Eltsine prie Clinton de se rendre à Moscou en mai 1995 pour assister aux fêtes de célébration de la victoire de 1945. Le Président américain accepte, et se voit presser par un Eltsine nerveux de repousser le calendrier de l'élargissement... Il ne demande pas un délai qui irait jusqu'en 2000, explique-t-il, mais que soient passées les élections russes de 1996 ! Et puis ajoute t-il : « Le partenariat, ce n'est pas seulement de nous appeler par nos prénoms, Bill et Boris. C'est aussi un échange. »³¹

Washington s'applique à trouver les mots qui ne fâchent pas : ne pas parler d'élargissement en soi, mais seulement du droit des pays souverains à rejoindre l'Alliance. Les enjeux des élections de 1996 pèsent : le communiste

³¹ Strobe Talbott, *The Russian Hand*, op. cit. p. 163.

Ziouganov est un candidat sérieux contre Eltsine que préoccupe également la popularité montante du général Lebed... Alexandre Lebed s'est fait connaître en 1992 lors du conflit qui a opposé roumanophones et russophones en Moldavie. Il a du panache. Ses mémoires publiées en Russie en 1995, puis en France en 1998, témoignent du charisme quelque peu brutal du personnage, grand patriote, proche de ses troupes. Bill Clinton, accroché passionnément au déroulement de la campagne électorale russe, demeure optimiste quant à l'avenir de Boris Eltsine. Il s'est donné une ligne de conduite : ne pas commettre d'erreur, ne pas soutenir ouvertement Eltsine, un tel engagement serait du pire effet, le baiser de la mort. **Clinton avoue suivre ces élections russes avec autant de tension que s'il s'agissait de sa propre candidature**

Soulagement, quel soulagement pour Clinton et Talbott : le 3 juillet 1996, Boris Eltsine l'emporte au second tour. Avec une ombre entachant cette victoire : Eltsine est un gagnant, mais il semble bien malade. C'est épuisé, à peine capable de marcher qu'il fait une apparition après une éclipse de quelques semaines, le 9 août, pour prêter serment. Un autre nuage plane sur le futur des négociations de l'OTAN avec la Russie : aux Affaires étrangères, Evguéni Primakov remplace Andrei Kozyrev. Or Primakov est perçu comme un diplomate très compétent, sur les affaires du Moyen-Orient en particulier, mais cynique et brutal. Primakov se moque bien de ce que Washington le voit comme un « dur » ; cette réputation le sert à l'intérieur.

Les derniers sursauts, Clinton psychologue

Clinton, Talbott, les responsables du département d'Etat et du Pentagone, ne sont pas les uniques acteurs du dialogue avec les Russes sur ce cheval de bataille qu'est l'extension de l'OTAN. Le chancelier Helmut Kohl entre dans la danse et s'implique très directement en janvier 1997, lors de sa visite à Eltsine dans sa résidence de chasse à Zavidovo. **Kohl se trouve assez impressionné** par la précision des objectifs de Boris Eltsine en cette négociation. L'homme a deux priorités : se garder de ses ennemis intérieurs et **éviter l'isolement de la Russie qui résulterait d'une rupture avec l'Ouest**. Le Président russe répète une fois encore d'une part, qu'il n'y a pas de sécurité en Europe sans bonne relation

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

avec la Russie, d'autre part, qu'il se doit de rassurer son peuple. Le chancelier allemand est bien convaincu que 80% du parcours à accomplir encore avec les Russes est d'ordre purement psychologique. Il réclame de Washington que soit montée **une stratégie commune des Alliés**, immédiatement suivi sur ce point par Jacques Chirac, à Paris.

En fait, Chirac est mécontent mais il emboîte le pas. Il le fait savoir à Talbott sans beaucoup de ménagement, lors d'un entretien à l'Élysée, le 14 janvier 1997, ne se souciant que des états d'âme de Boris Eltsine sans s'interroger sur la mentalité collective russe. Or le Président français donne une leçon à l'expert des affaires russes qu'est Talbott. Les Américains, selon Chirac, les Russes ont un complexe d'encerclement, de très longue date. Il faut donc passer un marché avec eux afin qu'ils ne se sentent pas acculés.

En dépit de leur volonté d'une stratégie globale des Alliés, Kohl et Chirac ne sont pas sur la même ligne. A Berlin, l'on penche pour un élargissement rapide au vu de l'évolution de la situation en Russie. Les courants nationalistes gagnent du terrain, Eltsine est fragile tant sur le plan politique que physique. Clinton a un bon contact avec Boris Eltsine : dans ce contexte, pour Kohl, l'action ferme et rapide s'impose.

Paris et Bonn divergent. La vision de l'OTAN élargie pour Berlin est celle de l'Europe centrale intégrée. Berlin tout comme l'administration américaine appuie les candidats hongrois, tchèque et polonais. A Paris, c'est une ouverture vers le Sud et l'Est qui est souhaitée, avec un soutien appuyé à la candidature de la Roumanie. Cette position repose sur un héritage de mémoires partagées, qui reviennent en boomerang en ce contexte d'attente. L'opinion roumaine est à cette date favorable à l'intégration. La Roumanie fut l'alliée de la France au cours de la Première Guerre mondiale. Plus loin encore Napoléon III a aidé à la formation de l'unité roumaine en 1859. On se plaît à rappeler la tradition de francophonie en ce pays, le voyage de De Gaulle en mai 1968, la présence d'écrivains roumains établis en France tels que Cioran et Eugen Ionesco. Le passé de la relation bilatérale, réalités et stéréotypes, est magnifié. Le présent est pragmatique : Paris investit en Roumanie, de *Bouygues* à *la Société*

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Générale sans oublier *Renault*. La France compte obtenir des retombées positives, des contrats militaro industriels du fait de son engagement de 1997. La conjoncture est bonne : depuis 1996, c'est une alliance démocratique sous la conduite du Président Emil Constantinescu, ex-recteur de l'Université de Bucarest, qui dirige le pays. Sa proche conseillère, Zoe Petre est une universitaire parfaitement francophone, très fortement attachée à la cause de l'OTAN. Elle l'a fait savoir *ubi* et *orbi* dès l'installation du nouveau gouvernement fin 1996. Bucarest est ainsi perçu comme un bon candidat de par sa puissance régionale (22 millions d'habitants), du fait de relations apaisées avec ses voisins. La réconciliation avec la Hongrie est bien récente, mais elle a le mérite d'avoir eu lieu.

Jacques Chirac décide de se rendre personnellement à Bucarest, les 21 et 22 février 1997. Il y a un risque : que la Roumanie voit sa candidature rejetée lors du sommet de l'OTAN à Madrid en juillet 1997 et ne se détache de l'allié français du fait de l'échec de Chirac à convaincre Clinton du bien-fondé de l'intégration roumaine. Ce risque fut couru ! Les Bucarestois accueillent le Président français avec enthousiasme. Son allocution du 21 février 1997, lors du dîner offert par le Président Emil Constantinescu, est émaillée de souvenirs. Chirac rappelle avec émotion les images télévisées des journées de décembre 1989, et confesse n'avoir pas oublié que les jeunes roumains s'exprimaient en français pour exprimer la joie de leur liberté retrouvée. Le lendemain, c'est avec des étudiants des filières francophones de Bucarest que Jacques Chirac s'entretient très librement. A une question posée par une jeune étudiante sur la réaction de Moscou face à l'extension de l'OTAN, le Président répond qu'il faut à tout prix imaginer une forme d'accord avec la Russie, avant le sommet de juillet...

Madeleine Albright s'explique : le plan de l'administration Clinton consiste à procéder à l'élargissement sans briser le cœur des Russes. Rien de très neuf sur ce point. Washington allait mettre en place une charte avec Moscou qui lui donnerait une voix mais non pas un droit de veto sur les questions de sécurité européenne. La secrétaire d'état américaine lance à Primakov au cours d'une

discussion houleuse : « Nous n'allons pas négocier sur la tête de nos alliés ».³² Ce que veulent les Russes - ils se battront jusqu'au sommet de Madrid sur ce point - c'est obtenir l'engagement de Washington de ne déployer aucun armement sur le sol des nouveaux membres. Clinton et Eltsine se retrouvent à Helsinki, mi-mars 1997. Une rencontre restée dans l'histoire des relations bilatérales comme « le sommet des Invalides » : Clinton arrive en chaise roulante pour cause d'une blessure au genou, Eltsine sort d'une chirurgie cardiaque. Lorsqu'au cours de la négociation, le ton monte, Clinton déclare à son interlocuteur : « Hey ! Ne me bouscule pas, j'ai un genou d'éclopé ! » Alors Boris Eltsine ouvre sa chemise pour exposer la cicatrice fraîche qui barre son torse... Le Russe prie Clinton de ne pas laisser les pays Baltes rejoindre l'Alliance. Impossible répond le Président américain, jamais le Congrès ne votera une charte portant de telles limitations. Un compromis se dessine : les ex - républiques soviétiques ne feraient pas partie du premier round. Ce soir là, à Helsinki, la délégation américaine, anxieuse, s'interroge : Boris va-t-il finir ivre au dîner ? Clinton s'engage à jouer les chaperons et à donner le bon exemple. Le 13 mai 1997, Bill Clinton et le secrétaire général de l'OTAN, Xavier Solana annoncent l'Acte fondateur OTAN-Russie. L'ensemble des alliés de l'OTAN sont ainsi engagés. La cérémonie de signature a lieu à Paris le 27 mai 1997. Un seul petit problème dû à la conversation enflammée qu'elle mène avec le ministre allemand Klaus Kinkel: Madeleine Albright porte un ensemble lavande et renverse de la vinaigrette sur sa jupe !

Une dernière étape se déroule à Sintra, le 30 mai 1997, dans ce décor romantique portugais, les grands arbres centenaires, le château, la clémence du temps, tout pousse au calme et à la sérénité. Les 16 partenaires des Etats-Unis au sein de l'OTAN continuent à plaider pour une intégration qui irait au-delà des trois pays d'Europe centrale. Albright joue serré et tente d'éviter de nommer les premiers admis... Elle avoue en vouloir à Jacques Chirac d'avoir exercé un lobbying très actif, tout en se rassurant, les Etats - Unis sauront imposer une ultime discipline. A Madrid, le 7 juillet, Chirac persiste et avec

³² *Madam Secretary, a Memoir*, op. cit.p. 254.

l'Italien Prodi, pousse à l'admission de cinq nouveaux membres. Patient, Clinton s'emploie à ne pas humilier Jacques Chirac. Les Français nous perçoivent comme brutaux et arrogants et tout est question de perception, expose-t-il à un Strobe Talbott énervé, tout en précisant tout de même qu'il finit par en avoir assez de ceux qui poussent Roumanie et Bulgarie et qu'il conserve, lui, une priorité : l'intégration des pays Baltes. Il revient à Kohl de plaider pour un consensus, cet indispensable consensus : les trois pays d'Europe centrale sont retenus, Pologne, Hongrie, République tchèque, la porte demeure ouverte pour les autres.

Les retombées du sommet, la non admission de la Roumanie notamment, ont des conséquences immédiates sur la vie politique intérieure. Il est impossible de traiter de la relation à l'OTAN sans prendre en compte le jeu des forces politiques locales. L'OTAN est devenue un objet des luttes intestines.

Remous politiques intérieurs et OTAN

Le succès de Bucarest à Madrid était loin d'être assuré. Trop d'incertitudes à la fois politiques et économiques pesaient sur le futur proche du pays. Clinton, Talbott, Albright partagent ces réserves à l'adresse de la Roumanie. Mais, la population s'est enflammée pour la cause de l'OTAN : on montait des jeux, des paris, on voulait y croire, on y croyait. Entrer dans l'OTAN signifiait le retour à une appartenance occidentale pleine et entière. Bucarest entendait se démarquer des Balkans occidentaux en guerre et, depuis 1995, sous contrôle partiel des forces de l'OTAN. Bucarest se targuait, à juste titre, d'avoir été le premier pays à signer le Partenariat pour la paix. Le geste n'avait pas été sans combats d'arrière-garde au sein de l'état-major. Ce sont de jeunes officiers, pourtant issus avant 1989 du sérail de l'Institut de Théorie militaire dirigé par l'un des frères de Nicolae Ceausescu, Ilie, qui ont poussé en ce sens : de manière opportuniste, ils comprenaient que dans une région rendue dangereuse par une Russie chaotique et des Balkans en guerre, le vide de sécurité était à haut risque, sauf à se déclarer neutres. Mais une neutralité garantie par qui ? Et que faire d'une armée pléthorique et d'armements lourds dans un pays soi-disant neutre ? Et surtout, avec la fin du Pacte, comment

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

entretenir une armée qui technologiquement, dépendait de l'URSS ? Ils ont donc eu l'oreille du ministre de la Défense Tinca. Enfin, les Roumains, sans être membres de l'OTAN, participaient depuis fin décembre 1995 à la mission de l'OTAN en Bosnie - Herzégovine, selon les accords passés à Dayton, aux Etats - Unis. Deux cents militaires, spécialement entraînés, avaient rejoint l'IFOR (*Implementation Force*). Un bataillon du génie est directement intégré à une grande unité dirigée par un général britannique. Les militaires roumains sont affectés au déminage et à la construction de ponts métalliques. En 1997, un détachement roumain de 400 hommes participe à la Force de maintien de la paix en Albanie. L'Etat roumain prend en charge tous les frais de cette opération...Il y eut des affaires de corruption, des disparitions d'armes, tenues sous silence. Les Editions Militaires à Bucarest publient, dès 1998, un bel album illustré pour consigner ces engagements. Des collections de photographies sont tirées sous forme de cartes postales. L'une d'entre elles a saisi le moment où le drapeau roumain est hissé sur la locomotive du premier train qui circule de nouveau entre la zone musulmane et la zone serbe de Bosnie : c'était une mission IFOR de novembre 1996... Les belles images collectionnées n'ont pas suffi à faire de la Roumanie un membre de l'OTAN en 1997. Aux yeux de Madeleine Albright, en intime affinité avec la culture de l'Europe centrale, la Roumanie appartient au monde exotique, illisible et turbulent des Balkans. Cet échec entame, dans un contexte de réformes hâtives déjà difficile, la crédibilité de l'alliance démocratique au pouvoir à Bucarest. Les partis d'opposition, socialistes et extrémistes nationalistes, dénoncent une trop grande focalisation sur le thème de l'OTAN qui, selon eux, viserait à masquer les difficultés socio - économiques... Les sacrifices demandés sont trop lourds. A Bucarest, comme à Prague et à Budapest, l'augmentation des budgets de la défense requise par la mise des forces armées aux normes de l'OTAN, préoccupe. A Bucarest, d'autres voix se font entendre pour exposer que la Roumanie a été disqualifiée parce qu'elle est un pays de large majorité orthodoxe : le seul membre orthodoxe de l'OTAN est la Grèce. A titre personnel, Zoe Petre me confie que Bucarest disposait pourtant de soutiens de poids : Richard Holbrooke, en charge des négociations de Dayton, était en

contact téléphonique régulier avec le Président Emil Constantinescu. Les deux hommes resteront en relation. Tout, selon la conseillère du Président, avait été suspendu à la relation franco - américaine. Chirac avait échoué. Dès le lendemain du sommet de Madrid, la visite de quelques heures de Bill Clinton à Bucarest était annoncée. Lot de consolation ? s'interroge la presse roumaine. Le ministre des Affaires étrangères Adrian Severin rétorque : « Cette visite n'est pas un lot de consolation. Si la Roumanie n'était pas en elle-même un pays fournisseur de sécurité, un pays intéressant pour les Etats - Unis, Mr. Clinton ne viendrait pas à Bucarest. » **Effectivement, Washington noue avec Bucarest un partenariat stratégique bilatéral** et renforce sa présence dans le processus de privatisation de l'industrie militaire, avec un investissement de trois milliards de dollars ... A Paris, au ministère de la Défense, la déception est grande : les Roumains se jettent dans les bras des Américains ! Le partenariat stratégique noué avec Washington est perçu comme une trahison. Il aurait fallu envisager ce scénario : **Bucarest a compris que la voix de la France n'est pas déterminante et que c'est la relation avec les Etats-Unis qui fait le poids !**

La relation des Roumains avec les Etats - Unis va bien au-delà d'un calcul opportuniste. Bucarest vit alors au rythme du rêve américain ! Ce dont Paris s'aperçoit en 1997 alors que diplomates et stratèges misaient sur une traditionnelle francophonie et francophilie de ce partenaire. L'erreur des décideurs français alors est de s'obstiner à croire qu'un roumain francophone est nécessairement francophile... A Bucarest, l'Occident, ce sont les Etats-Unis ; le protecteur, le *Big Brother* est à Washington. Les générations âgées se souviennent : ils ont attendu les Américains jusqu'en 1956, guettant ces avions de délivrance miraculeuse qui seraient tombés du ciel pour venir en aide aux partisans anticomunistes dans les maquis. Mais, les Américains ne sont pas venus. Les plus jeunes parlent anglais et se veulent citoyens d'un nouveau monde de la technique et de la consommation dont le modèle est américain. En juillet 1997, le grand reporter Robert D. Kaplan³³ est en Roumanie, il écoute

³³ Robert D. Kaplan, *The Fulcrum of Europe, Romania longs for the West, and the West needs Romania more than it knows in The Atlantic Monthly*, September 1998.

les étudiants de Cluj lui dire leur peur de la Russie, il écoute des analystes politiques à Bucarest lui exposer leur crainte que l'extension de l'OTAN à la seule Europe centrale ne finisse par tracer une frontière de civilisation entre le monde catholique et réformé d'un côté, et le monde de l'orient orthodoxe, de l'autre. Il écoute enfin le ministre de la Défense affirmer, qu'entre une Yougoslavie éclatée et une Russie incontrôlable, la Roumanie est un pôle de stabilité avec lequel il faut compter. Les militaires roumains sont très sûrs d'eux, de leur excellence. Si des lacunes persistent, c'est le fait des difficultés économiques et financières. Mais pourquoi les investisseurs de l'Ouest se sont-ils précipités vers la Hongrie aux débuts des années 1990 en oubliant Roumanie et Bulgarie ? La Roumanie n'est pas responsable de son retard. Alors, en cette ambiance et alors qu'il ne s'y attendait pas - ne venait-il pas de rejeter la candidature roumaine au sommet de Madrid ? - Bill Clinton est ovationné par une foule en liesse criant Clinton, Clinton et OTAN, OTAN. Très vite, nombre d'officiers de l'état-major de plus en plus nombreux comprennent que c'est des Américains et non pas des Français que dépend leur avenir personnel : missions à l'étranger, contacts avec les représentants des industries militaires des Etats-Unis. Ils vont s'appliquer à faire passer des commandes de technologies et de nouveaux matériels aux grandes entreprises américaines. Washington signe avec Bucarest un partenariat de coopération bilatérale, hors des cadres de l'OTAN. Ces mêmes officiers vont apprendre à connaître les arcanes des lieux de décision à Washington, à se débrouiller entre l'ambassade des Etats - Unis à Bucarest, le département d'Etat et le Pentagone qui n'opèrent pas comme un monolithe. L'un d'entre eux me confie, sous le couvert de l'anonymat, avoir découvert avec surprise qu'en 1997, le nouvel ambassadeur des Etats - Unis à Bucarest ne soutient pas la vente de Cobras américains, hélicoptères d'attaque performants. En juillet 97, le Premier ministre Victor Ciorbea déclare espérer une aide substantielle des Etats-Unis pour la rénovation de l'industrie aéronautique. La presse s'alerte : « Aurons-nous des Cobras ? » Il faudra des mois pour cette négociation aboutisse : le 2 juillet 1998, le gouvernement roumain décide l'achat à la société *Bell Helicopter Textron* de 96 hélicoptères Cobra. L'argumentaire est logique : le réarmement

roumain doit s'inscrire dans la perspective de l'intégration OTAN. Mais cette logique de dépenses se trouve en dysfonctionnement avec l'état des finances du pays qui préoccupe au même moment le représentant du FMI à Bucarest.

Paradoxalement, ce sont les nouveaux appelés, Hongrois et Tchèques qui manifestent une ferveur « otaniène » plus modérée ! Seuls les Polonais, un peu moins enthousiastes toutefois que les Roumains, demeurent fortement attachés à l'intégration dans l'Alliance. L'année 1994 avec les adhésions au Partenariat pour la paix marque le point de départ de l'attention des opinions publiques qui, sans savoir grand-chose de l'Alliance, se prennent à s'y intéresser. L'approche est assez pragmatique. L'OTAN est perçue de même que l'UE comme un outil d'intégration. L'OTAN, estime-t-on, apportant sécurité et stabilité devrait amener des investissements étrangers et donc, plus de prospérité. Quel que soit le candidat, et quelle qu'ait été la place traditionnelle de l'armée dans la société, des réserves et des craintes analogues se font jour : quel sera l'effet de l'intégration sur la souveraineté nationale ? Quel sera le coût des restructurations nécessaires de l'outil militaire ? L'intégration ne risque-t-elle pas d'entraîner le nouvel allié dans des aventures militaires qui sont profondément refusées ? La Hongrie qui a une forte culture militaire, la République tchèque qui ne partage pas cet héritage, se retrouvent sur la même ligne pacifiste. La guerre de Yougoslavie, l'intervention de l'OTAN en 1995, puis en 1999 ont renforcé le désir de paix sans véritablement faire reculer les opinions majoritairement favorables à l'OTAN : elles passent en Hongrie de 65% à 61% entre janvier et mai 1999. Mais cette aspiration à la paix, portée par un besoin de sécurité ne relève pas d'une idéologie antimilitariste : ainsi, en Hongrie, en janvier 1990, 20 % des Hongrois considéraient qu'il fallait accorder plus de moyens à l'armée, or, le chiffre atteint 65% en avril 1996. Seuls les partis extrémistes à droite comme à gauche, en Pologne notamment, manifestent leur opposition, au nom de la sauvegarde de l'identité et de la souveraineté nationale. La droite nationaliste polonaise se méfie de l'Ouest, entend préserver les racines slaves de la nation. Du côté de certains groupes sociaux, chez les paysans, le scepticisme domine, concernant de manière conjointe l'adhésion à l'UE et l'intégration dans l'OTAN. La culture militaire, les

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

modèles, les références, sont pauvres au sein de certaines armées de l'ex - Pacte de Varsovie. Le cas de la République tchèque témoigne de ces aspects négatifs : le prestige des militaires est très faible... Les informations qui circulent dans les médias concernant l'état des forces armées à la fin des années 1990, s'avèrent affligeantes : vols d'armes, montée de la drogue, corruption, affaires de bizutage, suicides, morts accidentelles, retards sur les programmes... La situation matérielle des militaires de carrière est dégradée ; 19% ne disposent pas d'un logement individuel. Les militaires ont une vue sombre de leur avenir. Cet état des lieux, ce pessimisme expliquent sans doute l'inertie de l'opinion face à la perspective d'intégration dans l'OTAN : ce n'est qu'à partir d'avril 1997, que les opinions favorables dépassent à Prague les 50% pour se situer à 53%. L'entrée de la République tchèque dans l'OTAN a été signée le 12 mars 1999, alors que 56% des sondés y étaient favorables, rappelle l'historien Antoine Marès.³⁴ En Hongrie, lors du referendum du 16 novembre 1997, le « oui » l'emporte à 85, 33%. Mais, le taux de participation n'a pas atteint les 50%, seuls 49, 24% des électeurs ont estimé utile de s'exprimer ! Le soutien est plus marqué chez les hommes, les jeunes, les cadres salariés, les habitants de la capitale.

D'autres futurs partenaires et membres de l'OTAN traînent les pieds, se demandant ce qu'ils ont à faire en cette galère : c'est le cas des Slovènes qui, soucieux de développement économique et de paix, après s'être voulu séparés de la Yougoslavie et indépendants depuis 1991, auraient bien opté pour un statut tranquille de neutralité. La Slovénie s'est félicitée, lors des guerres des Balkans, de n'être pas membre de l'OTAN et de ne pas être embarquée dans la confrontation entre les Serbes et l'Alliance. De plus, petit pays avec des effectifs militaires qui se chiffrent à 4 000 professionnels environ, la Slovénie comprend bien que sa voix au chapitre OTAN comptera peu. Ces réticences expliquent le très faible taux de participation des Slovènes lors du referendum organisé sur le choix ou le refus de l'intégration. L'intégration,

³⁴ Antoine Marès, in *L'armée et la nation, place, rôle et image de l'institution militaire dans les sociétés de l'Europe Médiane*, Paris, l'Harmattan 2001, p. 95.

décidée lors du sommet de l'OTAN à Prague en novembre 2002, est vécue comme un fait accompli, comme une sorte d'accompagnement de l'adhésion à l'Union européenne. L'opinion s'est persuadée qu'il n'y avait pas d'alternative, que l'élargissement en quelque sorte, allait de soi. Ici, le lyrisme fait défaut.

Etrange situation, l'OTAN en tant que garant de sécurité et de prospérité est voulue passionnément en Roumanie qui voit en cette adhésion l'assurance d'un statut honorifique, souhaitée fortement en Pologne, acceptée en Hongrie et en République Tchèque, mais l'intervention armée de l'OTAN est récusée. En 1999, moins de 50% de la population tchèque se dit satisfaite de voir le pays membre de l'OTAN ! Ces réactions, ces évolutions interrogent sur la relation entre civils et militaires, sur le fossé entre les élites politiques dirigeantes et leurs peuples. Enfin, force est d'admettre que la gestion des guerres yougoslaves par l'OTAN a bouleversé et tourmenté l'Europe centrale et du Sud - Est.

Chapitre 5. L'OTAN, la France et le fardeau des Balkans

« La France n'est donc pas encore sortie des contradictions qui ont grevé sa politique yougoslave. En raison de ces contradictions et du poids de ses initiatives, elle a une part certaine de responsabilité dans l'échec de l'Europe. Car cet échec n'est pas dû à l'absence de moyens : ce qui a été fait en 1995, pouvait l'être avant, notamment en 1993. L'échec tient au mélange d'ignorance et de calculs semi-habiles qui, au plus haut niveau, a prévalu sur les principes éthiques et juridiques qu'on prétendait défendre. Or, cette politique n'a même pas eu le mérite d'être une bonne *Realpolitik*. Car on voulait affirmer l'existence de l'Europe, on a eu la réaffirmation spectaculaire du leadership américain. »

Patrice Canivez, in « *Dernière Guerre Balkanique* » sous la direction du Général d'armée Jean Cot, L' Harmattan 1996, p.206.

La Yougoslavie brisée

Facilité de plume que de revenir à juin 1914 à Sarajevo ? On se souvient de l'assassinat de l'héritier du trône des Habsbourg, à l'origine de la Première Guerre mondiale qui ouvre **le long siècle de la barbarie moderne**. André Malraux l'a dit mieux que tout autre quand il évoque l'emploi de l'arme chimique, « avec les premiers gaz de combat, Satan reparaît sur le monde »... dans le récit magistral qu'est « Lazare ».

Les tensions montent visiblement entre les communautés serbes, croates et slovènes, entre les républiques qui composent la Fédération de Yougoslavie depuis la mort de Tito en 1980. Cette Fédération, ce sont huit nations, huit économies, huit partis communistes pour 6 Républiques et deux provinces

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

autonomes, gérés par la constitution de 1974 qui amorce un début de décentralisation. Sarajevo pourtant, c'était, semble-t-il, avant 1992, la capitale animée et plurielle d'une société bigarrée. L'Empire ottoman aurait cultivé une politique de mépris tolérant et la Yougoslavie post 1945 devait faire figure de modèle pluri national. Faux, écrit un journaliste français Daniel Vernet, faux démontre un journaliste d'origine yougoslave Kosta Christitch dans une étude publiée en 1996, au titre choc : « Les Faux Frères, Mirages et réalités yougoslaves » : « L'habileté de Tito ne tenait pas, comme le croit l'Occident, au règlement de la question nationale, mais à sa capacité de dissimuler celle-ci dans un monde d'apparences qui a fini par recouvrir le pays entier, devenu, par là, moins une Yougoslavie illusoire qu'une Titoslavie quasi - réelle. Une illusion que l'Ouest a admise et honorée jusqu'au bout et qui va se décomposer devant ses yeux ». ³⁵ Le feu couve en ex-Yougoslavie où pèsent les mémoires en boomerang de la Seconde Guerre mondiale, mémoires qui renvoient chacune des communautés à son camp, celui des fascismes italien et allemand, celui de la résistance révolutionnaire, celui de la résistance royaliste.

Au Kosovo, province autonome, la dégradation des relations entre Serbes et Kosovars albanais est flagrante dès 1981 : les Serbes minoritaires ne représentent plus que 13,2% de la population face à une jeunesse kosovare albanaise qui manifeste à l'université de Pristina pour dénoncer le chômage. **Chacune des deux communautés revendique le Kosovo comme le berceau historique de sa nation.** Les émeutes de 1981 sont suivies d'arrestations massives mais déjà, les Serbes évoquent un génocide perpétré par les Albanais. Le mot de génocide commence à circuler. L'obsession des sévices est omniprésente, meurtres, viols. Nombre d'Albanais, en insécurité, émigrent. Nombre de Serbes, eux aussi en insécurité, fuient la province. C'est dans ce contexte, que Slobodan Milosevic, devenu Président de la Ligue des communistes de Serbie, le 8 mai 1986, joue comme Nicolae Ceausescu en Roumanie, comme Jivkov contre la minorité turque en Bulgarie, la carte du national communiste unitaire : rameuter les historiens de l'Académie, clients du pouvoir, utiliser un

³⁵ Kosta Christitch, *Les Faux frères, Mirages et réalités yougoslaves*, Paris, Flammarion, 1996, p. 49.

texte - le Memorandum de 1986 émanant de cette Académie des sciences - trouver les mots d'ordre qui rallient autour de l'unité communiste grand serbe et excluent les autres, organiser de grands meetings de ferveur autour de ce pouvoir et de ces thèmes, réprimer et épurer.³⁶

Le voyageur-reporter anglais Misha Glenny, présent sur le terrain durant l'été 1990, témoigne de la réaction de ses contacts croates face à cette politique de Milosevic : « Une saloperie d'idéologie qui unit deux démons, la Grande Serbie et le bolchevisme ». Milosevic recentre autour de Belgrade, installe ses fidèles au Monténégro, supervise la police à Pristina et le 28 septembre 1990, supprime le statut d'autonomie du Kosovo, accordé en 1974, pour mettre la province au pas. L'économie se désagrège. Les six républiques, divisées, concurrentes, se trouvent dans l'incapacité de voter le budget commun en 1990 : la Slovénie, plus développée, déclare ne plus participer au financement des régions les plus pauvres et signale avant même l'indépendance sa volonté de sécession. L'étape suivante était prévisible : le 23 janvier 1990, lors du Congrès de la Ligue des communistes yougoslaves, les communistes slovènes décident le boycott. Ce blocage entraîne la disparition de la Ligue Communiste Yougoslave, frappe le Parlement composé en grande majorité de députés communistes. La voie est ouverte, en avril et en mai, pour des élections libres à l'échelle des républiques. Liberté retrouvée des républiques ne signifie pas accès d'opposants démocrates au pouvoir : la plupart des nouveaux représentants, légitimés par le vote, sont des nationalistes avérés. D'où, de quel passé sortiraient des libéraux démocrates ? **En pleine crise socio-économique, les mémoires nationales reviennent telles des recours, des repères incontournables.**

La perspective de l'accès à l'indépendance de la Croatie déroute et sème la panique chez les Serbes minoritaires de cette république : les mémoires de la Seconde Guerre mondiale avec les atrocités commises par les Oustachis et les rumeurs qui circulent nourrissent leur soulèvement. Pas question de devenir

³⁶ Voir Paul Garde, *Vie et Mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard 1992 et Misha Glenny, *The Fall of Yugoslavia*, Penguin Books, 1992.

des sujets croates, alors que Zagreb met en place une politique de purges au niveau de l'administration en renvoyant les fonctionnaires serbes. La même pratique sévit au sein des forces de police dont sont exclus les Serbes, pour la plupart, ruraux. Bientôt, humiliation insupportable pour les Serbes, les caractères cyrilliques du serbo - croate sont interdits, l'alphabet latin imposé. Toutes ces mesures, ressenties comme autant de provocations, poussent les Serbes de la région de Krajina et de Slavonie en Croatie dans les bras de Milosevic et de l'armée fédérale qui lui est fidèle. Le 25 juillet 1990, l'Assemblée nationale croate proclame la souveraineté de la Croatie, la Krajina réagit et se déclare autonome... Les affrontements entre Serbes et Croates se multiplient et gagnent en intensité au moment même où la Croatie, par referendum, choisit l'indépendance. Les 25 et 26 juin 1991, Slovènes et Croates proclament leur indépendance. La rupture entre Belgrade, Zagreb et Ljubljana est consommée. Présent à Ljubljana le 26 juin, Paul Garde raconte : « J'ai vu la ville en liesse. Toute la population participait à l'évènement. On sentait un air de fête dans les rues, où l'on vendait des insignes, des T-shirts, des chapeaux avec l'inscription « *Samostojn Slovenija* » (Slovénie indépendante), des étalages de livres sur la Slovénie et sur son histoire. On vendait même des fac-similés de la future monnaie slovène, qui devait s'appeler la lipa (en fait, la monnaie qui sera introduite un peu plus tard s'appellera le tolar). Le drapeau national slovène flottait partout. On n'avait pas lésiné sur les symboles. »³⁷ Le soir du 26 juin, hymne, drapeau, le Président Milan Kucan prend la parole, feux d'artifice, chants populaires, tandis que volant à basse altitude, passent dans le ciel des avions de l'armée yougoslave.

Interrogation sur le statut et la protection des minorités nationales, principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, guerre entre communautés, l'Europe toute à son affaire d'unité à faire progresser, toute à ses tourments face à l'éclatement en cours de l'URSS, se retrouve confrontée aux vieux débats, aux vieux démons et à l'urgence du « Que faire ? ». L'armée fédérale yougoslave intervient en Slovénie en ces derniers jours de juin 1991. L'armée

³⁷ Paul Garde, *Vie et Mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard 1992, p. 309.

fédérale va appuyer les forces paramilitaires serbes en Krajina et en Slavonie. A Ljubljana, on chante des chants populaires traditionnels... Mais le lendemain, la liesse retombe : accrochages aux frontières des milices slovènes avec l'armée fédérale qui se concentre sur les postes frontières avec l'Italie, la Hongrie, l'Autriche et sur les aéroports...

Une petite guerre mal conduite par Belgrade, une résistance forte du côté slovène : **19 jours de confrontation, et près de 100 morts pour déboucher sur une médiation européenne.** Une mission européenne dont le mandat sera étendu à toute l'ex - Yougoslavie le 1 septembre 1991. En ex - Yougoslavie, va s'égrener bientôt la comptabilité des pertes, avec un langage qui dérange. Tout énoncé de pertes, en effet, renvoie aux fantômes des guerres passées, celles de 1912 et 1913, celle de 1914, puis à la Seconde Guerre mondiale. Il semble que les disparitions contemporaines insérées dans la mémoire des deuils passés mal digérés, ne pèsent pas assez lourd, engluées qu'elles sont dans le fil rouge de l'Histoire. Les tragédies se répètent. La vision des Balkans par les Européens est brouillée par l'acceptation de la fatalité. Du côté des Américains, étonnement et mépris se conjuguent pour qualifier ces micros pays.

La paix impossible, Français et Européens sans moyens

Que les Allemands scandent, « nous sommes LE peuple » et l'on s'émeut de la liberté retrouvée, au rythme des scansionnements citoyennes de 1989. Que les Allemands libérés chantent, nous sommes UN peuple, et l'on s'émeut du fait que le mur soit tombé. Mais, quel est le fondement de ce peuple UN : l'histoire, l'ethnie ou le contrat citoyen ? Qu'allait-on faire, de Bruxelles, pour apaiser et stabiliser ces micros espaces plongés dans l'extrême violence de la guerre : guerre au sol, nettoyage ethnique, terreur à l'égard des populations, viols comme outil de guerre, exécutions sommaires, camps et déplacements de population ? Etrangement, cette guerre barbare comme toute guerre contemporaine est pensée en termes d'exactions etc... et ne conduit pas, si ce n'est chez quelques acteurs militaires, à une réaction stratégique. Les

premières agressions militaires serbes contre les Slovènes puis contre les Croates, début juillet 1991, ne sont pas contenues.

Le général Jean Cot, commandant la FORPRONU pour l'ONU de juillet 1993 à mars 1994, déplore cette attitude : « Avec beaucoup d'autres, j'ai la conviction que l'on pouvait arrêter les Serbes en octobre 1991 avec trois bateaux, trois douzaines d'avions et trois milliers d'hommes engagés à Dubrovnik et à Vukovar pour marquer sans équivoque la détermination de la communauté européenne ». ³⁸ A l'opposé, j'ai entendu en voix *off* au ministère de la Défense à Paris, rêver de soutenir Belgrade pour réintégrer Croates et Slovènes dans la Fédération.

Tous les outils, ONU avec les Casques bleus de la Forpronu, une quarantaine de contingents, bientôt près de 40 000 hommes en tant que forces d'interposition,³⁹ UE avec des médiations répétées pour des cessez le feu qui se succèdent sans efficacité, sont utilisés, sans effet, face à l'engrenage de la guerre. L'ONU aura même créée en juin 1993 des zones de sécurité, dont le résultat sera de confirmer et d'entériner les fractures ethniques. Tous les moyens de présence, sans action directe, sont donc là. Si l'action est absente, c'est que la volonté politique fait défaut. Plus exactement, nulle décision d'arrêt des opérations serbes n'est prise, parce que sur la lecture des causes et sur le traitement du conflit, les positions des Européens divergent. Une large partie des opérations seront confiées aux humanitaires qui font de leur mieux pour alerter les opinions et panser les plaies. Les moyens militaires ont-ils manqué face à une armée fédérale qui dispose de matériels soviétiques ? La réponse est non. **C'est bien l'absence d'une vision politique commune entre Européens, entre Européens et Américains, entre Américains et Russes ensuite, qui conduit à laisser filer des semaines et des mois de tueries.**

³⁸ Jean Cot in *Dernière Guerre Balkanique ?* Paris, L'Harmattan, Fondation pour les Etudes de Défense, Paris 1996 p.121.

³⁹ Résolution 743 du Conseil de Sécurité sur l'envoi de 14 000 casques bleus en Croatie, 21 février 1992.

La première division est celle qui oppose Paris à Berlin. François Mitterrand tient en 1991 au maintien de l'unité yougoslave comme il veut croire encore à la survie de l'URSS. Beaucoup d'encre a coulé, depuis ces moments de sécession croate et slovène, pour tantôt accuser tantôt justifier la politique Présidentielle. Mitterrand ne veut pas d'une Europe éclatée, d'une Europe des tribus, selon ses propres termes. Il entend éviter la « reformation » d'une Europe Centrale germanique que rejoindraient Slovènes et Croates. A juste titre, expose Hans Stark de l'IFRI : « Le poids de l'Histoire et son détournement à des fins de propagande ont rendu la tâche des Européens sans doute très difficile. Au moment où la Yougoslavie s'enfonçait dans la guerre, l'Europe était encore à la recherche d'un nouvel équilibre interne, rendu nécessaire par l'unification de l'Allemagne. Or, les responsables yougoslaves n'ont pas hésité à jouer les Européens les uns contre les autres et à profiter, au moins au début, de leurs divisions internes. En effet les Croates ont fait appel à la solidarité mittel - européenne, s'appuyant sur leurs voisins hongrois, italiens et allemands et sur certains milieux du Vatican, tandis que les Serbes, ont brandi la menace du IV ème Reich à la conquête des Balkans pour rappeler aux Français, aux Britanniques et aux Grecs l'utilité de leur entente de jadis. »⁴⁰ Au bout du compte, Milosevic a été quasiment protégé par cet attentisme. Mathieu Braunstein, d'une plume pleine de colère, écrit pour qualifier la position de François Mitterrand à l'égard de la Bosnie, « Mitterrand, de par sa culture politique, croit en l'Etat, pas en la nation. Il n'est pas le héraut de l'opposition qui manifeste contre Milosevic. Il aime l'idée de la Serbie mais pas suffisamment les Serbes pour envisager de mettre au ban le régime de Milosevic ». ⁴¹

Avec la découverte macabre début août 1992 des camps de détention serbes en Bosnie - Herzégovine, un début de mobilisation se dessine : les résolutions de l'ONU du mois d'août 1992 autorisent l'usage de la force pour défendre les

⁴⁰ Hans Stark, in *Dernière guerre balkanique* sous la direction du Général d'armée Jean Cot, op.cit, p.19.

⁴¹ Mathieu Braunstein, *François Mitterrand à Sarajevo, 28 juin 1992, Le rendez- vous manqué*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 18.

convois humanitaires et exigent l'accès aux camps. A Paris, la position demeure inchangée : diplomatie et action humanitaire. François Mitterrand affirme sa confiance en l'ONU, la France s'engage donc largement dans la FORPRONU. Tout recours à la force via l'OTAN risquerait d'isoler les Serbes ! Toute intervention aérienne de l'OTAN porterait atteinte à la sécurité des Casques bleus de l'ONU au sol. Le 21 janvier 1993, François Mitterrand confirme résister à la poussée générale pour l'emploi de la force et accepter seulement que des démonstrations soient faites sur des points circonscrits pour que l'aide humanitaire parvienne à ceux à qui elle est destinée. Lors de l'allocution du 5 janvier 1993 devant les corps constitués de l'Etat, le Président précise : « Lorsque je vois toutes ces campagnes bellicistes, j'ai plutôt tendance à trouver que c'est trop facile. Je ne disposerai pas des forces armées françaises et du sang des Français sans agir au nom de la seule institution à laquelle j'en reconnaisse l'autorité, je veux dire les Nations-Unies, et avec les pays qui se reconnaissent pour charge de défendre le droit ».

Le débat bat son plein en France, le déploiement de la FORPRONU n'a pas stoppé la guerre en Bosnie, Sarajevo est assiégée, Jacques Chirac, dans l'opposition, déclare qu'il faut dire à Milosevic que nous interviendrons par voie aérienne pour détruire les centres vitaux de l'armée serbe. Durant des mois encore, en dépit de la mise en place du gouvernement de coalition en mars 1993 et de la présence d'un nouveau ministre, Alain Juppé aux Affaires étrangères, Paris conserve cette ligne de conduite, tout en réclamant - sans effet concret véritable - que les zones sécurisées soient « sanctuarisées ».

Plusieurs facteurs font évoluer cette situation d'échec, en 1994. Les positions de Washington se précisent, le travail diplomatique de Bill Clinton visant à unir les Croates et les Musulmans de Bosnie, s'avère efficace, le scandale d'un tir d'obus de mortier des hauteurs de Sarajevo qui s'abat sur le marché de la ville, faisant 68 morts et plus de 200 blessés, le 5 février 1994, soulève l'indignation des opinions publiques. Le seuil médiatique est franchi. **Les tiraillements du dialogue entre Paris et Washington, les Européens et Washington doivent cesser, et vite.**

En effet, durant des mois, aux débuts de la présidence de Bill Clinton, chaque partie a reproché à l'autre, son inertie. Le ton est amer à Paris à l'adresse des Etats - Unis : Washington demande la levée de l'embargo sur les armes décidé par les Européens le 5 juillet 1991, et cherche à renflouer les forces bosniaques non - serbes. Paris soupçonne l'administration Clinton de vouloir se débarrasser de ce conflit en utilisant les locaux sur le terrain. La puissante Amérique épargne ses *boys*. Pas de soldats américains sur le terrain mais 5 000 Français. Washington considère que la France, en se refusant à accepter la levée de l'embargo sur les armes, n'a pour seul objectif que de protéger ses soldats au sol contre d'éventuelles représailles serbes. Mais, tout le monde sait que l'embargo est en réalité contourné. A Bucarest, convoqué à l'ambassade de France pour rendre des comptes sur la réelle surveillance de l'embargo sur les armes et le carburant, le ministre de la Défense lève les bras au ciel et se plaint de n'avoir pas les moyens de surveiller les trafics. De l'autre côté, des sociétés privées américaines arment les bosno - croates et les musulmans. Les Russes aident discrètement les Serbes, mais les données chiffrées précises manquent quant à ces fournitures d'armes. Bill Clinton est clair : « Je ne voulais pas diviser l'alliance de l'OTAN en bombardant unilatéralement les positions militaires serbes, d'autant que la mission des Nations-Unies était composée de troupes européennes et non américaines. Et je refusais de faire participer des soldats américains à une mission de l'ONU que je jugeais voué à l'échec ». ⁴² **Avec cette formulation très directe - l'ONU vouée à l'échec - Washington est aux antipodes de la position française accrochée au traitement onusien de la situation.** En aparté, le secrétaire d'état américain Warren Christopher laisse entendre à Clinton que les Européens se sont mis dans le pétrin du fait de leur désunion en 1991. L'Américain a une vision très sombre de l'Europe qu'il se représente comme une Europe des charniers de toutes les guerres, avec ses grands cimetières aux frontières des Etats - nations. Bill Clinton note de plus : « Certains dirigeants européens ne tenaient pas à voir un état musulman au cœur des Balkans, craignant que cela ne

⁴² Bill Clinton, *Ma vie*, Paris, Editions Odile Jacob 2004, p. 541.

devienne une base d'exportation de l'extrémisme, une conséquence que leur négligence favorisa plutôt qu'elle ne l'empêcha. »⁴³ Richard Holbrooke, de son côté, diplomate chargé du dossier Balkans par Bill Clinton, condamne la décision des Nations-Unies qui a confié le problème à l'Europe et non à l'OTAN...

A Bruxelles, à Paris surtout le malaise est profond quand il s'agit de la relation avec Washington : l'on est enclin à croire que Bill Clinton serait seulement préoccupé par la mise en œuvre du Partenariat pour la Paix et par son dialogue avec Moscou. Il est vrai que ce dialogue importe, en priorité, à Bill Clinton. Nulle décision prise, concernant le traitement des Serbes et des Bosno-Serbes, ne doit amener à une rupture avec Moscou. Bill Clinton ne renoncera pas à une entente avec la grande puissance nucléaire russe pour quelques millions de Balkaniques enfoncés dans une guerre civile sur le sol européen.

Paris et l'entrée en action de l'OTAN ...

Alors ? Alors les partenaires européens et Washington s'empêchent autour d'un nouveau plan de paix, élaboré en janvier 1993 par un négociateur européen Lord Owen et un négociateur onusien, Cyrus Vance. Le plan prévoit un découpage ethnique de la Bosnie en dix provinces, en fonction des implantations démographiques et des lignes de front. Le fondement de la réflexion repose sur une logique ethnique et territoriale. Qui, à cette date, oserait s'aventurer vers un projet d'Etat central ou d'un Etat fédéré fondé sur une identité citoyenne ? Et de quelle citoyenneté pourrait-il être question ? Le travail de Lord Owen et de Cyrus Vance s'avère inutile ! Les Bosniaques refusent les cartes proposées dès le début de la négociation. Washington n'approuve pas le plan. On se croirait de nouveau revenus aux travaux du congrès de la paix de 1919, quand politiques, experts et lobbyistes se battaient à coup de cartes et argumentaient pour trancher entre droit historique, pertinences économiques et justice faite aux vainqueurs contre les vaincus ! Ces tergiversations trouvent leur point final au lendemain de l'attaque du marché

⁴³ Bill Clinton, *Ma vie*, op.cit, ibidem

de Sarajevo. Aux Affaires étrangères à Paris, Alain Juppé monte en ligne. Il demande que soit engagée une action permettant la levée immédiate du siège de Sarajevo, y compris par le recours à la force aérienne. Le secrétaire général de l'ONU ne s'oppose pas à des frappes aériennes et demande à l'OTAN de prendre les dispositions qui s'imposent. L'ultimatum est lancé aux Serbes, le 17 février 1994, par le Conseil de l'Atlantique nord où, fait nouveau, Français et Américains construisent un projet commun ; il ne fait pas l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité afin d'éviter l'opposition de la Russie. L'OTAN s'émancipe. Les Occidentaux se tournent vers les Russes pour exercer une pression sur Milosevic : un succès diplomatique pour Moscou ! L'affaire est bien menée alors que se poursuit parallèlement le dialogue entre Clinton et Eltsine sur la question de l'extension de l'OTAN ! Des Casques bleus russes se déploient aux alentours de Sarajevo.

Victoire de l'OTAN ? Demi - victoire seulement, le siège de Sarajevo n'est toujours pas levé. Mandaté par Clinton, Richard Holbrooke, dans ses mémoires, titre « Du Déclin au Désastre » pour évoquer les mois de septembre à août 1995. La visite qu'il rend en janvier 1995 à Sarajevo et à Zagreb confirme ses pires appréhensions : le chaos règne. La Fédération, nouée à Washington entre Croates et Musulmans, ne fonctionne que sur le papier, les frictions sont, en fait, énormes entre les deux partis. A ce moment là, Sarajevo n'est pas sous attaque : l'ex - Président Jimmy Carter a réussi à négocier un cessez-le-feu de quatre mois, une trêve d'hiver. Mais Holbrooke se fait dire, que si la trêve a été acceptée, c'est simplement parce que les combats d'hiver sont trop difficiles. Cette trêve ne marque nullement une étape vers la paix. Le Président bosniaque reçoit Holbrooke. « Cette ville que je connaissais et aimais, confie son premier ministre au diplomate américain, se meurt parce que l'Ouest n'a pas stoppé la guerre ». A Zagreb, les Croates sous la présidence de Franjo Tudjman, sont prêts à en découdre pour reprendre la Krajina. Holbrooke s'emploie à les dissuader. Pour un temps.

L'atmosphère se délite au printemps. Les Canadiens et les Anglais annoncent qu'ils songent à retirer leurs troupes de Bosnie. Pour Jacques Chirac, le retrait

britannique est impensable et serait catastrophique. Que pourraient faire les Français placés en cette situation ? Il faut absolument convaincre Washington de s'impliquer, ce qui imposerait indirectement à Londres de ne pas abandonner le terrain. Holbrooke salue la détermination du Président français, Chirac nous presse, avoue-t-il, mais il nous place face à la réalité. Le conseiller de Clinton s'étonne de la distance qui sépare les visions respectives des deux Présidents français, Mitterrand et Chirac, lui succédant. Une question de génération peut-être... Mitterrand en serait resté à des visions portées par les souvenirs de la Seconde Guerre mondiale, avec une représentation globale et réductrice des Croates comme Oustachis et des Serbes comme résistants antifascistes.

Petit à petit, la gestion de la guerre yougoslave évolue, les puissances négociant entre elles, alors que se montre moins décisive la présence de l'ONU. Américains, Russes, Français, Anglais et Allemands ont monté le Groupe de contact, fin avril 1994. Un nouveau choc se produit, le 26 mai 1995, qui accélère une prise de décision de Washington et de l'OTAN, tandis que Chirac se démène : le « **bulldozer** » **Chirac** comme le surnomme Richard Holbrooke qui témoigne, une fois encore, de son estime pour l'énergie et la détermination du Président français. De l'audace ! Une audace qui bouscule Bill Clinton, coincé par un Congrès peu convaincu du bien fondé d'une intervention militaire. Quelle forme pourrait-elle prendre ? Des hommes, des Américains au sol ? Il n'en est pas question : l'opinion publique n'accepterait pas de pertes. Des frappes aériennes ? Il faut compter avec la sécurité des Casques bleus européens au sol. Retirer les Casques bleus et les protéger avant de frapper ? Et pourtant, tous, Clinton et Chirac en particulier ont parfaitement conscience de l'urgence d'une stratégie de sortie de guerre. Abandonner les Balkans à leurs massacres internes perpétrés par les milices respectives ? L'ombre de Munich et la honte d'un abandon pèsent et interdisent une telle abdication face à des règlements de compte à coup de liquidations inter-ethniques. A Washington, dans l'entourage de Bill Clinton, le consensus manque tant sur la méthode que sur le calendrier. Le Président, tenté par l'action, s'irrite.

Les Serbes de Bosnie vont trop loin, ce 26 mai 1995 : ils prennent en otage 350 Casques bleus, voués à servir de boucliers humains. Nombre de ces soldats, une centaine de Français parmi eux, les mains ligotés, des casques bleus au service de la paix, garderont un souvenir traumatisant de ces moments de honte. De plus, le vocabulaire, ces prisonniers qualifiés de *human shields* (boucliers humains) renvoie sur le champ au langage de Saddam Hussein, en 1990. Rester les bras croisés et laisser bafouer l'ONU n'est plus possible. Le moment s'avère difficile - terrible contretemps - pour Richard Holbrooke qui, le 26 mai, fête à Budapest son mariage avec une journaliste américaine Kati Marton... Sur le terrain, le 4 juin, des pourparlers s'engagent entre le serbe bosniaque, le général Ratko Mladic, et le général français Bernard Janvier, pour l'ONU : les otages sont peu à peu relâchés. Holbrooke fronce les sourcils : Janvier a-t-il passé en voix off un accord avec Mladic ? Aurait-il promis de ne pas recourir à des frappes de l'OTAN en échange de la libération des otages ?

La situation se complique, l'on en arrive à se demander si bientôt la mission de l'OTAN ne va pas se réduire à accompagner le retrait des forces de l'ONU. Et après... Bill Clinton n'a toujours pas pris de décision, lorsqu'il reçoit Jacques Chirac, le 14 juin 1995, à la Maison Blanche, un Chirac qui plaide pour l'action. En vain, au soir d'une journée d'été chaotique, après un échange de vues de plus d'une heure entre les deux hommes, une rencontre de Chirac avec plusieurs sénateurs républicains, la soirée se traîne, chaude et belle à la Maison Blanche, en présence de Madeleine Albright. **Bill** danse avec Hilary sur une musique de jazz avant de se retirer en **déclarant : « C'est moi qui décide de l'envoi de troupes, le moment venu »**.

Mladic poursuit ses avancées dans les enclaves de Bosnie, au centre puis à l'ouest. Les combats s'étendent, violents, dans les villes de Srebrenica, Zepa et Gorazde peuplées de réfugiés musulmans, des villes déclarées zones de sécurité de l'ONU. Le 10 juillet 1995, Srebrenica est investie, les nouvelles tombent. Des milliers d'hommes et jeunes gens ont été rassemblés sur un stade et liquidés en masse. Le fils cadet de Holbrooke, Anthony, engagé dans

une Association pour les réfugiés se trouve sur place ; il alerte son père. De son côté, Jacques Chirac appelle Bill Clinton, le 13 juillet. Cet appel n'est pas mentionné dans ses mémoires par le Président des Etats-Unis. Holbrooke, en revanche, souligne la force de cette demande et retranscrit les paroles du français: « La France est seule. On ne peut pas imaginer que les forces de l'ONU vont rester là simplement à observer, et se trouver de fait, complices de ces opérations. »⁴⁴

Thierry Tardy, auteur d'une étude très informée sur la gestion française des guerres yougoslaves entre 1991 et 1995, prend position, questionnant : « Il faut ici distinguer d'une part la chute de l'enclave - condamnable parce qu'elle était en théorie sous la protection de l'ONU, mais qui n'est finalement que l'un des épisodes de la guerre en Bosnie- Herzégovine, et d'autre part la politique de « purification ethnique » qui a suivi. Car, si la chute de Srebrenica est un évènement important en tant qu'elle marque l'échec de l'ONU dans la mise en œuvre d'un volet central de son mandat, ce sont surtout les massacres de milliers de civils qui transforment le fait de guerre en crime de guerre ; la question est alors de savoir si la chute de l'enclave devait, inéluctablement, entraîner les massacres ».⁴⁵ Tardy accuse : « Il s'agit bien d'une responsabilité collégiale de l'ensemble des Etats, qui ont une nouvelle fois refusé tout passage à une logique de force pour faire appliquer les résolutions du Conseil de sécurité. »⁴⁶

Les conséquences immédiates des massacres de Srebrenica se lisent à plusieurs niveaux. L'ONU est mise en cause, bien sûr. Mais l'OTAN aussi, pour ne pas intervenir. Strobe Talbott perçoit chez les candidats d'Europe centrale à l'intégration dans l'OTAN, une certaine inquiétude quant à la réalité de la protection qu'offre l'Alliance et perçoit chez ses interlocuteurs russes, une indéniable satisfaction : si l'OTAN se montre paralysée et impuissante, aura-t-

⁴⁴ Richard Holbrooke, *To end a war*, op. cit. p.71.

⁴⁵ Thierry Hardy, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995)*, Bruylant, Bruxelles 1999, p. 320

⁴⁶ Thierry Hardy, *La France et la gestion des conflits yougoslaves*, op.cit. p. 320

elle les moyens de s'étendre ? Si l'OTAN ne protège pas, aura-t-elle les moyens de séduire ?

Face à cette escalade, le Premier ministre britannique John Major propose une réunion de crise à Londres pour le 21 juillet 1995. Tous les ministres de la Défense et des Affaires étrangères de l'OTAN, les Russes également, sont présents. Le ton change : l'OTAN, à l'initiative des Etats-Unis, décide de « tracer une ligne dans le sable » autour de l'enclave de Gorazde. Et c'est l'OTAN seule qui prendra la décision des frappes ou non et de leur ampleur, relevant l'ONU de son incertaine autorité. Pour Holbrooke, cette page tournée à Londres ne l'est pas suffisamment : Sarajevo et Bihac n'étaient pas couvertes par ce tracé. Il faudra la ténacité de l'ambassadeur des Etats - Unis à l'OTAN pour inclure la protection de Sarajevo.

Un retournement spectaculaire des rapports de force s'opère début août : sans se plier aux conseils des Américains, les Croates lancent une offensive massive contre les Serbes de Krajina et occupent la capitale Knin, abandonnée. Contrairement à ce que prévoyaient et redoutaient les Alliés, Milosevic laisse vaincre les frères serbes de Krajina... Le général Cot s'interroge sur la signification de cette attitude et avance : « Connaissant le prix attaché par les Serbes de Croatie à la région de Knin par exemple, on comprend mal cet abandon organisé et précipité à la fois. On saura plus tard la teneur, dans cette affaire, des tractations vraisemblables entre MM F. Tudjmann et S. Milosevic portant sur un règlement plus global et plus lointain du contentieux serbo-croate, sur le dos des Musulmans. Il y a des précédents. »⁴⁷

L'OTAN gagnant

28 août 1995. Une fois encore, mais alors que la détermination au sein de l'OTAN se dessine nettement, un obus meurtrier frappe le marché de Sarajevo... Que les Européens, au regard de Washington se portent comme des alliés difficiles, des alliés ambivalents que chagrine le rôle décisif des Etats-Unis

⁴⁷ Jean Cot, *in Dernière guerre balkanique ?* op.cit., p. 119.

dans la guerre de Bosnie, ne va rien changer à la ligne adoptée par Bill Clinton. En vain, les Serbes de Bosnie s'appliquent- ils à faire croire que l'attaque a été lancée par les Musulmans pour pousser l'OTAN à intervenir. En vain, le secrétaire général de l'ONU réclame- t-il une enquête concernant cette frappe, comme pour gagner du temps. A Washington, cette attaque du marché qui fait 38 morts et plus de 85 blessés, est ressentie comme l'ultime défi lancé à l'Ouest. La réaction des décideurs américains est intéressante. Sur cette génération, ex - jeunes gens ambitieux des années 1960, la mémoire du Vietnam, le souvenir des bombardements systématiques sur le Nord-Vietnam décidé en 1964, pèse encore. Après tout, ces frappes furent vaines, les Etats-Unis se sont retirés du Vietnam... Mais l'accumulation depuis 1992 des exactions, des atrocités inter - communautaires commises dans les Balkans européens a fini par engendrer un besoin d'agir et de dépasser le syndrome Vietnam. **En Bosnie, les Etats-Unis ne vont pas s'engager dans une guerre contre insurrectionnelle de terrain**, mais utiliser la machine lourde qu'est l'OTAN pour une guerre aérienne... Des généraux français se plaignent. L'OTAN et l'aviation auraient pu offrir plus, être employées à des doses homéopathiques, avant 1995. Le général Cot raconte : « J'ai subi à Naples ou à Vizenza des briefings à l'allure de grand messe comme seuls les Américains savent les faire. On y décrivait, directement transposées de la guerre du Golfe, les phases successives d'une guerre totale, portant sur les installations militaires serbes puis les objectifs économiques, les communications. J'avoue avoir été inquiet avec d'autres chefs militaires de l'ONU devant cette excitation d'aviateurs rêvant de « casser du Serbe » et ne connaissant de la question yougoslave que ce qu'ils avaient pu en voir lors de leur survol supersonique du pays ». ⁴⁸ La position du général français témoigne d'une profonde amertume. Mais, de 1992 à 1995, avant que Jacques Chirac ne s'implique directement, qui de Paris ou de Londres a réclamé avec fermeté ces frappes précises, homéopathiques et localisées de l'OTAN ?

⁴⁸ Jean Cot, op. cit, p. 124.

Paris mesure, sans le dire ouvertement, le faible poids de la France dans les décisions de l'OTAN, alors que les forces françaises engagées dans les Balkans sont nombreuses et qu'elles subissent des pertes.

Les résultats obtenus par l'OTAN, sur le terrain en ce début d'automne 1995, seront indéniables. La décision de recours à des frappes n'est pas prise à l'aveuglette sur un coup de colère ou d'émotion humanitaire. Quels sont les objectifs à atteindre ? Une pression sur les Bosno - Serbes pour dégager Sarajevo et obtenir des pourparlers de paix ? Sans aucun doute. Mais quel rapport de forces obtenir sur le terrain afin de dessiner les équilibres futurs ? Tout le monde sait, depuis les premiers plans de paix proposés sans succès que les frontières inter - communautaires à venir dépendront des avancées et des reculs territoriaux. Tudjman et les Croates, Alija Izetbegovic et les Bosniaques ont leurs propres exigences de futurs vainqueurs qu'ils entendent devenir.

Dans l'attente de l'opération aérienne de l'OTAN, le 3 juin 1995, est décidée à Paris la mise en place d'une force de combat, composée d'unités françaises, britanniques, néerlandaises et belges. Cette force, dite Force de réaction rapide (FRR) équipée d'artillerie sol-sol, d'engins très mobiles se déploie dans l'ouest puis au sud - ouest, sa mission sous mandat de l'ONU, est de préparer des accès libres à Sarajevo. Son intervention est loin d'être négligeable.

Les journées de préparation de l'action aérienne de l'OTAN sont haletantes. L'opération démarre le 30 août 1995. Elle sera suspendue le 1er septembre puis reprise, jusqu'à ce que les alliés de l'OTAN et Washington se soient assurés que Milosevic accepte les conditions posées à la négociation de paix, à la mi-septembre. La situation est complexe car les conversations se poursuivent entre les alliés de l'OTAN, entre les membres du Groupe de contact, avec les Russes en particulier, entre Belgrade et les Bosno - Serbes, leurs représentants Radovan Karadjic et Ratko Mladic ; les contacts sont constants avec le Croate Tudjman, avec le Bosno - Croate Izetbegovic ; le point de vue d'Ankara compte, ici. Les discordes fondées sur l'appréciation divergente de l'effet de la poursuite des frappes lancées le 30 août et suspendues dès le 1^{er} septembre, reprises de façon massive alors que se

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

négocie la paix, se font jour au sein de l'équipe de Bill Clinton. Cette poursuite aura-t-elle des effets positifs ou non ? Certains, Richard Holbrooke parmi eux, se souviennent qu'en 1968 s'ouvraient dans le secret des conversations de sortie de guerre avec les Vietnamiens, alors que les bombardements continuaient. Holbrooke penche pour une ligne dure, mais au quartier général de l'OTAN, la confusion règne: l'amiral Leighton Smith qui est responsable du commandement sud de l'OTAN et de toutes les forces navales pour l'Europe se heurte au général Wesley Clark chef de l'état major, favorable à la reprise et à la poursuite des frappes. Un général trois étoiles, Clark devrait se plier à l'autorité d'un chef quatre étoiles, Leighton Smith. Clark a l'oreille de Holbrooke. Des crédibilités, des carrières futures sont en jeu. Au dire de quelques témoins, les conversations téléphoniques entre les deux militaires sont brutales. Du côté français, sur le terrain, le général Bernard Janvier s'efforce de pousser Mladic à plier. Washington, selon Holbrooke, ne tient pas Janvier en grande estime, il considère que Mladic le dupe. Enfin, intervient, pour compliquer encore la prise de décision, Jimmy Carter, ex-Président, joint par l'intermédiaire d'un chirurgien originaire de Bosnie, ami des Carter, pour essayer de trouver une entente avec Karadjic. Ce dernier informe Carter qu'il serait prêt à cesser les attaques contre Sarajevo si l'ONU garantissait le sort de l'armée bosno-serbe. A Washington, Strobe Talbott, consulté, fait répondre qu'il n'en est nullement question. De son côté Milosevic, qui s'adjuge le rôle de représentant, et de la Serbie et de la Republica srpska, pour les futurs pourparlers de paix, écoute Holbrooke lui déclarer: il n'y aura aucun compromis quant au statut de criminels de guerre pour les Mladic et consorts... Holbrooke martèle: « Radovan Karadjic et Ratko Mladic ne peuvent participer à aucune conférence de paix, quelle qu'elle soit. Au nom de la loi internationale, ils seront arrêtés s'ils posent le pied sur le sol des Etats-Unis ou de n'importe quel pays membre de l'UE. »⁴⁹

Ces journées sont étonnantes, car, jamais en dépit des frappes, c'est-à-dire de la réalité de la guerre, les contacts avec Belgrade ne seront rompus. Milosevic

⁴⁹ Richard Holbrooke, *To end a War*, New York, Random House, 1998, p.107.

se montre très détendu et charmant lorsqu'il reçoit Holbrooke à Belgrade le jour même du début des frappes. Il fait la liaison avec les dirigeants bosno-serbes de Pale, tout en assurant qu'il ne les contrôle pas. Les rencontres qui se succèdent, surprennent, tant Milosevic semble jouer le « *good guy* » et se démarquer des « Bosno-Serbes » qui incarnent le mal. Milosevic prétend n'avoir pas connu le projet d'épuration à Srebrenica: il aurait été mis devant le fait accompli...

La position de Clinton est simple en ces journées : frapper. Holbrooke campe sur cette même ligne. Soutenir, sans sourciller, les Bosniaques. Ne pas laisser les divisions s'installer au sein de l'Alliance : de l'issue de cette opération de l'OTAN, dépend au regard de Washington, l'avenir de l'Alliance. En ces journées tous les relais d'information et d'influence comptent : les ambassadeurs des Etats-Unis, à Paris et à Londres se doivent de plaider la fermeté, Madeleine Albright à l'ONU, en liaison avec Holbrooke, devient incontournable et le secrétaire général de l'OTAN, Willy Claes, ex-ministre belge est un acteur central : sans appeler à une nouvelle réunion du Conseil de l'OTAN, il informe ses membres qu'il a autorisé le général George Joulwan, commandant suprême de l'OTAN et l'amiral Leighton Smith à entrer en action, s'ils l'estiment nécessaire. En ultime phase, ce sont les militaires qui tranchent. Mladic n'a peut être pas pris la mesure de la détermination de Washington : il menace le 10 septembre d'attaquer les « zones de sécurité » et se refuse à toute négociation tant que se poursuivent les frappes de l'OTAN... Milosevic se plaint : les frappes soutiennent les musulmans et les Croates. Les Serbes de Bosnie ont-ils compté sur un appui direct de Moscou ?

Le 14 septembre 1995, Milosevic s'incline. Strobe Talbott rencontre Kozyrev à Moscou, un ministre russe d'excellente humeur... qui expose au conseiller de Clinton : à présent que les frappes ont cessé, Eltsine allait tourner la page et s'occuper du rôle à jouer par la Russie dans le règlement de paix.

Bill Clinton est peu bavard sur ces journées des 30 août au 14 septembre, quelques lignes pour renvoyer à l'action de Holbrooke et signaler les frappes aériennes de l'OTAN et les missiles de croisière pilonnant les positions des

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Serbes de Bosnie. Comme si, le Président américain, lui aussi, avait hâte de tourner la page de la guerre. Madeleine Albright se montre plus explicite et, à la manière de Richard Holbrooke, se félicite de ce que cette opération de l'OTAN, menée à partir des bases italiennes et de l'USS « *Theodore Roosevelt* » dans l'Adriatique, avec l'appui de l'artillerie française et américaine, soit venue à bout des positions Bosno - Serbes autour de Sarajevo. Ce fut, dit-elle, la plus importante opération militaire de l'OTAN jamais réalisée. A partir du moment où l'OTAN n'était plus empêchée d'agir, les Bosno - Serbes ne pouvaient plus nuire impunément.

Le message de la future secrétaire d'Etat est simple : l'OTAN ne doit pas être empêchée d'agir.

Au bilan de ces années de massacres sur le sol européen, se dégagent trois acteurs. L'Union européenne qui s'est divisée et n'a concrètement rien modifié sur le terrain, l'ONU qui a dépêché des forces sans moyen d'agir, Washington qui a laissé faire, avant de mettre en marche la machine militaire qu'est l'OTAN. Quant à la représentation de la paix future, elle s'apparente à un bricolage négocié : sur un territoire ethniquement morcelé et cadré, l'Alliance atlantique installe un contrôle armé. Cette gestion de la sortie de guerre revient donc, en dernier ressort, à Washington et à l'OTAN. Nous sommes en 1995, l'OTAN conserve et confirme son efficacité, l'extension de l'Alliance va se poursuivre. Y avait-il une alternative dans l'urgence ? Tout en vociférant, tout en traînant les pieds, Moscou, informée, consultée, impliquée dans le jeu des va-et-vient diplomatiques, retrouvant une part de puissance en ces processus, Moscou membre du Groupe de contact, s'incline.

Chapitre 6. Pour le pire ou pour le meilleur, la France solidaire de l'OTAN

« Tous les dirigeants politiques ont pris leurs responsabilités : ils pensent tous que si les frappes auxquelles il faut malheureusement se résoudre maintenant, soulèvent des problèmes, tout en en résolvant d'autres, rien n'aurait été pire que l'inaction, la passivité, l'impuissance.... Certes, il y a un moment pénible à vivre, pendant lequel nous sommes obligés d'avoir recours à des moyens que nous voudrions ne jamais avoir à employer de nouveau. Mais nous espérons que, à travers cette étape et cette épreuve, nous sommes en train de fonder une Europe très différente, qui ne s'arrêtera pas aux frontières de l'Union mais qui sera en mesure, quand le moment sera venu, de reprendre l'initiative d' « européeniser » les Balkans, ce qui reste notre objectif pour cette région. »

Hubert Védrine, *Sénat*, séance du 26 mars 1999.

L'OTAN, gardien de la paix

ETRANGE EVOLUTION pour l'Alliance : l'OTAN, alliance défensive fondée en 1949 sur l'article 51 de la Charte des Nations-Unies, relatif au droit naturel de légitime défense ... dans le cas d'une agression armée, est entrée en guerre en 1995. La coopération entre l'ONU et l'OTAN fut difficile, puis le processus de décision simplifié, allégé lors du Conseil de l'Atlantique Nord du 26 juillet 1995. Etrange mission pour Washington : gérer la sortie de guerre et monter un plan de négociations de paix tout en poursuivant conjointement des

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

<http://www.diploweb.com/OTAN-histoire-et-fin.html> Tous droits réservés.

Page 122

bombardements qui touchent les forces armées des Serbes de Bosnie. Etrange situation enfin pour Richard Holbrooke : faire de Milosevic un interlocuteur privilégié, provisoirement, par nécessité, et donc se montrer très radical à l'adresse des Mladic et Karadjic qui sont épinglés comme criminels. Holbrooke avait besoin d'un interlocuteur et ce fut donc Milosevic.

Il faut au plus vite dénicher le lieu adéquat pour cette négociation et déterminer une méthode de travail qui empêche les blocages. Comment amener les représentants serbe, croate et bosniaque à se supporter, à se parler ? Holbrooke a témoigné de ses inquiétudes et de sa nervosité. Assistant du secrétaire d'Etat pour les affaires administratives, Patrick F. Kennedy est chargé de sélectionner l'endroit idéal : assez loin de Washington pour éviter que les négociateurs ne se ruent sur les journalistes et ne viennent investir les émissions télévisées, en compliquant l'agenda des rencontres. Les medias ont été trop impliquées depuis 1992 dans la guerre yougoslave. Camp David est jugé trop proche de Washington, trop officiel, trop Présidentiel en quelque sorte, et trop marqué par les souvenirs des négociations de 1978 entre l'Egypte et Israël. **C'est la base militaire de Wright - Patterson à Dayton dans l'Ohio qui est retenue.** Informé le 17 octobre, Milosevic manifeste des réticences et laisse entendre qu'il n'a pas envie d'être cloîtré. Les Européens font la moue à l'idée de travailler sur une base militaire perdue en plein cœur des Etats - Unis. Il y aura 9 délégations, une pour chaque pays participant des Balkans, (Serbes de Bosnie exceptés) 5 pour les membres du Groupe de contact plus le représentant de l'Union européenne, Carl Bildt. Ce dernier se dit consterné

d'avoir à travailler sur une base militaire. Mais à Washington, on se félicite : la base est impressionnante, un véritable symbole de la puissance américaine !

Organiser le déroulement des séances s'avère être un casse-tête. Les diplomates ont un terme pour dénommer les sessions : « *proximity peace talks* » (conversations de paix de proximité). Cela signifie, sur le conseil de Jimmy Carter qui a connu l'expérience du difficile dialogue entre Begin et Sadate, au nom d'Israël et de l'Égypte, que les parties respectives ne se trouvent en présence physique obligée mais puissent discuter via un médiateur, qui va de l'une à l'autre. Les Présidents serbe, croate et bosniaque s'insupportent : Izetbegovic, le Bosniaque, ne peut tolérer de passer à table pour un repas, à côté de Milosevic. Les Américains souhaitent innover : mais comment inventer du neuf alors que les données de fin de guerre, séparation des forces, délimitation des frontières, échange des prisonniers se répètent tristement. L'enjeu est de taille. Les décisions de Dayton concernant le futur de la Bosnie devront être mises en œuvre et réalisables sur le terrain. Bill Clinton conserve une priorité : l'entente avec les Russes qu'il veut impliquer dans les forces de paix futures. Eltsine a tenté jusqu'au bout de ne pas accepter un commandement OTAN pour ses troupes. Clinton martèle : « Nous voulons intégrer les Russes ». Ce à quoi Holbrooke réplique : « Qu'ils ne doivent pas avoir leur propre secteur, cela ressemblerait aux zones d'occupation de Berlin de l'après-guerre. » Le 23 octobre 1995, Clinton l'emporte : il réussit à convaincre Eltsine de la nécessité d'une structure de commandement intégré en Bosnie. Deux bataillons russes, 2 000 soldats environ, se joindront aux forces de paix. Le 24 octobre, Clinton reçoit à New -York les Présidents croate et

bosniaque. Franjo Tudjman et Alija Izetbegovic s'entre - détestent. Une Fédération à venir croato - bosniaque ? Oui, mais encore faudra t-il la réaliser. Et Tudjman s'accroche à l'espace de la Slavonie orientale que ses forces ont investi. En dépit des poignées de main, les suspicions demeurent très fortes. Le Président américain plaide : pas de paix possible sans ce noyau fédéral bosno - croate.

Reste une dernière étape à franchir : convaincre le Comité des forces Armées du Sénat américain qu'il n'y aura pas de risques de pertes en Bosnie, qu'une « stratégie de sortie » (*exit strategy*) sera planifiée et que la durée de la présence américaine n'ira pas au-delà de 12 mois... L'opinion publique américaine est, à 70%, opposée à l'envoi de troupes au sol en Bosnie. Il faut en tenir compte, les élections Présidentielles se jouent l'année suivante.

La cessation des hostilités doit être suivie de la mise en place d'une Force de paix, IFOR, (*Implementation Force*) proposée et approuvée le 11 octobre 1995 par le conseil de l'Atlantique Nord, force dont la mission suppose le succès des négociations à Dayton. **C'est à Dayton que seront précisées les tâches de l'IFOR.** La gravité du moment n'échappe à personne: l'OTAN s'est déployée en Bosnie hors de son propre champ, et va s'adjoindre des forces, non membres de l'OTAN, pour faire respecter ce qu'on appelle la paix ou plus pudiquement, la stabilité. Cette formule, stabilité, stabilisation, pays producteur de stabilité entre dans la langue de bois des années de la fin du XX ème siècle et connaît une vogue qui ne s'est pas démentie depuis.

Les accords de Dayton ont déçu, les résolutions ont été immédiatement critiquées. C'est oublier l'urgence du contexte. Les formules de partition de la

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Bosnie sont sorties tout droit du constat des violences perpétrées par les uns et les autres. L'intégrité du territoire de Bosnie - Herzégovine est maintenue mais la Bosnie est scindée en deux entités, la Fédération croato - bosniaque et la République serbe de Bosnie (Republika srpska). La politique de défense relève de chaque entité, mais aucune de ces entités n'est autorisée à entretenir des relations spéciales avec les Etats voisins. **Oui, Dayton n'a pas réussi à fonder un Etat-nation ! Mais, les communautés locales ne voulaient pas se retrouver en cet Etat-nation. Des années plus tard, force sera de constater que la formation de l'Etat - Nation a échoué.**

Dès le début des réunions, le 1^{er} novembre, la question de la langue à traduire, illustrant la volonté de séparation entre les communautés, s'est posée : le serbo-croate existe-t-il encore ? **La responsabilité de l'échec de reconstruction incombe aux acteurs locaux qui n'étaient pas prêts à la réconciliation** à l'automne 1995, et ne le sont toujours pas en 2013. L'accord de paix négocié en novembre et signé à Paris le 14 décembre est volumineux : l'accord cadre est accompagné de 11 annexes. Ce texte fait référence aux principes énoncés par la Charte des Nations unies, par l'acte final d'Helsinki, par les documents de l'OSCE, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe. Aspects militaires du règlement de paix et de sa consolidation, aspects civils de la reconstruction sont déclinés. Le débat sur le rapport entre mission militaire et reconstruction a posé problème à Washington. Du côté militaire, le Pentagone rechigne à engager les forces armées dans des opérations civiles qui ne seraient pas de son ressort et supposent du temps long. Les négociations tendues vont durer jusqu'au 21 novembre 1995. L'opinion américaine peut se

féliciter qu'un accord soit sorti des journées de Dayton alors qu'en Europe, en France surtout, le sentiment dominant est celui de la gêne : que la paix dans les Balkans soit, au final, largement l'œuvre des Américains est mal vécu. Nombreux sont des acteurs sincères qui, à posteriori, croient savoir ce qu'il aurait fallu faire, antérieurement. Les généraux, qu'ils soient français ou américains, qui ont servi dans les forces de l'ONU se sentent dépouillés du sens de leur mission quand ils l'ont crue possible. Un diplomate français se plaint de Holbrooke, qu'il traite d'humiliant, de menteur, de schizophrène, un vrai Mazarin. Mini - drame, commente l'Américain. **La guerre est finie. Mais**, il déplore que **Mladic et Karadjic courent toujours**. Comme si se préparait une culture nouvelle réductrice, celle de « l'ennemi numéro un » qui aura un bel avenir plus tard, avec Ben Laden.

La machine d'imposition de la paix et de stabilité, se met en branle. Les bases du mandat de l'OTAN, sont posées par la résolution 1031 du Conseil de sécurité des Nations-Unies, les aspects militaires de l'accord de paix traités à l'Annexe 1 A. 60 000 hommes seront déployés en Bosnie à partir du 20 décembre 1995, dans le cadre de l'opération « *Joint Endeavour* ». 60 000 hommes pour un territoire plus petit que l'Etat de Virginie ! L'IFOR est soumise à la direction et au contrôle politique du Conseil de l'Atlantique Nord par l'intermédiaire de la chaîne de commandement de l'OTAN, elle est placée sous le commandement des Forces alliées du sud de l'Europe, exercé par l'Amiral Smith et sous l'autorité générale du général américain Joulwan.

Le 14 décembre 1995, à l'Élysée, Jacques Chirac accueille les signataires de l'accord. Un grand dîner est donné le soir au Quai d'Orsay. L'on peut y

rencontrer Milosevic fumant un long cigare tout en devisant avec le Président des Etats-Unis. Clinton raconte : « Slobodan Milosevic était assis en face de moi et nous avons eu une longue conversation. C'était un homme intelligent, cordial et qui s'exprimait avec une grande clarté, mais il avait le regard le plus glacial que j'ai jamais vu. Il était également paranoïaque (...) J'avais le pressentiment que je ne tarderais pas à entrer de nouveau en conflit avec lui. »⁵⁰ **Les petits accrochages franco américains se succèdent**, Les Français parlant de traité de l'Elysée pour éviter de nommer Dayton ou installant Holbrooke et son équipe au fond de la salle de l' Elysée, lors de la cérémonie de signature. La future Madame la secrétaire d'état Albright tire, de ce moment - là, deux leçons déjà : l'usage limité de la force, une opération aérienne, fait la différence. Le leadership américain et l'union des Alliés sont indispensables. L'on doit résister aux volontés d'un Milosevic et d'un Mladic. Ce que ne disent ni Clinton, ni Holbrooke, ni Albright, c'est que **l'intervention de 1995 aurait du avoir lieu, bien avant sans doute et différemment, peut-être**. Au plus tard, en 1993. Ce que pensent nombre de généraux français, c'est que les Américains ont tardé et frappé trop fort, ensuite.

L'OTAN en Bosnie : un vaste chantier militaire et civil

Imposer la cessation des hostilités, séparer et désarmer, tel est le premier objectif. Le secteur d'occupation français, avec Mostar pour quartier général, se situe au sud-est, le secteur Nord est sous commandement américain, les

⁵⁰ Bill Clinton, *Ma vie*, op.cit.p.728.

Britanniques sont installés au sud-ouest, une brigade turque à Zenica, la brigade russe, arrivée en janvier 1996, est proche du commandement nord américain, en Republika srpska, les Espagnols se trouvent au sud de Mostar. Si le mandat concernant les aspects militaires est clair sur le papier, la réalité vécue l'est beaucoup moins : ainsi l'IFOR est chargée d'assurer avant le 19 mars 1996, le transfert des villes et des régions d'une entité à l'autre lorsque la frontière intérieure, la ligne de séparation inter-entité, ne coïncide pas exactement avec la ligne de front. Le passage des quartiers serbes de Sarajevo sous l'autorité de la Fédération bosno - croate s'avère difficile, douloureux, avec des déplacements massifs de population. L'IFOR est autorisée à recourir à tous les moyens nécessaires, y compris la force. La redistribution ethnique se poursuit. Spontanément, par peur, les Serbes fuient les zones musulmanes. Les autorités de la Fédération à Sarajevo ne font rien pour retenir ni protéger les Serbes. L'exode est marqué par des actes de banditisme. Un contraste vertigineux se dessine entre l'évolution vers des espaces ethniquement homogènes en Bosnie, et une force militaire vouée à la gestion de la paix, très bigarrée : outre les Alliés de l'OTAN, les membres du Partenariat pour la paix et la Russie, d'autres Etats choisirent de participer à l'IFOR. 16 pays contributeurs négocient, au fil des mois de 1996, des accords de participation avec l'OTAN, parmi eux, la Malaisie, l'Egypte, le Maroc, la Jordanie. Ces pays contributeurs ont fourni environ 10 000 soldats.

Désarmer ? La tâche est rude. Que faire des ex-soldats des milices ? Le chômage atteint plus de 50% de la population dans certaines régions. Et puis l'habitude est de conserver des armes chez soi. Au Kosovo voisin, court une

blague : chaque maison dispose de trois armes, une contre l'ennemi, une pour chasser et la troisième pour la remettre à l'ONU ou à l'OTAN. Le transfert des armes lourdes dans des zones de cantonnement se heurte à des acteurs qui jouent à cache cache. Il faut fouiller les maisons et quasiment labourer les jardins, ou examiner les puits. L'IFOR prend des mesures coercitives en Republika srpska, partie serbe de la Bosnie, dont les autorités refusent l'inspection de dépôts situés au nord du territoire. Les activités de déminage et de balisage des zones minées vont durer plusieurs mois. Entre 3 et 6 millions de mines seraient disséminées en Bosnie. La libération des prisonniers qui aurait dû être rapidement effectuée, traîne. A la mi-janvier 1996, tireurs bosniaques et serbes s'affrontent encore à Sarajevo. En zone serbe, un immeuble d'une dizaine d'étages possède une vue plongeante sur le poste français. Il abrite une mitrailleuse et des tireurs tchetniks⁵¹ serbes. Un tir de roquette frappe le tramway et tue un voyageur. La hantise du commandement est celle de l'enlèvement sur le terrain. Alors que l'IFOR est priée de s'atteler, au-delà de sa fonction militaire, à des actions civiles qui exigent à la fois patience et fermeté et qui supposeraient de la bonne volonté de la part des populations.

L'IFOR coopère - mais de quelle manière ? Jusqu'où ? - avec le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie. Ses enquêteurs se présentent en janvier 1996, décidés à faire éclater la vérité sur les massacres de juillet 1995 à Srebrenica. La ville est tombée sous autorité de la Republika srpska. Le procureur du tribunal, le juge sud-africain, Richard Goldstone, demande le

⁵¹ Le terme renvoie aux combattants serbes durant la Seconde Guerre mondiale sous les ordres de Draza Mihailovic.

soutien de l'IFOR pour surveiller les sites abritant des fosses communes, des charniers et protéger les opérations d'exhumation. Il n'obtient pas les réponses adéquates, il reproche à l'IFOR son manque d'implication réelle auprès du Tribunal. Amer et en colère, Goldstone déclare que si la justice internationale doit n'être utilisée que comme une commodité bon marché mise de côté au gré de la *realpolitik*, autant abandonner la justice et laisser les victimes se venger elles-mêmes. Les médias américains prennent le relais, s'inquiétant de ce que des responsables inculpés par le tribunal aient été maintenus en des postes de police ou d'administration.

Le 26 juin 1996, un ensemble de comités des droits de l'Homme (211 organisations) adresse une lettre ouverte aux chefs d'Etat de France, Allemagne, Italie, Etats - Unis et Royaume-Uni pour s'indigner, qu'un an après les massacres de Srebrenica, les hommes responsables de cette tuerie jouissent non seulement de la liberté mais encore du pouvoir, et cela, ouvertement. Ils réclament une action urgente. Les interprétations juridiques divergent entre l'IFOR et le tribunal : l'IFOR, au vu de l'analyse des accords de Dayton, ne s'estime pas mandatée pour rechercher et débusquer les inculpés. Ces opérations de police incomberaient au groupe international de la police des Nations-Unies, mais ces policiers ne sont pas armés. L'amiral Leighton Smith est formel : la partie civile des accords de Dayton, ce n'est pas son « job ». A Washington, l'on se garde bien d'évoquer un projet de « nation building » pour la Bosnie, qui laisserait soupçonner une inéluctable reconduction du mandat de l'IFOR. La traque des criminels suscite des confrontations avec les Serbes de Bosnie tout comme avec Milosevic : deux officiers serbes de Bosnie sont

arrêtés à Sarajevo à bord d'un véhicule civil alors qu'ils n'étaient encore pas inculpés. C'est après leur arrestation seulement que le juge Gladstone obtient l'inculpation par le TPIY. On en arrive à un scénario de roman policier pour éviter que les deux officiers ne restent en prison à Sarajevo, ce qui pourrait susciter des troubles, du côté serbe. Quelques soldats français super entraînés, avec l'assentiment des autorités bosniaques ayant la garde des prisonniers, les enlèvent de nuit et les livrent aux Américains pour un transfert par hélicoptère au tribunal de la Haye. Cet épisode préoccupe vivement Holbrooke et Warren Christopher. Début juin 1996, Richard Holbrooke quitte le gouvernement. La lettre de bilan qu'il adresse alors au Président Clinton exprime un profond pessimisme : la fracture ethnique se creuse en Bosnie. Karadjic défie l'OTAN et les Occidentaux, Izetbegovic construit un Etat musulman qui se radicalise, bien aux antipodes d'un projet multi - ethnique. Dayton avait installé un « leadership » américain et ce serait une tragédie que de laisser aller cette détérioration : l'OTAN a une vision trop étroite de son rôle. Que faire lorsque Karadjic utilise ses médias télévisés pour appeler à la haine ethnique ? Holbrooke conseille de revenir à des sanctions et d'exercer des pressions sur Milosevic pour obtenir le renversement de ce Bosno-Serbe.

L'IFOR a pour mission « d'aider à la création de conditions sûres d'exécution, de certaines tâches associées au règlement de paix, notamment l'organisation d'élections justes et démocratiques. » Sur ce terrain - là encore, les résultats se sont avérés très décevants. L'OTAN soutient l'OSCE en cette réalisation de l'opération électorale de septembre 1996. Le travail logistique, visible, peut impressionner : acheminer les observateurs de l'OSCE, transporter les urnes,

assurer la sécurité des bureaux de vote, la liberté de déplacement. Mais, il ne revenait pas à l'OTAN de vérifier la validité des listes et les registres électoraux...Les manipulations étaient connues, dès l'été 1996. Le correspondant du *New York Times* à Sarajevo en témoignait le 24 août 1996. En dépit de l'engagement de l'OTAN, la frustration domine lorsqu'il s'agit de la reconstruction civile, et d'un semblant de réconciliation. Observateur pour l'OSCE dans le cadre de la mission de surveillance des élections, en Republika srpska, Philippe Guillot a laissé un témoignage et une réflexion précieuse. Les résultats sont sans surprise : les candidats du parti de Karadjic l'ont emporté dans son fief, tout comme les candidats du parti de Izetbegovic dans la partie musulmane de la Fédération ... La population serbe de la Republika srpska s'est soudée autour de ses héros Karadjic et le général Mladic (le Napoléon serbe). Alors ? conclut l'observateur : « L'on s'achemine vers un climat de guerre improbable et de paix impossible. Il se pourrait donc bien que, comme à Chypre, la force devant relever l'IFOR ait à envisager un séjour prolongé. N'ayant pu empêcher la guerre, « la communauté internationale » pourrait au moins sauver la face en maintenant la paix. »⁵²

L'OTAN « en séjour » prolongé

Été 1996 : les GI's installés dans le corridor de Brcko, ex - front de guerre au nord - est de la Bosnie, s'ennuient. Autour des casernes, des espaces ruinés, minés. A Brcko, l'on recensait 41 000 habitants en 1991, dont 55% de

⁵² Philippe Guillot, « Impressions d'un superviseur électoral de l'OSCE en Republika Srpska », *Bulletin du CREDHO*, n°6 – décembre 1996.

Musulmans.⁵³ Les équipes de TV ont disparu, attirées vers d'autres lieux plus sanglants. Personne ne meurt ici, lance cyniquement un colonel épuisé. Il fait très chaud, le vent est poussiéreux. Quoi de neuf après un hiver glacial ? Les moustiques... et quelques améliorations de la vie quotidienne : un snack bar avec des pizzas mal cuites, des vidéos à louer pour un dollar, un magasin avec des biscuits Oreo, une petite salle de gym. Pas d'alcool, pas de fraternisation avec les locaux, pas de sortie même pour fumer une cigarette sans porter gilet pare - balle, casque et arme automatique...

1997, à Brcko, les réfugiés musulmans sont peu nombreux à se réinstaller dans les faubourgs. La ville a vécu de lourds affrontements durant la guerre, causant leur exode. Les Américains jouent les sheriffs ici, déclare mécontent Mladen Bosic, le chef du parti nationaliste, le parti démocratique serbe.

Le camp Mc Govern est le plus spartiate des camps américains installés en Bosnie. La sécurité demeure plus que précaire autour. Les soldats subissent le 28 août 1997 de violents assauts accompagnés de la destruction de voitures de l'ONU, de l'OSCE. La riposte se fait à coup de gaz lacrymogènes... Quelques années plus tard, le camp Mc Govern recevra la visite de Madeleine Albright : elle est appréciée, au milieu des GI's qu'elle conforte en leur mission, il faut « panser » les blessures. Mais lors de la visite à Brcko, durant l'été 1997, elle est entourée de soldats US en armes et porte un imperméable pare-balle, lourd et inconfortable. Elle sera photographiée sur le pont de la ville. L'ambiance est mauvaise : en octobre 1997, quatre postes émetteurs de propagande anti Dayton sont saisis. La prise est orchestrée par le nouveau commandant

⁵³ La population de Brcko est de 37 619 habitants en 2010.

suprême, le général Wesley Clark. Clark est persuadé du rôle que les militaires peuvent jouer dans l'application des ambitions civiles des accords de Dayton. Il forme un tandem soudé avec Albright.

Bosnie : « phase de stabilisation encore non achevée », lit on sous toutes les plumes des observateurs et analystes. La « communauté internationale » prend donc la décision, alors que s'achève le mandat de l'IFOR de renforcer les garanties d'une paix viable en créant une force de stabilisation nouvelle la SFOR, dans le cadre de l'opération « *Joint Guard*», pour le 20 décembre 1996. Les mots pèsent : stabilisation est le terme retenu, réconciliation n'est pas évoquée, pas plus que démocratisation. A entendre leurs témoignages à travers leurs mémoires, il semble que les décideurs américains ne se font pas d'illusion quant aux projets politiques de leurs interlocuteurs des Balkans, qu'il s'agisse du Croate F. Tudjman ou du Bosniaque Izetbegovic. En Izetbegovic, Holbrooke perçoit une sorte de Mao Tse Toung, bon pour la révolution, pas pour gouverner : « Il n'était pas, écrit Holbrooke, le démocrate que voyaient certains de ses « supporters » à l'Ouest. »⁵⁴ Un mandat de l'ONU de nouveau, un effectif réduit à 35 000 hommes et une déclinaison des tâches, assez proches de celles de l'IFOR, avec un accent mis sur le volet civil. 15 nations membres de l'OTAN, 14 Etats non - membres, dont la Russie. Et du côté américain, un mot d'ordre réaffirmé : la Bosnie ne doit pas devenir un nouveau Vietnam, avec la détermination affichée de faire appliquer tous les volets de Dayton. Albright déclare à Clinton : « C'est l'une des décisions les plus importantes de votre second mandat ».

⁵⁴ Richard Holbrooke, *To end a war*, op.cit. p. 97.

Le journal en ligne de la SFOR dont le quartier général est situé à Sarajevo est optimiste. Au fil des années de présence de la SFOR, reviennent les mêmes préoccupations, mais avec une approche positive. Le temps n'est plus compté : en décembre 1997, le Conseil de l'Atlantique nord a annoncé la préparation d'une force de suivi, Bill Clinton fait savoir que Washington maintiendra ses troupes en Bosnie au-delà de juin 1998, et le Conseil de l'OTAN prend la décision de maintenir des troupes pour une durée indéterminée. Le nombre des militaires sur le terrain diminuera, en fonction de l'évolution de la situation, pour atteindre le chiffre de 20 000 lors de la restructuration de 1999-2000. Quant à l'organisation du fonctionnement de forces armées, elle semble bien articulée et annonce déjà le développement de partenariats ouverts de l'OTAN avec des pays non membres, pour des missions ponctuelles : ainsi le Maroc participe à la SFOR. Sur le terrain, trois divisions multinationales qui comprennent chacune quatre groupements tactiques commandés par des généraux de division. La brigade russe de maintien de la paix est sous le contrôle des Américains, responsables du commandement de la Division multinationale nord. Des forces de réserve opérationnelles ont, de plus, été mises en place. Elles sont capables d'intervenir n'importe où sur le théâtre des opérations et sont principalement composées d'un bataillon portugais et d'hélicoptères américains.

Au dire officiel, des informations lisses pour un bilan lisse, au fil des mois et des chiffres. En 2003 par exemple, plus de 11 000 pistolets, et fusils et 45 000 grenades ont été collectées lors de l'opération dénommée « *Harvest* » (moisson) : à cette date, les autorités locales participent à 20% des opérations

de collecte. Les caches de munitions abondent, restes de l'armement de l'ex - Yougoslavie pour sa défense territoriale. Les opérations se poursuivent : empêcher la reprise des hostilités, promouvoir un climat dans lequel le processus de paix peut continuer d'évoluer, offrir une aide aux organisations internationales, l'OSCE, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et le Tribunal pénal International pour l'ex - Yougoslavie. L'appréciation des résultats varie selon les acteurs : l'OTAN est officiellement satisfaite, amélioration de la circulation des personnes au fil du démantèlement des barrages illégaux, reconstruction des routes, du pont de Mostar. Concernant le retour des réfugiés, le Haut - Commissariat des Nations - Unies est très dubitatif. Quant à eux, les responsables du TPIY reprochent à la SFOR son peu d'engagement : Louise Arbour, procureur du TPIY se plaint en 1998 de la tiédeur de la SFOR, surtout dans le secteur du commandement français.

La chaîne de commandement est complexe : elle relève certes de la hiérarchie OTAN, mais parallèlement chaque gouvernement national entend contrôler les actions de ses troupes sur le terrain. Les politiques, aux échelons nationaux, sont impliqués dans l'action spécifique de leurs forces dont il leur faut rendre compte à leurs électeurs. L'objectif du *zéro mort* n'est pas clamé à tue - tête mais il est présent au cours des opérations. A Bruxelles, le Conseil de l'Atlantique nord réaffirme régulièrement sa volonté de poursuivre et arrêter les inculpés. Sur le terrain, la SFOR hésite à se confronter en violence à des groupes armés - policiers ou extrémistes se revendiquant comme policiers - subversifs. La SFOR considère que certaines interventions musclées relèvent de

la police établie par l'ONU, selon les accords de Dayton, l' « *International Police Task Force* » (IPTF) : sa mission n'est-elle pas de faire respecter la loi et de contrôler les organisations judiciaires et leurs procédures ?

L'architecture des accords de Dayton est ambitieuse, les rapports entre les missions militaires, policières et civiles de la SFOR, la distribution des compétences entre ONU, commandement de l'OTAN à Bruxelles et partenaires membres de l'OTAN et non - membres, complexe. Le terrain à pacifier, reconstruire, éclaté en intérêts communautaires hostiles ou concurrents... Ces années « d'évitement » de la guerre s'écoulaient alors qu'au Kosovo voisin, la situation de tension s'exaspère. Holbrooke et ses partenaires occidentaux n'ont pas traité à Dayton de l'avenir du Kosovo : non par ignorance, mais par pragmatisme, dans l'urgence. Milosevic serait-il resté à la table des négociations dans l'Ohio si le sort du « berceau » de sa nation, si le respect des droits des Albanais majoritaires en cette province avait été évoqué ?

Pour Madeleine Albright, secrétaire d'Etat en 1997, le vrai problème auquel la communauté internationale est confrontée, est Milosevic au pouvoir à Belgrade. La dame de fer est hantée comme le fut Margaret Thatcher face à Saddam Hussein en 1990, par la mémoire honteuse de la faiblesse des démocraties à Munich face à Hitler. Elle pose trois axes clairs de la stratégie des Etats - Unis en Europe : affirmer son autorité personnelle et la faire respecter, imposer la puissance de l'OTAN et assurer le leadership américain. Elle ne s'en cache pas. Holbrooke qu'elle rappelle à ses côtés comme diplomate responsable des contacts avec les dirigeants des Balkans, et le général Wesley

Clark en poste de *Suprem Allied Commander Europe* (Saceur) à l'OTAN, partagent son engagement.

KOSOVO, OTAN et réserves françaises

La crise kosovare est bien antérieure aux années 1995 et suivantes. Elle est le fait de l'évolution de deux communautés serbe et albanaise qui, chacune, revendique le même territoire comme le berceau de la nation. Les exactions inter - communautaires s'égrènent au cours des mois de 1996 et 1997. Les responsabilités des exactions sont partagées. La voie négociée, réformatrice de l'intellectuel albanais Ibrahim Rugova, voie de la patience pour accéder à l'indépendance de la province avec son parti la Ligue démocrate du Kosovo est contestée par les militants en armes de l' Armée de libération du Kosovo (UCK). Parmi les leaders de l'UCK, Hashim Thaci et son clan. Pour Milosevic à Belgrade, l'indépendance du Kosovo ou la mise sous contrôle de la province par des forces étrangères de l'OTAN est inadmissible et impensable. Pour les opinions publiques occidentales, la réalité de l'épuration ethnique sur le sol européen est difficilement supportable. Quel écart entre le projet européen fondé sur la réconciliation franco-allemande et les révélations des médias qui mettent en scène des populations qui s'entretuent.

Alors, de nouveau, faudra-t-il partir en guerre pour séparer les combattants, punir les coupables désignés, les Serbes en l'occurrence, et imposer une paix armée ? Lors de la séance du Sénat du 26 mars 1999 consacrée à la situation de la France au Kosovo, Xavier de Villepin, Président de la commission des Affaires étrangères, déclare : « Ne l'oublions pas, au travers et au-delà du

Kosovo, ce qui est aujourd'hui en cause, ce sont la paix sur notre continent et le respect des droits de l'homme en Europe ».

La logique de guerre, soldée par une intervention de frappes aériennes de l'OTAN contre la Serbie, était-elle inéluctable ? En d'autres termes, Milosevic voulait-il et pouvait-il négocier un accord avec les Européens, Washington, les Russes et l'ONU sur un statut du Kosovo qui devrait évoluer à terme vers l'indépendance ? Le débat reste ouvert aujourd'hui. Des analyses proposées et des conclusions tirées, guerre inéluctable du fait de l'obstination des Serbes, ou guerre précipitée par Washington suivie par ses Alliés qui aurait pu être évitée, sort **une vision contrastée de l'OTAN : outil militaire au profit de l'ingérence humanitaire, ou outil militaire d'affirmation et de confirmation du « leadership » américain ?**

Le scénario est connu, impliquant les acteurs en jeu en 1994-1995 déjà, en Bosnie - Herzégovine : l'ONU, les décideurs de poids à Washington, la Russie directement concernée - au nom de la représentation de sa puissance et des solidarités slave et orthodoxe - et impliquée en ce dossier depuis 1994, les Européens conscients de n'avoir pas été opérationnels entre 1992 et 1995. Autour de ce qui va devenir un théâtre de guerre, des spectateurs indirectement embarqués – ils auront à accueillir des réfugiés ou à céder l'usage de leur espace aérien durant les bombardements, les Albanais, les Roumains, les Bulgares et les Macédoniens.

Le temps presse. L'Armée de libération du Kosovo attaque des civils et des postes de police serbe. De son côté, la police serbe conduit des raids au Kosovo, en février-mars 1998. Au Kosovo, les villages albanais sont frappés. Le

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

31 mars, le Conseil de Sécurité de l'ONU adopte une première résolution, bientôt suivie de deux autres, les 23 septembre et 24 octobre 1998. Madeleine Albright s'agace de cette immixtion de l'ONU. Elle souhaite, à tout prix, éviter que l'OTAN, pour intervenir, n'ait besoin du feu vert de l'ONU. Elle le dit explicitement dans ses Mémoires.⁵⁵ Il lui faut convaincre le Pentagone réticent, les Européens, dont certains comme les Français opteraient, en 1998 encore, plutôt pour une politique de sanctions, l'anglais Robin Cook qui entend faire passer un projet pour demander de l'ONU un mandat d'usage de la force. Madeleine Albright se doit de rassurer les Européens sur le fait que Washington ne tient pas les Russes à l'écart et donc, réunir le Groupe de contact dont les Russes font partie. Mais Albright demeure persuadée que la diplomatie sans la force ne viendra pas à bout de Milosevic. Durant le printemps et l'été 1998, Milosevic en dépit des pressions exercées par la Russie et par le Groupe de contact en vue d'un retrait des forces supplémentaires qu'il a expédiées au Kosovo, poursuit ses actions autour de la frontière entre la province du Kosovo et la Serbie.

Bousculer le calendrier et recourir à la force sans ultime tentative de négociations, Albright n'a pas la sottise d'en prendre le risque : le Pentagone est en désaccord avec elle, il y a déjà des troupes américaines dans les Balkans, en Bosnie. Une campagne conduite par l'OTAN suppose un objectif politique qui ne peut se limiter au renversement de Milosevic. A la Maison Blanche, Sandy Berger désapprouve Albright : frapper au cœur de l'Europe ! Quelles cibles ? Et vous faites quoi ensuite ! Pure folie. Mais Albright a des alliés :

⁵⁵ Madeleine Albright, *Madam Secretary*, op. cit. p. 384.

Richard Holbrooke hait Milosevic. Elle lui confie la mission de négocier avec Milosevic à Belgrade en octobre 1998, Wesley Clark au commandement suprême de l'OTAN, l'ambassadeur Will Walker à la tête de l'OSCE. Elle a une vision de la région : aucune démocratisation ne sera possible avec un Milosevic à Belgrade. Contrairement au russe Primakov qui analyse la crise du Kosovo comme une affaire intérieure à la Serbie, elle y voit un cas d'éthique internationale. Les pourparlers entre Milosevic et Holbrooke piétinent : pour Milosevic, la responsabilité de la violence incombe à l'Armée de libération du Kosovo. Le 8 octobre 1998, un pas est franchi à Bruxelles où Albright et Holbrooke réussissent à convaincre les Alliés de l'OTAN qu'il est urgent d'agir, que la survie des populations albanaises du Kosovo, alors que s'annonce l'hiver, est en jeu. Le 13 octobre, l'OTAN, après avoir entendu Holbrooke, autorise l'utilisation de la force, c'est-à-dire, une campagne de frappes aériennes.

Milosevic plie momentanément, réduit ses forces de police au Kosovo ; deux mille observateurs de l'OSCE se déploient sur le terrain, et l'OTAN met en place une force militaire spéciale destinée à l'évacuation d'urgence de ces envoyés de l'OSCE, en cas de nécessité. Cette force, déployée en Macédoine, est placée sous le commandement suprême de l'OTAN. Dans les milieux diplomatiques, circulent des plans pour le futur du Kosovo, un « *deal* » serait possible avec Belgrade : le Kosovo demeurerait dans les frontières de la Yougoslavie, les forces de police seraient restructurées. Reste à savoir qui, ONU, OSCE ou OTAN contrôlerait l'application du nouveau statut ? La mise en œuvre de ce projet est-elle possible ? Les Albanais, Rugova et ses partisans, l'

Armée de Libération du Kosovo sont sceptiques, ils veulent l'indépendance, et divisés. Les forces serbes se heurtent aux groupes armés albanais de l'UCK.

Pour l'OTAN : la guerre, laquelle ?

La célébration du cinquantième anniversaire de l'OTAN doit avoir lieu, le 24 avril 1999, à Washington. Une OTAN élargie aux partenaires d'Europe centrale qu'a soutenus Albright et à laquelle aspirent les gouvernements de Bucarest et de Sofia, en particulier. L'Alliance peut-elle, à la veille de ses cinquante ans, baisser les bras face à ces exactions d'épuration ethnique, sur le sol européen ? Quelle autre force militaire, quelle force de police disposerait – elle alors, hors de l'Alliance, des moyens d'agir ? Que proposer aux Kosovars serbes et albanais, que proposer aux Serbes de Belgrade ? Hubert Védrine proclamera lors d'une séance au Sénat, le 26 mars : « Au service du droit, le recours à la force était devenu inévitable (...) Il nous fallait agir avant qu'il ne soit trop tard. L'intervention militaire s'imposait. Parce que l'irrationalité du régime yougoslave ne laissait pas d'autre choix ; parce que nous ne pouvions pas nous résoudre à l'impuissance. »⁵⁶ Le propos est beau, l'orateur brillant. En arrière plan, demeure la question des objectifs de guerre, question à laquelle le ministre français répond clairement ! « L'action militaire n'est pas une fin en soi. » Les objectifs ont été posés par le Groupe de contact : la mise en place d'un statut intérimaire d'autonomie substantielle au Kosovo dans le cadre des frontières existantes de la Yougoslavie garantie par une présence internationale civile et militaire.

⁵⁶ Sénat, travaux- séance du 26 mars 1999.

Hubert Védrine a nommé le facteur responsable de l'échec du projet : l'irrationalité des Serbes. « Les autorités de Belgrade portent seules la lourde responsabilité de la crise actuelle », affirme Hubert Védrine qui prend soin de séparer le régime de Belgrade coupable, du peuple et de la nation serbe. De cette responsabilité serbe déterminante du passage à la guerre, tous les observateurs et analystes ne sont pas convaincus...

Au commencement était l'émotion et bientôt, naquit le doute...

Puis vint la conférence réunie à Rambouillet pour laisser à la négociation une dernière chance. Soudain, l'annonce du massacre de 45 civils à Racak, village situé au sud de Pristina, des paysans, des villageois, le 15 janvier 1999, soulève une émotion légitime. Reporter pour *BBC News*, Jackie Rowland témoigne : « Je n'étais pas au Kosovo depuis longtemps et je n'avais rien vu de semblable avant, les corps raides et pris dans la glace, les visages et les mains gelés avec des expressions de peur et de panique ». L'Américain Willy Walker, à la tête de l'OSCE, se serait rendu sur le lieu, quelques heures plus tard : il fait une déclaration très dure qui accuse et blâme les Serbes. Belgrade le déclare sur le champ *persona non grata*.⁵⁷ La chronologie établie dans les fichiers du Département d'Etat, publiée le 24 mai 1999 sur ce site, ne reprend pas l'horaire indiqué dans le reportage de la journaliste de la BBC. En effet, on lit ceci : 15 janvier 1999, les corps de 45 personnes - vraisemblablement d'ethnie albanaise - sont découverts dans le village de Racak. Dès le 16 janvier, Walker attribue le massacre de Racak aux forces serbes. La communauté

⁵⁷ Death in Kosovo, BBC News from our *correspondant*, By Jackie Rowland, January 27, 1999.

internationale condamne le massacre. ⁵⁸ Une enquête conduite par l'UE, à la traîne, et des experts finlandais complique ce qui semblait si clair à Willy Walker : les morts retrouvés à Racak sont-ils des civils ? Alors massacres ou provocation ? Le rapport d'expertise de l'équipe UE est daté du 17 mars 1999 ! Les experts expliquent avec beaucoup de précautions qu'ils ont été réduits à opérer une analyse médico - légale à la morgue de l'hôpital de Pristina: ils n'ont pas pu couvrir l'ensemble de l'enquête. Aucune possibilité de revenir sur le terrain : ils ont travaillé sur des autopsies, plus d'une semaine après la découverte des corps, en coopération avec des spécialistes en pathologie, yougoslaves et biélorusses. La conclusion ? « Il faut souligner que les investigations médicales entreprises par les experts Forensic de l'UE ne constituent qu'une partie d'une investigation concernant des crimes supposés. Une vision globale de la séquence des événements de Racak ne peut être réalisée qu'en combinant les résultats médico - légaux de l'équipe UE Forensic avec d'autres informations possibles émanant de différentes sources éventuellement disponibles, plus tard ». ⁵⁹ Trop tard !

Wesley Clark et le général Naumann qui préside le comité militaire de l'OTAN, rencontrent Milosevic à Belgrade : ce 19 janvier 1999, le Serbe se met à crier : « Ce n'est pas un massacre. C'est une mise en scène. Ces gens sont des terroristes ». Depuis le 17 janvier, le côté serbe attaquait William Walker : il était arrivé sur le terrain accompagné de journalistes albanais. Clark fait savoir

⁵⁸ http://www.state.gov/www/regions/eur/fs_kosovo_timeli,e.html

⁵⁹ The Kosovo Conflict and International Law, An analytical Documentation 1974- 99, Cambridge International Documents Series, volume 11, Cambridge University Press, 2001, REPORT OF THE UE FORENSIC EXPERT TEAM on the RACAK INCIDENT, 17 March 1999, p. 199.

à Milosevic que l'OTAN va donner l'ordre de frapper. Milosevic le traite de criminel de guerre.⁶⁰ Le ton monte.

Les décisions s'enchaînent en ce climat de réprobation et d'indignation humanitaires: le Groupe de contact, réuni à Londres le 29 janvier 1999, lance un ultimatum aux Serbes et aux Albanais leur enjoignant d'assister à des négociations de paix qui débiteront à Rambouillet, le 6 février suivant. A Washington, Clinton se bat contre une procédure « *d'impeachment* », pour cause de l'affaire Monica Lewinsky votée par le Congrès le 16 décembre 1998. Il est acquitté par le Sénat, le 12 février.

A la veille de la conférence de Rambouillet, qui croyait encore à une issue négociée pour le Kosovo ? Mi - juin 1998 déjà, le Conseil de l'Atlantique Nord avait donné mandat aux autorités militaires de l'Alliance de conduire, en accord avec les gouvernements concernés, un « exercice aérien approprié » en Macédoine et en Albanie visant à démontrer la capacité des Alliés à se projeter rapidement dans la région. L'ordre d'activation des forces aériennes a été adopté, le 13 octobre 1998. Alors même que s'organisent les préparatifs de la conférence de Rambouillet, le secrétaire général de l'OTAN franchit un pas de plus : l'OTAN pourrait autoriser des frappes aériennes contre des objectifs situés sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie. Pour les Serbes, la rencontre de Rambouillet se déroule donc sous la menace d'une intervention de l'OTAN. Ont-ils cru à la détermination des Alliés ? Ont-ils cru que le jeu diplomatique initié en 1998 pourrait se poursuivre et traîner? Ont-ils

⁶⁰ *The New York Times*, april 18, 1999, Crisis in the Balkans : The Road to War- a special report ; How a President, distracted by Scandal, entered Balkan War by Elaine Sciolino and Ethan Bronner.

cru que les conclusions des observateurs de l' OSCE sur le terrain allaient les innocenter pour accuser l' Armée de libération albanaise ? Milosevic connaissait bien la raideur de Madeleine Albright, la ténacité de Holbrooke soutenu par l'ambassadeur des Etats - Unis en Macédoine, Christopher Hill. Christopher Hill était présent auprès de Holbrooke, pour les négociations de Dayton, il partageait sa fermeté. Milosevic mesurait le rôle dirigeant de Washington auprès des Alliés européens. Le travail juridique sur la teneur de l'« autonomie substantielle » émanait des experts américains. Milosevic a-t-il pensé que Bill Clinton allait privilégier l'entente avec Moscou aux dépens de la crédibilité de l'OTAN ? C'était ne pas mesurer la faiblesse de la Russie. Les analystes de la CIA sous la direction de George J. Tenet, sont persuadés que Milosevic ne veut pas d'une guerre qu'il ne peut pas gagner... que face à la menace de frappes aériennes, Milosevic reculera. Bill Clinton couple donc menaces de frappes et négociations.

A Rambouillet, le 6 février 1999, la conférence s'ouvre sous l'égide d'Hubert Védrine et du britannique Robin Cook. Les Etats - Unis, l'Union européenne et la Russie sont présentes. Les délégations serbe et kosovare ont répondu à l'invitation. Albright qui n'apprécie pas le cadre de ce château non fonctionnel, qui se défie autant des Serbes qui ne traiteraient pas la négociation avec sérieux que des Albanais, trop intellectuels comme Rugova, ou trop jeunes comme Thaci, « problématique » selon ses propres termes, l'un des représentants de l' Armée de libération du Kosovo, se montre très nerveuse. Elle se heurte au représentant serbe, le Président Milan Milutinovic. Albright s'adresse essentiellement à Thaci, le radical. Chacun sait que tous les Kosovars

modérés ou guérilleros aspirent à l'indépendance, à terme. Chacun sait aussi que Belgrade n'acceptera pas la présence de troupes de maintien de la paix de l'OTAN, au Kosovo. Et pourtant, les deux délégations serbe et albanaise laissent confusément entendre aux membres du Groupe de contact qu'elles acceptent globalement la formule « d'autonomie substantielle » proposée mais qu'il faut en référer à Belgrade et à Pristina. Le texte des annexes militaires de l'accord demeure rejeté par Belgrade. Quelques jours après, le 15 mars 1999, la phase des négociations s'achève à Paris sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, au Centre Kléber : sans surprendre personne, la délégation albanaise accepte le cadre négocié, les Serbes refusent, se montrant plus radicaux qu'à Rambouillet : il leur est impossible d'accepter qu'une force de l'OTAN contrôle l'application de l'accord au Kosovo. D'autant plus que l'annexe militaire au protocole final prévoyait que les forces de l'OTAN auraient un passage libre et illimité et un accès sans contrainte à travers la République fédérale de Yougoslavie. Le 18 mars 1999, l'armée ex yougoslave et les forces spéciales de police se massent aux frontières du Kosovo. L'offensive serbe lancée le 20 mars 1999 commence à faire fuir et à jeter sur les routes de l'exode des milliers d'Albanais. Les observateurs de l'OSCE se sont retirés dans la nuit du 19 au 20 mars.

L'inéluctable leadership américain ?

Le choix des frappes aériennes de l'OTAN qui débutent le 24 mars 1999, la question de la légitimité de l'entrée en opération de 1999, car la guerre n'est pas déclarée, a suscité et suscite toujours des questions et des débats. L'échec de la négociation de Rambouillet est troublant. En revanche, le choix

stratégique de guerre aérienne a été compris à l'Ouest alors qu'il a généré un sentiment d'injustice due à la disproportion des forces auprès des opinions publiques d'Europe orientale, même au sein des pays candidats à l'intégration. Les peuples des Balkans, qu'elles qu'aient été les positions de leurs gouvernements, ont vécu les frappes de l'OTAN comme l'expression de la puissance du Nord contre un Sud pauvre.

Pour les uns, céder à la Serbie et désarmer l'UCK, c'est un retour à Munich. Pour les autres, la référence à Munich n'est qu'un alibi, Madeleine Albright, Christopher Hill et Holbrooke ont bousculé les réunions de Rambouillet et de Kléber pour manifester la puissance de l'OTAN avant le sommet anniversaire de l'Alliance qui allait se tenir à Washington, en avril 1999. Les opinions divergent quant aux responsabilités et au calendrier d'épuration ethnique. Quel bilan faire des pertes humaines ? Ont-elles été dues aux exactions serbes perpétrées au Kosovo avant l'intervention de l'OTAN ou à l'exode massif des populations civiles albanaises lors des frappes ? Un livre choc sorti aux Etats - Unis en juin 2009 dénonce la guerre voulue par Madeleine Albright. « *Madam Secretary* » rejette ces thèses qu'elle qualifie de révisionnisme. Universitaire, historien, professeur à l'université d'Arizona, David N. Gibbs, dans l'étude intitulée « *First Do Not Harm : Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia* » (Avant tout, ne faites pas de mal ; l'intervention humanitaire et la destruction de la Yougoslavie) s'emploie à détruire trois mythes. En premier lieu, il conteste le fait que Milosevic ait résisté à toute solution négociée. En octobre 1998, après une négociation avec Holbrooke, Milosevic avait replié ses forces du Kosovo. L'UCK, profitant de cette retraite, a repris l'offensive. En second

lieu, le conflit du Kosovo n'est pas un cas simple en noir et blanc où les Serbes seraient des oppresseurs et les Albanais, des victimes : la nature terroriste des pratiques de l'UCK était connue des Occidentaux. Madeleine Albright admet elle-même que l'UCK semblait déterminée à provoquer une riposte serbe massive de façon à rendre l'intervention internationale inéluctable. En troisième lieu, les bombardements n'ont pas fait cesser les atrocités, au contraire, les forces serbes ont tué environ 10 000 Albanais durant la campagne...⁶¹ L'auteur se fonde largement sur les témoignages à posteriori des acteurs civils et militaires.

Les propos organisés, argumentés de l'historien américain, dix ans après la guerre de l'OTAN au Kosovo aident à mieux entendre les doutes, les réticences, les divergences qui se sont fait jour, au moment de la prise de décision et de la mise en action. Dès la fin de l'année 1999, certains politiques, le journaliste Eric Rouleau pour le *Monde Diplomatique* avaient déjà pris la plume pour interroger « la discrétion » des autorités françaises sur le déroulement de la conférence de Rambouillet et sur la divulgation très tardive des observations de terrain avant les frappes.⁶² Le 15 décembre 1999, la Commission de la Défense nationale et des Forces armées dépose son rapport d'information au Sénat : elle avance que le conflit était inévitable, que le compromis impossible est « essentiellement imputable à l'attitude des dirigeants de Belgrade qui semblent avoir considéré qu'ils pouvaient régler la

⁶¹ David N Gibbs, *First Do Not Harm, Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia*, Nashville Vanderbilt University Press, 2009.

⁶² Eric Rouleau, Les leçons d'une guerre, Errements de la diplomatie française au Kosovo, *Le Monde Diplomatique*, décembre 1999.

question du Kosovo par les armes ». La conclusion insiste sur la légitimité de l'intervention, sur les dangers que courait la stabilité de l'Europe du sud - est, et sur le fait que la crédibilité de l'OTAN était en jeu.⁶³ Le rapport ajoute : « L'échéance des négociations sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN avait été fixée au sommet de Washington des 23 et 24 avril 1999. Les Américains avaient fait de la tenue de ce sommet une de leurs priorités, quand bien même elle était susceptible de contrarier la Russie et de nuire par la même occasion aux efforts diplomatiques en faveur d'un règlement politique du conflit par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. »⁶⁴ Cette information laisse ouverte une question de poids ! Pourquoi la France s'est-elle alignée sur l'argument clef de Washington, c'est-à-dire, l'affirmation de la crédibilité de l'OTAN ? **Paris a laissé l'OTAN s'affranchir de l'autorité des Nations - Unies.**

Le rapport au Sénat évoque Washington comme si l'administration américaine avait été unie et unanime en faveur du déclenchement des opérations aériennes. Ce fut loin d'être le cas. Les tiraillements se sont exercés à propos de la décision d'engagement et des modalités concrètes des opérations. Démocrates et Républicains se sont divisés. Sans cesse revient la hantise de l'enlèvement et la mémoire du Vietnam. De plus, se pose le choix des priorités : la guerre dans les Balkans détourne des budgets et des forces qui pourraient être nécessaires en Irak. On voit Henry Kissinger s'opposer à l'administration

⁶³ Assemblée Nationale, Rapport d' Information déposé par la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées en conclusion d'une mission d'information sur le conflit du Kosovo et présenté par Paul Quilès.

⁶⁴ Ibidem

Clinton et la républicaine Jeanne A. Kirkpatrick lui apporter son soutien. Au final, le Sénat vote son accord.

Le débat se poursuit quant à la tactique employée : frappes aériennes, oui, elles vont durer 78 jours, mais avec quel volume, c'est-à-dire quel objectif ? Faut-il repousser les Serbes du Kosovo ou au - delà anéantir la Serbie ? Wesley Clark gère un difficile consensus entre les 19 membres de la coalition alliée. Dans la mesure où la légitimité de cette opération est incertaine, la légalité finasse et chaque frappe est négociée, renégociée entre Clark, Bill Clinton, Xavier Solana et les juristes de Washington et de Bruxelles. De ces opérations, le commandant suprême a tiré une leçon amère dans ses mémoires.⁶⁵

Quant aux Alliés, fut - ce un bon point pour la crédibilité de l'OTAN ?, ils se montrent ambivalents et désunis. Les dissensions s'expriment par un droit de veto, parfois au dernier moment : alors un avion en cours de mission se voit rappelé ! Washington, l'Allemagne et la Grande -Bretagne plaident pour la radicalisation, l'élargissement des cibles, Paris et Rome restent en retrait...A Paris, dans les couloirs du ministère de la Défense, l'ambiance est étrange et quasiment schizophrène : dans les bureaux, la tension et l'application à la réalisation optimale des frappes sont intenses, dans les couloirs, certains officiers disent à voix haute leur colère contre une politique de suivisme de Washington. **Les Etats - Unis conservent sous leur autorité des moyens clés : les bombardiers lourds B 52, les bombardiers furtifs, les appareils de reconnaissance U2 et les missiles de croisière Tomahawk.**

⁶⁵ *Foreign Affairs*, July/August 2001, *Compromised Command*, Richard K. Betts

Six semaines après le début de l'offensive de l'OTAN, Milosevic ne plie pas...Hubert Védrine, pour le quotidien *l' Humanité* du 29 avril 1999 expose : il faudrait « européeniser les Balkans ». Etrange moment, quel espoir et quel défi, à l'heure où les opérations aériennes se poursuivent et où l'OTAN confirme, lors du sommet de Washington, son expansion européenne. Védrine reconnaît : « Mais il faut être bien conscient que nos partenaires européens considèrent que l'Europe est déjà bien défendue... par l'OTAN et ne ressentent pas aussi vivement que nous la nécessité de doter l'Europe de capacités propres ni ne sont pressés de la voir en mesure de prendre ses propres décisions dans ce domaine ».

1999 au Kosovo, une nouvelle page de l'histoire de l'OTAN s'est ouverte. Au nom de l'humanitaire, l' Alliance s'est engagée massivement hors de l'espace de ses membres. **La Russie a réussi à ne pas être éliminée du jeu, mais elle n'a que très peu de maîtrise sur la situation que Washington tient en mains.** A Paris, experts militaires et civils vont bientôt plancher sur les leçons du Kosovo. Les Balkans ont-ils pour destinée de figurer comme laboratoire ? L'OTAN a-t-elle pour mission, sous leadership américain, de faire régner l'ordre dans les banlieues de l'UE ?

Chapitre 7. La France et l'OTAN, les temps qui changent...

« Si l'Alliance Atlantique était autrefois une réponse des démocraties face à la menace soviétique, et de ce fait l'un des symboles idéologiques et militaires de la Guerre froide, elle n'est désormais qu'une structure parmi d'autres. Elle n'est plus et elle n'est pas l'expression d'une politique globale ! En 1966, en plein cœur des tensions Est-Ouest, notre retrait de l'organisation constitua un choc. En 2009, notre retour ne constitue qu'un ajustement qui, de ce fait, ne provoque aucun émoi dans le concert international. »

Jean-Louis Borloo, 17 mars 2009, Sénat.

Paroles et paroles, et ? Action

QUE DE MOTS dits et répétés par le gouvernement français en 1999 pour s'assurer que le France agit « avec la détermination de faire respecter le droit, la volonté de rétablir la paix, l'objectif de revenir à une solution politique négociée », selon les termes de la déclaration de Hubert Védrine au Sénat, le 26 mars 1999. Que d'énergie pour convaincre, comme en sont persuadés à Washington le Président et Madeleine Albright, « qu'il n'y avait plus moyen de faire autrement ». L'emphase est convenue en temps de guerre patente : « Par son attitude intransigeante, le Président Milosevic porte la responsabilité de l'échec du processus de Rambouillet. Au-delà de toutes les occasions hélas manquées, qui auraient pu permettre de trouver une issue politique et

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

pacifique à cette crise, il est comptable, devant son propre peuple, comme devant l'Histoire », déclare Hubert Védrine, ce 26 mars.

Madeleine Albright entend assurer un « leadership » des Etats-Unis en Europe, Paris parle d'Europe démocratique et insiste, non pas sur la détermination de Washington mais sur le rôle décisif du Groupe de contact, c'est-à-dire sur le rôle des Européens et des Russes. « Nous voulons, affirme le ministre des Affaires étrangères, des Balkans qui deviennent pleinement une partie de l'Europe moderne ».

Les faits, l'usage de l'outil militaire parlent d'une autre voix.

La campagne de bombardement de l'OTAN est marquée par 38 400 sorties, et 10 484 sorties avec frappes, 78 jours de campagne. Une première étape destinée à manifester la puissance évolue vers des frappes portant sur des cibles en territoire de la Fédération de la république yougoslave, destinées à casser les moyens de Belgrade de toucher la population civile du Kosovo. Le 12 avril 1999, l'OTAN émet de Bruxelles un nouveau message clair, au nom de la « communauté internationale ». Milosevic sait ce qu'il a à faire : assurer la fin de toute action militaire, assurer le retrait du Kosovo de toutes les forces militaires, des forces de police et des forces paramilitaires, accepter le retour inconditionnel de tous les réfugiés, de toutes les personnes déplacées, faire la preuve de sa volonté de travailler sur la base des accords de Rambouillet.

L'Alliance réaffirme que la responsabilité de la crise présente incombe à Milosevic, qu'il a le pouvoir de mettre un terme à l'action de l'OTAN en acceptant les demandes légitimes de la communauté internationale... La

formule, selon laquelle l'OTAN ne fait pas la guerre à la population de la Fédération est répétée, de même qu'est redite la volonté d'intégrer la Russie dans la recherche d'une solution politique au Kosovo. L'OTAN précise l'étendue de son rôle humanitaire : le rôle de l'Alliance pour répondre à l'afflux des réfugiés en République de Macédoine et en Albanie, en association avec le Haut Comité pour les Réfugiés. La mission du Tribunal pénal International est mentionnée : « Les Alliés rappellent qu'il ne peut y avoir de paix durable sans justice ». Le 23 avril, l'OTAN lance un nouveau message en des termes similaires.

Le 10 juin 1999, Xavier Solana, secrétaire général de l'OTAN, annonce la décision prise de suspendre les opérations de l'OTAN : il a reçu confirmation du Commandant suprême que le retrait des forces de la République Yougoslave hors du Kosovo, était en cours. Le message se veut plein d'espoir. En quelques jours, la situation a basculé, comme si les buts de guerre étaient atteints. Le représentant de la Fédération de Russie, Tchernomyrdine, le représentant finlandais de l'UE, Martti Ahtisaari ont proposé un plan de paix à Belgrade, accepté dès le lendemain. Le 9 juin 1999 est donc signé à Kumanovo, à la frontière macédonienne un accord militaire qui reprend les principes proposés par la Russie et l'UE entre le général britannique Michael Jackson pour l'OTAN et deux représentants militaire et civil serbes. Xavier Solana expose : « L'OTAN aidera tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées à rentrer dans leurs foyers. Nous aiderons tous les habitants du Kosovo - quelque soit leur origine ethnique - à reconstruire une société libre, débarrassée de la répression violente qu'elle a connue pendant si longtemps... J'espère que les Serbes du

Kosovo resteront chez eux. » Le secrétaire général de l'OTAN croyait-il à ses propres déclarations ? Il se devait de refuser à priori tout processus de purification ethnique.

L'OTAN trace un bilan et invoque surtout un espoir. Esprit de société libre à venir, mais sous contrôle. L'OTAN se hâte de mettre en place la Kosovo Force, la KFOR. Elle est fondée sur la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 10 juin. Les débats à l'ONU, ce jour là, ont été animés et de longue durée. Indigné, le représentant de la République fédérale yougoslave réclame une condamnation de l'agression de l'OTAN par l'ONU, demande que le commandement de la KFOR relève du Secrétaire Général de l'ONU. Pour la Russie, Lavrov se félicite d'un retour à l'ONU, de la fin des opérations militaires de l'OTAN et accepte l'engagement russe dans la reconstruction sociale et économique des Balkans. Selon Lavrov, la crise du Kosovo a été transformée en catastrophe humanitaire, du fait de l'intervention de l'OTAN. Du côté français, on rappelle la responsabilité de Milosevic, on souligne fortement l'importance et la légitimation par le Conseil de sécurité de l'ONU d'une présence civile et militaire au Kosovo. La résolution 1244 est adoptée au Conseil de Sécurité par 14 voix, la Chine s'abstenant. Il est décidé du déploiement au Kosovo, sous l'égide des Nations - Unies, d'une présence civile et de sécurité, avec les personnels et les moyens appropriés : les missions sont déclinées, assurer le retrait des forces serbes, démilitariser les forces de l'armée de Libération du Kosovo, assurer la possibilité du retour des réfugiés, la libre circulation, superviser le déminage, soutenir la reconstruction, coopérer avec le Tribunal pénal international, protéger et promouvoir les Droits de l'Homme.

Jour béni que ce 10 juin 1999, pour l'ONU qui entérine une présence substantielle de l'OTAN ; jours qui s'avèrent difficiles, sinon maudits, pour l'OTAN au Kosovo. Bon connaisseur du terrain, Jean Arnault Dérens se souvient : « Quand l'OTAN et l'ONU arrivent au Kosovo, le terrain n'est pas vierge. Les autorités militaires, mais aussi civiles, serbes abandonnent le territoire, à l'exception du nord du Kosovo et des enclaves, mais l'UCK entend mettre en place au plus vite ses propres institutions. Partout où ils le peuvent, les combattants de la guérilla investissent les villes, essayant de prendre position avant l'arrivée des troupes de l'OTAN. L'enjeu est d'assurer une présence armée symbolique, pour prétendre au titre de « libérateurs de la ville ». A Glogovac/Glogovcë, par exemple, quelques unités de l'UCK, descendues des proches collines, purent parader dans le centre du bourg, tandis que l'armée canadienne surveillait encore l'évacuation des blindés serbes, à quelques kilomètres de distance. »⁶⁶ Bien vite, nombre des 50 000 hommes de la KFOR se demanderont ce qu'ils font là, ignorants du terrain, des rapports de force locaux entre UCK et Albanais modérés. Bien persuadés, au bout du compte, que le Kosovo en proie à tous les trafics, en reviendrait à réclamer ce qui était en jeu déjà lors de la conférence de Rambouillet, son indépendance.

L'OTAN accusée

L'OTAN a gagné la campagne des frappes aériennes, en 78 jours. Cette victoire masque des déboires, suscite des débats et débouche sur de vrais questionnements. **La première observation qui perturbe ou du moins**

⁶⁶ Jean Arnault Dérens, *Kosovo, année zéro*, Paris Méditerranée, 2006, p.249.

dérange, porte sur l'évaluation des pertes civiles. Le stéréotype de « guerre zéro mort » ne tient pas. Venues de haute altitude pour éviter les tirs de la défense aérienne serbe, les frappes ont touché les civils au sol. L'humanitaire n'est pas toujours humain. Les tirs portant sur des installations industrielles ont engendré une importante pollution. Comment l'OTAN a-t-elle défini les cibles ? Quelle fut la portée exacte de la notion de cible militaire ? L'ONG *Human Rights Watch* évalue à près de 500 les pertes humaines résultant de 90 « incidents ». Les studios de la radio et de la télévision de Belgrade ont été bombardés, le 23 avril 1999. *Amnesty International* accuse l'OTAN de ne pas avoir alerté les populations civiles, alors qu'il semblerait que les journalistes étrangers aient été prévenus. L'ambassade de Chine a été frappée ! Erreur de tir ou cible délibérément assumée ? Des tirs de l'OTAN ont tué un groupe de réfugiés kosovars dans le village de Korisa, le 14 mai 1999. L'OTAN plaide : il y avait un camp militaire serbe dans ce village. Sans doute, les réfugiés ont-ils été utilisés comme boucliers humains. La gêne s'installe dans les coulisses. Au ministère français de la Défense, nombreux sont les officiers qui affirment n'avoir pas pu imposer aux Américains une guerre sans effets collatéraux civils.

Au Sénat, sous la houlette de Xavier de Villepin, Président de la commission des Affaires étrangères, le langage, lorsqu'il s'agit des premiers enseignements de l'opération force alliée en Yougoslavie est très « politiquement correct ». Le 30 juin 1999, les tableaux de chiffres concernant la part et le type des missions françaises circulent. 10,9% de missions pour les Français au cours de cette opération, mais « faute de moyens adaptés, nos forces n'ont pu participer ni aux missions de commandement aéroporté, ni à celles destinées à la

suppression de la défense aérienne ennemie ». Suivent des considérations d'ordre technique : le regret, accompagné de projets pour l'avenir à engager avec les industriels français, porte sur la nature des systèmes radars qui manquent à la France : les Etats-Unis sont les seuls à disposer de la panoplie anti-radars (capacités de brouillage offensif et missiles spécifiques). La vision de la guerre limitée, vue par le monde politique, témoigne d'une culture de guerre qui évolue du combat avec ses risques et ses effets collatéraux, vers la précision de la chirurgie : l'une des préoccupations de l'OTAN durant la campagne de 1999, a consisté à ne pas gêner le bon fonctionnement de l'activité aérienne civile !

Une adaptation nécessaire est avancée. Elle n'est pas soutenue par une vision franco - française de la gestion de l'outil militaire, mais par une ambition qui se veut européenne : « La guerre du Kosovo a mis en lumière la carence due à l'inexistence actuelle, en dehors de l'OTAN elle - même, de capacités européennes de commandement qu'offrirait une véritable structure de commandement interarmées multinationale. La mise en place d'une structure européenne de commandement interarmées projetable, dotée de capacités adaptées aux dimensions et à la variété des forces déployées du type de celles réalisées sur le théâtre Kosovo-Albanie-Macédoine, s'inscrirait dans la logique induite par les décisions politiques, récemment prises au niveau européen d'être en mesure de préparer et de conduire des opérations en dehors du cadre OTAN. »⁶⁷

⁶⁷ <http://www.senat.fr/rap/r98-464/r98-4642.html>

La réflexion conduite par la commission des Affaires étrangères du Sénat après la campagne aérienne, relue aujourd'hui, mérite d'être revue : le satisfecit français quant au niveau de participation se conjugue avec le regret de l'insuffisance technologique. Quelle voie choisir et ouvrir ? Un renforcement de l'association avec l'OTAN et les Etats-Unis ? Non. C'est vers l'Europe, l'Europe seule, que la ligne est tracée. Cela, alors que l'Europe n'a eu ni la volonté politique consensuelle ni les moyens militaires de traiter une crise inter - communautaire sanglante. Cela, alors que le Président français s'est employé à impliquer Washington. Paris vit entre trois temps qui ne se rejoignent pas : se côtoient la nostalgie de la puissance, la souveraineté de la décision, l'espérance de la construction de la défense européenne alors que cette Europe repose sur la réconciliation franco - allemande et que l'Allemagne n'est pas une puissance militaire, et n'a l'ambition de n'être qu'une grande partenaire de l'OTAN auprès des Etats-Unis. Le rapport de Xavier de Villepin insiste : « Le niveau d'interopérabilité atteint doit être maintenu et même accru (...) Outre les entraînements spécifiques, cette exigence suppose une participation accrue aux exercices de l'Alliance... ».

Petits pas en arrière, petits pas en avant : la France et l'OTAN

1966, retrait de la France de l'OTAN, 2009 retour de la France dans l'OTAN... Ces deux formules trop rapides sont l'une et l'autre, erronées. En 1966, c'est seulement de l'organisation militaire intégrée que la France se retire, en 2009, ce sont les structures militaires intégrées qu'elle réinvestit. La France n'a jamais renié le traité fondateur de 1949, dont elle fut le principal demandeur avec la Grande-Bretagne, aux débuts inquiétants de la Guerre froide. L'emploi

inapproprié des mots n'est pas innocent et exprime tantôt l'anti-américanisme en soulignant une rupture, tantôt un atlantisme affiché en évoquant le retour, comme si cette démarche traduisait le renoncement à un égarement historique. L'anti - américanisme de 1966 connaît bien des limites, et l'atlantisme de 2009 trouve un bémol, quand revient régulièrement l'appel à la construction de la défense européenne dans le discours politique ambiant. Cette insistance européenne pondère l'engagement « otanien » quand bien même est ressassée la complémentarité des deux structures.

C'est donc, le 7 mars 1966 que le général de Gaulle adresse une lettre explicite au Président Lyndon B. Johnson, lettre qu'il situe dans « un esprit d'amicale franchise », selon ses propres termes, pour lui faire part de sa décision de rester - le moment venu - partie au traité signé à Washington en avril 1949, de se retirer des structures militaires intégrées et de « recouvrer sur son territoire, l'entier exercice de sa souveraineté, actuellement entamé par la présence d'éléments militaires alliés ». L'expression « éléments militaires alliés » s'avère quelque peu brutale. La lettre est accompagnée d'un aide-mémoire du gouvernement français à ses partenaires du traité de l'Atlantique Nord. Durant les mois qui précèdent, de Gaulle n'a pas hésité à jouer avec les nerfs des Etats-Unis, avec l'ambassadeur Charles Bohlen à Paris, semant doutes et incertitudes quant à l'ampleur et à la portée du geste français. Il laissa d'abord entendre que le pacte multilatéral de 1949 devait être remplacé par une série d'accords bilatéraux, pour préciser le 10 février 1966, qu'il ne toucherait pas au traité lui-même mais seulement à l'organisation. Il annonçait, le 21 février, qu'il ne remettrait pas en cause l'Alliance mais bien l'intégration, comprise comme

aliénation au leadership américain. La décision dont ne furent informés que les très proches collaborateurs du général s'inscrit dans un contexte international et stratégique. De Gaulle condamne la conduite de la guerre au Vietnam par Johnson, amplifiée par les bombardements du Nord - Vietnam depuis 1964 et s'oppose à l'évolution de la doctrine stratégique de Washington qui évolue vers la riposte graduée : la dissuasion est ré - évaluée par Robert McNamara. Or, cette graduation de la riposte introduit un risque de découplage entre les Etats-Unis et l'Europe. Indirectement, l'éventualité du découplage ouvre une brèche au sein de la sécurité solidaire et justifie le retour à une primauté de l'intérêt national et de la souveraineté nucléaire.

Il y a longtemps déjà, dès 1958, que de Gaulle ne se satisfaisait pas de l'état des lieux de 1949. Le 17 juillet 1958, de Gaulle adressait un Memorandum à D.Eisenhower portant sur ses « vues au sujet de l'organisation du monde libre. » Il écrivait : « A la solidarité dans les risques encourus, ne correspond pas la coopération indispensable quant aux décisions prises et aux responsabilités ». Ajoutant, « La France ne saurait considérer que l'OTAN, sous la forme actuelle, satisfasse aux conditions de sécurité du monde libre et à la sienne propre. Il lui paraît nécessaire qu'à l'échelon politique et stratégique mondial soit instituée une organisation dont elle fasse directement partie ». Ce projet d'une OTAN gérée par un Directoire à trois, de Washington à Londres et à Paris, résulte-t-il de l'amertume de ne pas avoir été convié à Yalta en février 1945 ? Quoi qu'il en soit, la réflexion/ proposition/ demande, n'a pas abouti.

Alors les gestes se suivent comme autant de signaux de récupération de la pleine et entière autonomie quant à la gestion de l'outil militaire français ; la

flotte française est retirée du commandement OTAN de la Méditerranée, la présence d'armes nucléaires américaines sur le sol français est refusée, les divisions retirées d'Algérie ne sont pas affectées à des commandements OTAN, la flotte française est retirée du commandement OTAN de l'Atlantique...

Mars 1966 ne constitue une surprise ni à Washington ni chez les Alliés. A Paris, les conseils de défense de mai à juin 1966, précisent les modalités et les points de négociation en temps de paix comme en temps de guerre, avec les Alliés. La France reste membre de l'Alliance et révisé sa relation avec les structures militaires de l'organisation. Paris cesse sa coopération au Comité militaire et par là même au Comité des plans de Défense et au Groupe des plans nucléaires mais maintient sa participation au Conseil atlantique, organe suprême de l'Alliance. De Gaulle est allé de l'intégration à la coopération. N'était-il pas en cette démarche fidèle à l'esprit du Memorandum de 1958 et à la loyauté dont il avait fait preuve envers Kennedy, en affirmant son entier soutien à ce dernier, lors de l'escalade de la crise de Cuba ?⁶⁸ Henry Kissinger, invité aux journées internationales organisées par l'Institut Charles de Gaulle en novembre 1990, comprend : « Je crois que, fondamentalement, de Gaulle avait une perception juste des choses, même si la façon dont il défendait ses idées pouvait parfois irriter les Anglo-Saxons. J'ai parlé de ce point dans mon ouvrage « *The trouble partnership* » dont une partie est consacrée aux différences d'approche entre les Etats-Unis et la France : « Bien que de Gaulle agisse souvent comme si l'opposition à la politique des Etats-Unis constituait un but en soi, son objectif

⁶⁸ Sur ce dossier voir sous la direction de Maurice Vaïsse, Pierre Mélandri et Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN 1949 -1966*, Editions Complexe, 1996.

plus profond est pédagogique : apprendre à un peuple, voire au continent européen, une attitude indépendante et dégagée de toute sujétion. La « folie des grandeurs » dont on accuse si souvent de Gaulle, est très spécifique car elle est liée à une conscience aigüe des souffrances et des déboires de son pays ».

La V^{ème} République reste fidèle à la logique gaullienne, à ce triptyque France souveraine, loyauté au Traité et volonté de poursuivre la construction européenne autour du couple modèle franco-allemand, réconcilié en 1963, sous l'égide de De Gaulle. F. Mitterrand, candidat malheureux aux Présidentielles contre le général en décembre 1965, s'inscrit dans un tracé devenu classique quand sécurité et souveraineté sont en jeu. Le 20 janvier 1983, à Bonn, pour l'anniversaire du traité franco-allemand de 1963, le Président français souligne que l'équilibre des forces en Europe a permis de maintenir la paix et de développer les relations avec l'Est, pour déclarer : « Le maintien de cet équilibre implique à mes yeux que des régions entières de l'Europe ne soient pas dépourvues de parade face à des armes nucléaires spécifiquement dirigées contre elles. Quiconque ferait le pari sur le découplage entre le continent européen et le continent américain, mettrait, selon nous, en cause l'équilibre des forces et donc le maintien de la paix. » L'auditoire a bien entendu l'engagement transatlantique, mais...Mais aux Nations- Unies, le 28 septembre, le même François Mitterrand proclamait : « Mon pays est indépendant. Sa force de dissuasion n'obéit qu'au commandement du Président de la République. Sa fidélité à l'Alliance atlantique n'entame pas son autonomie... »

Comment, avec un tel héritage, saisir et interpréter l'évolution - faut-il parler de mutation ?- qui se joue dans les années post-Guerre froide, alors que les Européens et l'ONU se montrent impuissants à faire cesser les guerres civiles des Balkans ? En 1995, Jacques Chirac décide du retour de la France dans le Comité militaire de l'OTAN. Est-ce le fait d'une bonne entente avec Bill Clinton, Chirac a été apprécié à la Maison Blanche durant le suspens bosniaque ? Est-ce la conséquence d'un constat : l'outil de sécurité européen n'a pas été apte à dégager Sarajevo, à faire plier les Bosno - Serbes ? Il a fallu faire intervenir la force aérienne de l'OTAN et armer, via les Etats-Unis, les Croates et les Bosniaques ? Est-ce une lecture prospective reposant sur la prise en compte de l'extension de l'OTAN vers le centre est - européen ? Face à ce processus d'élargissement, rester hors du Comité militaire risquerait d'isoler la France et de la priver d'influence en ce nouvel espace en voie « d'atlantisation »... Paris choisit de s'inscrire dans le cours de la transformation de l'OTAN et cherche conjointement, en tant que grande puissance militaire, à construire et à développer son « leadership » européen. Alors ministre de la Défense, Charles Millon prend la plume en mai 1996 pour la très officielle *Revue de l'OTAN*. Le titre de son article « La France et la rénovation de l'Alliance Atlantique », avec ce mot de rénovation, exprime une démarche précise. Que l'on ne se méprenne pas. La France ne se range pas, elle innove, elle inspire ! La France a annoncé au Conseil de l'Atlantique nord du 5 décembre 1995 qu'elle reprendrait sa place dans les instances militaires de l'OTAN qui respectent sa souveraineté. Désormais, elle prendra part aux réunions du Conseil des ministres de la défense et participe pleinement au Comité militaire, tout en renforçant ses relations de travail avec l'organisation militaire. » Les

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

objectifs formulés sont clairs: contribuer à la réflexion sur la rénovation de l'Alliance, faire partager nos convictions en faveur du renforcement du contrôle politique et de l'identité européenne au sein de l'OTAN. Quand Paris penche vers l'atlantisme, ce serait pour arrimer une Europe puissance. « La prise en compte de la dimension européenne doit constituer l'une des priorités de l'Organisation atlantique pour l'année 1996 et au-delà», écrit Charles Millon. Le thème du pilier européen, la formule de « l'europanisation de l'alliance » s'installent pour plus de quinze ans dans le langage officiel, évoluant petit à petit en quasi *langue de bois*. Le ministre décline d'autre part ce que sont et seront les nouvelles missions de l'Alliance : à la défense collective des Alliés, viennent s'ajouter les missions expéditionnaires. Le ministre tire ainsi les leçons de l'expérience bosniaque. De son côté, Jacques Chirac a estimé comme un geste positif, la venue à Paris de Bill Clinton pour signer le traité de Paris, en 1995, à la suite des négociations de Dayton.

Bientôt les perspectives de Paris et de Washington divergent : là où la présidence française entend se voir attribuer un grand commandement OTAN au sud, à Naples, Washington fait la sourde oreille. Quant au pilier européen de l'OTAN, les Etats - Unis demeurent sceptiques : où est la politique étrangère commune qui porterait une véritable défense commune ? Alors « le retour » de 1995 débouche sur la désillusion de Paris et l'irritation de Washington : « Alors que Chirac, de son propre aveu, fait de la réorganisation des commandements une affaire personnelle, Clinton en fait, par nécessité, une affaire nationale. Il n'est absolument pas question pour lui de faire suite à des demandes qui réduiraient le rôle américain à celui d'une solution de dernier recours- société

de louage de matériel nécessaire en cas d'action européenne ou brigade de pompiers en cas d'échec à la suite d'une telle action. »⁶⁹ La nouvelle avancée de la France vers l'OTAN fin 1995, fut sans doute hâtive et prématurée. A Paris, l'on se mordait les doigts du fait de l'intervention tardive en Bosnie, et sous commandement des Etats-Unis. De là à faire un bond en prétendant inspirer une nouvelle OTAN, et européeniser ses commandements, il y avait une ambition de trop, sans oublier qu'au même temps, en splendide isolement, la France décide de la réaffirmation de sa puissance nucléaire en annonçant la reprise des essais nucléaires en juin 1995 ! La campagne de tirs qui débute le 5 septembre 1995 soulève une vague de protestations internationales. L'arrêt survient très vite, annoncé par le Président français, le 29 janvier 1996...

Les va-et-vient de 1995 - 1996 contrastent avec le suivi de la logique gaullienne des années 1958-1966. Là où il y avait avec de Gaulle, un projet en cohérence identitaire et stratégique, c'est un flou qui domine les années de la fin de la présidence Mitterrand et des débuts de l'ère Chirac. ONU d'abord pour le Président socialiste, OTAN au service de l'Europe et de la France en Europe pour Jacques Chirac. L'intention est respectable, elle est au service de l'intérêt national français mais les malentendus ou non - entendus transatlantiques sont tels que ces espoirs butent sur un échec. La difficile expérience de politique commune et solidaire au Kosovo, le vécu du ressentiment français post - opération contre la Serbie, la culture du mépris ouvert manifestée bientôt par l'administration Bush à l'adresse de la Vieille Europe, - une Europe pointée du

⁶⁹ Simon Serfaty, France- Etats Unis : la querelle permanente in *Relations Internationales et Stratégiques* n°25 printemps 1997.

doigt comme décadente suite à ses pertes et efforts trop lourds en 1914 – 1918 - la fracture des années 2002 - 2003 entre le Président des Etats - Unis et l' Elysée quant à la conduite à tenir contre l'Irak de Saddam, la remise en cause et l'effacement de l'influence française en Europe centrale et orientale, tous ces facteurs de crise et de tension vont repousser à une échéance lointaine le vrai réengagement français dans toutes les instances de l' Alliance. Dans son blog du 20 février 2009, Alain Juppé, revenant sur les moments 1995, formule une mise au point : « En 1995, le Président Chirac et le gouvernement que je dirigeais ont engagé un processus de rapprochement entre la France et l'OTAN. Nous y avons mis deux conditions clairement énoncées : d'abord parvenir à un partage équitable des responsabilités, c'est-à-dire des commandements entre Américains et Européens ; ensuite obtenir de nos partenaires européens le lancement d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui en soit une, ce qui supposait à la fois une volonté réelle de leur part et la levée de la réserve, voire du veto américain. »

A l'époque, ces conditions ne furent pas remplies et la démarche fit long feu.

Mars 2009 : la réintégration

Supposons que le 17 mars 2009, lorsque l'Assemblée nationale vote à 329 voix contre 238 le retour de la France dans le commandement intégré dans l'OTAN, les conditions de partage des responsabilités et de réelle avancée de la politique européenne de sécurité et de défense aient été remplies. Le 11 mars, Nicolas Sarkozy a annoncé la décision de retour et demandé un vote. Il y a longtemps qu'il caresse ce projet, il lui faut tenir compte des susceptibilités nationales qui vont de la gauche républicaine à la droite gaulliste. Le premier

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

ministre François Fillon engage le gouvernement. Vue la présence de la majorité UMP au Parlement, le risque pris est quasiment nul mais le geste se veut solennel. Cette démarche est paradoxale car les autorités politiques s'emploient, par ailleurs, à bien faire comprendre aux Français que la France s'est fortement ré-introduite dans les structures de l'OTAN depuis les guerres des Balkans. Qu'il s'agirait d'un non-événement. Alors pourquoi tant de précautions ? Durant quelques semaines et en ce jour du 17 mars, les passions politiques se déchainent au Sénat et à la Chambre. En dépit des formules choc de Martine Aubry ou de Dominique de Villepin contre ce retour, l'opinion publique ne s'émeut pas profondément : selon un sondage IFOP/ *Paris Match* du 10 mars, 58% des Français sont favorables au retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN. Chiraquiens, Villepin, le Modem, les Socialistes, les Verts s'indignent de cette réintégration conçue comme abandon de l'indépendance, comme alignement atlantiste quand le monde a besoin d'une France libre et potentiellement médiatrice. La France allait se lier les mains, perdre toutes ses marges de manœuvre. Laurent Fabius pour le PS plaide et pose la question : si la France s'était en 2003 trouvée réintégrée à part entière dans l'OTAN, aurait-elle pu faire entendre sa voix et récuser la position belliciste de Washington contre l'Irak ? François Bayrou parle d'amputation... Malgré les qualités oratoires de Fabius, son argument peut être retourné : l'Allemagne, en dépit de son statut de membre intégré, s'est bien permis de ne pas suivre la position de la Maison Blanche sur l'Irak, en 2003 !

La déclaration de politique générale du gouvernement relative à la politique étrangère, lue au Sénat, ce 17 mars 2009, par le ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, est d'une remarquable facture. Le propos insère la décision de « retour » dans le cadre global de la politique française, de sa tradition et de ses perspectives. Le facteur - réintégration dans toutes les structures de l'OTAN - se trouve à la fois relativisé et légitimé. Tous les contre - arguments de la gauche, perte de l'indépendance, atlantisme... sont, l'un après l'autre, démontés. La position de la gauche socialiste est attaquée avec humour : « Il est toujours piquant de voir l'opposition faire appel aux mânes du Général, elle qui le combattit sans relâche ! », lance Jean Louis Borloo. A droite, l'on rit et l'on applaudit. Perte d'indépendance ? Mais allez donc dire aux Allemands ou aux Espagnols membres de l'OTAN, ironise le ministre, qu'ils ont abdicqué leur souveraineté !

La tradition est respectée : une nation française à vocation universelle. Avec le retour dans l'OTAN, la France n'abdique pas cette vocation. Pourquoi ? Parce que l'Alliance de 2009 a changé et qu'elle est devenue une structure de sécurité parmi d'autres, elle est une coalition d'Etats volontaires à participation variable : « Elle n'est plus et elle n'est pas l'expression d'une politique globale », précise le ministre. L'orateur décline les priorités de la nation, ses fidélités, soulignant la primauté de l'intérêt national. Au premier rang, l'Europe, « nos intérêts se conjuguent avec ceux de l'Europe » ; est rappelé le projet de l'Union pour la Méditerranée ; est mentionnée la solidarité de la France avec l'Afrique... La formulation, soigneusement mesurée, de la solidarité avec les Etats-Unis devrait rassurer les tenants de l'héritage

gaulliste : « Solidarité ensuite avec nos alliés, notamment Américains. De la crise de Cuba à la première guerre en Irak, de la crise des euromissiles au 11 septembre 2001, la France ne s'est jamais départie de son amitié à l'égard du peuple américain. » Le terme d'amitié est ici bien choisi, les relations d'amitié n'aliènent pas. **Viennent les mots qui font plaisir : « Alliée mais pas vassale, fidèle mais insoumise, toujours fraternelle mais jamais subordonnée : voilà la nature de notre relation avec l'Amérique (...) L'amitié ne se confond pas avec la naïveté ! »** Quant aux dynamiques communes, elles sont connues : l'Iran et la contagion nucléaire, l'Afghanistan, et du côté français : « Nous voulons que la Russie soit traitée en partenaire. » Une telle déclaration est en parfaite harmonie avec le « *reset* » (la relance) des relations entre Washington et Moscou, voulue par Obama.

Les 3 et 4 avril 2009, à Strasbourg - Kehl où se réunissent, les Alliés de l'OTAN, autour de la France et de l'Allemagne, en présence de Barack Obama et de Michèle Allotrieu, l'ambiance est autre. Si les 50 ans de l'Alliance ont été célébrés à Washington en 1999, c'est en Vieille Europe réconciliée - le symbole de Strasbourg/ Kehl est bien posé - que se tient l'anniversaire des soixante ans, dans une tonalité d'autosatisfaction. Les principaux sujets abordés : l'Afghanistan, la relation avec la Russie et la transformation de l'OTAN qui doit déboucher sur un nouveau concept. Au premier plan, le Président français en entretien bilatéral avec Obama, avant que ne s'ouvre officiellement le sommet, le 3 avril au soir. « Enfin, un mot pour les Français, déclare Sarkozy, c'est tout de même extraordinaire, cela fait des années que l'on envoie des soldats sous la bannière de l'OTAN en refusant de participer au comité qui met en œuvre la

stratégie d'emploi de ces soldats. J'ai voulu être transparent et honnête vis-à-vis de mes compatriotes. J'ai voulu assumer mes choix. L'OTAN, cela fait 60 ans que cela existe. S'il y a la paix, ce n'est pas un hasard, c'est parce que l'on est ensemble. Les Etats-Unis, ce sont des alliés et des amis. Ils savent parfaitement que la France sera composée d'amis, d'alliés debout, indépendants parce que l'on fait le choix des convictions ». La formule est significative d'un affichage bilatéral, France et Etats-Unis. Il y a des mois que Sarkozy s'emploie à négocier cette pleine réintégration par le haut. Il aurait déjà évoqué ses intentions auprès de G.W. Bush, lors d'un déjeuner détendu avec la famille du Président américain, le samedi 11 août 2007 à Kennebunkport, la résidence des vacances des Bush dans le Maine. D'un coup, le refrain européen semble étouffé. Cette formulation bilatérale, la tenue du dialogue hissent le niveau de la France. Les informations circulent, les chiffres pleuvent témoignant de la position de bonne élève de la France : le pays n'est-il pas l'un des premiers contributeurs en troupes dans les opérations de l'OTAN ? Au Kosovo, la France compte 1 600 hommes, elle figure comme troisième contributeur, en Afghanistan, près de 3 000 hommes comme quatrième contributeur. La France soutient l'effort des Alliés comme contributeur au budget civil et militaire : elle se trouve au 4^{ème} rang des contributeurs, c'est-à-dire au nombre des 5 pays qui assument à eux seuls les ¾ du budget de l'Alliance ! La France s'est engagée après le sommet de l'Alliance à Prague en 2002 dans le processus de modernisation militaire et coopère activement à la création d'une force de réaction de l'OTAN (NRF), interopérable, prête à se transporter partout où il le faudra... L'allocution du Président Sarkozy à Strasbourg martèle : « La France reprend donc toute sa place dans l' Alliance parce que la position de la France n'était plus comprise.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Nous sommes de la famille, nous sommes dans la famille. » D'où émane cette incompréhension à l'égard de la France ? De la Nouvelle Europe, des nouveaux partenaires qui se sont engagés auprès de George W. Bush en 2003, suspectant Paris d'anti-américanisme primaire. Cette suspicion a bel et bien existé : nombre de mes interlocuteurs roumains alors me demandaient pourquoi la France souhaitait l'affaiblissement des Etats-Unis, seul *Big Brother* protecteur, crédible. Il est vrai que l'action des lobbys néo - conservateurs dans les capitales centre est européenne avait porté ses fruits.

Comment comprendre le calendrier de 2009 ? En saisissant que l'Europe n'est pas oubliée par le Président français. Il fut chargé de la présidence européenne en 2008 et amené à négocier la crise géorgienne de l'été 2008, avec les Russes, en tant qu'Européen. Cette gestion, très médiatisée, d'une situation de guerre entre Géorgiens et Russes, lui assure une aura sinon une crédibilité européenne. D'autre part, l'enlisement de la guerre en Afghanistan et les évolutions successives des stratégies sur ce terrain, impose d'être en mesure de participer à une réflexion commune. Enfin, la nécessité de réviser le concept OTAN en fonction de la déclinaison très ouverte et élargie des menaces nouvelles implique d'avoir une voix pleine et entière en la matière : l'expert français Bruno Racine fera partie de l'équipe des conseillers réunis autour de Madeleine Albright à Washington pour élaborer ce nouveau concept. Certains politiques doutent de ce regain d'influence française : « Si, malgré notre position spécifique dans l'OTAN, nous en sommes un membre si actif, quel avantage allons nous retirer à perdre cette spécificité ? Une influence accrue dans l'Alliance ? Nous y pesons déjà lourd et toutes les décisions s'y prennent à

l'unanimité », fait savoir Alain Juppé, le 20 février 2009. Toujours dans ce même blog, Alain Juppé souligne ce qu'il nomme « les notables avancées de la PESD ». Selon ce propos, le retour dans l'OTAN ne serait pas bénéfique à la politique européenne de défense ?

Officiellement, c'est le contraire qui doit être démontré : chacun s'attache à redire la complémentarité OTAN - UE qu'il s'agisse du Président américain ou encore du secrétaire général de l'OTAN, le 11 mars, 2009 déclarant : « Je pense qu'elle (la participation de la France) ouvrira aussi de nouvelles perspectives pour une relation OTAN-UE plus solide, plus confiante, plus complémentaire. » Le 4 avril 2009, à Strasbourg, Nicolas Sarkozy confirme : « Parce que les Etats-Unis ont besoin d'alliés forts et les mots que lui-même, Président des Etats - Unis a prononcés à l'endroit de l'Europe de la défense montrent qu'il a compris que l'Europe de la défense, ce n'était pas en opposition avec l'OTAN, c'était en complément de l'OTAN. **Nous voulons les deux : le lien transatlantique et l'Europe de la défense.** » Le cadre est posé, lien transatlantique et Europe de la défense vont de pair.

Nous voulons plus : des responsabilités, c'est-à-dire des commandements. Conseiller auprès de Nicolas Sarkozy, Jean-David Levitte a effectué de nombreux voyages à Washington pour discuter concrètement des postes attribués à la France avec le conseiller sécurité d'Obama, le général James Jones. Paris souhaite une visibilité maximale. A l'OTAN, les deux postes stratégiques sont en 2008 occupés par des Américains, celui de *Supreme Allied Commander, Europe* (SACEUR) et celui de *Supreme Allied Commander Transformation* (SACT) basé à Norfolk en Virginie. Pour certains analystes

français, le *Supreme Allied Commander Transformation* ne serait qu'une coquille vide, les Etats-Unis ne prenant pas en compte les résolutions du SACT pour élaborer leurs décisions visant la prospective. Quoi qu'il en soit, le poste de SACT sera transmis à un Français : c'est un commandement d'excellence qui relève du Comité militaire, la plus haute instance de l'OTAN. La France se voit, en outre, confier l'un des trois grands commandements régionaux de l'OTAN à Lisbonne qui gère la zone atlantique et contrôle le rôle de l'OTAN, en Afrique. Diplomatiquement, l'on se félicite à Paris de ce que l'OTAN s'europeanise... Le nombre des officiers français en poste dans les services de l'OTAN devait atteindre jusqu'à 1250 dont 17 généraux. Ils ne seront que 925 en 2012, selon les informations fournies par le rapport de Hubert Védrine pour le Président de la République sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN.

Le parcours français post - Guerre froide dans sa relation à l'OTAN est étonnant. Alors que le discours politique largement majoritaire clame Europe et solidarité européenne, que l'on se doit dans les bureaux du ministère de la Défense de suivre soigneusement les progrès de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) et de ne jamais omettre de rappeler l'engagement de nos nouveaux partenaires de l'OTAN dans cette construction, Paris s'est fortement tourné vers l'OTAN, avec Jacques Chirac puis avec Nicolas Sarkozy. Nécessité ou ambition nouvelle ?

Au cours d'une conférence donnée à Lille, le 26 mai 2010, le général Michel Yakovleff s'exprime sur le thème, « La France et l'OTAN : retour ou renouveau ? ». Il met l'accent sur le renouveau, exposant : « D'abord en

admettant que la France contribue fortement à transformer l'OTAN, il faudra accepter que l'OTAN nous transforme... Le point le plus immédiat me paraît celui de la mise aux normes de l'OTAN de tout notre appareil militaire... Il y aura des moments où l'audit OTAN nous reviendra avec des conclusions qui ne nous plairont pas. Il faudra bien les accepter, pourtant. D'ici quelques années, par le fait de la circulation entre postes OTAN et postes nationaux, c'est tout notre appareil militaire qui sera profondément transformé. » Quant à l'évolution de la culture militaire française dans un cadre otanien, Michel Yakovleff l'estime positive : l'égalité du politique et du militaire dans l'institution OTAN devrait amener le militaire français à se repositionner dans le débat stratégique. Espoir, illusion ou véritable défi ! En effet, rappelons que toute la grande pensée stratégique française date des années de Guerre froide et de distance prise par rapport aux structures militaires de l'OTAN.

Quant à la thèse selon laquelle le retour dans l'OTAN aidera à l'affirmation d'une politique de sécurité et de défense européenne, elle mérite d'être débattue ! Car depuis 2009, les avancées de la construction de l'Europe de la Défense se sont avérées nulles. Lorsque les coopérations se renforcent, comme entre Paris et Londres en novembre 2010 c'est dans un cadre bilatéral. La vocation globale européenne est étrangère à ces démarches.

Les personnalités françaises les plus attachées à l'Europe de la Défense, au-delà de la rhétorique, en font le constat : l'Europe de la défense serait dans le coma, pour reprendre le titre d'une conférence du général Jean Cot donnée le 7 novembre 2012 au Club *Démocraties* à Paris. Le rapport Védrine du 14 novembre 2012 prend acte : « Le bilan des efforts déployés depuis vingt-cinq

ans notamment par la France est finalement très décevant(...) Il y a certes des traités, des textes, des institutions, des procédures, des réunions, des documents, des initiatives, des discours, des relances, des responsables (quelques centaines de fonctionnaires civils et militaires qui s'acquittent de leurs tâches avec conviction et dévouement). Il y a eu quelques coopérations industrielles, réussies (...) Au total, mises à part quelques actions ou coopérations, le bilan est maigre. Aucun pays d'Europe n'a rejoint l'ambition et la conception française d'une Europe de la défense, même redéfinies avec de plus en plus de réalisme et de pragmatisme. »⁷⁰

⁷⁰ Hubert Védrine, « Rapport pour le Président de la République Française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la Défense », 14 novembre 2012, p.14-17.

Chapitre 8. L'OTAN, la France et le borbier afghan

« Il ne faut pas se payer de mots : l'afghanisation, la vietnamisation ou l'irakisation (qui donne aujourd'hui de bons résultats) sont toujours l'habillage d'une politique de retrait. Il s'agit de partir la tête haute, en laissant les clefs de la maison à des alliés aux côtés desquels on a combattu. Cette politique évite l'humiliation d'avoir à fuir le pays ou la honte de l'abandonner trop vite à son sort. »

Jean-Dominique Merchet, *« Mourir pour l'Afghanistan, Pourquoi nos soldats tombent-ils là-bas ? »* Paris, éditions Jacob-Duvernet, 2008, p. 178.

CONSEILLER SPECIAL et chargé de mission en Asie du Sud Est par le Président Obama, le diplomate d'envergure Richard Holbrooke meurt en décembre 2010. Ses derniers mots auront été « Aidez- moi à en finir avec la guerre d'Afghanistan ».

Décembre 2010, les nouvelles tombent au fil des jours pour dire l'enlisement d'une guerre commencée en octobre 2001: le 18 décembre, un second maître du commando Trepel, sous officier de 28 ans, a été tué au cours d'une opération spéciale - fouille d'un bâtiment - dans la vallée de Bedraou. C'est le 18 décembre encore, l'annonce de la mort d'un capitaine du 2^{ème} Régiment Etranger du Génie au cours d'un accrochage avec les insurgés. Insurgé tel est le terme retenu par les Occidentaux pour qualifier globalement les forces d'opposition à la présence étrangère. Ce 18 décembre donc, les Français participaient à une mission du génie, aux côtés d'Américains, de Roumains et d'Afghans. Il s'agissait d'une étude de terrain en vue de lancer des travaux pour la construction d'un poste de sécurité afghan. Les forces de la coalition ont

répliqué en faisant intervenir les hélicoptères de combat. Lorsque les forces de la coalition sont prises à partie, elles réagissent.

Durant l'été 2011, la situation française s'assombrit : nouvelles pertes pour un bilan qui se chiffre alors à 74 morts. Ils seront 88, au début de l'année 2013. Le gouvernement, le Président de la Commission des Affaires étrangères à l'Assemblée Nationale maintiennent la défense de l'engagement français comme cause juste.

Le ton est donné : il faut croire à cette reconstruction de l'Afghanistan, à suivre les informations émanant de l'état - major français : une vaste opération mobilisant une unité française de la brigade Lafayette ainsi que l'armée et la police afghane, a pour objectif, depuis octobre 2010, de construire un poste de combat avancé pour l'armée afghane, première étape de la sécurisation de la route qui va de Bedraou (vallée de la Kapisa) à Kaboul. Tout irait pour le mieux au dire de l'état- major : « Au Sud de Bedraou tout d'abord, avec le Battle Group Bison. Les militaires français sont allés au contact des insurgés près de Jangali, à l'extrême sud de la vallée de Bedraou. Ils vont exercer sur eux une pression suffisante permettant la construction du *Combat- Out Post* (COP). Les insurgés ainsi fixés, les travaux avancent... »⁷¹ Fixer les insurgés ? Le scénario est ainsi posé : « Face à la pression, les insurgés vont chercher à s'imbriquer au milieu de la population. Mais celle-ci, refusant de servir de bouclier humain, va alors révéler les caches d'insurgés ainsi que des positions d'engins explosifs improvisés. Ces derniers seront immédiatement détruits par les équipes de déminage françaises. Au-dessus du déploiement, les hélicoptères de combat français Tigre du bataillon d'hélicoptères restent en appui. »⁷²

Des insurgés fixés ? Un jour plus tard, le 19 décembre, les insurgés ont attaqué au nord de l'Afghanistan et à Kaboul : trois attaques suicidaires à la bombe.

⁷¹ Opérations Afghanistan : opération Promising Star, Implantation du COP Sherkel, 25/10/ 2010, EMA, Ministère de la Défense. <http://www.defense.gouv.fr/operations/afghanistan/acrualités/afghanistan>

⁷² Afghanistan, ibidem.

Résultat : en décembre 2010, le seuil des pertes au sein de la coalition atteint son maximum mensuel le plus élevé depuis 2001. 2010 aura été l'année la plus meurtrière en Afghanistan pour les soldats français et ceux de la coalition. Au niveau de la coalition, 700 hommes sont morts, 70% d'Américains et 15% de Britanniques. Les chiffres augmentent d'année en année.⁷³ Quant aux pertes civiles, elles se chiffrent à 14 000 morts. Les pertes du côté des talibans sont plus élevées, estimées à plus de 25 000. Estimées seulement, car ces pertes sont passées sous silence du côté de l'OTAN, mais elles sont bien connues des villageois et des réseaux de combattants qui font passer informations et photographies aux journalistes afghans de Kaboul. Les pertes nourrissent le ressentiment. Depuis le début de l'année 2011, l'OTAN est mise en cause pour plusieurs bavures : les autorités afghanes accusent, près de 70 civils dont onze enfants tués fin février dans la province orientale de Kunar, frontalière du Pakistan. Ces frappes dirigées contre les talibans sont fréquemment responsables d'effets dits « collatéraux », morts de civils et d'enfants. En 2013, la liste s'allonge.

Toute guerre est pensée en relation avec la mémoire de la précédente, les analystes et journalistes américains opèrent ainsi un retour vers l'expérience du Vietnam. La défaite des Etats-Unis au Vietnam, où ils se sont engagés entre 1961 et 1973, est exprimée avec un mot qui traduit la blessure en évitant de nommer la défaite - on parle de syndrome vietnamien. Cette douloureuse expérience de Guerre froide a suscité des réflexions qui reviennent à la une des actualités touchant l'Afghanistan. Barack Obama conseille lui-même à ses équipes de lire l'ouvrage tiré des réflexions de McGeorge Bundy, « *Lessons in disaster* », réédité en 2008. McGeorge Bundy conseilla Kennedy puis Johnson, il était un chaud partisan de la poursuite de la guerre au Vietnam. La cinquième leçon de ce livre porte un titre éclairant, à méditer : « Ne jamais déployer de moyens militaires à la poursuite de buts indéterminés. »

⁷³ File:///F:/iCasualties_OperationEnduring Freedom_Afghanistan.htm

Bientôt, en Afghanistan, les troupes de la coalition conduite par les Etats-Unis se chiffreront à 150 000 soldats contre 3 000 au début de l'intervention en 2002. Cette montée en puissance de la présence militaire, fut observée au Vietnam où les chiffres passèrent de quelques 5000 conseillers militaires et forces spéciales, en 1963, à 125 000 soldats en juillet 1965, pour s'élever encore en novembre 1969, à la demande du Président Richard Nixon. L'autre caractère commun à l'évolution des deux conflits est celui de l'extension spatiale des engagements. En mars 1969, les bombardements de bases du Vietcong sont lancés au Cambodge, puis au Laos en février 1971.

Le Pakistan n'est pas un allié fiable des Etats-Unis. La tactique des Etats-Unis, cherchant à augmenter les interventions à l'intérieur du Pakistan, avec l'appui de la CIA et des forces spéciales d'intervention, pour capturer des militants et en obtenir du renseignement, débusquer des caches d'armes, au-delà de la frontière, est mal acceptée à Islamabad alors que les leaders d'Al-Qaida trouvent refuge en cette zone du Waziristan, aux frontières du Pakistan. En octobre 2010, un hélicoptère américain a tué accidentellement un groupe de soldats pakistanais lors d'une opération aérienne... Le gouvernement pakistanais a répliqué en coupant momentanément le ravitaillement en fuel aux Américains. Enfin, la recherche de « l'afghanisation » de la guerre, la relève espérée de la lutte contre les talibans par les forces de l'armée nationale et de la police afghane formée par les experts occidentaux, à moyen terme, rappelle les moments d'intervention commune des Américains et des Sud - Vietnamiens contre le Vietcong, au nom de la « vietnamisation » de la guerre. La difficile relation avec des autorités locales douteuses en leurs intentions et comportements, Washington l'a vécue avec le gouvernement sud - vietnamien de Diem. Ce dernier fut abattu avec son frère, le 1^{er} novembre 1963. Plus de quarante ans plus tard, c'est le Président Afghan Hamid Karzai qui pose problème aux Etats-Unis lorsqu'il se prend notamment à dénoncer, quelques jours avant le sommet de l'OTAN à Lisbonne en novembre 2010, la trop grande visibilité et intensité des opérations conduites et à exposer que les raids opérés par la coalition font le jeu des talibans ! Cette intervention surprenante lui vaut d'être publiquement remis à sa place par Barack Obama, en personne. Hamid

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Karzai fut pourtant un proche des Américains, il a étudié le droit à Kaboul puis en Inde, parfait ses études aux Etats-Unis, où il fut consultant de l'entreprise américaine *Unocal* alors qu'était à l'étude un projet de construction d'un oléoduc en Afghanistan : ne serait-il plus le bon interlocuteur des Occidentaux ? A Washington, il est loin de faire l'unanimité, sur le terrain, sa légitimité est faible, pour le moins. En 2013, la fracture entre Washington et Karzai se creuse : le chef de l'Etat afghan accuse les Etats-Unis de négocier en sous main avec les Talibans. Washington et la direction politique talibane démentent.

En dépit de l'intérêt de la méthode qui consiste à éclairer des analogies pour tenter d'éviter les erreurs commises dans le passé, ce sont les différences entre les deux conflits qui s'imposent. Paradoxalement, en effet, la guerre du Vietnam menée au nom des valeurs occidentales et au nom du monde libre contre le communisme et ses alliés, a été conduite par les seuls Etats-Unis. Cette même guerre a été violemment dénoncée par le général de Gaulle lors du discours resté célèbre, prononcé au Cambodge à Phnom-Penh le 1^{er} septembre 1966 : « La France considère que les combats qui ravagent l'Indochine n'apportent, par eux-mêmes et eux non plus, aucune issue. Suivant elle, s'il est invraisemblable que l'appareil guerrier vienne à être anéanti sur place, il n'y a, d'autre part, aucune chance pour que les peuples de l'Asie se soumettent à la loi de l'étranger venu de l'autre côté du Pacifique, quelles que puissent être ses intentions et si puissantes que soient ses armes. Bref, pour longue et dure que doive être l'épreuve, la France tient pour certain qu'elle n'aura pas de solution militaire. » De Gaulle prononça ce discours quelques mois après l'annonce faite à Washington du retrait de la France des structures intégrées de l'OTAN...

C'est, en revanche, une coalition de forces américaines et de l'OTAN, associées à d'autres contingents, qui a opéré en Afghanistan. La guerre du Vietnam a engendré tant aux Etats-Unis que chez les alliés européens un très fort mouvement protestataire anti-guerre. Au-delà de la mobilisation d'une grande partie des étudiants des universités prestigieuses de Berkeley à New York, le

Vietnam Day Committee créée en 1965, organise des manifestations parfois violentes. Le 4 mai 1970, la Garde nationale ouvrait le feu sur le campus de l'université du Kent, tuant 4 étudiants et en blessant 9 autres... Le monde des intellectuels et du cinéma se mobilisait et l'on voyait Jane Fonda se rendre à Hanoï en juillet-août 1972 pour prendre publiquement position contre la guerre sur une radio nord - vietnamienne.

Les temps ont changé : le conflit afghan, impopulaire, mobilise peu les opinions publiques, en dépit ou à cause de son enlisement dans la durée. Les opinions se sont habituées à l'égrenage des pertes, au compte - goutte. Cette indifférence apathique est étrange, à moins que la nouvelle guerre anti terroriste post - septembre 2001, ne se soit imposée comme inéluctable. Mais, s'agit-il bien encore sur ce terrain, plus de dix ans après, d'une épopée salutaire au nom de la lutte anti - terroriste et de la sécurité de la communauté internationale ?

Au commencement, était Oussama Ben Laden

Un retour aux origines du conflit s'impose pour tenter d'éclairer les complexités d'aujourd'hui. La guerre qui s'est poursuivie, émanait directement de la réaction de Washington, de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE aux attaques terroristes spectaculaires contre le *World Trade Center* à New York et contre le Pentagone à Washington. Dès le 12 septembre 2001, le Président G. W. Bush, soutenu par 90% de ses concitoyens qui réclament des représailles, déclare : « Les attaques délibérées et meurtrières qui ont été menées contre notre pays étaient plus que des actes de terreur, elles étaient des actes de guerre ». Le Président jure d'engager une lutte monumentale du Bien contre le Mal. Le ton et le style sont posés. Le langage concernant l'ennemi ne changera pas entre 2001 et 2008. Le 20 septembre, G. W. Bush s'adresse au Congrès en session solennelle pour confirmer : « Le 11 septembre, les ennemis de la liberté ont commis un acte de guerre contre notre pays... » Al - Qaida, l'ennemi, est désigné et qualifié : « Al - Qaida est à la terreur ce que la mafia est au crime.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Mais son but n'est pas de faire de l'argent, son but est de refaire le monde- et d'imposer ses credo radicaux sur l'ensemble des peuples ». Le Président précise : ce groupe et son leader - une personne nommée Ben Laden - sont liés à d'autres nombreuses organisations dans divers pays, incluant le Jihad islamique égyptien et le mouvement islamiste en Ouzbékistan. Il y a des milliers de ces terroristes dans plus de 60 pays. » L'Afghanistan est pointé du doigt avec son régime taliban⁷⁴ installé à Kaboul en 1996 qui soutient Al - Qaida. La guerre annoncée ne ressemblera pas à la campagne d'Irak de 1991, elle sera différente de la guerre aérienne au Kosovo, la réponse ne va pas se limiter à des frappes aériennes ponctuelles. « Ce sera une campagne de longue durée telle que nous ne l'avons jamais connue, » affirme G. W. Bush. Au fil des jours qui suivent les attaques du 11 septembre, les interventions Présidentielles se multiplient. Le 11 octobre, lors d'une conférence de presse donnée à la Maison Blanche, le Président évoque l'organisation d'une campagne soutenue « pour extirper les terroristes de leurs grottes cachées et les livrer à la justice. Un journaliste pose la question que nombre d'Américains se posent : « Vous avez soigneusement évité de dire combien de temps vont durer les frappes en Afghanistan. Mais pouvez- vous promettre (...) pouvez- vous éviter d'être entraîné dans un borbier comparable à celui du Vietnam ? »

Nous sommes le 11 octobre 2001. George W. Bush répond : « Nous avons appris d'importantes leçons au Vietnam. Sans doute, la plus importante leçon que j'ai apprise est que vous ne pouvez combattre une guérilla avec des forces conventionnelles... » Déjà s'annonce la vision qui s'imposera beaucoup plus tard de la guerre contre - insurrectionnelle... Le Président va et vient en ses réponses entre des images de chasse, de traque où l'on enfume des grottes pour faire sortir les terroristes, et de vagues réflexions sur un différent type de guerre qui suppose une mentalité de type différent (sic). Il évoque la victoire et au-delà de l'objectif militaire - la liquidation des poches terroristes et le renversement du régime taliban qui abrite les terroristes - une reconstruction politique : « Nous devons travailler pour un Afghanistan stable afin que ses

⁷⁴ Gérard Chaliand, *L'Amérique en guerre Irak-Afghanistan*, Paris, éditions du Rocher, 2007.

voisins ne redoutent pas des activités terroristes sorties de ce pays. Il faudrait, précise G. W. Bush éradiquer le trafic des narcotiques. Songeur, le Président, orateur, ajoute que l'ONU pourrait apporter son aide.

L'OTAN est solidaire de l'Amérique blessée. Le Congrès autorise le 14 septembre 2001 le recours à la force, - Londres lance un appel en faveur d'une vive réaction tout en spécifiant que les Etats-Unis doivent posséder la preuve de l'identité des coupables. L'OTAN active l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qui affirme le principe d'une assistance mutuelle des pays membres de l'Alliance. Le secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, explique dans un entretien du 13 septembre, accordé à la fois à plusieurs grands organes de la presse internationale, dont le journal *Le Monde* « C'est la première fois en cinquante - deux ans que les Etats membres sont confrontés à un tel cas de figure. Nous travaillons à trouver des parades mais je crois que la détermination dont vient de faire preuve l'Alliance est un signal extrêmement fort pour relever le seuil de ce qui n'est pas « acceptable » en matière de terrorisme. Les quinze membres de l'UE se réunissent à Bruxelles, le 15 septembre pour insister sur leur volonté commune de rendre opérationnelle la Politique de défense et de sécurité, pour consolider l'échange du Renseignement. Le Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu, le 12 septembre, avec la résolution 1368, le droit de légitime défense et le droit au recours à la force défini par l'article 51 de la Charte des Nations unies. Washington a les mains libres.

Colin Powell s'emploie à élargir le soutien d'alliés hors OTAN, ce qui en dit long de la vision autocentrée que les Etats-Unis se font de leur sécurité... Il reçoit l'engagement de Vladimir Poutine de placer son pays dans la lutte anti - terroriste dirigée par les Etats-Unis. Un Poutine qui ne demande rien en échange. Les préparatifs de guerre s'intensifient dans une Amérique en deuil et en prières. Les réservistes sont rappelés par le Président Bush pour renforcer les capacités de défense dans les ports et les bases aériennes et aider les équipes de sauveteurs qui tentent de retrouver des victimes dans les ruines du

*World Trade Center...*L'Amérique en deuil construit, hors de l'OTAN, la stratégie qui devrait venir à bout de son ennemi, Ben Laden et le terrorisme.

L'Afghanistan : un choix hâtif de cible

La guerre et les moyens de la faire ? Sans doute, Washington bénéficie de larges et incontournables soutiens. Mais contre quelles cibles précisément cette guerre est-elle dirigée? La réponse est à trouver dans les coulisses de la prise de décision à la Maison Blanche. La hâte de la décision suscite une impression tragique d'impuissance face à une réalité de menaces terroristes nouvelles et diffuses contre lesquelles l'administration Clinton avait déjà tenté de s'armer. De son côté, le Président évolue dans un monde étrange, accroché à la fois aux mots qu'il cultive en répétition et à des images très concrètes de lutte physique contre l'ennemi dont la tête est mise à prix : Oussama Ben Laden. Le mot de guerre (*war*) et de guerrier hante George W. Bush, sans nul doute inspiré par les propos et écrits ambiants des néo conservateurs qui célèbrent l'esprit martien des Etats-Unis contre la mollesse décadente de la vieille Europe occidentale. C'est Mars aux Etats-Unis contre Vénus de l'autre côté de l'Atlantique. Bush a opté pour Mars et deux figures de l'ennemi à abattre, Oussama Ben Laden et Saddam Hussein. Sa conseillère Condolezza Rice, éminente spécialiste de la Guerre froide et du Pacte de Varsovie, semble perdue, en cette soirée du 11. Spécialiste de la lutte anti-terroriste, Richard Clarke qui se charge de la « *briefing* » s'étonne de sa totale ignorance concernant Al - Qaida dont elle n'aurait jamais entendu parler. Il s'efforce de lui faire comprendre « que la plupart des gens pensent qu'Al - Qaida est le groupe affilié à Ben Laden, mais c'est beaucoup plus que cela. C'est un réseau d'organisations terroristes affiliées à des cellules dans plus de 50 pays, incluant les Etats-Unis. »⁷⁵ Le rappel d'une présence d'éléments terroristes aux Etats-Unis n'est pas pour plaire à Condolezza Rice. N'est-ce pas une manière indirecte de mettre en cause le renseignement américain, CIA et FBI à la fois ?

⁷⁵ Richard A. Clarke, *Against All Enemies, Inside America's War on Terror*, FP, Free Press 2004.

Clarke s'efforce de démontrer que ce ne sont plus des Etats nations hostiles que vient le danger, mais bien de réseaux.

A la tête de la CIA, George Tenet, lors des premières réunions à la Maison Blanche, dès les 11-12 septembre se montre très assuré : il connaît la filière Ben Laden, la CIA a monté des actions secrètes contre les talibans depuis 1998, à la demande de Clinton déjà, elle soutient financièrement le groupe des combattants de l'Alliance du Nord contre les talibans et a des contacts avec certains seigneurs de la guerre, au sud de l'Afghanistan. Les conseillers de Bush ont besoin d'un plan et d'une vision. Bush réclame la tête de Ben Laden, mais il lui faut plus. Il se heurte aux militaires : une opération en Afghanistan suppose du temps de préparation ! Bush est persuadé que le Pentagone doit être poussé, stimulé et exige des idées neuves : il faut mettre dans la tête des responsables du Pentagone de relever un défi c'est - à - dire de combattre une guérilla avec des moyens conventionnels ! Et il leur rappelle qu'il est tout à fait possible de frapper de l'extérieur avec des missiles de croisière. Le chaos, ces tiraillements entre les conseillers du Président, sont inquiétants. Durant des mois, le Pentagone a travaillé en développant une option militaire contre l'Irak de Saddam. Tous les experts sont mobilisés sur la question des armes de destruction massive que Saddam détiendrait, et voici que surgit un autre coupable, le vrai responsable, Ben Laden en Afghanistan ! Donald Rumsfeld laisse entendre qu'après tout, l'on pourrait bien saisir cette opportunité de l'attaque terroriste pour se débarrasser de Saddam. A suivre le fil des conversations largement décryptées et révélées par le journaliste célèbre Bob Woodward, c'est un sentiment de décision prise à pile ou face qui domine.⁷⁶ Colin Powell s'oppose à Rumsfeld, arguant qu'il faut rester collé à Al-Qaida parce que le peuple américain s'est focalisé contre cet ennemi là... Le 13 septembre, avec Tenet, le scénario Afghanistan l'emporte : il a les moyens d'infiltrer des forces paramilitaires auprès de l'Alliance du Nord, et de disposer sur le terrain des sources nécessaires pour la planification des cibles à bombarder. Oui, il y aura des effets collatéraux, oui il y aura des pertes civiles,

⁷⁶ Bob Woodward, *Bush At War*, New York, Simon and Schuster, 2002.

mais c'est la guerre, tranche George W. Bush. **Le Président veut sa guerre.** La connaissance du terrain afghan que lui offrent Tenet et la CIA le rassure : les Etats-Unis sont capables de conduire une guerre différente de la guerre traditionnelle menée par les Soviétiques entre 1979 et 1988.

Au Département d'Etat de même que pour Colin Powell et son ami Richard Armitage en liaison avec Moscou, l'un des enjeux fondamentaux est celui de la position du Pakistan. Qu'attendre d'Islamabad ? Le 17 septembre 2001, la presse française spéculé : Washington aurait demandé à Islamabad des informations précises concernant les réseaux de Ben Laden et sans doute l'utilisation de l'espace aérien et du sol pakistanais en cas d'intervention massive des Américains en Afghanistan. Plus tard, en 2002, Bob Woodward racontera : le général Mahmoud Ahmad, à la tête des services pakistanais de renseignement se trouvait à Washington en ces moments de septembre 2001. Il a rencontré Tenet, expliqué que le mollah Omar à la tête du régime de Kaboul était un homme religieux, pas un violent et qu'il avait souffert de la brutalité des seigneurs de la guerre. Cette information soulève la colère de ses interlocuteurs. Armitage reçoit Mahmoud au Département d'Etat pour poser la question qui interdit toute esquivé : êtes vous avec ou contre nous ? **C'est noir ou blanc, il n'y a pas de zone grise... Or, le Pakistan avait reconnu officiellement le régime taliban... En deux mots, Richard Armitage et Colin Powell demandent à Islamabad de détruire son œuvre propre : le régime taliban que le Pakistan a contribué à former.** Le retournement du Pakistan officiel, demeure incertain : les services de renseignement occidentaux notent les 8 et 12 octobre 2001, le passage de convois d'armements, pistolets, munitions, lanceurs de grenades, destinés aux combattants talibans...⁷⁷ Gérard Chaliand brosse en quelques lignes l'état des lieux et l'esprit des opérations : «Le refus du mollah Omar de trahir son hôte, Ben Laden, en le remettant aux mains de l'adversaire, impliquait la chute de son régime tandis que le Pakistan

⁷⁷ "Pakistan Ended Aid to Taliban Only Hesitantly", december 8, 2001 by Douglas Frantz in *The New York Times*.

consentait à faire volte face. Bénéficiant d'un accord international quasi - unanime, les Etats-Unis lancent donc leur expédition punitive. »⁷⁸

Etrange guerre à ses débuts, les combats au sol se trouvant largement délégués aux chefs de guerre locaux. Les frappes ciblées américaines contre les bases d'Al-Qaida en Afghanistan démarrent, le 7 octobre 2001. Le 3, devant l'Assemblée nationale, Lionel Jospin annonce que la France prendra toutes ses responsabilités aux côtés des Etats-Unis...Le 17 octobre, les bombardements touchent le nord de Kaboul. Ces frappes s'intensifient début novembre. Le 6 novembre, Jacques Chirac est à Washington, il souligne l'urgence d'une solution politique impliquant l'ONU et indique que deux mille Français sont engagés dans les opérations militaires. Le 9 novembre, l'Alliance du Nord soutenue par l'aviation et des « conseillers » américains s'empare de la ville stratégique de Mazar-e-Charif que désertent les talibans. Les progrès, occupation au sol et mise en place d'une transition politique, s'avèrent indiscutables. Le 25 novembre, l'Alliance du Nord s'empare de Kunduz, six cents marines américains se déploient près de Kandahar, ex - fief des talibans. Le calendrier où se croisent événements militaires, politiques et culturels est serré : l' Alliance du Nord autorise les femmes à quitter la burqa, le bilan exact des victimes des attentats du 11 septembre tombe le 28 novembre avec 3 711 morts et disparus, l'offensive majeure près de Tora Bora au sud où pourraient s'être réfugiés et cachés le mollah Omar et Ben Laden débute le 4 décembre 2001, et c'est le 5 qu'est signé à Bonn l'accord portant sur la création d'un gouvernement intérimaire, dirigé par le pachtoune Hamid Karzaï... A la suite de la reddition des talibans à Kandahar, le Président G. W. Bush, le 7 décembre, salue la victoire pour évoquer la bataille de la civilisation ! Le 7 décembre rappelle le souvenir de l'attaque surprise de Pearl Harbour en 1941. Bush expose : « Et bien, de cette attaque surprise est sortie une décision inébranlable qui fit de l'Amérique le défenseur de la liberté. » Il poursuit : « Nous combattons pour vaincre- et nous vaincrons. Il y a une grande division en notre époque - non pas entre les religions et les cultures, mais entre la

⁷⁸ Gérard Chaliand, *L'Amérique en guerre, Irak-Afghanistan*, Paris, éditions du Rocher 2007, p. 71.

civilisation et la barbarie. » Rires et applaudissements ponctuent le propos Présidentiel : « Aujourd’hui, ils (les talibans) ne contrôlent plus que quelques grottes. Il n’y a pas si longtemps, le leader d’Al-Qaida comptait pour rien l’Amérique, un tigre de papier. C’était avant que le tigre ne rugisse (applaudissements). A travers l’histoire, d’autres armées ont essayé de conquérir l’Afghanistan et elles ont échoué. Nos forces militaires ont été envoyées pour libérer l’Afghanistan, et nous réussissons ». L’éditorial publié par le journal *Le Monde* du 8 décembre est beaucoup plus réservé : « En Afghanistan tout n’est pas définitivement joué : il tiendrait du miracle qu’aucun conflit ne ressurgisse et que rien ne vienne enrayer l’harmonieux processus défini à Bonn vers l’avènement d’un Etat de droit »...

Le Président Bush fut coutumier des annonces de victoires enchantées en Afghanistan comme en Irak, omettant d’ouvrir les yeux sur les ruines, le trafic d’opium en Afghanistan, les fractures politiques et culturelles internes du pays qui bloquent un processus de *nation building*, les intérêts spécifiques du Pakistan... L’Afghanistan ? « Le puzzle le plus extraordinaire qui soit », écrit Jean Dominique Merchet...⁷⁹ Le 26 octobre 2001, Arielle Thedrel pour *le Figaro*, penchée sur l’analyse du dernier recensement de la population afghane daté de 1979, mettait en lumière les complexités de la mosaïque ethnique, religieuse et linguistique. Bientôt les spécialistes vont tenter d’ouvrir les yeux du public : le peuple afghan, ce sont des Pachtounes et des Tadjiks qui en forment la majorité, des Hazaras de confession chiite, traditionnellement considérés comme des parias au sein de communautés sunnites plus nombreuses. Le peuple afghan, c’est aussi 9% d’Ouzbeks au nord du pays, 3% de Turkmènes au sud et des Baloutches qui parlent une langue de la famille iranienne.

L’OTAN en Afghanistan, histoire d’un outil aux mains des Etats-Unis...

Les accords de Bonn du 5 décembre 2001, passés sous l’égide de l’ONU, après 9 jours d’intenses négociations entre les diverses factions, mettent en place un

⁷⁹ Jean Dominique Merchet, *Mourir pour l’Afghanistan*, Paris, éditions Jacob-Duvernet, 2008, p. 51.

gouvernement provisoire, un échancier prévoyant l'élaboration d'un système politique et démocratique. L'on pouvait peut-être soupire d'aise de Washington à Bruxelles ou à Paris encore. A Washington, parce que les talibans étaient renversés, et Hamid Karzaï familier, dans les chancelleries des capitales occidentales, parce que l'ONU tenait son rang et que les pays donateurs allaient s'employer à la reconstruction du pays, en respect des droits de l'homme et de la souveraineté de l'Afghanistan.

Une Grande Assemblée, la *Loya Jirga* reconduit, en juin 2002, le Président intérimaire Karzaï dans ses fonctions et adopte, le 4 janvier 2004, une nouvelle constitution. Les élections Présidentielles ont eu lieu le 9 octobre 2004, 55, 4% des électeurs inscrits donnent leurs voix à Karzaï. Cinq ans plus tard, l'ambiance a changé et elle est très mauvaise : les élections sont prévues pour le 20 août 2009. Les résultats examinés par une Commission électorale indépendante ne sont rendus publics que le 21 octobre suivant. Des fraudes, fraudes fabuleuses, commentent en voix off mais sonore les représentants de la communauté internationale, Karzaï maintient sa position à la tête de la présidence avec 49, 67% des suffrages. Les talibans ont appelé au boycott, Kaboul a subi deux attentats suicides les 15 et 18 août, le pays a vécu plusieurs attaques entre le 12 et le 15 août, 2009.

Tous les commentaires quant à la situation en Afghanistan ont viré au noir : les pays donateurs ne donnent pas assez, la France a versé entre 2003 et 2007, 90 millions de dollars d'aide à l'Afghanistan, ce qui représente moins d'1% de l'aide internationale. Il n'y a pas eu de grand plan Marshall de reconstruction. L'éventail trop ouvert des acteurs impliqués dans la reconstruction engendre le chaos. Cette première vague de critiques, regrets, désillusions rejette la faute sur les Etats-Unis et leurs partenaires occidentaux. A l'inverse, les acteurs afghans peuvent être interpellés : les seigneurs de la guerre se nourrissent des flots d'aide occidentale, H. Karzaï et son entourage sont profondément corrompus. Le désordre économique, dans des campagnes ruinées par des années de guerre, favorise le développement de la culture du pavot et du trafic de la drogue. L'aide internationale détournée

conduit à la formation d'une administration parallèle et au dysfonctionnement des institutions. Qui peut sérieusement évoquer une bonne gouvernance ? Quant aux élections libres considérées comme fondement de la démocratie à instaurer, mieux vaudrait qu'elles ne relèvent pas de la mascarade.

La réalité est à chercher hors des déclarations optimistes qui soutiennent les accords de Bonn. La réalité, c'est la guerre, guérilla et l'absence de sécurité. Quel que soit le bilan des mutations opérées depuis la chute des talibans, bilan non négligeable en ce qui concerne les infrastructures, l'éducation et la santé- l'Afghanistan ne connaît pas la paix et la guerre s'étend. 50 000 à 100 000 combattants globalement regroupés sous l'étiquette de talibans, adossés aux zones tribales pakistanaises ne sont pas prêts à lâcher prise, portés par leur haine de l'envahisseur occidental.

Retour à des propos pessimistes qui s'égrènent. L'administration Obama, en dépit de l'affichage de la détermination Présidentielle, est divisée. Divisée sur le soutien à accorder et jusqu'où, à Karzai, sur la stratégie à conduire, entre annonces de retrait pour rassurer l'opinion et envoi de renforts importants pour occuper le terrain. Obama, de son côté, s'exprime dans la continuité d'une mission assumée. A l'Académie militaire de *West Point*, le 1^{er} décembre 2009, le chef de l'Etat déclare : « Notre stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan est centrée sur l'éclatement, le démantèlement et la défaite d'Al-Qaïda sur ce théâtre, sur la prévention de ses capacités de menaces contre les Etats-Unis et leurs alliés. » Obama précise qu'en 2010, « nous allons améliorer la relation entre les Etats-Unis et le Pakistan à travers un dialogue stratégique » et qu'en 2011, il faut renforcer le dialogue tant avec le Pakistan qu'avec l'Afghanistan, autour de la stabilité régionale. Chaque année, le Président présente un rapport, une sorte de point de situation, bilan et perspectives. En 2010, le diagnostic a été confié à huit groupes de travail, les dernières réunions ont eu lieu entre le 3 et le 14 décembre. Les grandes lignes du texte dévoilé le 16 décembre ne surprennent pas ! Tout naturellement, le rapport se veut en phase avec les décisions prises lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne, un mois auparavant. Le processus de transfert des responsabilités de gestion de la

sécurité par les forces afghanes doit se poursuivre au printemps 2011, la coalition restera présente jusqu'en 2014 et sans doute, au - delà. Que penser du niveau des forces afghanes ? Le général Henri Paris répond : « L'armée nationale afghane, quelques 100 000 hommes au tableau d'effectifs, d'une valeur médiocre. Elle a été engagée seule dans une offensive majeure qui, en juillet 2010, a tourné à la débâcle. Son moral est mauvais, les soldats désertent en masse : par rapport à l'effectif annoncé, il manque 30%. »⁸⁰ De plus, cette armée recrute largement chez les Hazaras pauvres et méprisés. Qu'advient-il de ces hommes qui seront vus comme des collaborateurs de l'occupant, une fois retirées les forces occidentales ? Enfin, là où ses effectifs ne proviennent pas du groupe Hazara, cette armée constituée de groupes confessionnels et ethniques rivaux, manque d'unité, de tradition et de discipline. Quant à la police afghane, elle vit et se sert sur le pays.

La position française est alignée sur celle des Etats-Unis. Lors d'une visite éclair le 25 décembre 2010 aux 3 850 soldats français en Afghanistan, le ministre de la Défense, Alain Juppé annonce : « Si l'Afghanistan basculait du côté du fanatisme et de l'obscurantisme, les conséquences (...) seraient considérables ». Le ministre prévient : « L'objectif est fixé... il faut poursuivre notre collaboration avec l'Afghanistan pour aider à sa reconstruction. » Le ministre parle, il n'est pas suivi par l'opinion publique française : le 24 février 2011, un sondage de l'IFOP pour le quotidien *l'Humanité* fait savoir que 72% des Français sont opposés à l'intervention militaire française en Afghanistan, 26% y sont très opposés, 88 % pensent qu'il y a un vrai risque d'enlèvement des troupes occidentales, et seuls 35% estiment que la présence militaire française a permis de faire progresser le pays vers la démocratie.⁸¹ La ligne semble tracée à Washington, le suivi français se dit acquis, si ce n'est tout de même que la politique de montée en puissance des forces sur le terrain chiffonne Paris qui rechigne à envoyer de nouvelles troupes et pencherait vers une offre

⁸⁰ Henri Paris, *Ces guerres qui viennent*, Le Fantastop Editions, 2010, p. 255.

⁸¹ 72% des Français opposés à l'intervention militaire française en Afghanistan, in blog secret défense Jean - Dominique Merchet, 24 février 2011.

de formateurs et instructeurs militaires pour l'armée afghane. De tous côtés, des voix autorisées se font entendre pour contester la stratégie d'Obama qui après avoir augmenté ses forces de 30 000 hommes, annonce 1 400 marines supplémentaires en janvier 2011. Mais, l'erreur politique d'Obama qui entend reconforter son opinion publique et s'assurer les voix de ses électeurs est de taille. Le Président opte pour une politique de renforcement des troupes tout en promettant un début de retrait pour juillet 2011 : les talibans peuvent se réjouir et attendre le temps du retrait partiel. Les renforts doivent être déployés dans le sud, avant le printemps 2011 dont on redoute qu'il ne soit propice à la reprise intensifiée des combats.

Quelles sont les priorités ? Reconstruire l'Afghanistan ou faire reculer les talibans qui ont connu depuis trois ans des avancées dans tout le pays... Reconstruire avec qui ? Où sont les interlocuteurs fiables ?

Karzai tente des pistes dont il est peu probable qu'elles débouchent sur des résultats, à moins de remettre les talibans au pouvoir, à moyen terme. Il ouvre en octobre 2010 un dialogue très confidentiel avec des chefs talibans venus du Pakistan. La rumeur veut, il s'agit d'une rumeur, que ces personnalités aient quitté leurs refuges avec l'aide de forces de l'OTAN. Washington refuse de confirmer l'information, de même que ne sont pas dévoilées les identités de ces talibans. **En réalité, les contacts entre émissaires des talibans et représentants de Karzai sont fréquents. En dépit des affrontements, la réconciliation est cherchée.** N'est-elle pas inéluctable ? Karzai noue des relations avec des leaders du groupe radical Haqqani, considéré comme la faction la plus dure au sein de la guérilla, il contacte des combattants basés à l'Est du pays. La plupart des discussions ont eu lieu, hors de Kaboul. Un officiel afghan explique : « Cela ne fait pas le bonheur des Américains ni celui de Karzai. C'est la question de ce qui serait le mieux pour les intérêts du peuple afghan. Ces conversations sont fondées sur des relations interpersonnelles. Quand les talibans voient qu'ils peuvent voyager dans le pays sans être attaqués par les Américains, ils voient que le gouvernement est souverain,

qu'ils peuvent nous faire confiance ». ⁸² Dans les coulisses, au sein des Instituts de sciences politiques, au sein des *think tank*, les experts s'interrogent sur d'éventuelles avancées vers des offres de paix. Réconciliation, médiation, prise de conscience des talibans et de la Coalition que les deux parties sont dans une impasse et que nul ne peut - sans négocier avec l'autre - atteindre ses objectifs, tous les cas de figure entre théories de sciences politiques et analyses de la réalité des rapports de force sur le terrain sont explorés. Pour conclure que le choix de l'augmentation des effectifs de la coalition, ce choix du « *surge* » qui est celui de Obama ne mène à rien, si ce n'est à rendre plus difficile les processus négociés. ⁸³

L'autorité du régime de Karzai est loin d'être assurée. La guerre et l'insuffisance des forces occidentales profitent à des seigneurs de la guerre puissants et non contrôlés. Ils se construisent des fiefs, montent des armées privées qu'ils mettent au service de l'OTAN, moyennant des rémunérations très élevées. C'est ainsi que Matiullah Khan opère au Sud de l'Afghanistan : il dispose de 15 000 hommes, a construit 70 mosquées, travaille avec les Forces spéciales américaines et assure la sécurité de convois logistiques de l'OTAN. Ce potentat n'entend nullement s'incliner devant l'autorité du gouverneur local et échappe à toute emprise du ministère de l'Intérieur. Face à cette évolution chaotique, et alors que l'Iran accueille de jeunes Afghans qui franchissent la frontière, sont entraînés au combat et reviennent se battre chez eux contre l'envahisseur, les stratèges américains ont, depuis près de deux ans, élaboré une théorie, celle de la contre - insurrection (*counter insurgency*).

L'idée n'est pas neuve. Les généraux américains et leurs équipes composées de diplômés de haut rang, ont puisé aux écrits de l'officier St Cyrien français David Galula qui a construit sa réflexion à partir de son expérience personnelle en Algérie. Le livre de Galula a été publié à New - York en 1964,

⁸² "Nato helps Taliban leaders to get to Afghan talks", in *International Herald Tribune*, Thursday, October 21, 2010.

⁸³ Voir sur ce thème, Afghanistan Analysts Network, Matt Waldman and Thomas Ruttig, *Peace Offerings, Theories of conflict resolution and their applicability to Afghanistan*, AAN Discussion Paper 2011.

« *Counterinsurgency warfare- theory and practice* »- Galula ayant terminé sa carrière au Centre des Affaires Internationales de Harvard- et traduit en français en 2008 avec une préface du général David Petraeus. Henri Paris expose : « L'enjeu est la conquête de la population et la lutte à mener contre les guérilleros (...) La lutte était basée sur le renseignement, obtenu pour Galula sans la torture, pour ne pas insuffler de désir de vengeance et sans se livrer à des dommages collatéraux, encore moins à des destructions systématiques. L'action prioritaire était d'ordre civilo – militaire. »⁸⁴ L'infiltration de la population nourrit le renseignement. En juin 2009, le brillant général Stanley A. McChrystal se voit confier le commandement des forces en Afghanistan ; l'homme est connu pour son énergie, son adhésion aux méthodes de la contre - insurrection. Il a un défaut, le franc-parler, et une audace qui le conduit à fustiger certains hauts responsables politiques publiquement. Son respect pour le Président manque de chaleur, son hostilité est vive à l'adresse du vice - Président Joe Biden qui conteste le bien fondé de la contre - insurrection supposant des effectifs énormes, il est l'ennemi juré de l'ambassadeur des Etats-Unis à Kaboul, Eikenberry... Stanley McChrystal se laisse aller et cautionne la sortie d'un article dérangeant de sincérité dans la revue *Rolling Stones* du 8 – 22 juillet 2010. La réaction du Président que séduisent pourtant les thèses du général ne se fait pas attendre, McChrystal doit donner sa démission. Les premiers pas de la contre - insurrection sont donc trébuchants ! Le général Stanley McChrystal, à Washington, hausse le ton pour démontrer que la conduite des opérations, en dépit des augmentations d'effectifs, est vouée à l'échec : les talibans, du Pakistan à l'Afghanistan, forment des réseaux fluides, rapides, à la stratégie évolutive. Lorsque le ciel, explique McChrystal, est sillonné par les drones, les chefs talibans utilisent leurs portables et Internet pour donner des ordres à leurs combattants, ils agissent hors d'une chaîne de commandement centralisée. « Ces nouveaux talibans, comme leurs alliés de Al-Qaida relèvent plus du réseau que de l'armée, ils incarnent une communauté d'intérêts plutôt qu'une structure

⁸⁴ Henri Paris, *Ces guerres qui viennent*, op.cit., p. 260.

incorporée. »⁸⁵ Le général plaide pour la décentralisation du Renseignement et une mise en réseau autour des trois F3EA : « find, fix, finish, exploit and analyze » (trouver, fixer, finir, exploiter et analyser). Le général David H Petraeus prend la relève, avec optimisme : la méthode de la tache d'huile va engendrer le succès ! Lors de la conférence portant sur l'Afghanistan et le Pakistan à la Maison Blanche, mi-septembre 2010, Petraeus démontre, vidéo à l'appui, qu'il est en mesure de sécuriser une zone élargie autour de Kaboul, autour de Kandahar, et de désarmer un certain nombre d'ex - combattants talibans au sud. Le Président incline à le croire, des sceptiques se permettent de douter en voix *off* : les nouvelles émanant du renseignement ne sont pas bonnes. Un renseignement qui, sur le terrain, se privatise : un ex - haut responsable de la CIA, Duane R. Clarridge a construit son réseau d'espions géré depuis sa demeure de San Diego. Or, les données ainsi recueillies, notamment sur les rencontres entre chefs talibans au Pakistan sont fiables. Mais que penser de cet éclatement des sources et des questions que soulève la coordination du renseignement ? **La coordination est bel et bien en défaut entre l'OTAN, les Etats-Unis et les différents contingents nationaux.** Au-delà de la gestion des forces sur le terrain, ce sont la solidarité des Alliés et le partage d'une vision commune des objectifs, le positionnement par rapport à un calendrier qui posent un véritable défi. Sur le terrain, en dépit de la coordination du *Operational Control* délégué à l'OTAN, chaque *Operational Command* dispose de ses forces nationales, de leur emplacement et de leurs missions. Tous les contingents ne disposent pas des mêmes moyens pour la reconstruction, et ne sont pas mus par un enthousiasme collectif. Les Allemands font peu dans leur zone, les Hongrois sont munis de pelles lorsqu'il s'agit de reconstruire, le soldat du rang britannique est de piètre niveau... La guerre est une guerre largement américaine,⁸⁶ les opinions publiques européennes ne suivent pas, les gouvernements ont à répondre à ces courants

⁸⁵ <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/02/22> It Takes a Network, The front line of modern warfare by Stanley A. McChrytal, March/April 2011.

⁸⁶ Au 15 août 2010, les Etats-Unis comptent 1 226 soldats morts en Afghanistan sur un total de 2002 soldats de la coalition morts dans ce conflit.

qui vont vers une option de retrait. En 2010, un tiers de la population britannique est favorable au retrait immédiat, la majorité de la population allemande est fondamentalement opposée à l'opération, Italiens et Français sont peu convaincus, en dépit des discours du Président Sarkozy qui déclare, lors du discours annuel aux ambassadeurs : « Nous avons des objectifs politiques, me semble-t-il, réalistes et ces objectifs, cette ligne politique, c'est une transition progressive et ordonnée entre les alliés et les autorités afghanes. La France restera donc engagée en Afghanistan, avec ses alliés, aussi longtemps que nécessaire et aussi longtemps que le souhaitera le peuple afghan ». Cette notion de peuple afghan est bien vague.

Alors, des voix commencent à se faire entendre dans quelques médias et jusqu'au sein de l'armée pour dénoncer les soi-disant succès à attendre de la contre-insurrection. Le général Henri Paris prend la plume en ce sens pour la revue de *Défense Nationale* en 2010 : il constate que cette contre-insurrection arrive trop tard. Le général Vincent Desportes s'exprime pour *le Monde*, le 22 décembre 2010. « Le temps de la reconstruction est révolu ; c'est dès le début qu'il fallait investir massivement. Les moyens financiers nécessaires ont d'ailleurs été absurdement engloutis en Irak. Il faut donc s'en tenir au seul objectif réalisable : l'établissement d'une stabilité propre à empêcher l'Afghanistan de redevenir un foyer de terrorisme. » La conclusion de Vincent Desportes frappe, de par son pessimisme : « N'en doutons pas : dans peu de temps, les forces de la coalition quitteront l'Afghanistan. Si la situation ne s'y est pas durablement stabilisée, elle sera alors plus dramatique qu'elle ne l'était le 7 octobre 2001 lorsque les premières bombes américaines se sont abattues sur le nord du pays. Avec un risque majeur cette fois : que les talibans renforcés de leur victoire, ne finissent par installer à Islamabad la première puissance nucléaire islamiste. » Quelle voie emprunter ? Réserver des moyens minimaux à la sécurisation du seul Afghanistan utile et se concentrer sur le renforcement de l'appareil sécuritaire local. Avec cet article, Vincent Desportes récidive et confirme sa lecture de la situation qui met en cause les déclarations gouvernementales officielles. Sa première intervention, sous forme d'entretien toujours pour *le Monde*, le 2 juillet 2010, lui a valu une sanction disciplinaire

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

du ministre de la Défense Hervé Morin : sa carrière s'est arrêtée net, et il a quitté, après deux ans de service, ses fonctions de directeur du Collège Interarmées de Défense. Oser déclarer que la doctrine McChrystal ne fonctionne pas, faute d'effectifs suffisants, qu'on ne fait pas la guerre à demi ou de demi guerre, que Joe Biden est dans le vrai lorsqu'il propose de sortir de cette guerre sans fin, en réduisant les troupes à une capacité de frappes ponctuelles contre Al-Qaida, oser sortir de la ligne officielle du gouvernement français aligné sur Washington vaut punition.

Pourquoi nos soldats tombent-ils là bas ? La question commence à se poser. En juin 2011, la *Revue Défense Nationale*, propose un article très audacieux, sous le titre de « Quelle stratégie pour la guerre en Afghanistan ? » signé par le lieutenant colonel Jean-Pierre Steinhofer. L'auteur précise qu'il s'exprime à titre personnel. A la question : quel ennemi ? L'officier répond : « **Dès 2001, l'ennemi a été mal défini.** » Car, explique t-il, « **le terrorisme n'est pas un ennemi ; c'est une méthode de combat.** » Il ajoute que l'objectif stratégique n'est pas clairement énoncé : objectif colonial qui supposerait de propager les valeurs occidentales ou objectif de défense qui viserait à empêcher l'Afghanistan d'organiser des attaques de type terroriste ? Ou les deux objectifs à la fois ?

Pourquoi la poursuite des opérations en dépit des opinions publiques qui n'adhèrent plus? La réponse tombe sous le sens : assurer la sécurité des Etats-Unis et de leurs Alliés. L'OTAN en Afghanistan, la stratégie de *counterinsurgency* sont-elles crédibles pour l'accomplissement de cette mission ? La Russie, bienveillante avec l'OTAN, en ces opérations afghanes est en train d'inventer une autre politique : s'assurer une place dans l'économie du pays, nouer le dialogue avec Karzai, être présente au Pakistan, et préparer le moment d'un retour en douceur : les troupes américaines et celles de leurs alliés partiront. Karzai se lance dans une vaste entreprise diplomatique :

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

dialogue noué avec Moscou et ouverture vers l'Inde. Le général Vincent Desportes écrivait pour *Le Monde* du 22 décembre 2010 : « Une solution ne sera acceptable que si elle l'est pour le Pakistan et... l'Inde. Ce qui suppose que l'Afghanistan cesse d'être une carte dans leurs jeux, un enjeu réciproque en termes de profondeur stratégique. C'est l'une des raisons de la durée de cette crise : chacun préfère le statu quo à une évolution qui favoriserait l'Autre. »

Quant à la légitimation initiale de cette présence des Etats-Unis et de l'OTAN, elle s'est vidée de son sens. La présence occidentale nourrit le ressentiment des populations et des combattants. Les plaintes et protestations de Kaboul contre les effets collatéraux des frappes qui touchent des populations civiles se multiplient. On en arrive à des situations inédites qui en disent long sur **l'errance occidentale** : en janvier 2011, Paris a ordonné « une pause opérationnelle ». Ainsi les militaires français sont-ils restés confinés sur leurs bases dans le secteur de la Kapisa. Il fallait, dans l'urgence, créer les conditions favorables à la libération de deux journalistes français pris en otage en décembre 2009. Leur libération n'est pas intervenue, les contraintes ont été levées, les opérations ont repris.

Plus de dix ans d'opérations se soldent par un échec. L'OTAN a-t-elle vocation à exporter par la force une démocratie libérale dont le modèle, aujourd'hui, ne répond pas aux aspirations locales ? L'OTAN a travaillé durant les années de Guerre froide comme garantie des démocraties contre une offensive soviétique autour d'un concept, le *containment* - contenir l'expansion soviétique – et avec un outil, la dissuasion. Lors des crises de 1956 en Hongrie ou de 1968 en Tchécoslovaquie, l'OTAN n'a pas changé de doctrine, a conservé sa posture et ne s'est pas découvert une vocation de soutien aux réelles aspirations démocratiques des Hongrois ou des Tchécoslovaques. Que les Soviétiques interviennent pour casser les revendications et processus de démocratisation, ne fut pas évalué comme menace pour les Occidentaux.

En septembre 2001, l'OTAN a soutenu, avec l'article 5, la légitime défense des Etats-Unis contre des attaques terroristes. La responsabilité de cette agression fut localisée : Ben Laden et le réseau Al-Qaida abrités par les talibans.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Une fois le régime taliban renversé et Kaboul investie en quelques semaines de la fin de l'année 2001, au nom de quelle croisade - entre démocratisation et stabilisation par le nettoyage - fallait-il poursuivre ? La lutte anti - terroriste supposait essentiellement de doter le renseignement et de coordonner ses savoirs dans le cadre de l' Alliance, avec des moyens d'intervention ciblés et limités, ce que propose le général McChrystal : est-il efficace, au nom de la sécurité et de la démocratie, de mettre la main sur un chef de réseau en éliminant plusieurs « suspects », ou de simples civils autour ? Le vocabulaire mérite d'être interrogé et la notion « d'effet collatéral », devrait être revisitée. Mais fin 2001, le Président G. W Bush et ses conseillers étaient plongés dans un double projet : l'extermination des terroristes conçue comme une chasse impitoyable et l'exportation de la démocratie libérale conçue comme universelle. Un modèle politique ne s'impose pas à coup de frappes et de drones. **L'OTAN a surévalué ses moyens**, et sous estimé l'intelligence des analystes de terrain qui saisirent et prédirent qu'une force d'occupation n'est pas et ne serait pas accueillie comme salvatrice. L'Alliance traîne un boulet. L'administration républicaine, Bush et ses conseillers ont laissé, en 2008, un héritage empoisonné. A gérer !

Les perspectives sombres, petit à petit, se sont précisées pour le futur de l'Afghanistan : retrait de l'OTAN et après 2014, quelle présence occidentale acceptable ? Le futur dépendra du rapport de forces entre les talibans et ceux qui, aujourd'hui, sont supposés les combattre. L'avenir d'une présence américaine durable est suspendu au positionnement de la Russie, à celui de l'Iran. Cet avenir n'est plus exactement celui de l'OTAN en tant qu'Alliance mais celui de la puissance des Etats-Unis et de leur capacité ou incapacité à maintenir des bases sur ce terrain, entre deux puissances nucléaires, le Pakistan et l'Iran. Quant aux Afghans, auront- ils les moyens de financer leur police et leurs forces militaires ? Un diplomate européen, sous couvert de

l'anonymat, témoigne : « Les Afghans sont très inquiets de l'après - 2014. Ils essaient d'obtenir de l'Ouest le maximum de ce qu'ils peuvent obtenir. »⁸⁷

Partir : diplomatie et logistique

La politique de « *surge* », l'augmentation des forces, a échoué. A l'académie militaire de *West Point*, dès les premiers mois de 2012, la question est ouvertement posée : qu'est ce que les Etats-Unis ont gagné avec deux guerres, l'Irak et l'Afghanistan, en dix ans ? « Pas grand-chose », répond platement le colonel Gian P. Gentile, directeur des programmes d'histoire et commandant d'un bataillon en Irak à Bagdad, en 2006. A l'opposé, le colonel Michael J. Meese, à la tête du Département des Sciences Sociales et conseiller du général Petraeus maintient, qu'en dépit des risques courus, la stratégie de contre insurrection ne doit pas être balayée d'un revers de manche...Gentile rétorque : la contre insurrection aurait pu s'avérer gagnante en Afghanistan si les Etats-Unis avaient envisagé de rester ... 70, 80, 90 ans !⁸⁸

Les élections Présidentielles américaines doivent avoir lieu en novembre 2012. Lors du sommet de l'OTAN de Lisbonne, les 19-20 novembre 2010, Obama a annoncé un calendrier de retrait : « Nous sommes convenus que le début 2011 marquera le commencement d'une transition vers la responsabilité politique afghane, et nous avons adopté l'objectif que les forces afghanes prennent la direction pour la sécurité dans tout le pays d'ici la fin de 2014. » Le début du retrait devrait commencer en juillet 2011...Selon le Président américain, le général Paetrus aurait déjà tracé les zones sécurisées justifiant cette décision. L'OTAN et le Président Karzai signent un accord qui garantit une « *indefinite cooperation* », coopération de longue durée. La France entend se caler sur le calendrier des Etats-Unis, avec une formule : « Nous sommes arrivés ensemble, nous partirons ensemble ». Formule qui, dès janvier 2012, ne tient plus : cinq militaires français sont assassinés par un soldat afghan sur la

⁸⁷ Afghan talks focus on long-term strategy, Kabul, US hopes to keep bases past 2014, and Russians see threat to transition, By Rod Nordland, *International Herald Tribune*, April 19, 2011.

⁸⁸ Questioning counterinsurgency, West Point, New York, in *International Herald Tribune*, May 29, 2012

base de Gwan. Nicolas Sarkozy, en pleine campagne électorale et face à une opinion qui, majoritairement, refuse la poursuite de l'engagement, déclare le 27 janvier que le retrait français est avancé... Certes, il y a retournement de la position Présidentielle, Paris ayant accompagné la stratégie de « *surge* » mais, la déclaration du sommet de Lisbonne allait déjà dans le sens du départ annoncé. Le candidat François Hollande s'aligne, électorat oblige, pour déclarer qu'il n'y aura plus de troupes françaises en Afghanistan, dès la fin de l'année 2012...

Les Français se retirent. Vaste opération de repli des hommes et de rapatriement du matériel. Les 24 et 25 novembre, la force Lafayette quitte les dernières emprises où elle était encore présente dans la province de Kapisa et dans le district de Surobi. **Fin 2012, la quasi-totalité des soldats français est concentrée à Kaboul.** Un millier d'entre eux sont appelés à terminer la manœuvre logistique de désengagement des matériels français. Signe de la réalité de ce départ : le vol du 21 janvier 2013 met un terme à 4 années de présence de l'hélicoptère d'attaque *Tigre* en Afghanistan...Les derniers appareils quittent le théâtre afghan, le 3 février à bord d'un *Antonov* 124, un gros transporteur russe. Le ministère de la Défense commente : « L'engagement sur le territoire afghan a constitué un socle solide et un retour d'expérience inégalé pour ce système d'armes ». ⁸⁹

Paris a deux objectifs : sauver la légitimité de l'engagement et lui conférer une signification, pas de morts, pas de blessés pour rien, et sauvegarder - tout en décidant de son propre calendrier de retrait - le consensus avec Washington. Faire bonne figure auprès de Berlin alors que Angela Merkel déclare à la veille du sommet de l'OTAN, à Chicago, en mai 2012 : « Nous sommes entrés ensemble en Afghanistan et nous voulons en partir ensemble. » S'appliquer à coller aux déclarations du secrétaire général de l'OTAN qui martèle qu'il n'y aura pas de retrait précipité ! La diplomatie française a su jouer sur le vocabulaire, exposant que si les forces combattantes se retirent, les

⁸⁹ defense.gouv.fr/operations/afghanistan/actualites/afghanistan-retrait-des-helicopteres-tigre

forces non combattantes restent sur le terrain. Le langage de François Hollande est subtil, destiné à rassurer l'opinion française, rester en bonne intelligence avec nos alliés sans prendre le moindre risque pour nos troupes...

Les Français se seront montrés de bons alliés de l'OTAN depuis 2001 en cette guerre anti terroriste. Avant même la réintégration de 2009 dans toutes les structures militaires intégrées de l'Alliance. Avec, en arrière plan de cet engagement, une question qui s'est imposée : pourquoi, pour qui nos soldats meurent-ils ? De son côté, le Président des Etats-Unis, déclare, lors du discours sur l'état de l'Union de février 2013 : « Oui, je peux annoncer qu'au cours de l'année à venir, 34 000 soldats américains rentreront à la maison d'Afghanistan ». Cette annonce est dans la ligne de la posture adoptée depuis dix huit mois. Avec, une incertitude profonde quant à l'avenir : quelle est la logique des Américains et des membres de la coalition encore sur place, quel est l'objectif de l'OTAN ? Gérer le départ ou et former et assister les 350 000 soldats et policiers afghans ? Sur quelle durée, avec combien de soldats américains sur le terrain ? **La guerre américaine, la guerre de l'OTAN sont dans une impasse.**

Chapitre 9. L'OTAN globale ou l'OTAN absente ?

« Le constat s'impose, au moins à titre provisoire : une institution dont les membres ne s'accordent qu'à minima, sur son rôle actuel, et moins encore sur son rôle futur, est une institution en crise, même si sens politique et sens bureaucratique se rejoignent pour garantir sa survie. » Dominique David, France/OTAN, La dernière marche, *Politique Etrangère* 2/2008, p. 434.

Le sommet de Lisbonne et le futur de l'Otan en rose

LE 5 FEVRIER 2011, lors d'un colloque organisé par l'association « Démocraties » et consacré à l'état présent et au futur de la Russie, le général Michel Yakovleff, représentant du Commandement suprême interallié auprès du Comité militaire de l'OTAN avance quelques propos qui font à demi sourire le public nombreux réuni dans l'une des salles de conférence de l'Assemblée nationale. Evoquant le sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Lisbonne les 18-20 novembre 2010, le général souligne, avec une pointe d'humour, que tout va très bien pour l'OTAN, en particulier pour l'OTAN en sa relation avec la Russie et que nous serions entrés dans une ère nouvelle, marquée par l'esprit de Lisbonne, optimiste.

La déclaration publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement qui ont participé à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, le 20 novembre 2001 s'ouvre sur une tonalité ferme et positive. A lire les lignes qui suivent, l'on ne peut que se rassurer : défense de la liberté, des valeurs et de la sécurité s'inscrivent dans la longue durée de l'histoire de l'OTAN depuis 1949: « Nous réaffirmons notre attachement à la vision et aux valeurs démocratiques communes énoncées dans le traité de Washington ainsi qu'aux buts et aux principes de la Charte des

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Nations- Unies (...) L' Alliance a le devoir et la volonté de continuer à remplir efficacement, et toujours dans le respect du droit international, trois tâches fondamentales essentielles- la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative- qui toutes contribuent à la sauvegarde de ses membres »...Ces mots renvoient à d'autres formules analogues, prononcées lors du sommet de l'OTAN à Prague, le 21 novembre 2002. Mais alors, à Prague, pesaient encore très proches les images et la mémoire des attentats du 11 septembre 2001. L'administration Bush se voulait martiale ou « marsienne » pour s'inscrire dans le langage des néo -conservateurs, et la déclaration du sommet débutait sur un ton d'alerte et de mobilisation à la fois : « Nous, chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l' Alliance de l'Atlantique Nord, nous sommes réunis aujourd'hui pour élargir notre Alliance et renforcer encore l'OTAN face aux nouvelles menaces graves et aux redoutables défis de sécurité du XXI ème siècle... » L'accent était mis sur la dynamique d'extension de l'OTAN, avec à cette date, l'annonce de l'invitation à l'intégration faite à la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. L'OTAN s'engageait à mieux remplir toute la gamme de ses missions et à répondre aux défis que représentent le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. C'était le temps de l'assurance et de la performance.

Les entrées en matière de la Déclaration du sommet de Strasbourg - Kehl du 4 avril 2009, sont plus sobres alors qu'est célébré le 60 ème anniversaire de l'OTAN. Est évoqué un processus de long terme pour le rôle de l'OTAN dans le cadre du nouvel environnement sécuritaire du XXI ème siècle. La présidence d'Obama rompt avec le style va-t-en guerre de G. W. Bush. Le Président américain a rêvé, à Prague, au fil du discours prononcé, le 5 avril 2009, la réduction du rôle des armes nucléaires affirmant l'engagement des Etats-Unis à chercher la paix et la sécurité dans le monde, un monde débarrassé de l'arme nucléaire... Le discours d'Obama retrouvait à Prague les accents du démocrate Wilson inspiré, lors du congrès de Versailles en 1919, par le projet de paix perpétuelle de Kant, daté de 1795.

Chaque étape de la transformation de l'OTAN post - 2001, s'est inscrite dans le contexte d'insécurité qui évoluent et dont la prise en compte, au nom de la représentation et de la conception que les membres de l'Alliance se font de la sécurité, s'élargit. Les responsabilités de l'OTAN s'étoffent, la réflexion stratégique s'adapte, l'outil militaire entend, ou du moins, prétend coller aux défis. Au sommet de Prague, en 2002, la préoccupation terroriste domine. La résolution est donc prise de souscrire à la mise en œuvre de cinq initiatives de défense contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques et de renforcer les capacités de défense contre les armes de destruction massive. Washington, alors en pleine préparation de l'offensive contre l'Irak de Saddam Hussein, se focalise sur la prétendue existence cachée de ces armes en Irak pour légitimer sa posture. La défense contre le terrorisme suppose également de renforcer les capacités de l'Alliance dans le domaine du renseignement et d'améliorer le partage des informations. Les temps sont graves mais l'Alliance s'applique à contrebalancer ses inquiétudes par un credo plein de satisfaction à l'adresse de l'élargissement à de nouveaux partenaires.

Faux semblants, culture de l'illusion, sans nul doute, mais l'attachement des ténors de l'administration Bush à la croisade de démocratisation qui irait du limes occidental russe, à l'espace mer Noire, au Moyen - Orient et aux Balkans, ne faiblit pas. C'est ainsi que, sans froncer les sourcils et en assumant le risque de n'être pas crus, les membres de l'Alliance saluent en l'Albanie un pays ayant réalisé des progrès significatifs, jouant un rôle constructif pour la stabilité régionale... C'est oublier que l'Albanie est une plaque tournante de tous les trafics, armes, drogue, prostitution qui n'a pour rival sur ce terrain que le Kosovo ! Un pays profondément divisé qui n'est pas en mesure de proposer quelle que stabilisation que ce soit. Ce volontarisme optimiste nourrit de nouveau la déclaration du sommet de Riga, en 2006 : l'Alliance assure son soutien au Président Karzaï en Afghanistan et déclare que « les Afghans ont accompli beaucoup ces dernières années. Des institutions démocratiquement élues sont en place et avec la mise en œuvre de stratégies nationales de reconstruction et de développement, des millions de personnes voient leur vie améliorée. » La patte de l'administration Bush, ses ambitions et sa rhétorique

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

sont encore très lisibles dans le communiqué officiel qui suit le sommet de l'OTAN à Bucarest, le 3 avril 2008. La Roumanie de Traian Basescu affiche un atlantisme sans faille en 2008, le Président Basescu se présente comme un partenaire privilégié de Washington et caresse des rêves de grande politique « otanienne » en mer Noire, au nom de la gestion de la sécurité, soutenu par des conseillers américains très présents. L'été 2007 a vu l'installation de la première base américaine sur le sol roumain, aux termes d'un accord passé en décembre 2005. La préparation du sommet suscite fièvre et grand émoi à Bucarest : le Palais du Parlement accueille les participants qui se souviendront des temps où Ceausescu, fidèle au Pacte de Varsovie, menait des travaux pharaoniques pour sa construction. Trois étages du Palais transformés en centre de presse sont ouverts à 3 500 journalistes. 7 000 militaires sont requis pour garantir la sécurité. Victor Micula, chargé d'organiser l'évènement se félicite : « La désignation de la Roumanie, un membre relativement récent de l'OTAN, pour organiser un évènement de ce genre est une preuve de la reconnaissance de notre contribution aux opérations de l'OTAN ». A Bucarest, en dépit des incertitudes quant au futur de la politique étrangère de Washington, dues à la campagne Présidentielle aux Etats-Unis, l'euphorie est de bon ton. C'est cette ambiance, peut être, qui pousse les membres de l'Alliance à présenter un état angélique des lieux au Kosovo, porteur de bons espoirs pour l'établissement d'un Kosovo stable, démocratique, multi-ethnique et pacifique. Une fois encore, crime organisé, corruption et gouvernement aux mains de clans proches des milieux maffieux sont oubliés. **Le décalage entre les réalités du terrain et l'espoir affiché de paix et de démocratie est flagrant et dérangeant.**

Tout va toujours pour le mieux, deux ans plus tard, en 2010, au sommet de Lisbonne. Le Président russe D. Medvedev, invité, a accepté d'être présent. Il a rencontré quelques semaines plus tôt Nicolas Sarkozy et Angela Merkel à Deauville. La Guerre froide est bien finie, les grands Européens traitent avec la Russie tout en rappelant l'existence du lien euro-atlantique et le respect du droit international sous l'égide de l'ONU. Varsovie recevra, à son tour, Medvedev sur le mode de la réconciliation le 7 décembre, une réconciliation

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

entre les deux pays, affichée depuis l'été. A Lisbonne, est dite et redite la solidarité des membres de l'Alliance qui parlent d'une seule voix et proclament l'indivisibilité de la sécurité.

Le sommet qui doit accoucher d'un nouveau concept, près de 10 ans après la prise de conscience de la nouvelle menace terroriste et alors que l'OTAN s'est étendue par vagues depuis 1997 en Europe centrale et orientale, a fait l'objet d'une préparation intense et soigneuse. Car l'élaboration du nouveau concept OTAN - le précédent date de 1999 - est en cours : une OTAN destinée à être plus agile et plus performante qui aura un meilleur rapport coût - efficacité et restera un instrument essentiel pour la paix, selon les termes de la déclaration du 20 novembre 2010. La formule de coût - efficacité pourrait alerter en ce qu'elle annonce de contraintes économiques et d'une approche nouvelle quant à la gestion de la sécurité.

Le nouveau concept OTAN face à la panoplie des alertes

La décision a été prise à Strasbourg -Kehl en avril 2009, de former un large groupe d'experts pour préparer le nouveau concept stratégique de l'OTAN. Le groupe d'experts se met au travail en septembre 2009 sous la direction de Madeleine Albright, très attachée à l'Alliance. Elle l'a prouvé. Les experts, parmi eux Bruno Racine pour la France, sont en contact avec des analystes civils et militaires des pays de l'Alliance et des pays non membres. Des contacts sont pris avec Moscou, les 10 - 11 février 2010, avec l'OSCE en mars – avril 2010. Les experts s'appliquent à évoluer dans la transparence et à afficher leur entente. Le travail débouche sur un rapport final, remis au secrétaire général de l'OTAN.

Volumineux, le rapport est construit en deux parties, bilan et perspectives. A suivre l'exposé de l'état des lieux du monde tel qu'il est et de la sécurité telle qu'elle est pensée, une vague de pessimisme, sinon de peur mêlée d'impuissance, envahit le lecteur ! Le 11 septembre a mis en lumière la relation entre terrorisme et technologie, la nécessité du partage du renseignement. L'alerte est sonnée pour cause de prolifération nucléaire. Si le sujet n'est pas

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

neuf, il prend des dimensions nouvelles. La piraterie, les risques qui pèsent sur les approvisionnements énergétiques, sur l'environnement sont devenus palpables. La crise économique et financière est mère de tous les dangers. Et l'Alliance, dont le fonctionnement repose sur le consensus, compte maintenant 28 membres ! Il y a les membres fondateurs et les nouveaux venus, rescapés du Pacte de Varsovie. Ces facteurs impliquent de revoir le concept de l'Alliance, ses missions, ses procédures et sa planification.

Le tableau sombre du monde tel qu'il est en 2010 n'est pas contestable. Ces éléments de crise et de dysfonctionnement sont connus de tous et s'imposent comme introduction à toute réflexion sur la gestion de l'avenir. L'objectif fondamental consiste à ajuster l'Alliance, née d'un besoin de sécurité occidentale anti-soviétique, à un monde de chaos, proche de l'apocalypse. Les experts n'ont pas froid aux yeux et le champ spatial des interventions de l'OTAN est rappelé pour bien signifier l'extension des zones d'action de l'Alliance : combat contre le terrorisme en Afghanistan, combat contre la piraterie dans le golfe d'Aden, sécurité à assurer en Méditerranée, formation et équipement des forces de défense irakiennes, construction de sociétés plus stables en Bosnie - Herzégovine et au Kosovo... Cela, pour les tâches présentes qui ne vont manquer de s'étendre. Il est clair, les experts s'emploient à le répéter au fil des pages de leur rapport, qu'une défense effective contre des menaces non - conventionnelles ouvre le champ d'action de l'Alliance bien au-delà de l'espace territorial de ses 28 membres. Cette ouverture est un fait acquis. Le poids de ces missions devient vertigineux. Le rapport, avec prudence, en revient au texte fondateur de 1949 pour relire les engagements qu'impliquent les articles 4 et 5 du traité.

L'article 5 impose une réaction d'assistance en faveur d'un membre de l'Alliance agressé en une formulation précise qu'il importe de rappeler: « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elle dans l'exercice

du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations-Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. » L'article 5 est donc limpide. Mais et ce mais est de taille, il est précédé de l'article 4, en retrait, qui chiffonne certains des nouveaux membres. Car cet article, nuancé en sa brièveté, évoque la phase éventuelle de consultations préalables à la reconnaissance de l'agression dont traite l'article 5 : « Les parties, est-il exposé, se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée. » Jusqu'où irait alors la solidarité face à une menace venue de la Russie, par exemple, et comment cette menace serait-elle appréciée, évaluée ? A Bucarest ou à Varsovie, les inquiétudes persistent. Y aura-t-il bien volonté de passer à l'article 5 ? L'équilibre est précaire : d'un côté l'OTAN renforce le dialogue avec les Russes, de l'autre les puissances régionales, Pologne et Roumanie en l'occurrence, penchent, pour plus de sûreté, vers des liens bilatéraux avec Washington. La Roumanie se reconforte : elle accueille sur son sol des bases américaines... De son côté, le jour qui précède la réunion de Lisbonne, le ministre de la défense polonais Bogdan Klich, annonce que son pays est prêt à accueillir des avions américains F 16. En dépit de la normalisation de ses relations avec Moscou, Varsovie tient à développer une relation bilatérale avec les Etats-Unis. La Roumanie va dans le même sens, comptant plus pour sa sécurité sur les Etats-Unis que sur la machine de l'OTAN. Que les Européens de l'Ouest accusent Polonais et Roumains de paranoïa anti - russe, ne change rien à une conviction ancrée à Varsovie comme à Bucarest : pas de salut hors du lien privilégié avec le grand frère américain. Car Moscou demeure imprévisible allant du « reset » avec Washington à des prises de position hostiles à l'adresse des Etats-Unis et de l'OTAN, au grès des besoins politiques intérieurs, quand souffle l'esprit du retour à la grande patrie russe que Poutine manie avec un grand art. Sans prendre de gants.

Le rapport Albright fascine de par son va - et - vient entre l'ambition et la prudence, entre l'*ubris* et la modestie. Essentiel et ambitieux, le projet de Défense Anti - Missile - Balistique, (ABM) avancé par l'administration Bush et repris, sous une forme modifiée, par la présidence Obama, défense assurée contre des agressions potentielles de l'Iran et de la Corée du Nord. L'idée serait de déployer par phases un système ABM dans le contexte de l'OTAN, donc avec la participation des membres de l'OTAN, en proposant une participation à la Russie qui reste à définir. L'ouverture faite aux Russes de participer à la mise en place du système ABM est vague. A Lisbonne, le Président Medvedev exprime sa satisfaction : l'invitation faite à la Russie illustre, selon ses propres termes, le respect de principes d'égalité et de transparence, puis il avance l'idée de créer une défense sectorielle. Qu'entend- il par là ? Ne serait-ce pas, derrière cette notion de secteur, tenter de dessiner une sphère d'influence ? Pour ce qui est de la politique nucléaire, les principes de lutte contre la prolifération, de réduction des forces nucléaires en coopération avec la Russie sont réaffirmés. L'avenir repose sur une coopération avec la Russie mais rien n'est joué, car le pragmatisme russe est nourri par la volonté de restauration de puissance. Rien n'est acquis, lorsque pour obtenir plus, Moscou joue l'Ours en colère, lance des propos agressifs : l'extension de l'OTAN est comparée à la politique de poussée vers l' Est du Troisième Reich.

A l'avenir, l'implication des civils sera de plus en plus forte dans le cadre de l'accomplissement des missions de l'OTAN et, nouveauté à souligner, le futur verra la multiplication des partenariats avec des membres hors OTAN. Le rapport décline soigneusement ces partenariats : avec l'Union européenne, avec l'ONU, avec l'OSCE, avec la Russie, avec la Géorgie et l'Ukraine, avec le Dialogue méditerranéen, avec l'Initiative de coopération d'Istanbul, avec des partenaires à travers le globe. L'Australie contribue largement à la mission de l'OTAN en Afghanistan, la Nouvelle - Zélande est présente, la Corée s'est engagée à envoyer un contingent, le Japon s'implique financièrement dans la reconstruction.

A ce point du rapport, à ce moment de l'exposé concernant les partenariats, les experts ont-ils été saisis par le doute ? Avec ces nouvelles liaisons excentrées, que devient la légitimation fondamentale d'une Alliance fondée sur des valeurs euro-atlantistes ? Mesurant le risque de dérapage, les experts se veulent rassurants et s'empressent de déclarer que « ces démocraties ne sont pas seulement des partenaires en raison du besoin, mais qu'ils partagent des valeurs communes quand bien même ils n'entrent pas dans des cadres formels et institutionnalisés de dialogue avec l'OTAN. » En réalité, le lien intrinsèque entre OTAN et civilisation occidentale est quasiment évacué. Ce trop rapide rappel d'un attachement à des valeurs communes laisse également de côté le fondement du partenariat si fortement souhaité avec la Russie ! Car il serait peu aisé de démontrer que la Russie post - soviétique souscrit aux valeurs libérales et démocratiques occidentales ! Le trouble né de ce flou de la réflexion quant à l'articulation entre sécurité et démocratie, augmente avec le chapitre 4 du rapport portant sur les aspects politiques et organisationnels de l'Alliance, comme si, d'un coup, la valeur ajoutée et bénéfique des partenariats se trouvait remise en cause. Le retour à l'expérience des opérations en Afghanistan, sous l'égide de l'OTAN, pose de difficiles problèmes : l'Alliance, sur le terrain manque d'unité de commandement et les restrictions (*caveats*) voulues par certaines nations, lorsque les modalités de l'emploi de leurs contingents est en jeu, entraînent des dysfonctionnements tactiques. Au sein d'une coalition, chaque nation entend préserver son mode d'opération ! Ces dysfonctionnements sont parfois responsables de pertes civiles. Alors, les experts tournent en rond : oui, des partenariats tous azimuts, il en faut, mais pas aux dépens de l'unité de la chaîne de commandement, aux dépens d'une culture de guerre commune. Enfin, concrètement, la coopération des civils sur un terrain de crise ou sur un lieu de conflits, est bienvenue, mais il faut entraîner ces civils.

Pour lutter contre ces désordres, au niveau des terrains d'action, et pour masquer un vide de pensée stratégique fondamentale due à l'absence de définition de la mission occidentale, les experts se débattent avec les grands principes organisationnels. L'accent mis sur cet aspect pratique permet de

proposer des mesures précises : il est urgent de revoir, avec 28 membres, le processus de prise de décision. L'OTAN repose sur une logique consensuelle. Le principe du consensus doit être préservé, mais étant donné qu'il s'avère non opérationnel et handicapant en cas de crise, alors délégons une autorité prioritaire au secrétaire général, en le laissant décider sur une base de règles d'engagement préalablement fixées.

Viennent les considérations attendues, mais inquiétantes : les capacités manquent, les investissements européens dans l'outil militaire sont insuffisants. **Le message est clair : le fossé entre l'investissement américain et européen pourrait bien miner la cohésion de l'Alliance.** Les niveaux de crises redoutées diffèrent : la cacophonie sur le champ de bataille est une chose, le désaccord sur les missions et la hiérarchie des urgences, en est une autre.

A court terme, l'OTAN ne peut échapper à des coupures budgétaires : le nombre des quartiers généraux passera de 11 à 6, l'Alliance compte réduire à 3, ses agences et bureaux de communication contre 14. A la veille du sommet de Lisbonne, le premier ministre britannique David Cameron annonce des diminutions drastiques du budget de la Défense. A Washington, l'avenir du budget du Pentagone s'annonce sombre : Obama lance un processus de forte réduction des dépenses pour les dix années qui viennent.

Le sommet de Lisbonne a débouché, dans le cadre d'un registre de communication qui s'est voulu tout à fait positif, sur une déclaration finale très ambitieuse : l'Alliance se veut apte à promouvoir la stabilité internationale. L'Alliance entonne le langage de la globalité. Comment échapper à cette représentation du monde global ? Mais que signifie ce global entre spécificités culturelles, nationales et universalisme des valeurs occidentales ? La notion de mission globale se veut comme l'envers positif du chaos contemporain. Comme le préconisait le rapport dirigé par Madeleine Albright, la coopération avec la Russie, l'extension des partenariats ont été repris. Mais, le sommet se tient tandis que s'enlise la guerre en Afghanistan.

Alors, signe nouveau des temps, la déclaration de l'OTAN salue les 143 000 personnels militaires et civils engagés en mission. Elle évoque les morts et les blessés, affirme son soutien aux vétérans, comme pour ne pas évacuer la réalité de la guerre, de la souffrance et du deuil. Les buts affichés pour l'Afghanistan ont changé, plus question de démocratiser mais bien d'assurer sécurité et stabilité, et d'entrer dans un processus de transition qui, à l'horizon 2014, devrait voir les forces afghanes endosser la responsabilité de la sécurité de l'Afghanistan.

Comme le laissait longuement et explicitement entendre le rapport Albright, l'appel à d'autres acteurs que les forces militaires est renouvelé sous l'égide de cette notion de global : « Tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone euro-atlantique, l'OTAN doit travailler avec d'autres acteurs pour contribuer à une approche globale qui combine efficacement les instruments politiques, civils et militaires de gestion de crise... » Le vocabulaire choisi, « gestion de crise » renvoie à l'utilisation de l'article 4 du traité de l'Atlantique Nord, c'est-à-dire au temps privilégié de la négociation et du politique.

La déclaration n'est pas dépourvue de contradictions.

La plus flagrante porte sur l'énoncé de la relation à la Russie : partenaire stratégique sollicité mais dont les intérêts nationaux spécifiques, dont les points de vue quant à sa sécurité ne sont pas respectés. En effet, l'Alliance, déclarant que la porte de l'OTAN reste ouverte, se dirige vers l'Ukraine et vers la Géorgie pour se féliciter de l'ouverture récente du Bureau de liaison de l'OTAN en Géorgie, et du dialogue politique de haut niveau au sein de la Commission OTAN - Ukraine. N'est-ce pas agiter un chiffon rouge, au regard de Moscou, en tout cas ?

La déclaration n'est pas exempte d'imprécision lorsqu'elle évoque la coopération avec l'UE... L'OTAN et l'UE travaillent côte à côte, nous dit-on, en expliquant que « nous sommes déterminés à améliorer le partenariat stratégique OTAN/UE. » A chacun, partis politiques et gouvernements des pays de l'UE, de se positionner.

Sur un point annoncé dans le rapport Albright, les données tombent, sèchement incontournables : la nouvelle structure représente une diminution importante du nombre des quartiers généraux et une réduction des effectifs de 35% soit de 5000 postes, voire plus si et où cela sera possible...En dépit de cette nécessité d'économies à réaliser, l'OTAN se lance dans la construction d'un nouveau siège à Bruxelles, d'ici à 2015. Le coût de la construction devrait s'élever aux environs d'un milliard d'euros. Sur la durée du projet, la participation française s'élèvera à 110, 112 millions d'euros. Jean Dominique Merchet, pour son site Marianne 2, Secret Défense commente, le 17 février 2011 : « Alors que les responsables de l'Alliance atlantique et notamment le secrétaire général de l'OTAN ne cesse de dénoncer, souvent à juste titre, la faiblesse des dépenses militaires en Europe, le choix de consacrer un milliard d'euros pour abriter la bureaucratie de l'Alliance pourrait au moins être discuté... »

Quand Paris s'inquiète...

Bruno Racine a travaillé comme expert français dans le groupe Albright sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN. Le 12 mai 2010, il est auditionné par la Commission des Affaires Etrangères du Sénat présidée par Josselin de Rohan.

Plusieurs interrogations se font alors jour. La première question porte tout naturellement sur les missions de l'OTAN que le rapport Albright a définies ou a tenté de décliner comme globales, civiles et militaires. Les inquiétudes énoncées signalent un urgent besoin de précision. « Dans quelle mesure l'OTAN doit-elle intervenir hors de la zone euro-atlantique ? » demande Josselin de Rohan. Que cette question puisse sembler dépassée ne devrait pas interdire de formuler une réponse, car la mission d'une Alliance Militaire dotée de moyens d'intervention est chose sérieuse. Pourquoi cette insistance à interroger alors que le rapport Albright a déjà donné la réponse en impliquant l'OTAN en ces tâches diverses de gestion de la sécurité ? Dernière ombre née de l'insuffisance ou d'une discrétion trop grande du rapport Albright, celle que suscite la formulation laconique portant sur le partenariat entre l'OTAN et

l'Union européenne. Sur ce plan là, pourrions nous rétorquer, est- ce à l'OTAN de répondre ? Car la balle est dans le camp de l'Union européenne.

Ce jour là, au Sénat, Bruno Racine a d'abord voulu calmer les esprits et rassurer les sénateurs français. La France, les Européens n'ont pas été mis de côté lors de l'élaboration du rapport Albright : le général français Stéphane Abrial, à la tête du commandement de l'OTAN pour la transformation a été consulté. Mieux, le groupe d'experts plaide pour le renforcement de ce commandement en vue d'en faire un *think tank* » de l'Alliance. La pensée stratégique française serait prise en considération... C'est à partir de cette information que Bruno Racine souligne le fait que **l'OTAN est le seul lien contractuel entre l'Europe et l'Amérique du Nord**, en revenant aux valeurs fondatrices et fondamentales de 1949. C'est à partir de ces fondamentaux que doit être pensé l'élargissement : le caractère euro - atlantique de l'Alliance ne doit pas être remis en cause et son élargissement ne peut être poursuivi que dans la limite de ce critère géographique. La formulation de « critère géographique » semble, à première lecture, claire. En seconde lecture, elle l'est moins : quelles sont les frontières de l'euro-atlantisme ? Englobent-elles l'Ukraine, la Géorgie, la République de Moldavie ? Sans oublier que la Turquie est membre de l'OTAN, hors du champ de l'Europe continentale...

Bruno Racine reprend quelques points sur lesquels s'interrogent experts et politiques français : à l'ordre du jour, le système de protection contre les missiles balistiques (ABM). Le projet de parapluie anti - missile est américain. Il trouve ses origines dans l'annonce par Ronald Reagan en 1983, de la guerre des Etoiles. Ce projet est resté américain, géré en bilatéral, au temps de l'administration Bush, avec les Polonais, les Tchèques et plus tard, les Roumains. Moscou l'a condamné, contesté. En vain. Ce projet de protection verra le jour, contre le risque de missiles nord - coréen ou iranien. Le pas à franchir est celui de l'intégration de ce système dans le cadre de l'Alliance. Pour la France, qui dès 1954 avec la décision de Pierre Mendès France de lancer la recherche nucléaire militaire, et de se doter de l'arme atomique souveraine afin d'assurer une dissuasion d'auto - suffisance, cette ambition ABM se

substituerait - elle à la dissuasion nucléaire ? Ce serait la remise en cause d'une posture nationale vieille de plus de cinquante ans. Bruno Racine fait savoir : « Nous avons reconnu l'intérêt de développer au profit des alliés un système de protection contre les missiles balistiques. Il a été clairement souligné qu'une telle protection venait en complément de la dissuasion, mais ne pouvait s'y substituer. » La posture nucléaire de la France est dite et redite. Lors d'un entretien du 16 octobre 2010 avec le secrétaire général de l'OTAN, en vue de la préparation du sommet de Lisbonne, Nicolas Sarkozy rappelle le soutien de principe de la France à la nouvelle approche de défense anti - missile proposée par le Président des Etats - Unis et débattue à l'OTAN. Il annonce « qu'une décision pourra être prise à Lisbonne sur la base d'un projet réaliste, adapté à l'évolution de la menace balistique que font peser certains programmes au Moyen-Orient et accompagné d'un dialogue avec la Russie en vue d'une coopération. » De son côté, le secrétaire général de l'OTAN souligne que la défense anti - missile se conçoit comme un complément à la dissuasion nucléaire et non comme un substitut. Ce chapitre reste ouvert en dépit de propos conjoncturellement lénifiants.

A la commission des Affaires étrangères du Sénat, reste à évoquer la Russie, la relation entre l'OTAN et la Russie. En dépit du climat optimal des relations entre Moscou et Paris depuis le printemps 2010, sur ce sujet qui demeure fluide en fonction des évolutions des intérêts russes, les doutes s'expriment de la part des sénateurs : doutes quant aux intentions de Moscou à moyen terme, quant à la stratégie de Washington au-delà de la conjoncture d'une détente, dite « *reset* » (relance) de l'amélioration des relations avec la Russie. Qui dit vrai ? Qui ment ? Quelle est la réalité de ce « *reset* » avec une Russie qui s'emploie à se reconstruire en puissance ? Bruno Racine, sur cette approche du sujet Russie, avance avec prudence. Il reconnaît, que lors de la consultation avec les Russes, menée dans le cadre de la mise en œuvre de son rapport, Albright n'a pas été accueillie à bras ouverts à Moscou. Mais il affirme, d'autre part : « Nous avons eu le sentiment que les Russes étaient tout à fait ouverts à une collaboration réelle sur les menaces communes... » Bruno Racine se dit persuadé de la sincérité du « *reset* » voulu par les dirigeants américains.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

En 2010/2011, l'hypothèse de travail à Washington, à l'OTAN et à Paris repose donc sur une coopération avec la Russie. Cette coopération est dans l'intérêt de Moscou. La Russie, à Lisbonne, pouvait être rassurée par les termes de la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement. Les mots sont pesés mais l'intention est parfaitement claire : « La coopération OTAN-Russie revêt une importance stratégique (...) Ayant avec elle des intérêts de sécurité communs, nous sommes déterminés à construire de concert avec la Russie une paix durable et inclusive dans la région euro-atlantique (...) Nous cherchons activement à coopérer avec la Russie dans le domaine de la défense anti - missile. »

L'OTAN se félicite de plus de projets de coopération pratique concernant l'Afghanistan : lutte anti - drogue, non - prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, lutte contre la piraterie, lutte contre le terrorisme et réponse aux catastrophes. En phase de crise financière et démographique grave, la Russie entreprend la restructuration de ses forces armées. Le défi est majeur. Toutes les ouvertures sont bonnes à cultiver pour gagner le temps de paix et de détente nécessaire à la restauration de la puissance : avec Washington, Moscou a signé puis ratifié le traité de réduction des armes stratégiques (START) entré en vigueur le 5 février 2011. Le ministre des Affaires étrangères déclare alors : « Tant la Russie que les Etats - Unis partagent la responsabilité de la sécurité du monde ». Ce langage binaire, en un climat qui se veut de détente, sonne comme un rappel du temps de la Guerre froide où se faisaient face les deux adversaires. A l'invitation de l'OTAN pour le sommet de Lisbonne, Medvedev a su répondre, de bonne grâce. Les sujets qui fâchent, et pourraient fâcher dangereusement, Washington s'emploie à les éviter. Certains dossiers ont été rappelés dans la déclaration finale de Lisbonne, listés, sans qu'un traitement immédiat ne soit demandé.

L'OTAN et la Russie: entre entente et guerre des nerfs

Lors du sommet de Lisbonne, Medvedev a misé sur la détente et l'entente. Les limites du « reset » entre Moscou et Washington sont toutefois présentes, en arrière plan. Ces limites nourrissent, avec les perspectives des élections Présidentielles russes de 2012, le jeu compétitif entre le Président russe et son Premier ministre, Vladimir Poutine. Car les dossiers, restés suspendus à un traitement futur, suscitent des prises de position tantôt en souplesse et tantôt en raideur selon que les déclarations dont ils sont l'objet émanent de l'un ou l'autre des acteurs politiques russes.

Du côté de Washington, le ton n'est pas toujours amène à l'adresse de Moscou. C'est ainsi qu'en visite en Russie, les 9 - 11 mars 2011, le vice - Président américain Joe Biden n'a pas hésité à pratiquer le langage de la fermeté, lors d'un discours prononcé le 10 mars face aux étudiants de l'université d'état de Moscou. Oui, répète-t- il, Washington soutient l'entrée de la Russie dans l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) mais, et le mais est bien appuyé :«Vous ne réaliserez pas de modernisation industrielle sans modernisation politique». Joe Biden expose ce que doit être cette modernisation politique: renforcer les institutions démocratiques, laisser les journalistes libres de leurs propos et de leurs publications, accepter la compétition politique et l'existence d'une opposition viable, combattre la corruption...La leçon est directe en dépit du soutien non - démenti à la candidature russe pour l'OMC.

Les négociations ont débuté en 1993... et ont traîné. Or la Russie avait besoin d'entrer dans l'OMC qui comporte 153 membres dont la Chine et représente 96% du commerce mondial. Ce besoin est d'ordre économique, et politique. Faire partie de l'OMC impliquait que la Russie observe un minimum de règles dans les échanges commerciaux, afin de rassurer les investisseurs étrangers. Ses propres capitalistes ont tendance à protéger leurs fortunes dans des niches et des investissements à l'étranger. Politiquement, ce pas franchi figurait comme une nouvelle étape d'intégration «normalisée» de la Russie dans la communauté internationale, alors que l'extension de l'OTAN fut vécue comme une volonté d'exclusion menaçante de la part des Occidentaux. Politiquement

encore, l'entrée dans l'OMC supposait que Washington lève un vestige de Guerre froide, l'amendement de 1974, dit Vanick-Jackson qui liait les rapports d'échanges avec l'URSS à sa politique d'autorisation d'émigration des citoyens juifs soviétiques.

Restait une ombre sur cette négociation entre la Russie et l'OMC, une ombre qui provenait du veto que la Géorgie, en tant que membre de l'OMC, prononçait contre la présence de la Russie. Novembre 2011, via une médiation suisse, l'accord est trouvé, la Géorgie recule et retire le veto. Mais, la complexité et la lenteur des négociations portant sur le contrôle des marchandises en circulation aux frontières de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud témoignent de l'éventualité des tensions futures. Le cas de la Géorgie et son avenir disent bien l'incertitude, née du flou des projets d'extension de l'OTAN. Rappelons, en effet, qu'en avril 2008, lors du sommet de l'Alliance à Bucarest, Washington soutenait l'intégration de la Géorgie dans l'OTAN. Ce projet d'intégration n'est plus à l'ordre du jour. Il pourrait cependant être évoqué de nouveau, en fonction de l'évolution des équilibres politiques à Washington et de l'état des lieux en Géorgie, cernée par les entités sécessionnistes et russifiées de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

Sur ce terrain que la Russie considère comme sa zone d'influence, les relations futures avec l'OTAN ne sont pas stabilisées.

Sur le chemin du retour, après sa visite à Moscou, Joe Biden s'est arrêté - surprise, car le choix de cette étape semble avoir été tardif - en République de Moldavie, à Chisinau. Pour évoquer un conflit gelé, le sort de la partie Est de la Moldavie, la Transnistrie, dont la capitale Tiraspol fait figure de musée du stalinisme. Cette Transnistrie s'est séparée de la Moldavie, de manière brutale accompagnée d'un conflit de plus de trois mois autour du Dniestr, entre mars et juillet 1992. En Transnistrie, Moscou conserve une présence militaire, héritage des forces de la XIV^{ème} armée du Pacte de Varsovie. En dépit des promesses faites en 1999 par la Russie, ces forces sont toujours présentes de même que se perpétue la production d'armements... Toutes les négociations pour débloquer cet état des lieux, quel que soit leur format, ont échoué : la

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Transnistrie s'accroche à son indépendance non reconnue et vit, avec ses 400 000 habitants, du soutien de la Russie. Or, contrairement aux plans de fédéralisation de la Moldavie -Transnistrie avancés par Moscou au fil des années, Joe Biden vient d'énoncer la position radicalement inverse de Washington, c'est-à-dire, la reconnaissance de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Moldavie! **Russes et Américains se retrouvent aux antipodes l'un de l'autre.**

Un clivage analogue se fait jour s'il s'agit de s'entendre sur la distribution et les seuils reconnus pour la disposition des armements conventionnels. La fin de la Guerre froide, en novembre 1990, avait abouti à un accord entre Washington et M. Gorbatchev, avec le Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe (FCE): le traité a été complété par le compromis officiel du 14 juin 1991 et le Document final du 5 juin 1992 sur la nouvelle répartition des quotas d'équipements militaires de l'ex- URSS. La zone d'application du Traité s'étend de l'Oural à l'Atlantique. Le traité limite cinq systèmes d'armes ou d'équipements militaires choisis en raison de leurs caractéristiques propres d'armes offensives dont la concentration pourrait être déstabilisatrice. L'inédit de ce Traité, témoignant de l'esprit nouveau fin de Guerre froide, réside dans le système de vérification fondé sur l'échange régulier d'informations et de procédures d'inspection. L'entente initiale s'est peu à peu brisée, au fur et à mesure des étapes de la révision du traité, rendue nécessaire par la fin du Pacte de Varsovie et l'éclatement de l'URSS: la négociation bloc à bloc se trouve obsolète, les signataires optent pour une logique étatique territoriale, les Russes demandent que les seuils de plafonnement soient revus à la hausse. En 1999, lors de la conférence de l'OSCE, le traité initial FCE est adapté. Trois préoccupations se font jour : trop de forces russes sur le flanc sud, une présence militaire russe en Géorgie supérieure à ce que consent Tbilissi, une présence militaire russe en Transnistrie. Les Russes se montrent conciliants et s'engagent à réduire leurs forces. Mais en juin 2007, Moscou réclame une conférence extraordinaire à Vienne, alors que les Alliés insistent pour une réelle application des décisions de 1999. Moscou réplique en annonçant suspendre l'application du traité à partir de décembre 2007. Ce geste intervient

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

dans le contexte de préparation du sommet de l'OTAN d'avril 2008 à Bucarest, avec une logique d'extension de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie pensée et voulue par l'administration Bush. Depuis 2007, le blocage se perpétue. Moscou souhaite sortir de cette situation par le haut, avec une nouvelle proposition, celle d'une architecture européenne de la Sécurité. Quelle serait alors l'articulation entre l'OTAN et l'architecture européenne de sécurité? Habilement, la Russie déstabilise et l'OTAN et le processus de construction d'une politique européenne de sécurité et de défense. Indirectement, Moscou renforce les failles et fractures existantes au sein de l'UE en attendant de ses membres une réponse, une prise en compte de son initiative. La réaction à cette offre dépendra, pour chaque capitale européenne, de ses relations spécifiques avec la Russie...

Que l'UE se divise, force est de le constater. Elle fut divisée en 2002-2003 face à la décision de Washington d'intervenir militairement en Irak... Elle le fut de nouveau en ce qui concerne les positions à adopter vis-à-vis du régime de Kadhafi et des exactions perpétrés contre ses opposants. Sous la pression de la France, au nom du droit d'ingérence humanitaire, de la Grande - Bretagne et des Etats - Unis, préoccupé par la détérioration de la situation, l'escalade de violence et la lourdeur des pertes civiles, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopte le 17 mars 2011 la résolution 1973. La résolution est présentée par la France, le Liban et le Royaume Uni. L'Alliance atlantique, l'UE ne sont pas partie prenante en tant que telles. Cinq membres du Conseil de sécurité s'abstiennent, l'Allemagne, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie. **OTAN et UE sont divisées.** La Russie ne partage pas la position des Etats - Unis qui votent cette résolution. La résolution autorise les Etats membres qui agissent à titre national ou dans le cadre d'organismes ou d'arrangements régionaux et en coopération avec le secrétaire général à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque. Mais, et ce mais interroge sur la représentation que la communauté internationale se fait aujourd'hui de la guerre qui n'est pas dite comme telle mais cachée derrière la formule d'opérations militaires. Elle exclut le déploiement d'une force d'occupation étrangère sous quelle que forme que ce

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

soit et sur n'importe quelle partie du territoire libyen. Par contre, elle décide d'interdire tous les vols dans l'espace libyen afin d'aider à protéger les civils...

La mise en place rapide, dès le 19 mars, des modalités d'application de la résolution soulève bientôt la question de la coordination future du commandement. Paris, Londres et Washington sont les acteurs décisifs des premières frappes au dessus de la Libye contre des blindés de l'armée de Kadhafi notamment. Paris rechigne à voir intervenir un commandement OTAN. Orgueil national et prudence afin d'éviter une levée hostile des opinions du monde arabe contre l'Alliance, expliquent cette réticence. La Turquie, pays musulman membre de l'OTAN, se trouve bien embarrassée: le pouvoir mesure la capacité de nuisance de Kadhafi mais se refuse à participer militairement au conflit.

En quelques jours et alors que Washington et Paris s'emploient à associer le monde arabe à leur intervention afin qu'elle n'apparaisse pas comme une agression occidentale, toutes les ambiguïtés identitaires d'une OTAN, relancée comme globale lors du sommet de Lisbonne de novembre 2010, se sont révélées. En effet, les premiers signaux d'une intervention contre les forces de Kadhafi n'ont pas émané de l'OTAN mais d'une coalition de puissances volontaires que boudent des membres de l'Alliance tels que la Turquie et l'Allemagne. Quant à la bonne entente entre Russie et Etats - Unis, les déclarations de Vladimir Poutine la mettent à mal. Le Russe déclare, le 20 mars 2011: « A l'époque de Bill Clinton, on a bombardé la Yougoslavie et Belgrade, Bush a envoyé des troupes en Afghanistan, ensuite, sous des faux prétextes, on a envoyé des troupes en Irak... Aujourd'hui, c'est au tour de la Libye... Cela devient une tendance forte et une constante dans la politique des Etats-Unis. » Le Président Medvedev intervient pour recadrer son premier ministre mais à un an de la Présidentielle, la posture future de la Russie en sa relation à l'OTAN demeure bien incertaine.

Ajoutons que des membres bienveillants de l'OTAN tel que la Roumanie se sont inquiétés. Le Président N. Basescu est demeuré dans l'attentisme, non pas faute de bonne volonté, mais faute de moyens. Le 20 mars, Basescu prudent a

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

fait savoir que la Roumanie n'avait pas les forces militaires nécessaires pour participer à une action indépendante.

Le débat autour du rôle et de la mission de l'OTAN dans le cas de l'application de la résolution de l'ONU est inquiétant pour l'avenir de l'Alliance. Un pays comme la France, revenue sous la présidence de Nicolas Sarkozy, dans les instances militaires de l'OTAN, aurait tendance à ne pas vouloir agir sous commandement de l'OTAN. On peut arguer de motivations de politique intérieure, expliquer que le chef de l'Etat, avec une opération présentée comme humanitaire au service d'insurgés menacés par Kadhafi, tente de redorer une popularité qui s'est effondrée et s'attribuer un rôle de leader. Si cette explication est fondée, elle n'en demeure pas moins partielle. En fait, alors que le sommet de Lisbonne l'a doté d'une mission multiple et internationale, l'OTAN est si mal perçue dans le monde arabe, en Russie, en Afghanistan et ailleurs, qu'elle se voit imposée de se placer au second rang, de se cacher derrière des commandements supposés acceptables pour n'être ni américain ni par trop atlantiste. L'on glisserait de la défense et de la garantie de valeurs de civilisation occidentale à un rôle humanitaire...

Le débat difficile, lors du drame libyen, autour de la distribution des responsabilités entre OTAN ou coalition de volontaires, membres de l'OTAN et autres, illustre clairement que la grosse machine née en 1949, élargie, alourdie depuis 1997, est bien confrontée à un problème de légitimité qui remet en cause son efficacité. Il aura fallu près d'une semaine de négociations en mars 2011 pour que le commandement OTAN finisse par s'imposer, alors que Paris plaidait pour la mise en place d'un groupe opérationnel réduit à quelques décideurs. **Les temps qui changent, les guerres et les conflits qui viennent font de l'OTAN un outil en voie d'être contourné...**

Conclusion. Quand s'achève l'histoire de l'OTAN ?

L'évolution de la crise libyenne, sa durée, les modalités de la conduite des opérations ont témoigné, en dépit du renversement final du régime de Kadhafi, des handicaps de l'Alliance, post - sommet de Lisbonne, et débouchent sur deux questions de fond : quelle est aujourd'hui la finalité des engagements de l'OTAN, quelles sont ses capacités?

La décision d'intervention militaire pour soutenir et protéger les insurgés anti-Kadhafi n'a pas fait l'unanimité. Berlin n'a pas participé pas aux opérations. Chaque nation s'est positionnée en fonction de ses intérêts, de sa lecture spécifique de la menace sécuritaire et des enjeux humanitaires. 14 membres sur 28 que compte l'Alliance se sont engagés. Le 10 avril 2011, pour le site secret défense, Jean Dominique Merchet osait un bilan qui, tout en étant provisoire, a eu le mérite de signaler des dysfonctionnements indéniables. L'expert écrivait:«La coalition est fragilisée: les médias français ont été d'une grande discrétion sur l'information capitale de cette semaine: le retrait américain. Depuis lundi soir, l'aviation américaine ne participe plus aux frappes, même si elle continue à fournir du soutien (ravitaillement, guerre électronique, contrôle). La France avait contraint les Etats-Unis à s'engager dans une guerre dont ils ne voulaient pas... A l'exception de la secrétaire d'Etat, Hillary Clinton. Deux semaines (et deux tiers des frappes...) et puis s'en va. La France se retrouve en première ligne, avec une moyenne de 32 sorties quotidiennes et onze cibles détruites en une semaine. Avec Paris, les Britanniques dont l'effort est moins important. Le reste? Les Italiens ne font que du «*show of force*», les Espagnols, du soutien, les Qatari ne restent que 15 minutes au dessus de Benghazi pour y chasser d'improbables avions libyens, etc... Voilà la réalité militaire de cette coalition. Quant aux conséquences politiques, le tableau n'est pas brillant: des Etats - Unis timorés, une Europe divisée, des pays du Sahel hostiles, des Russes, des Chinois, des Indiens, des Brésiliens contre...»

Le retrait partiel de Washington fut de très brève durée, les Etats-Unis ont repris les frappes et utilisé des drones, choix qui témoigne d'une volonté de guerre dite «propre», sans troupes au sol. En Libye à la différence des combats qui se poursuivent en Afghanistan, ce sont les frappes aériennes qui font la différence. Lorsqu'est évoquée la présence d'officiers de liaison américains, français, britanniques sur le terrain, l'information précise que ces hommes sont au sol, mais ne sont pas au front! Le coup de colère de J.D. Merchet en dit long sur une sorte de continuité des jeux de rôle au sein de l'OTAN. Paris montre du doigt Washington, rien de nouveau. Ce tableau en dit long également sur les disparités des capacités militaires des Alliés, sur la mise en cause, de Moscou à Pékin etc...de la légitimité de l'intervention. L'OTAN aurait-elle vocation à faire tomber les tyrans?

Les réponses se font confuses. Washington rappelle, en effet, au-delà de la situation en Libye, l'importance du terrain afghan, les milliards dépensés, les sacrifices acceptés depuis 2001 qu'une vision à court terme ne devrait pas rendre inutiles. A Berlin, lors d'une réunion de l'OTAN, le 14 avril 2011, Hillary Clinton se fâche. Il est possible que le constat des difficultés rencontrées par l'OTAN en Libye nourrisse et renforce le questionnement portant sur le bien fondé de la continuation de la guerre en Afghanistan. En France, avril 2011 voit se formuler une position nouvelle du Parti Socialiste! Jean-Christophe Cambadélis, secrétaire national aux relations internationales communique:«Le parti socialiste estime que la France doit réviser sa politique en Afghanistan. La présence militaire de la France n'est plus justifiée dans ce pays (...) Sur le plan politique, rien ne démontre la volonté et la capacité du gouvernement de Kaboul à lutter efficacement contre la corruption et assurer la sécurité de la population. Il est d'ailleurs engagé dans des négociations avec les talibans contre lesquels les forces de l'OTAN sont en guerre depuis plus de dix ans.»

Le fossé qui sépare le niveau de la contribution américaine aux capacités de l'OTAN de celui des Alliés, préoccupe et inquiète Washington. Ces inquiétudes, Hillary Clinton et Robert Gates à la Défense, les ont exprimées de manière appuyée en octobre 2010, alors que Londres annonçait une forte réduction de

son budget de défense. Le 14 octobre, Hillary Clinton, sur la chaîne BBC, déclarait que chaque pays doit faire une contribution appropriée. Rares sont les Alliés dont le budget de défense dépasse les 2%, en 2010. Roumanie et République Tchèque se situent à 1, 4%. La Bulgarie coupe jusqu'à 28% de ses dépenses, tandis que les budgets baissent de 10% en Albanie, en Grèce, Hongrie, Lituanie et Slovaquie. Les opinions publiques se soucient avant tout des politiques d'austérité qui lament leur pouvoir d'achat et la stabilisation de l'Afghanistan ou la chute du dictateur libyen les mobilisent peu. Leur appartenance à l'OTAN suffirait à assurer leur sécurité. Quant à la perception de la menace elle est le plus souvent associée aux évolutions de la relation à Moscou. Ce sont les candidats à l'intégration dans l'OTAN qui s'imposent des efforts. Le cas de la Géorgie est flagrant : en dépit de la paupérisation de la société, en dépit de la faiblesse d'un pays de 4 millions d'habitants dont 20% du territoire est occupé par les Russes en Abkhazie et en Ossétie du Sud, Tbilissi a envoyé 1000 hommes en Afghanistan dont plus de 900 dans la zone dangereuse du Helmand. Cette option, avec un budget de la défense à plus de 6%, illustre une volonté politique d'appartenance euro-atlantique anti-russe. Le conflit libyen confirme l'expression, au sein de l'Alliance de politiques nationales dont le poids pèse lourd. L'absence allemande, le cocorico français qui se félicite du professionnalisme de son aviation et des succès du Rafale, témoignent de la place prioritaire qu'occupe l'intérêt national.

La victoire est célébrée avec chaleur le 31 octobre 2011 par Ivo H. Daalder, représentant des Etats-Unis auprès de l'OTAN, dans les colonnes du *Herald Tribune*. Elle ne doit pas occulter les problèmes qui demeurent. Oui, mission accomplie, écrit Daalder: sept mois après le lancement de l'opération, l'OTAN a accompli une mission considérée comme historique, en balayant un régime honni pour ouvrir au peuple libyen la voie vers un partenariat avec l'Ouest. Les Etats-Unis ont joué le rôle déterminant : ils ont détruit le système de défense aérienne libyen et ainsi permis aux 14 pays membres de l'OTAN engagés de partager le fardeau des frappes ! Les Etats-Unis ont fourni la majeure partie du renseignement et désigné les cibles frappées par les Alliés, ravitaillés en vol par les Washington. Certes reconnaît Daalder, la France et la Grande-Bretagne

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

ont eu une part extraordinaire dans l'opération, avec 40% des frappes. L'Italie est saluée pour avoir offert ses bases. Mais cette opération qui d'un côté, rassure Washington- des puissances de taille moyenne peuvent voir leur régime dictatorial renversé sans que l'envoi de troupes au sol ne soit nécessaire, de l'autre inquiète. Lors des dernières frappes à Tripoli, les drones américains furent indispensables; les avions ravitailleurs américains ont rendu possible, à partir des bases grecques et italiennes, la poursuite de la mission. Alors? L'OTAN se doit de renforcer ses capacités et donc d'augmenter la part du budget de la Défense, augmentation à faire porter par les 28 membres...Quant au thème de la «guerre zéro mort» et de l'absence de troupes au sol, il serait à revoir: c'est ne pas prendre en compte les pertes civiles libyennes et omettre de mentionner la présence de forces spéciales, françaises, anglaises, américaines aux côtés des rebelles anti-Kadhafi.

Acceptons, sur le court terme, avec le renversement de Kadhafi, le satisfecit de l'OTAN.

L'Europe? **Hélas, les Européens se sont divisés.** Paris et Londres ont travaillé ensemble pour obtenir une résolution de l'ONU. Washington semblait prête, en mars 2011, à offrir aux Européens le commandement OTAN en Libye. Paris se voulait chef de file, mais Berlin n'a pas suivi...Cet échec déçoit la France, sans nul doute. Mais avant tout, cette désunion est le signal de l'incapacité européenne à construire sa politique étrangère et sa défense. Globalement, les Européens ne se veulent pas des va-t-en-guerre. En 1991 et après, les Européens ont fait appel à l'OTAN et à Washington en ex- Yougoslavie, 20 ans plus tard, c'est l'OTAN sous direction américaine qui, de nouveau, s'impose en Libye. Paris et Londres, en 1998, 1999, 2003, se sont vainement entendus pour construire une Europe de la Défense, concrètement opérationnelle. Récemment, en 2010, les accords de coopération militaire franco- britanniques marquent une étape nouvelle – celle de l'abandon des illusions de la défense européenne avec des partenaires qui versent dans l'isolationnisme comme l'Allemagne ou se méfient des options militaires. Il n'y a pas de culture militaire commune en Europe. La presse anglo - saxonne accorde une large place au

choix de Berlin refusant de voter la résolution du Conseil de Sécurité... L'analyste Roger Cohen commente: « Angela Merkel s'est montrée plus apte à la manœuvre qu'au leadership(...)Je suis convaincu que l'Allemagne est entrée dans une nouvelle ère d'ambivalence et de calcul nationaliste.»⁹⁰

* * *

Revenons-en aux trois étapes, aux trois temps de l'histoire de la croissance de l'OTAN. **Trois variantes qui mettent en lumière une réalité nouvelle émergente : la guerre d'aujourd'hui est décidée et conduite par des alliances de puissances au coup par coup des intérêts nationaux de chacun.** L'intérêt national n'est pas nécessairement égoïste, il renvoie au besoin de garantir la sécurité d'une communauté de citoyens. Une communauté dont la protection est estimée prioritaire. Cette évaluation de la sécurité, et la conception des moyens à lui attribuer varie selon les politiques et est tout naturellement débattue et révisée.

En 2001, les Etats-Unis blessés ont réagi. G. Bush et son administration ont choisi l'outil militaire en réponse aux attaques terroristes. Et un premier lieu d'intervention, l'Afghanistan des Talibans. Ils ont suscité une solidarité occidentale euro - atlantiste qui a rapidement conduit à l'engagement de l'OTAN en Afghanistan. Dix ans plus tard, l'appréciation militaro humanitaire de la situation des insurgés libyens n'a pas fait consensus chez les Alliés. Il est fort probable que ce cas - une crise politique et un désastre humanitaire - se produise en d'autres lieux, et fort probable encore que l'OTAN joue un rôle de forum de débats, pour laisser à quelques uns de ses membres qui le jugeront nécessaire, l'emploi de la force armée. Il est à prévoir que sans participation des Etats-Unis, l'outil militaire des Français, Britanniques et autres, s'avèrera insuffisant. L'OTAN agira en ordre dispersé, mais l'efficacité dépendra de la détermination ou pas de Washington. A soutenir ou pas.

⁹⁰ Roger Cohen, France flies, Germany flops in The Global Edition of the *New York Times*

Il y eut, ainsi, une OTAN de Guerre froide qui savait quelle était sa mission, le *containment* via la dissuasion nucléaire. Cette assurance et cette certitude de légitimité anti - communiste, en dépit de ses positions de retrait partiel en 1966, la France les a partagées. Il y eut et il y a encore, dans la mesure où planent les perspectives d'une intégration de la Géorgie et de l'Ukraine, une OTAN élargie vers le centre puis le sud- est européen ex - communiste qui a trouvé et trouve les mots pour justifier cette extension. Mais, cette étape là de l'histoire qui se poursuit manque d'une philosophie politique; ce même processus d'élargissement à des pays faibles ne conduit pas à une puissance démultipliée. Dire que l'intégration dans l'OTAN est un facteur de démocratisation relève de la rhétorique: une telle adhésion engendre «l'anglicisation» des commandements et des apprentissages de technologies avancées. Les retombées d'une adhésion OTAN n'influent pas sur la bonne gouvernance, sur le développement des consciences citoyennes. D'autant plus que l'expérience de la guerre vécue par des partenaires pauvres de l'OTAN peut amener à des choix opportunistes de mercenariat pour des raisons purement économiques, hors d'un champ démocratique!

Nous sommes enfin, au fil des années de l'histoire de l'OTAN, et dans l'esprit global du concept OTAN développé à Lisbonne, concept confirmé à Chicago en mai 2012, confrontés à l'adoption d'une mission honorable - entre l'humanitaire et le politique - conjuguant la protection des populations et l'abolition des tyrannies.

L'extension de l'OTAN a irrité et chagrine la Russie. Ce constat est vérifié. Les Russes tiennent à l'adresse de l'OTAN un langage qui se répète depuis 1994. Il se peut, cependant, que dans l'avenir la puissance russe décide d'accompagner une intervention de l'OTAN... Rien, vu le vide du référent idéologique de l'Alliance ou son trop plein d'ambitions confuses militaires, civiles, écologiques ne devrait plus s'opposer à cette forme de coopération ponctuelle, si les forces en présence se trouvent en mesure d'agir dans l'interopérabilité. En mai 2011, le chef de l'Etat major russe est convié à Bruxelles pour une réunion de deux jours pour débattre au sein du Comité Militaire de l'OTAN; au menu, le

développement de la coopération de l'OTAN avec la Russie, l'Ukraine, la Géorgie et l'Australie! Au menu, la question des futurs déploiements du système de missiles anti - balistiques et la volonté russe d'être partie prenante de la réflexion sur les divers théâtres de localisation de ces systèmes de défense. Au menu encore, la publication d'un glossaire de 7000 termes en russe et anglais approuvé par les deux parties.

De la garantie de la sécurité des Alliés démocratiques du temps de la Guerre froide, à l'extension du contrat euro - atlantique des années 1990 jusqu'à la crise libyenne, l'OTAN de 2011 en arrive à se transformer en Sainte Alliance de quelques grandes puissances accompagnées par les petits qui aspirent à s'inscrire dans la performance.

Mais les Etats-Unis se détournent de la performance: l'exportation de la démocratie libérale n'est plus à l'ordre du jour. L'annonce faite, le 22 juin 2011, par le Président Obama d'un changement de cap radical en Afghanistan témoigne de cette mutation. De la Maison Blanche, Obama lance un message clair: en Afghanistan, la mission est accomplie! Les troupes vont, à un rythme rapide, rentrer à la maison. Le retrait progressif débutera en juillet 2011. «Notre mission changera du combat au soutien. En 2014, ce processus de transition sera accompli et le peuple afghan sera responsable de sa propre sécurité.»⁹¹ Le Président rappelle la fin de Ben Laden, les Talibans exténués... Les Etats-Unis apporteront leur soutien à un gouvernement afghan souverain. Le Président évoque ces derniers 10 ans de guerre pour les Etats-Unis, les 4 500 pertes en Irak, 1 500 en Afghanistan, et les milliers de blessés. Pour affirmer: **«Amérique, il est temps de se consacrer à la construction de la nation, (*nation building*) ici, chez nous».**

Pas un mot ne concerne l'OTAN ni les Alliés. La grande puissance décide. Paris annonce suivre, sur le champ, la décision de Washington. Entre 800 et 1200 militaires français quitteront l'Afghanistan à partir de la fin 2011 et au courant

⁹¹ June 22, 2011, The remarks of President Barack Obama, as prepared for delivery from White House. www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/20110622-obamas-remarks-to-congress

2012. L'OTAN vacille. Au-delà de cette mission solidaire en Afghanistan depuis 2001, quels sont à présent les objectifs communs? Les Alliés ne partagent plus de vision commune de la menace. Les intérêts nationaux, ceux des Etats-Unis en premier lieu, ont pris le dessus...

L'engagement de forces françaises au Mali, en janvier 2013, illustre cette évolution: au Mali, l'OTAN n'est pas impliquée, il s'agit d'une opération française appuyée par des forces africaines, aidée par Washington: transporteurs, drones, partage du Renseignement. La guerre du Mali est aussi une guerre technologique à distance, à laquelle participent les Américains, à la base 942 de Mont-Verdun, notamment. Le Pentagone a mis à disposition quelques uns de ses experts, déployé des drones et proposé d'insérer un avion radar *Joint Stars* capable de surveiller 50 000 km². Le Royaume Uni a fait savoir qu'il ne déploierait pas de forces de combat tout en affichant un soutien politique à la décision d'intervention française.

La belle image d'une France marchant seule au front doit être révisée. Les Etats - Unis ne sont pas dépourvus de politique africaine : accords de coopération bilatéraux, 5 000 hommes environ déployés en Afrique, dont 2 500 à Djibouti, un objectif suivi: celui de la lutte contre les terroristes islamistes, contre les réseaux de trafics et de trafiquants auxquels ils sont mêlés. La principale initiative contre terroriste remonte à 2002, cette Pan Sahel Initiative a été confirmée en 2004 et élargie en 2006- 2007, pour devenir la *Trans Sahara Counter Terrorism Initiative*. Les Etats - Unis ont été engagés dans la formation de l'armée malienne jusqu'au printemps 2012.

Le moment malien témoigne d'une mutation des cadres référents de l'action: opération française, soutien américain, appui de forces maliennes, tchadiennes, et en amont, la résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 20 décembre 2012 qui «autorise le déploiement sous conduite africaine d'une Mission internationale pour le Mali pour une période initiale d'une année».

Pourquoi cette absence de l'OTAN? La légitimation de l'engagement des opérations - traquer et affaiblir les réseaux terroristes du Sahel - entre dans le cadre des missions imparties à l'OTAN. La déclaration du Sommet de Chicago établit: «Notre concept stratégique de 2010 continue de nous guider s'agissant de remplir efficacement, et toujours dans le respect du droit international, nos trois tâches fondamentales essentielles- la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative- qui toutes contribuent à la sauvegarde des membres de l'Alliance.»

A cette question répond un constat qui pèse fortement: l'OTAN – dans le silence assourdissant des retraits des unités Alliés des Etats-Unis – a échoué en Afghanistan. Aucun chef d'Etat, aucun gouvernement, en période de crise économique et financière, ne s'arroge l'audace de re - missionner l'OTAN pour un nouvel engagement dans la guerre anti terroriste, ailleurs. Alors l'OTAN se tait ou se contente d'un vaste programme de réformes, structure du commandement allégé, revue des dépenses et des priorités, gestion des agences et des ressources afin de rechercher des gains d'efficacité. **L'OTAN revoit son fonctionnement à la baisse.**

Avec l'Opération Serval au Mali, une nouvelle page s'ouvre qui se tourne vers des alliances au coup par coup, des décisions d'engagement rendues possibles par l'appui de la technologie américaine et le recours à la boîte à outils qu'est encore l'OTAN. Le concept fourre tout de Lisbonne maque un creux d'idéologie, de politique et donc de stratégie collective. L'histoire de l'OTAN est en voie d'achèvement et la guerre continue.

Bibliographie

Madeleine Albright, *Madam Secretary, A Memoir*, New-York, Miramax Books, 2003.

Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, Les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Paris, Plon, 1996.

Bill Clinton, *Ma Vie*, Paris, Odile Jacob, 2004.

Jean Cot, Général, *Dans l'œil du cyclone*, Paris, L'Esprit du Livre Editions, 2011.

François Géré, *La sortie de guerre : Les Etats-Unis et la France face à l'après-guerre froide*, Paris, Economica, 2002.

Ronald Hatto, *Le partage du fardeau de la sécurité transatlantique : les relations franco-américaines à l'épreuve de la guerre en ex-Yougoslavie (1991-1996)* Paris, Dalloz, 2006.

Richard Holbrooke, *To End a War*, New York, Random Mouse, 1998.

Henry Kissinger, *Les Malentendus transatlantiques*, Paris, Denoël, 1965.

Pierre Mélandri, *L'Alliance atlantique*, Paris, Julliard, coll. Archives, 1979.

Jean-Dominique Merchet, *Mourir pour l'Afghanistan, pourquoi nos soldats tombent-ils là bas ?* Paris, Editions Jacob-Duvernet, 2008.

Jean- Dominique Merchet, *Défense Européenne, La Grande illusion*, Paris, Larousse, à dire vrai, 2009.

Jean-Sylvestre Mongrenier, *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de la Défense européenne*, Paris, ed. Unicomm, 2005.

Henri Paris, *Ces guerres qui viennent, Essai*, Le Fantascopie éditions, 2010.

Henri Paris, *Stratégie Soviétique et Chute du Pacte de Varsovie*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995.

Pierre Pascallon, *Quel avenir pour l'OTAN ?* Paris, L'Harmattan, 2007.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

Lucien Poirier, *Entretiens avec Gérard Chaliand*, Paris, Hachette, 1997.

Lucien Poirier, *La crise des Fondements*, Paris, Economica, 1994.

Romania - Nato, *Chronology 2004-2007*, Bucharest, Military Publishing House, 2008.

Marc Sageman, *Understanding Terror Networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

Jacques Sapir, *Le système militaire soviétique*, Paris, La Découverte, 1988.

Sous la direction du Général d'armée (cr) Jean Cot, *Dernière Guerre Balkanique ? Ex-Yougoslavie, témoignages, analyses, perspectives*, Fondation pour les Etudes de Défense, Paris, l'Harmattan, 1996.

Sous la direction du Général (2S) Jean-Paul Perruche, *OTAN : continuité ou rupture ?* Etudes de l'IRSEM, Septembre 2010, n°4.

Sous la direction de Patrick Michel, *L'Armée et la Nation, Place, rôle et image de l'institution militaire dans les sociétés de l'Europe médiane*, Paris, L'Harmattan, 2001.

Strobe Talbott, *The Russian Hand, A Memoir of Presidential Diplomacy*, New York, Random House, 2002.

Thierry Tardy, *La France et la gestion des conflits yougoslaves*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

Bruno Tertrais, *La Guerre sans fin, L'Amérique dans l'engrenage*, Paris, Le Seuil, 2004.

Maurice Vaïsse, *La France et l'OTAN 1949-1996*, éditions Complexe, 1996.

Maurice Vaïsse, *La Grandeur, Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998.

Pierre Verluise, *Géopolitique des frontières européennes. Elargir, jusqu'où ?*, Paris, Argos, 2013.

Catherine Durandin, *OTAN, histoire et fin ?* Ed. Diploweb.com, 2013

OTAN, histoire et fin ?

Catherine Durandin, éd. Diploweb.com, 2013.

L'histoire de l'OTAN est en voie de s'achever. Hypothèse provocatrice ? Sans doute pas.

Le sommet de l'OTAN à Lisbonne en 2010, avait débouché sur une vision globale, très ambitieuse des missions de l'OTAN, sur un concept flou. Le dernier sommet de l'OTAN à Chicago, en mai 2012, s'appuyant sur les directives de Lisbonne a décliné, en une déclaration de 65 points, une multiplicité vertigineuse des tâches. Avec toutefois, un aveu concernant la pénurie des moyens affectés aux tâches, un appel, dans un contexte de défis de sécurité complexes et de difficultés financières, à une politique de restructuration et d'économies. Ce sommet a également sonné le glas de l'intervention en Afghanistan, pour évoquer, afin de masquer la défaite d'une guerre anti terroriste confiée à l'outil militaire, un soutien solide, à long terme.

La lutte contre le terrorisme, la défense des Droits de l'Homme en Lybie et au Mali n'ont pas impliqué l'OTAN, mais de grands Alliés tels que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne qui ont apporté leur soutien aux engagements militaires français et les ont rendu possibles. L'OTAN se transforme en Sainte Alliance de puissances réunies au coup par coup d'opérations avalisées ou non par l'ONU.

L'OTAN a su intégrer les ex-membres du Pacte de Varsovie et nouer un dialogue, parfois difficile, avec la Russie. Ce fut, au temps des années 1990 de la post-guerre froide, la manifestation de la victoire occidentale. Mais aujourd'hui, face au chaos et à l'anarchie, face à l'absence de vision, l'OTAN élargie n'offre pas de réponse à la déstabilisation et à l'éclatement du monde contemporain.

Catherine Durandin, Professeur des Universités, historienne, ancien élève de l'ENS, ancienne auditrice de l'IHEDN, enseigne à l'INALCO. Ex - consultante à la DAS, ministère de la Défense, elle a publié un grand nombre d'articles et d'ouvrages consacrés aux équilibres géopolitiques du monde contemporain