



OLIVIER KEMPF



L'Otan au XXI^e siècle

La transformation d'un héritage

L'OTAN au XXI^e siècle

**Tous droits de traduction,
d'adaptation et de reproduction
réservés pour tous pays.**

© 2015, Groupe Artège

Éditions du Rocher

28, rue Comte Félix Gastaldi - BP 521 - 98015 Monaco

www.editionsdurocher.fr

ISBN : 978-2-26807-627-0

ISBN pdf : 9782268091150

Olivier Kempf

L'OTAN AU XXI^e SIÈCLE

La transformation d'un héritage

Sciences Humaines

éditions du
ROCHER

Du même auteur

Monographies

Introduction à la cyberstratégie, Economica, 2012

Géopolitique de la France, Technips, 2012

Le casque et la plume, lettres de commandement, Economica, 2010

Ouvrages collectifs

Penser les réseaux, L'Harmattan, 2014

Cyberespace, nouveau domaine de la pensée stratégique

(avec S. Dossé et Ch. Malis), Economica, 2013

*Guerre et économie, de l'économie de guerre à la guerre
économique*, L'Harmattan, 2013

Stratégie dans le cyberspace (avec S. Dossé), AGS L'esprit du livre,
2011

La logistique, fonction opérationnelle oubliée, L'Harmattan, 2011.

*À Marie-France Toinet,
qui m'a donné le goût des sciences humaines*

À Thaypakas, qu'ils le reçoivent eux aussi.

Avant-propos

Il apparaît utile de rappeler au lecteur de cet ouvrage que l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a contribué à dissuader tout conflit majeur en Europe durant les 65 dernières années et a apporté la paix et la sécurité, dans un monde incertain, à près de 900 millions de personnes. Il ne s'agit pas d'un hasard. C'est principalement parce que notre Alliance n'est pas une coalition de choix circonstanciels. La force de l'Alliance a été de rassembler des problématiques de sécurité nationale et régionale distinctes dans un cadre stratégique qui est depuis l'origine celui du lien transatlantique. Cette diversité se reflète dans le concept stratégique de l'Alliance adopté en 2010 qui rend compte d'une grande variété de menaces et d'un large éventail de missions.

La cohésion de notre Alliance au XXI^e siècle continuera de s'appuyer sur sa capacité à faire face à la diversité des intérêts nationaux de 28 nations, la perception des menaces, les changements politiques, la culture sociale et les perspectives régionales. Plus que jamais, la pertinence de l'OTAN s'appuiera sur les valeurs communes, celle de la charte des Nations-Unies, inscrites dans le préambule du traité de l'Atlantique nord, qui ont été et demeurent, depuis 65 ans, le ciment de notre Alliance.

La préservation de cet héritage constituera un réel défi pour l'avenir de l'Alliance. Elle devra améliorer sa capacité à éduquer, à transmettre ces valeurs aux générations futures, afin de leur faire comprendre qu'il y a un prix à payer pour protéger et, si nécessaire, pour défendre ces valeurs ; que la paix et la sécurité n'ont pas été garanties jusqu'à présent par hasard ou par héritage, mais par la volonté, le sacrifice et l'engagement politique et militaire commun.

Un autre défi, à mon sens, sera constitué par la détermination de la carte géopolitique et géostratégique de l'OTAN pour l'avenir. Les nations alliées ont réaffirmé à plusieurs reprises qu'elles soutenaient la poursuite de la politique de la porte ouverte, tout en fixant des critères exigeants pour les futures nations membres. De toute évidence, l'Alliance présente un grand pouvoir d'attraction à cause de la garantie de sécurité qu'elle offre à ses membres ; mais cette garantie, inscrite

dans l'article 5 du traité, implique également des devoirs que la récente crise ukrainienne est venue rappeler à tous.

Toutefois, dans notre monde interdépendant et interconnecté, la carte multidimensionnelle de l'OTAN n'est pas seulement définie par ses frontières géographiques. La sécurité coopérative constituera un élément clé de l'inventaire de l'OTAN, sur la base d'une politique de partenariat adaptée et mutuellement bénéfique. L'avenir de l'OTAN sera influencé de manière significative par le rôle et la place que nous voudrions donner à nos partenaires et les interactions militaires que nous saurons construire ensemble.

Cela est vrai pour les pays partenaires, mais l'est également avec les organisations internationales. Je ne peux que souligner l'importance de la relation OTAN-UE, alors que 22 pays sont membres des deux organisations. À mon sens, la relation entre ces deux organisations est plus qu'un partenariat stratégique, c'est une interdépendance mutuelle qui ira en se renforçant, en particulier dans le contexte d'un risque de déstabilisation durable aux frontières orientales et méridionales de l'Europe.

À cet égard, l'effort impressionnant de défense dans de nombreux pays, potentielles puissances du XXI^e siècle, en Asie, au Moyen-Orient, en Russie, et ses conséquences sur l'équilibre géostratégique, ne peuvent être ignorés par l'Alliance. Cette évolution souligne, par ailleurs, la nécessité de préserver la force du lien transatlantique dans le contexte des choix budgétaires stratégiques auxquels les États-Unis sont confrontés aujourd'hui. Il faut, pour y répondre, déterminer les conditions d'un meilleur partage de la responsabilité et des devoirs entre les deux rives de l'Atlantique.

*

Olivier Kempf évoque, dans le présent ouvrage, avec une grande profondeur de vue, une culture de cette organisation trop rare dans notre pays et une mise en perspective historique indispensable à qui veut comprendre les raisons de la pérennité de l'Alliance, cet « OTAN du XXI^e siècle » que je viens d'évoquer. Il le fait avec ce sens français de la synthèse, particulièrement précieux lorsqu'il s'agit d'une organisation réputée pour la complexité de son organisation et de son évolution. Ce faisant, il permet au plus grand nombre, étudiant ou spécialiste des Relations internationales, diplomate ou militaire, mais aussi amateur

d'histoire, de se réapproprier la matière d'un sujet, l'OTAN, dont la France constitue l'un des piliers fondateurs et l'une des principales nations contributrices tant en opération qu'en terme financier. Olivier Kempf apporte, dans ses analyses et ses propositions, ce soupçon d'impertinence et de remise en question nécessaire au débat dans une Alliance dont l'adaptabilité est le gage de sa pérennité.

Je souhaite remercier Olivier Kempf pour son travail infatigable pour faire connaître l'OTAN et saluer ici sa persévérance vis-à-vis d'un sujet essentiel pour la sécurité de notre pays et de l'Europe.

Général d'Armée aérienne Jean-Paul Paloméros
Commandant suprême allié pour la transformation

Préface

L'Alliance atlantique est une vieille dame qui, soixante-cinq ans après la signature du Traité de Washington, fait pourtant preuve d'une capacité d'adaptation et d'une résilience étonnantes, réussissant, bon an mal an, à s'adapter aux différentes phases de la Guerre froide, puis de l'après-guerre froide. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) demeure ainsi, depuis 1949, l'acteur principal, voire dominant, de la sécurité européenne et de la gestion de multiples crises.

Alors que l'Otan n'est que peu traitée dans le corpus des ouvrages de relations internationales et de stratégie en langue française, ce livre offre au lecteur francophone une plongée dans l'histoire de l'Alliance et son fonctionnement quotidien depuis 1949. Alors que l'Alliance est souvent en France mal connue voire mal aimée, l'ouvrage d'Oliver Kempf offre, sans parti pris, des clefs de compréhension d'une organisation politico-militaire dont la France est l'un des douze membres fondateurs et l'un des principaux contributeurs. Elle en assume en outre, depuis 2009 et son retour dans les structures militaires intégrées, l'un des deux grands commandements stratégiques (Commandement Allié pour la Transformation ou ACT).

Largement revue et enrichie, la seconde édition de l'ouvrage de référence d'Olivier Kempf est publiée à un nouveau moment clef de la désormais longue histoire de l'Alliance atlantique, contrainte de se réinventer après deux décennies marquées par des engagements extérieurs sans précédent et un élargissement à douze nouveaux pays, portant les limites de l'Otan au-delà des frontières de l'ex-URSS.

Alors que depuis la fin de la Guerre froide, l'Otan a engagé des forces sur une multitude de théâtres, des Balkans à l'Afghanistan, de la Libye à la Corne de l'Afrique, elle pourrait en 2015, avec la fin des opérations de combat en Afghanistan, et pour la première fois depuis 1995, ne pas être engagée dans une opération militaire majeure. Dans la même période, l'Alliance s'est élargie rapidement en Europe centrale et balkanique, passant de 16 à 28 membres. Elle s'est également profondément transformée pour devenir une organisation militaire moins intégrée en temps de paix, mais également plus capable de mener des opérations extérieures, compte tenu de l'expérience accumulée par les armées

alliées au cours de vingt années d'engagements militaires exigeants. Elle a noué des partenariats avec une soixantaine de pays dans le monde, dont certains ont combattu régulièrement à ses côtés. L'Otan s'est par ailleurs saisie, avec plus ou moins de succès, de nouveaux sujets comme la cybersécurité, la défense antimissile ou la lutte contre la piraterie maritime. Racontée dans ce livre, cette histoire met également en lumière les profonds débats qui ont de tout temps traversé et parfois divisé l'Alliance.

Aujourd'hui, l'Otan se trouve à nouveau condamnée à réussir une nouvelle mue. Le retour de tensions avec la Russie met à mal l'idée que l'espace de sécurité européen soit un espace de coopération, redonne toute sa vigueur à la mission de défense collective portée par l'article V, mais interroge aussi les Alliés sur l'opportunité de nouveaux élargissements. La volonté de conserver les acquis de 20 ans d'opérations impose de développer des outils d'entraînement permettant de préserver l'interopérabilité entre armées alliées et avec les partenaires. Les difficultés budgétaires ont rouvert les débats transatlantiques sur le partage du fardeau, alors même que les États-Unis ont annoncé un « rééquilibrage » vers l'Asie de leur politique de défense. Tous ces développements s'insèrent dans un contexte stratégique incertain, marqué par les crises et les tensions aux frontières de l'Alliance de la Baltique à la mer Noire, et du Levant à l'Afrique du Nord.

De la réponse à ces multiples défis dépendra la capacité de l'Alliance à se réinventer pour incarner - ou non - au XXI^e siècle la relation transatlantique en matière de sécurité et le lien unique qui unit Européens et Nord-Américains depuis bientôt sept décennies.

Le livre d'Olivier Kempf offre une excellente porte d'entrée dans ces débats et éclairera le lecteur atlantiste, critique ou sceptique, pour lui permettre de former son propre jugement sur une organisation qui n'échappe pas aux erreurs, mais qui reste, *nolens volens*, l'un des piliers de notre sécurité.

Camille Grand
Directeur, Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

Introduction générale

Le 20 novembre 2010, les chefs d'État et de Gouvernement de l'Alliance Atlantique, qui se sont réunis à Lisbonne pour leur sommet régulier, se séparent satisfaits : ils ont adopté un nouveau concept stratégique, annoncé une réforme profonde de la structure de commandement, et évoqué des perspectives moins sombres que d'habitude au sujet de l'Afghanistan. Lisbonne restera dans les annales de l'Alliance comme un « bon » sommet, qui a produit des décisions utiles (un concept stratégique) tout en réaffirmant la solidarité transatlantique. Une fois encore, l'Alliance Atlantique que l'on annonce régulièrement moribonde aura fait la preuve de son adaptation. Une fois encore elle aura trouvé les réponses à la question récurrente : « mais au fond, à quoi sert l'Alliance ? »

Théoriquement, il ne devrait plus y avoir d'OTAN. Or, il faut bien constater que non seulement elle demeure mais que personne n'envisage sa dissolution. Le but de ce livre consiste justement à expliquer ce paradoxe apparent.

Pourquoi ne devrait-il plus y avoir d'OTAN ?

Parce que la théorie classique des relations internationales estime qu'une alliance doit disparaître une fois que les conditions qui ont présidé à sa création ont cessé. Certes, il y a eu des rares cas où les alliances se sont prolongées après la victoire : on peut citer les liges grecques après les guerres médiques, la Sainte-Alliance de 1815 ou encore l'Alliance des vainqueurs après 1918, au travers de la « sécurité collective¹ ». Mais ce n'est pas le cas habituel et cela n'a pas toujours été couronné de succès.

Vingt-cinq ans après la Guerre froide, l'Alliance demeure et dessine son avenir pour la prochaine décennie.

L'Alliance Atlantique, créée en 1949 pour faire face à la menace soviétique à l'est de l'Europe, a triomphé à la fois de l'URSS et de l'alliance rivale, le pacte de Varsovie : les deux ont été dissouts, mais pas l'Alliance,

1. Voir B. Colson, 1995, pp. 11-32. Pour les détails de l'ouvrage, consulter la bibliographie finale.

qui existe toujours et va fêter, au printemps 2014, son soixante-cinquième anniversaire.

C'est donc une alliance exceptionnelle, à plusieurs titres :

- elle a formé l'OTAN, une organisation intégrée, la plus solide jamais vue, qui constitue un cas unique dans l'Histoire ;
- elle n'a commencé à tirer des coups de feu qu'une fois son ennemi disparu et dans des « opérations de paix » alors qu'elle s'était entraînée à conduire la guerre ;
- bien que définie géographiquement (Atlantique nord), elle « intervient » maintenant à travers le monde : au Moyen-Orient (Irak), en Asie centrale (Afghanistan), dans l'océan Indien et en Afrique (Libye).

En fait, si l'Alliance existe encore, c'est qu'elle s'est radicalement transformée. D'une certaine façon, elle n'a plus rien à voir avec l'Alliance d'autrefois, ayant opéré une série de mutations radicales : c'est d'une autre Alliance qu'il s'agit. Et pourtant, cet objet nouveau montre des caractéristiques profondes qu'elle possédait déjà du temps de la Guerre froide. L'alliance fait penser à ces organismes vivants qui disposent d'un code génétique (ADN) qui leur donne leur identité, tout en permettant d'extrêmes variations de forme, l'œuf se transformant en oiseau ou la chenille en papillon. Ce code, c'est l'héritage de l'Alliance, celui qui finalement lui a permis de se transformer aussi profondément, sans perdre pour autant son identité.

L'Alliance n'existe aujourd'hui que parce qu'elle a transformé son héritage. L'objet de ce livre consiste justement à décrire cette transformation, tout en notant les permanences. Il s'agit d'aller au-delà des *a priori* sur l'Alliance, sans pour autant verser dans le plaidoyer : à tout le moins doit-on s'efforcer de critiquer en connaissance de cause.

Or, l'OTAN a une mauvaise image et fait l'objet de critiques qui tournent autour de quelques poncifs, par exemple : c'est une organisation militaire ; c'est une organisation de la Guerre froide ; c'est le bras américain en Europe, les Européens n'ont rien à dire ; l'OTAN agit quand elle veut, sans mandat légal ; l'OTAN tue des civils en Afghanistan. Pour aller au-delà des apparences, il faut évoquer la nature politique de l'Alliance, son évolution structurelle et géographique depuis vingt ans, la relation particulière transatlantique et son altération à la suite de l'émergence européenne, les relations ambiguës avec l'ONU ou la transformation opérationnelle : autant de sujets complexes qui nécessitent d'être approfondis. Les débats fondateurs doivent être rappelés, puisqu'ils demeurent

au cœur de l'Alliance alors qu'ils existaient déjà au temps de la Guerre froide :

- La notion d'un Occident jamais explicité mais admis par tout le monde ;
- Le profond débat sur la solidité de l'engagement américain en Europe ;
- Conjointement, la question de la prééminence américaine ;
- La question sans cesse renouvelée du « partage du fardeau », et ses succédanés financiers et industriels ;
- La discussion ontologique sur l'autonomie européenne en matière de défense, liée pour partie à l'allié turc ;
- Le fait nucléaire ;
- L'exception française.

Il s'agit surtout de comprendre la longue série de nouvelles questions soulevées depuis 1989 :

- Pourquoi maintenir l'Alliance, alors que l'Allemagne est réunifiée et que l'URSS a disparu ?
- À l'occasion des événements en Yougoslavie, puis à l'issue des attentats de New-York on s'interroge sur la notion de « hors-zone » : qu'est-ce que la zone OTAN ? L'OTAN doit-elle intervenir partout, et comment ?
- Quel système de sécurité européenne faut-il adopter ? Comment intégrer les anciens pays satellites de l'Union Soviétique ? Quels rapports avoir avec les pays successeurs de l'URSS, et notamment la Russie ?
- À l'heure de la prolifération, faut-il une défense antimissile ?
- L'Union Européenne qui s'affirme compétente en termes de défense n'instaure-t-elle pas une concurrence coûteuse à l'Alliance ?
- Quelle réforme de l'OTAN ?
- L'Alliance est-elle compétente pour s'occuper de terrorisme ?
- L'OTAN est-elle une organisation seulement militaire, ou a-t-elle des compétences dans des domaines civils ?
- Quels liens tisser avec les autres organisations internationales (ONU, OSCE, UE, UA...) ?

Un certain nombre de questions sont encore apparues depuis le sommet de Lisbonne :

- Quelles missions donner à l'Alliance, après le retour de l'Afghanistan ?

- Quel équilibre trouver, à l'heure d'un pivotement américain vers l'Asie?
- Quelle équation financière et budgétaire, à l'heure d'une crise économique plus profonde que jamais?
- Quel positionnement adopter envers les marges (Méditerranée, Proche-Orient, confins russes, Grand Nord) qui ne cessent d'évoluer à vitesse accélérée?

La grande variété de ces questions (et leur complexité) va à l'encontre d'une habitude française, qui consiste à n'évoquer l'Alliance que sous l'angle de la « relation France-OTAN », ce qui paraît pour le moins simpliste.

Or, l'Alliance existe en dehors de la France, même si la France, qui fut un membre fondateur, a repris un travail actif avec l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide, jusqu'à rejoindre l'organisation en 2009. Pourtant, il y a des enjeux bien plus larges que la seule relation franco-otanienne et il serait opportun de s'y intéresser, enfin, autrement que sous ce prisme. L'ambition de ce livre est de favoriser cette distanciation, qui seule permettra de comprendre comment les jeux d'influence s'établissent et s'équilibrent dans l'Alliance et dans l'OTAN, loin des slogans.

Les avis des historiens divergent sur la date de commencement du XXI^e siècle. Mais pour l'Alliance, incontestablement, le nouveau siècle débute le 9 novembre 1989, lorsque le mur de Berlin est abattu. Ce livre s'intéresse à la période qui suit afin d'en décrire les permanences, les évolutions et les perspectives. Il est pour cela articulé selon quatre thèmes :

Thème I : État actuel de l'Alliance

Il s'agit de comprendre l'organisation actuelle, en rappelant les racines historiques de la Guerre froide, puis en décrivant les niveaux politique et militaire de l'Alliance.

Thème II : Les alliés et l'Alliance : de géopolitiques particulières à une géopolitique commune ?

Ce thème a pour ambition d'examiner les relations des pays membres de l'Alliance avec celle-ci, pour comprendre comment des intérêts divergents réussissent à coexister grâce à un intérêt commun. On y évoquera notamment les États-Unis, l'Union Européenne et le cas français.

Thème III : Les quatre élargissements de l'Alliance

On parle habituellement d'un seul élargissement : or, il y en a eu quatre, puisqu'il faut compter l'agrandissement spatial de l'Alliance (élargissement proprement dit et partenariat), l'accroissement de ses interventions opérationnelles et l'extension de ses tâches. On y parlera beaucoup de la Russie.

Thème IV : Les défis de l'Alliance

Les défis posés aujourd'hui à l'Alliance doivent enfin être examinés, qu'il s'agisse de l'économie, de la prolifération des armes à effet de masse², du terrorisme ou du cyber.

Chaque thème peut être lu séparément, tout comme les chapitres qui les composent.

Note pour la deuxième édition

Cette nouvelle édition a été revue et corrigée. Elle a surtout été augmentée au gré des chapitres par le signalement d'événements nouveaux affectant le sujet traité (par exemple sur la présidence Obama, la crise ukrainienne, les partenaires du monde ou la crise économique), mais aussi de développements plus conséquents, notamment sur le concept de 2010 et ses suites (chap. 2), les valeurs de l'OTAN (chap. 2), l'Afghanistan, la Libye et le post-expéditionnaire (chap. 10), les finances de l'OTAN (chap. 12) et un nouveau chapitre 15 sur la cyberdéfense.

2. Nous reviendrons sur cette expression, préférable à « armes de destruction massive ». Voir chapitre 13.

Chapitre 1

Histoire de l'OTAN jusqu'à la fin de la Guerre froide

Le sous-titre de ce livre évoque un héritage: il s'agit de celui de la Guerre froide, où l'Alliance traversait des épreuves, mais ne doutait pas. C'est au cours de la Guerre froide que l'Alliance a bâti sa réputation: solidité, force, cohésion, domination, assurance... D'une certaine façon, cette image contraste avec l'Alliance d'aujourd'hui, qui paraît circonspecte et controversée.

Il faut pourtant se méfier de ces représentations: aussi bien celle qui a trait à aujourd'hui (puisque nous verrons que l'Alliance n'est pas si affaiblie que cela) que celle d'hier. Comme souvent quand il s'agit de mémoire, les souvenirs simplifient et embellissent. Revenir sur «les quarante premières années de l'Alliance» paraît indispensable pour bien comprendre les racines de l'héritage, mais aussi pour apprécier comment il a été transformé ultérieurement.

1 Les origines

1.1 Prémisses

L'habitude d'alliances transatlantiques naît avec le vingtième siècle, et l'irruption des États-Unis sur la scène internationale: annoncée par le discours et les actions du président Théodore Roosevelt, elle se déploie avec les guerres mondiales. Lors du premier conflit mondial, une commission interalliée est créée en 1916 à l'instigation de l'Anglais Asquith et du

Français Briand³. C'est à l'issue de ce travail que le général Foch devient le généralissime, vainqueur final des Allemands en 1918 avec l'appoint des troupes américaines, qui ont rejoint les alliés en 1917.

Woodrow Wilson, le président américain, aura une grande influence sur le règlement de la paix, avec son programme en quatorze points. En 1939, dès le début de la guerre et pour éviter les attermoissements du précédent conflit, le général Gamelin est nommé généralissime par les Anglais et les Français sur le front occidental. La défaite qui s'ensuit laisse seule l'Angleterre face à l'Allemagne. À l'issue de la bataille d'Angleterre à l'été 1940, Winston Churchill, qui revient au pouvoir, se tourne alors vers l'Amérique. La Charte de l'Atlantique est signée sur le cuirassé *Potomac* le 14 août 1941, première ébauche d'une alliance transatlantique entre Anglais et Américains. Une conférence se tient à Washington du 22 décembre 1941 au 14 janvier 1942 et en détaille les aspects militaires : des zones d'opération sont identifiées et soumises à un commandant interallié, et un état-major combiné siège à Washington. La rivalité entre Anglais et Américains y est d'ailleurs vive. Les Anglo-Saxons mènent la guerre ensemble jusqu'à la victoire de 1945, que ce soit en Afrique du Nord, en Méditerranée, ou à l'issue du débarquement de Normandie. La victoire a donné aux Anglo-Saxons l'habitude de coopérer en matière militaire. L'effort fut tellement immense qu'ils en retinrent l'idée qu'on ne vainc plus seul : dorénavant, les guerres industrielles imposent la réunion des puissances.

1.2 Naissance de la Guerre froide

La fin de la guerre intervient au printemps 1945 : Berlin tombe sous les assauts soviétiques des troupes de Staline. Les zones d'influence en Europe entre Américains, Britanniques et Soviétiques avaient été décidées lors de plusieurs rencontres (Téhéran, Yalta, Potsdam). L'Allemagne est divisée en quatre zones (l'une est attribuée aux Français). Le président américain, Franklin Roosevelt, pensait sincèrement qu'il était possible de maintenir l'alliance des vainqueurs : selon lui, un nouvel ordre européen allait régner, et l'URSS n'était pas un adversaire.

Dès mars 1946 pourtant, George Kennan, alors affecté à l'ambassade américaine à Moscou, dénonce l'expansionnisme soviétique dans un

3. Voir Ch. Zorgbibe, 2002.

télégramme fameux⁴. Le 5 mars, Winston Churchill, qui a quitté le pouvoir, évoque le rideau de fer abattu à travers le continent « *de Stettin sur la Baltique à Trieste sur l'Adriatique* ». 1947 est l'année où la Guerre froide commence. En février, le président américain Harry Truman annonce sa doctrine : face au communisme, il faut aider les nations libres et indépendantes à maintenir leur liberté. En juin, le général américain George Marshall, secrétaire d'État, évoque l'aide à donner aux démocraties. Les ministres communistes sont écartés des gouvernements français et italien en mai. Le coup de Prague (prise forcée du pouvoir par les communistes en Tchécoslovaquie) a lieu en février 1948, le blocus soviétique des secteurs occidentaux de Berlin en juin. Ce sont les débuts de la Guerre froide.

La difficile constitution des alliances dans l'urgence de la précédente guerre convainc l'Angleterre et la France de se préparer dès le temps de paix⁵ : la conclusion en est tirée dès 1944. Quand De Gaulle lance l'idée le 11 novembre 1944, le secrétaire aux affaires étrangères Anthony Eden répond en décembre qu'il est prêt à la négociation. Les ajustements sont longs, mais débouchent sur le traité franco-britannique d'alliance et d'assistance mutuelle, signé le 4 mars 1947 à Dunkerque : il est essentiellement inspiré par la crainte d'une résurrection du danger allemand. Un nouveau traité, dit de « l'Union Occidentale » (U.O.), est signé à Bruxelles le 17 mars 1948 : il réunit les trois États du Benelux aux deux de Dunkerque, et prévoit en son article 5 un engagement d'assistance *automatique* contre toute agression (il est donc plus contraignant que l'article 5 du futur traité de Washington), tandis que l'Allemagne est toujours expressément visée. Un état-major interallié est mis en place à Fontainebleau, sous le nom d' « Organisation de Défense de l'Union Occidentale », subordonné à un comité des commandants en chef présidé par le maréchal Montgomery.

1.3 La fondation de l'Alliance

Dès l'hiver 1947, les esprits éclairés réfléchissent à une solidarité « occidentale ». L'avantage du traité de Bruxelles est de convaincre les sénateurs américains que l'Europe commence à se prendre en main. Ernest Bevin au *Foreign office* britannique, George Marshall au secrétariat d'État américain sont à la manoeuvre en ce début de 1948. Il s'agit

4. Il prononcera le mot d'endiguement (*containment*) dans un article paru anonymement en 1947 dans « *Foreign Affairs* ».

5. Dans la continuation de l'entente cordiale du début du XX^e siècle.

d'organiser un grand ensemble multilatéral sur le modèle du Pacte de Rio, signé en septembre 1947 et qui définissait les relations entre États nord et sud-américains. En mars 1948, des négociations entre États-Unis, Canada et Grande-Bretagne sont conclues par l'engagement américain de considérer toute attaque contre un pays de l'UO comme une attaque contre lui-même. L'inconvénient, c'est que les négociations se sont tenues entre puissances anglo-saxonnes, sans les Français donc. De plus elles n'ont pas concerné le Sénat des États-Unis : or, le souvenir du traité de Versailles et de sa non-ratification par les parlementaires américains reste vif en France.

Pour le Français Georges Bidault, alors président du Conseil, seule une garantie du Congrès américain est de nature à persuader la France d'accepter une reconstruction de l'Allemagne, sous-entendue par le futur traité. Le 11 juin, le Sénat américain approuve à une très forte majorité la proposition Vandenberg (du nom du président de la commission des affaires étrangères) qui rompt avec une très longue tradition d'isolationnisme : le gouvernement pourra développer une politique d'accords régionaux fondés sur la légitime défense, et en conformité avec les objectifs des Nations-Unies. Des accords fondés sur « *une auto-assistance et une aide mutuelle permanente* » sont autorisés. La résolution Vandenberg change radicalement la position traditionnelle de l'Amérique, énoncée par le président Monroe en 1823 mais suggérée dès les premiers jours de l'indépendance par George Washington lui-même (voir chapitre 4). C'est l'Alliance Atlantique, plus que la charte des Nations-Unies, qui est à l'origine de ce bouleversement. En fait, toute la politique extérieure moderne des États-Unis trouve son inspiration dans cette résolution Vandenberg, conçue pour permettre la signature de l'Alliance.

En novembre de la même année, H. Truman est réélu à la surprise générale. Dean Acheson succède à G. Marshall au secrétariat d'État. Les négociations sur le traité se poursuivent. Pourtant l'automatisme de l'assistance prévue dans le pacte de Bruxelles continue de faire débat. On arrive à la formulation : « *telle action que chaque partie jugera nécessaire* », au cœur de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord⁶. Mais les négocia-

6. « *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,*

teurs européens sont rassurés par la présence des forces américaines en Allemagne (à l'époque, une division d'infanterie seulement : le chiffre croîtra à l'issue). Le traité de l'Atlantique Nord est signé le 4 avril 1949 par les cinq de Bruxelles auxquels se joignent le Canada, le Danemark, les États-Unis, l'Islande, l'Italie, la Norvège et le Portugal. Le traité de Bruxelles est simultanément vidé de sa substance.

2. De l'Alliance à l'organisation

2.1 Les conséquences de la Corée

La distinction entre l'Alliance et l'organisation fut mise en avant par les gaullistes⁷ au moment de la rupture de 1966, pour justifier le retrait de la seule structure militaire intégrée. Il ne s'agit pas d'un simple argument de rhétorique, mais d'une distinction réelle qui fait l'originalité de l'OTAN par rapport à toutes les autres alliances qui l'avaient précédée (et que copiera le futur Pacte de Varsovie).

Le traité est un texte très court, en 14 articles⁸. L'article 9 donne le principe d'un Conseil qui « *constituera les organismes subsidiaires qui pourraient être nécessaires ; en particulier, il établira immédiatement un comité de défense* ». Toute l'organisation sera issue de cet article 9 : les commandements intégrés, l'infrastructure commune et le reste. Le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) se réunit la première fois en

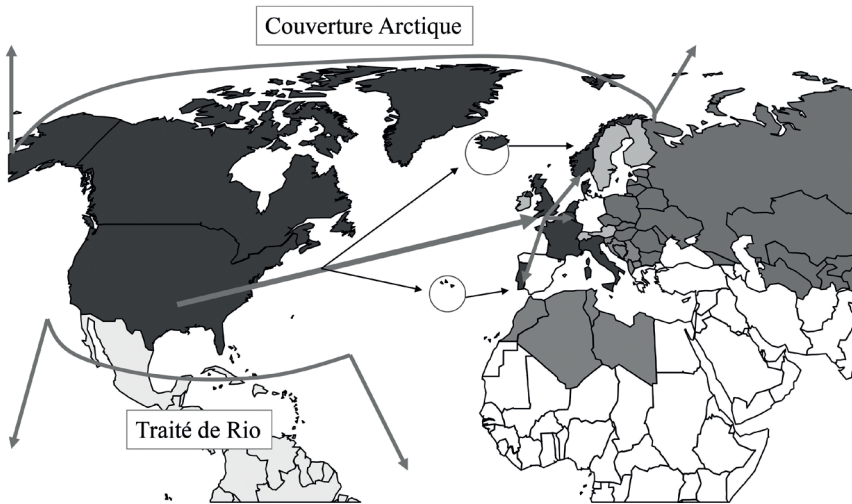
individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales ».

7. D'ailleurs, pour dénoncer l'américanisme de l'OTAN, les gaullistes le prononçaient à l'américaine (« OTANe » rimant avec « tisane »), alors que les Américains disaient, bien sûr, *NATO*. On préférera l'usage académique, qui recommande une prononciation à la française de la voyelle nasalisée (OTAN se prononçant comme « autant »). De plus, le sous-entendu politique a disparu depuis.

8. On s'en émerveille lorsqu'on le compare à la logorrhée juridique des traités européens. Cela illustre, si besoin était, l'importance de l'*affectio societatis* dans un contrat. Or, une alliance est, avant toute chose, un contrat.

septembre, et établit un comité de défense, un comité militaire des chefs d'état-major, des groupes régionaux de planification, un comité économique et financier, un bureau de la production et des fournitures...

Dispositif initial : une alliance « atlantique »



Mais cette structure rudimentaire est réellement développée au moment de la guerre de Corée (voir chapitres 2 et 3) : on craint la répétition en Allemagne des événements d'Extrême-Orient. En 1951, on crée un commandement interallié unifié, confié au général Eisenhower. Au printemps, l'état-major atlantique peut être organisé à Rocquencourt (le premier SHAPE). Un état-major « Centre-Europe » prend le relais de l'UO à Fontainebleau. En février 1952, le CAN fonctionne de manière continue grâce à des représentants permanents. Un secrétariat international est mis en place à Paris, et Lord Ismay⁹ devient le premier Secrétaire Général le 4 avril 1952, trois ans exactement après le traité. 1952 est aussi l'année où la Grèce et la Turquie rejoignent l'Alliance : c'est le premier élargissement de celle-ci. En janvier 1954, le secrétaire d'État Foster Dulles¹⁰ expose la doctrine des « représailles massives » qui rompt

9. Haut fonctionnaire anglais, ancien directeur de cabinet de Churchill.

10. Dwight « Ike » Eisenhower a été entre-temps élu président des États-Unis : il a mené campagne en 1952 alors qu'il était SACEUR... Les liens entre les généraux américains et

avec la doctrine de la guerre limitée, dont la Corée a consacré l'échec (voir chapitre 13).

2.2 *La Communauté Européenne de Défense (CED)*

En septembre 1950, le CAN envisage la possibilité d'une contribution de l'Allemagne à la défense occidentale: l'affaire de Corée suscite en effet les plus grandes inquiétudes. Jusque-là, l'Alliance avait exclu tout réarmement de l'Allemagne, puisque c'était un des objectifs prioritaires des Français. La technique de la supranationalité paraît le moyen de surmonter l'obstacle, selon ce que le secrétaire d'État aux affaires étrangères Maurice Schumann est en train de faire avec la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). En octobre, René Pleven émet à l'Assemblée nationale l'idée d'une Communauté européenne de défense (CED): on créerait une armée européenne commune dont les contingents seraient incorporés jusqu'au plus petit niveau d'unité, et qui serait « *rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie* ». L'Assemblée vote son accord. Mais beaucoup de gouvernements étrangers (dont les États-Unis qui y voient un moyen de retarder le réarmement inéluctable de l'Allemagne) et l'opinion publique y sont défavorables. Les négociations s'engagent. L'Alliance note que l'article 18 du futur traité prévoit que les forces de la CED seront affectées au commandement suprême relevant de l'OTAN.

Le traité instituant la CED est finalement signé le 25 mai 1952. Une assemblée européenne est mise en place alors que le traité n'est pas ratifié, et se réunit en mars 1953: il faut prouver à l'opinion publique que, derrière la chose militaire, il y a l'intégration démocratique européenne. Il n'empêche que l'hostilité des milieux politiques français s'est renforcée et ils organisent le rejet du projet. Le président du Conseil, Pierre Mendès-France, qui n'a pas le goût des questions de défense, laisse l'assemblée rejeter la CED le 30 août 1954. Mais ce vote repose sur un malentendu: les députés croient qu'il est en leur pouvoir de refuser le réarmement de l'Allemagne, alors que celui-ci était inéluctable dans l'esprit des partenaires. Surtout, la France rejette un projet qu'elle a initié, qui était au départ refusé par les Alliés, ceux-ci l'ayant finalement accepté: Paris perd beaucoup de crédit dans cette affaire, et ne donne pas l'impression de la

le monde politique ont toujours été très forts. Ainsi, un ancien SACEUR, Jim Jones, a été récemment le conseiller national à la sécurité du président Obama.

fiabilité : cela aura des conséquences, quelques années plus tard, lorsque De Gaulle sera au pouvoir (voir chapitre 6).

2.3 Union de l'Europe Occidentale et pacte de Varsovie

Pour contourner la décision française, une initiative anglaise redonne vie à l'Union Occidentale, tombée en léthargie, afin de pouvoir y faire entrer l'Allemagne : cela permet un certain contrôle européen de l'armée allemande, et le retour des Anglais dans les affaires de défense (car ils n'avaient pas voulu participer aux négociations sur la CED). Les accords de Paris signés en octobre 1954 modifient le traité de Bruxelles et donnent naissance à une Union de l'Europe Occidentale (U.E.O) : il est mis fin au régime d'occupation de l'Allemagne, et l'Allemagne et l'Italie adhèrent à l'union, relais entre l'Europe et l'Alliance. Les apparences européennes sont sauvées, mais la réalité de l'influence va passer à l'Alliance (voir chapitre 7).

L'échec de la CED provoque en effet un renforcement de l'OTAN puisque par la résolution du 22 octobre 1954, le CAN donne au commandant suprême en Europe (SACEUR) des pouvoirs réels : il dispose désormais de « *toutes les forces des États membres* » stationnées dans sa zone de commandement dont il contrôle l'implantation et le déploiement « *après consultation et accord des autorités nationales* ». Ces dispositions sont à rapprocher de celles du traité organisant la nouvelle UEO et qui contrôle tout particulièrement la RFA : pour rendre acceptables ces limitations, on décide de les imposer à tous. Toutefois, les États conservent un vrai moyen de contrôle au travers du Comité Militaire (CM) et du CAN, où le consensus est de mise. L'intégration militaire est donc limitée, il n'y a pas vraiment de supranationalité, n'en déplaise aux ultra gaullistes.

Le 7 mai 1955, le Soviet Suprême de l'URSS dénonce les alliances franco-soviétique et anglo-soviétique en réponse à la ratification des accords de Paris par Paris et Londres. En réaction, le 9 mai 1955, l'Allemagne rejoint l'Alliance dont elle devient le 15^e membre (voir chapitre 5). Le 14 mai, l'Union Soviétique et les sept États d'Europe centrale et orientale signent le Pacte de Varsovie (PAVA). Le Pacte calque son système militaire sur celui de l'OTAN, car celle-ci est devenue un modèle non seulement d'alliance militaire, mais aussi d'organisation (alors qu'elle n'a pas cinq ans). D'ailleurs, le commandement unifié des forces armées apparaît dans le texte même du Pacte, alors qu'il n'est pas précisé dans le traité occidental.

3 Du retrait français à la question allemande

3.1 L'affaire de 1966 et ses conséquences

L'expédition franco-britannique de Suez en 1956 est également fondamentale pour l'avenir de l'Alliance : il s'agit du dernier essai d'une politique à l'ancienne de puissances européennes, le Royaume-Uni et la France. L'échec est interprété de différentes façons de part et d'autre de la Manche. Il faut en retenir que la défiance antiaméricaine en France date de la IV^e République, qui décide dès 1956 de parvenir à l'indépendance nucléaire. Le reste de la rupture de 1966, et notamment l'influence propre du général De Gaulle, sera évoqué dans le chapitre 6.

La montée en puissance du nucléaire atteint également l'Alliance, d'abord sous la houlette du président Eisenhower à partir de 1953 (voir chapitre 13). Dès 1954, le comité militaire propose d'acquérir des armes atomiques (document MC 48) : la nouvelle doctrine est « préventive » voire « préemptive », même si le déclenchement du feu nucléaire sera forcément dû aux menaces ou aux provocations des Soviétiques. Cela déclenche l'enthousiasme en Europe, notamment en France. En décembre 1957, le CAN, réuni à Paris en présence du président Eisenhower, décide que l'OTAN se dotera d'un arsenal d'armes nucléaires tactiques et de fusées de portée intermédiaire.

Parallèlement à ces progrès dans le domaine militaire se pose la question des progrès dans le champ politique. Dès 1956, la première détente Est-Ouest fait naître les premières divergences entre alliés. Il faut donc une « concertation politique » prônée par le rapport des « trois sages » (trois diplomates chargés cette année-là de réfléchir de façon indépendante à l'avenir de l'Alliance)¹¹. L'écriture des rapports indépendants deviendra une habitude de l'Alliance qui y voit le moyen de lever des différends trop aigus : contrairement à ce qu'on pourrait croire, la vie à l'OTAN n'est pas aussi consensuelle que le racontent les communiqués de presse. L'Alliance apparaît comme un cénacle où les participants règlent leurs divergences nombreuses : la crise est le plus souvent là, malgré les mots d'unité occidentale, qui pourtant recouvrent une réalité. On se dit vraiment des choses entre amis, y compris des choses désagréables.

11. Voir L. Kaplan, 2006.

La rupture française de 1966¹² est donc une exception dans la vie de l'Alliance, et celle-ci absorbera finalement assez bien le choc, d'autant que le maintien de la France au Conseil renforce la légitimité de l'ensemble (car si la France quitte l'organisation militaire intégrée – l'OTAN – elle demeure alliée des Occidentaux – et donc membre de l'Alliance). Il reste que l'intervention en 1968 des forces de cinq pays du PAVA en Tchécoslovaquie montre à quel point ce nouveau type d'alliance pose la question de la supranationalité. Implicitement, la question se pose également à l'Alliance: celle-ci doit-elle développer comme les Soviétiques une doctrine de «souveraineté limitée»? Sans aller jusque-là, faut-il exclure les alliés récalcitrants? Par exemple le Portugal en 1974, au lendemain de la révolution des œillets et de l'accès au pouvoir de communistes? Il fut simplement exclu des instances de planification nucléaire.

Il reste que le modèle français de retrait de l'organisation militaire intégrée, sorte de «soutien sans participation», fut utilisé à plusieurs reprises: par la Grèce en 1974, à la suite de l'invasion de Chypre par la Turquie (jusqu'à 1980); par l'Espagne en 1981, pour intégrer progressivement l'Alliance (elle rejoindra l'organisation militaire à l'issue du référendum de 1985). Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) pensèrent un moment à cette solution à la fin des années 1990, pour faciliter leur entrée dans l'OTAN: alors pourtant, le débat était déjà de ne plus dissocier les deux – preuve que le modèle français était de moins en moins attrayant, et surtout pertinent.

3.2 Question allemande et dialogue Est-Ouest

L'entrée de l'Allemagne dans l'Alliance en 1955 transforma celle-ci en une sorte de «communauté de sécurité». L'Alliance encadre l'Allemagne et lui permet de retrouver une place dans le monde; elle donne également sa caution à l'objectif de réunification de l'Allemagne, en soutenant dès 1955 la mise en place d'élections libres avant toute négociation sur la sécurité européenne. En 1961, le CAN réaffirme ainsi la détermination de l'Alliance à assurer la défense de Berlin ouest.

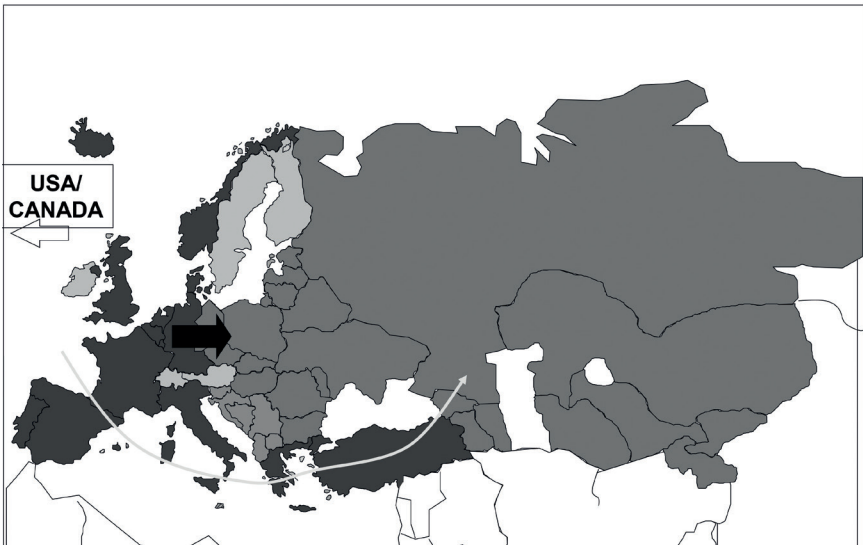
Le départ de la France en 1966 renforce considérablement le poids militaire de la RFA dans l'OTAN. La Bundeswehr devient une armée classique beaucoup plus forte que l'armée française. La pente ne sera

12. Voir Général Beaufre, 1966. «L'O.T.A.N. et l'Europe», Calman-Lévy, 2^e trimestre 1966.

remontée, en partie, que vingt ans plus tard, à l'occasion de l'exercice Kecker Spatz.

Les années 1960 vont altérer ce principe: l'acceptation d'une sorte de statu quo autour du mur de Berlin, les reconnaissances implicites de la RDA, l'abandon progressif du préalable de réunification vont causer des troubles en Allemagne. En décembre 1967, le CAN adopte le rapport Harmel¹³ sur les conséquences de la détente, mais aussi de la crise provoquée par le départ français: seront menés de front le renforcement de l'Alliance et les négociations avec l'URSS sur le désarmement. Le rapport Harmel aura une grande postérité, car il prône d'agir à la fois dans le domaine militaire et dans le domaine politique. Pour beaucoup d'atlantistes, cette dimension politique de l'Alliance est indispensable et il faut la renforcer. Tous les ans ou presque, un auteur suggère l'écriture d'un nouveau rapport Harmel, comme solution aux problèmes de l'Alliance.

Fin de la guerre froide : le contournement méditerranéen



L'année suivante, le CAN adopte une déclaration sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces (*MBFR*): ces négociations vont durer

13. Voir L. Kaplan, 2007, et www.nato.int/archives/harmel/harmelf.html . Pierre Harmel était le ministre belge des affaires étrangères.