

Horizons et débats

Bimensuel favorisant la pensée indépendante, l'éthique et la responsabilité
Pour le respect et la promotion du droit international, du droit humanitaire et des droits humains

Edition française du journal *Zeit-Fragen*

Pouvoir et ordre mondial*

par le Prof. Dr. h.c. mult. Hans Köchler

«Dans l'action collective, le destin irrévocable de l'espèce humaine ne peut pas être de sacrifier la raison propre à l'individu, et donc la capacité d'agir de manière responsable, sur l'autel du maintien et de l'augmentation du pouvoir d'Etats souverains qui voient a priori l'autre Etat comme un ennemi (une menace pour leur propre existence).»

Une nouvelle année de lutte politique mondiale pour la redéfinition de la configuration du pouvoir touche à sa fin.** Même si, philosophiquement, *chaque* jour est un jour de réflexion, et pas seulement la date symbolique définie par une unité de comptage, qu'il s'agisse d'une année, d'une décennie ou d'un siècle, je saisis l'occasion de ce moment, hic et nunc, pour explorer les coulisses et les leitmotivs de l'action qui découle de la «logique du pouvoir». Je ne citerai pas de manière éclectique, au sens de *relata refero* [«je raconte ce que j'ai entendu», NDLR], l'immense littérature sur le sujet, mais je développerai ma «phénoménologie du pouvoir», tout à fait dans l'esprit de la méthode de *Husserl*, comme description et analyse de ce que m'a appris une observation de bientôt cinquante ans de la «realpolitik» mondiale.¹ Dans un premier temps, il ne s'agit pas pour moi de *prescrire*, mais de *décrire*. Si l'on veut donner du poids à sa propre idée de ce que *devrait* être le monde, il faut d'abord savoir comment le monde est. Les vœux pieux empêchent de voir la réalité et rendent impossible toute action efficace. Dans la description phénoménologique de la logique du pouvoir, l'analyse psychologique revêt naturellement une importance particulière. Il s'agit ici de reconstruire les motifs aussi bien de l'action individuelle (de l'homme politique) que de l'action collective (de l'Etat).

Constante anthropologique du pouvoir

Ce qui se maintient à travers toutes les époques historiques est ce que j'appelle

la constante anthropologique du pouvoir. Il s'agit du besoin d'affirmation de soi de l'*individu* (y compris le besoin d'être reconnu) et, subséquentement, de la *collectivité*, de l'Etat, en tant qu'association d'individus visant à assurer d'abord la survie, mais aussi, par la suite, la «bonne vie» de ceux qui en font partie. L'Etat-providence moderne en est un exemple typique. En ce qui concerne l'Etat comme forme d'organisation juridique, le pouvoir est le moyen de créer les conditions nécessaires à la réalisation de cet objectif de bonne vie pour chaque individu appartenant à cette association.

Pour ce faire, il faut (1) que le monopole de la violence soit entre les mains de l'Etat *vers l'intérieur* (afin d'éviter la lutte de tous contre tous, c'est-à-dire pour éviter l'anarchie) et (2) que l'Etat sache aussi garantir *vers l'extérieur* les intérêts vitaux et de survie de la communauté qu'il représente. C'est là que réside la signification non seulement d'une armée, mais aussi de la politique étrangère et de la diplomatie en général. Dans sa forme concrète, cette capacité est le pouvoir (*potentia*) d'articuler son propre intérêt («national interest») dans le cadre mondial de telle sorte que la collectivité concernée ne soit pas accaparée par d'autres collectivités, mais surtout qu'elle ne devienne pas le jouet d'une lutte de pouvoir entre tiers. Il s'agit donc ici du pouvoir en tant qu'expression de la souveraineté, en tant que capacité de l'Etat à agir de manière autodéterminée. Telle est l'*essence* (comprise de manière non substantialiste) du pouvoir dans le domaine interétatique, à condition que l'on définisse le pouvoir de *manière rationnelle*, c'est-à-dire en tenant compte du fait que l'Etat n'est pas *seul*



Hans Köchler
(photo hans-koechler.com)

Prof. Dr. phil. Dr. h.c. Dr. h.c. Hans Köchler (*1948) a dirigé l'Institut de philosophie de l'Université d'Innsbruck de 1990 à 2008.

Il est le fondateur et le président (depuis 1972) de l'*Organisation internationale de progrès* (Vienne). Depuis, il plaide en faveur d'un dialogue des cultures par le biais de nombreuses publications, de voyages, de conférences et de son engagement dans diverses organisations internationales. Il travaille également au sein de plusieurs comités et groupes d'experts traitant de questions liées à la démocratie internationale, aux droits de l'homme et au développement. Hans Köchler est membre du conseil universitaire de la *University of Digital Science* (Berlin). Depuis 2018, il enseigne à l'*Academy for Cultural Diplomacy* à Berlin. Hans Köchler vit à Vienne.

dans sa quête d'autoréalisation, mais que tous les autres Etats veulent pour ainsi dire la même chose. Le pouvoir ne peut donc être exercé rationnellement que sur la base d'une conception non absolue de la souveraineté.

La «logique du pouvoir» dans le quotidien de la politique mondiale

L'idée de pouvoir dans son positionnement rationnel, comme moyen d'autoréalisation de l'Etat dans le cadre d'une communauté (internationale) de pairs, doit néanmoins être confrontée à la *réalité* de la politique, pour que notre analyse reste pertinente. Dans les faits, même à l'heure actuelle, le pouvoir n'est pas exercé dans ce sens, disons, éclairé, mais selon les mécanismes

* Discours prononcé devant le groupe de lecteurs du journal *Horizons et débats* le 30 décembre 2021.
©International Progress Organization, 2021. Tous droits réservés, y compris sur la traduction..

«Pouvoir et ordre mondial»

suite de la page 1

traditionnels de la «politique de pouvoir», en dépit des dispositions de la Charte de l'ONU et des nombreuses déclarations solennelles en faveur de relations amicales et coopératives entre les Etats («friendly relations and cooperation among States», dans les termes de l'Assemblée générale de l'ONU).² Au quotidien de la politique mondiale, la «logique du pouvoir» s'oriente plutôt vers la sauvegarde des intérêts nationaux dans le sens prôné par le Président *Trump* il n'y a pas si longtemps, par la formule «America first», comme étant l'affirmation de la primauté de son propre Etat, et ce d'abord, avant qu'une réflexion stratégique ne s'engage, sans la moindre considération du principe de réciprocité.³

Dans ce contexte, l'Etat en tant qu'acteur international part de «l'hypothèse de travail» selon laquelle la sécurité extérieure de l'Etat requiert une approche de «méfiance stratégique». On ne suppose pas d'emblée que tous les autres acteurs se comportent selon le principe de réciprocité. Ce n'est donc pas le *principe de confiance* qui s'applique, mais *celui de méfiance*. C'est ce qui explique aussi le rôle majeur des services secrets, surtout pour les moyennes et grandes puissances.

Dans l'image que l'Etat se fait de lui-même, dans l'inconscient collectif pour ainsi dire, la recherche d'un positionnement parmi la concurrence mondiale est toujours synonyme aussi de lutte pour la survie. Les fonctionnaires ont après tout prêté serment pour le bien de leur propre communauté, selon les principes de la Constitution, et non pour le bien de la communauté mondiale, ni même des pays voisins. Dans ce cadre, le mensonge, en tant que tromperie du concurrent dans la lutte pour la défense des propres intérêts, fait traditionnellement partie de l'arsenal politique, et pas seulement en temps de guerre. C'est aussi en cela que l'activité des services secrets a deux visages: *vers l'intérieur*, en matière d'acquisition d'informations pour sa propre communauté, elle est attachée à la vérité, mais *vers l'extérieur*, elle est vouée à la tromperie ou au camouflage lorsqu'il s'agit de procurer un avantage à son propre Etat par rapport aux autres ou de lui éviter un désavantage. Cette dualité s'applique bien sûr tout particulièrement à la politique de défense des grandes puissances.

Une paix perpétuelle grâce à une domination perpétuelle ?

Dans cette optique, la logique du pouvoir est en quelque sorte en concurrence avec une politique orientée vers l'idéal de la coopération égalitaire, qui s'inspire du

principe de la confiance et qui, comme le montre l'histoire, n'a de sens que si *tous* s'y conforment. La fragilité de la confiance se manifeste dans d'innombrables configurations stratégiques depuis l'Antiquité. A titre d'illustration, on pourrait par exemple se référer à la politique d'alliance erratique à l'époque d'*Henri VIII* ou, dans l'histoire plus récente, aux circonstances du *pacte Hitler-Staline* lors de la Seconde Guerre mondiale. Dans la politique mondiale, la naïveté et la crédulité ne sont pas monnaies courantes.

La logique du pouvoir, fondée sur la méfiance, signifie également, dans le comportement des grandes puissances, que celles-ci veillent toujours à perpétuer un statu quo qui leur est favorable, tel qu'il résulte souvent, mais pas

perdre de contact avec la réalité d'une politique de pouvoir, à elle seule insatiable, a toujours conduit, à toutes les époques, à un réveil soudain et désenchanté; seul diffère le laps de temps au cours duquel se déroule ce processus.

Frénésie de pouvoir

Il s'agit d'une perte de contact avec la réalité à double titre:

1° *Individuellement*: les dirigeants d'Etats qui ont acquis une position de pouvoir incontestée dans leur domaine (au sein de l'Etat) subissent à plus ou moins long terme un *changement de personnalité*; un entourage servile les coupe de la réalité, et ils ont tendance à se croire indispensables. (Il s'agit d'une constatation empirique qui s'est

«Le refus de la réalité, la perte de contact avec la réalité d'une politique de pouvoir, à elle seule insatiable, a toujours conduit, à toutes les époques, à un réveil soudain et désenchanté; seul diffère le laps de temps au cours duquel se déroule ce processus»

uniquement, d'une guerre. Il ne s'agit donc finalement pas d'une «paix perpétuelle» (*ewiger Friede* au sens kantien), mais d'une absence de guerre garantie par la domination permanente de son propre Etat. La devise est donc la suivante: une paix perpétuelle grâce à une domination perpétuelle !

Perte du sens de la réalité par une politique de pouvoir insatiable

Dans notre jeune siècle, cela a été exprimé de manière particulièrement concise dans la «stratégie de sécurité nationale» proclamée en 2002 par le président *Bush junior*, selon laquelle les Etats-Unis orientent tous leurs efforts pour que jamais un autre Etat n'atteigne la parité stratégique, c'est-à-dire ne devienne aussi fort qu'eux. En clair, cela signifie: «We must build and maintain our defenses beyond challenge».⁴ La logique du pouvoir implique donc l'absolutisation de sa propre position, c'est-à-dire, dans le cas d'une configuration unipolaire, l'orientation de la politique étrangère, de la défense et de la politique économique vers un seul objectif: exclure pour toujours la formation d'un nouvel équilibre de puissance, qu'il soit bipolaire ou multipolaire – donc, en quelque sorte, dire de manière faustienne à l'«instant stratégique»: «Reste encore ! tu es si beau !» («Verweile doch! du bist so schön!» [Goethe, Faust I, verset 1700]) Néanmoins, même l'acteur le plus puissant n'arrêtera jamais le temps. Il n'y a pas de «fin de l'histoire». Le refus de la réalité, la

confirmée dans mon observation sur plusieurs décennies.) Souvent, le correctif de cette perte de contact avec la réalité n'est pas d'abord un développement interne à l'Etat, mais vient de l'extérieur; c'est la dynamique des relations *internationales*, non contrôlable par le politicien concerné. En raison d'un mauvais calcul stratégique, parce que l'illusion du pouvoir occulte ou déforme les faits, l'Etat représenté par un tel politicien peut soudain, et de manière inattendue pour le détenteur du pouvoir, être vaincu dans les luttes de forces au niveau international, entraînant fréquemment aussi des conséquences en politique intérieure, tout à fait dans le sens du vieil adage populaire: «L'orgueil précède la chute.»

2° A la frénésie individuelle de pouvoir fait écho la frénésie *collective* de pouvoir. Un Etat qui cherche à perpétuer sa position hégémonique de la manière décrite précédemment a tendance à considérer, à tort, sa position comme indispensable, tout à fait dans le sens de l'opinion d'une «nation indispensable» que les Etats-Unis ont d'eux-mêmes (*Madeleine Albright*, NBC, The Today Show, 19 février 1998).⁵ Un tel Etat légitime son action par une mission morale, quasi eschatologique, auto-proclamée, comme l'ont montré les discours des hommes politiques américains sur un «Nouvel ordre mon-

«Pouvoir et ordre mondial»

suite de la page 2

dial» après la fin de la guerre froide.⁶ Les apologistes d'une telle stratégie guidée par des vœux pieux sont toujours prompts à se manifester. *Francis Fukuyama* et sa thèse de la «fin de l'histoire» en était un exemple typique, il y a trois décennies déjà. Avec sa prophétie, il s'est avéré être un épigone, certes faible, de *Hegel*, qui avait vu en son temps dans l'Etat prussien l'incarnation de l'«Esprit du monde» (*Weltgeist*).

«imperial overstretch»

Dans son déni de réalité, la lutte pour le pouvoir et pour la suprématie s'est avérée être une *frénésie collective de la politique mondiale*, qui a été à l'origine de guerres et de conflits à travers les siècles. Une politique guidée par la «logique de pouvoir», orientée vers l'objectif finalement inatteignable d'une domination permanente, est également contre-pro-

ductive dans la mesure où elle génère continuellement la résistance qui finit par faire tomber la puissance hégémonique respective, car en raison de sa prétention à l'absolu, elle doit se défendre *partout*, se protéger de *tous* les côtés. Les stratèges américains de la CIA ont inventé à ce sujet le terme d'«effet *blowback*».⁷ *Paul Kennedy* («The Rise and Fall of the Great Powers» [L'ascension et la chute des grandes puissances], 1988) a parfaitement caractérisé cette problématique par le terme «imperial overstretch» (littéralement: «sur-étirement impérial»). Il désigne par ce terme les circonstances dans lesquelles le pouvoir capitule, d'une certaine manière, en raison de sa prétention à vouloir tout englober.

Aucune compréhension des leçons de l'histoire

En raison de la logique du pouvoir qui, comme frénésie de pouvoir, est toujours irrationnellement orientée vers un *maximum* (en termes d'intensité et de

durée) et refoule l'échec inévitable, les Etats, dans des situations où la configuration du pouvoir change soudainement, perdent la chance d'un nouveau départ qui permettrait de briser le cercle de la course au pouvoir finalement autodestructrice. Les exemples sont nombreux. Il suffit de regarder ce qui s'est passé après la Première et la Seconde Guerre mondiale, mais aussi après la Guerre froide. Au lieu de respecter l'autodétermination des peuples solennellement proclamée après la Première Guerre mondiale, les vainqueurs se sont servis dans la masse en faillite ou ont agi de manière classique et machiavélique selon la maxime *divide et impera*. Il suffit de se référer au sort du Tyrol ou de la Hongrie, mais aussi et surtout aux conséquences de la Première Guerre mondiale pour le monde arabe (mot-clé: *accords Sykes-Picot*). – Les deux superpuissances issues de la Seconde Guerre mondiale ont tenté de se partager le monde. Les guerres par procuration menées pour garantir les sphères d'influence (Corée, Vietnam) ont exigé un

relevant pas de l'article 5» (*non-Article 5 crisis response operations*).⁸

Une volonté de puissance globale démesurée – une ONU impuissante

Dans des configurations de ce type, l'insatiabilité de la quête de pouvoir menace de provoquer de nouveaux conflits à l'avenir. C'est ce que montre, comme nous l'avons déjà évoqué, le cours de l'histoire après les deux guerres mondiales, mais aussi après les événements des années quatre-vingt du siècle dernier. La volonté de puissance globale démesurée de l'unique superpuissance issue de la guerre froide a conduit, au cours des trois dernières décennies, non seulement à la déstabilisation de grandes régions entières, mais aussi à une sorte d'anarchie mondiale dans laquelle l'Organisation des Nations Unies, créée pour assurer la paix, se retrouve dans le rôle d'un spectateur impuissant, incapable de faire autre chose que de rappeler à l'ordre, puisque la volonté de pouvoir des puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale a fait que l'ONU soit organisée de telle sorte qu'elle ne puisse pas se mettre en travers des plans des plus puissants.

Une fois de plus, on constate qu'une occasion de prendre un nouveau départ dans la politique mondiale a été manquée. Au lieu de créer une organisation pour le maintien de la paix dans le monde sur la base d'un partenariat égalitaire *entre tous*, les puissances victorieuses ont formulé un statut pour assurer durablement leur domination, *déstabilisant* ainsi, on s'en rend maintenant compte, durablement l'ordre mondial et *dé légitimant d'emblée* l'organisation mondiale. Mais cet exemple illustre également la futilité d'une telle stratégie, et en fin de compte son irrationalité. Le statut privilégié des fondateurs de l'ONU, que ceux-ci ont voulu inscrire pour toujours dans la Charte,⁹ n'a pas pu arrêter le cours de l'histoire. Le statut spécial pour les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P5) n'a pas pu empêcher un changement fondamental de la configuration du pouvoir depuis 1945, ni la position de subordination stratégique dans laquelle se retrouvent aujourd'hui certaines des puissances victorieuses.

«Logique de pouvoir» – logique de guerre «hybride»

Sur la base de l'expérience historique, on peut donc dire que la «logique de pouvoir» dans le cadre politique mondial signifie en fin de compte que l'Etat (1) étend son monopole de la violence, en vigueur à l'intérieur de l'Etat (monopole indiscutable en tant que tel, car faisant partie de l'Etat de droit), au domaine *extérieur*, c'est-à-dire qu'il projette sur d'autres Etats

Suite page 4

«Pouvoir et ordre mondial»

suite de la page 3

sa prétention à dominer, même si elle n'est pas formulée ainsi, et (2) qu'au nom des «intérêts nationaux», avant tout de la sécurité nationale, il mobilise toutes ses forces pour garantir cette prétention, qui pour les superpuissances s'étend au monde entier. Cela représente une sorte de «mobilisation totale» (*totale Mobilmachung*) (*Ernst Jünger, «Der Arbeiter: Herrschaft und Gestalt», 1932*), qui exploite tout le potentiel militaro-industriel¹⁰ et le pouvoir des médias. La «stratégie de sécurité nationale» (*National Security Strategy of the United States*) de 2002, déjà mentionnée, montre clairement ce que cela signifie dans les conditions actuelles. Pour utiliser une expression courante dans les débats récents, on pourrait également comparer cette approche à la logique de la guerre «hybride».¹¹

Un dangereux cercle de méfiance et de démesure ...

Tout cela révèle un exercice excessif du pouvoir sous les auspices de la sécurité nationale. Il est alimenté par la méfiance structurelle entre les Etats en tant qu'acteurs souverains, méfiance dont nous avons déjà parlé précédemment. C'est ainsi que se développe un dangereux «cercle de méfiance et d'excès», comme celui qui au XX^e siècle nous a apporté, entre autres, l'«équilibre de la terreur» entre les puissances nucléaires. Comme l'un suppose par principe, dès le départ, que l'autre le menace, et s'efforce en dernier lieu de l'éliminer pour écarter cette menace, *chacun* mobilise toutes ses forces, ce qui accroît inévitablement la méfiance structurelle et, selon un effet de balancier, exige de nouvelles étapes de mobilisation de la politique de pouvoir, et ainsi de suite ad infinitum. Le paradigme de ce cercle vicieux de la méfiance est la conception développée par *Carl Schmitt* dans son œuvre «*Der Begriff des Politischen*», selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la sphère personnelle, dans la sphère politique l'autre est systématiquement placé dans la catégorie hostile (*hostis*, qui se distingue de *inimicus*), donc vu comme rien de moins qu'une menace fondamentale pour la propre existence de l'Etat. Dans la conception de Schmitt, l'«hostile» se situe en dehors de toute catégorie morale. En fin de compte, il ne s'agit donc pas d'un combat entre des visions du monde ou des idéologies. La soi-disant course aux armements de la guerre froide nous a montré comment ce paradigme se concrétise, alors que les idéologies n'étaient qu'un prétexte.

... qui aboutit à l'illusion de pouvoir

A l'ère nucléaire, le cercle de la méfiance et de l'excès, la mobilisation totale,

deviennent totalement dysfonctionnels, selon un mécanisme qui, évidemment, n'est pas facile à comprendre pour les acteurs: la quête du pouvoir débouche sur l'*illusion de pouvoir*. Le potentiel de destruction accumulé, qui permet d'éliminer l'adversaire non pas une fois, mais plusieurs fois, comme l'exprime le terme «nuclear overkill» (capacité de surdestruction nucléaire), signifie qu'un agresseur met en même temps sa propre existence en jeu. Dans une configuration de «mutually assured destruction» (destruction mutuelle assurée), généralement rendue en français par l'euphémisme «équilibre de la terreur», la logique du pouvoir atteint sa limite: si l'accumulation des moyens de pouvoir met finalement en péril la propre existence, et si celle-ci ne peut être préservée que tant que les adversaires se comportent rationnellement dans le sens de leur instinct de conservation, alors tout cela se termine par une sorte de jeu à somme nulle. Il serait tout simple-

ne veut, semble-t-il, se priver de la possibilité d'utiliser des armes de destruction massive comme ultimo ratio.

Garantie de paix au lieu de «destruction mutuelle assurée»

Le fait que la France, dans le cadre de son adhésion à la *Cour pénale internationale* (CPI), se soit réservée, sous la forme d'une «déclaration interprétative», que les actes de guerre impliquant l'utilisation d'armes nucléaires ne relèvent pas de la compétence de la justice pénale internationale, montre par exemple à quel point cette volonté d'affirmation quasi eschatologique, nourrie de méfiance, est ancrée dans la pensée internationale actuelle. (La France a déposé cette réserve en matière d'armes nucléaires, déguisée en «interprétation», bien que les réserves aient été explicitement exclues lors de la ratification du statut de la CPI, conformément à ce statut.)¹² Cet épisode est une preuve

«Le réalisme dans l'articulation des intérêts nationaux, dans la garantie de la survie d'un collectif particulier, a besoin comme correctif d'un idéalisme orienté vers la survie de l'humanité. Seul le mélange d'idéalisme et de réalisme garantit à long terme la prospérité de tous les acteurs, même des plus puissants.»

ment plus raisonnable que tous se mettent d'accord en même temps pour renoncer à leur potentiel d'armes nucléaires.

Le sort du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires TNP (*NPT/Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons*), mais aussi la non-entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires TICE (*CTBT/Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*), dont la «Commission préparatoire» a fêté l'année dernière à Vienne son 25^e anniversaire, montre avec force que la «logique du pouvoir», telle qu'elle a guidé les Etats jusqu'à présent, empêche le renoncement que nous venons d'évoquer. Concernant l'objectif de désarmement nucléaire contenu dans le TNP, on voit que personne ne veut faire le premier pas. Le fait que certaines puissances nucléaires, dont la ratification du traité serait nécessaire pour l'entrée en vigueur du TICE, ne souhaitent jusqu'à présent pas s'engager dans l'interdiction des essais nucléaires, à savoir: la Chine, l'Inde, Israël, la Corée du Nord, le Pakistan, les Etats-Unis, fait montre que les armes nucléaires restent une option stratégique. La méfiance structurelle entre les Etats semble insurmontable. Aucun Etat qui en dispose à ce jour

éclatante de l'incohérence intrinsèque de la politique de pouvoir. Bien qu'une majorité des Etats accepte que les crimes commis avec l'utilisation d'armes conventionnelles puissent être sanctionnés pénalement en tant que «crimes internationaux», une sorte de tabou devrait néanmoins s'appliquer, selon la position française, à l'utilisation de la technique de destruction massive par excellence. Le moyen de puissance (internationale) le plus extrême, par l'utilisation duquel un Etat pense pouvoir assurer sa survie par la dissuasion, mais qui peut tout aussi bien conduire à son effondrement, devrait être placé en quelque sorte *en dehors* du droit, ou rester *neutre* par rapport à toutes les catégories juridiques et morales.

Mais il y a une chose que les Etats qui ne veulent pas être freinés en ce qui concerne l'option nucléaire – car la France n'est pas seule – ignorent (ou refoulent): c'est qu'au vu de la prolifération actuelle de cette technologie de destruction, et qui se poursuivra probablement, leur statut de puissances nucléaires ne leur apporte finalement plus aucun avantage stratégique.

«Pouvoir et ordre mondial»

suite de la page 4

Au lieu d'une sécurité hypothétique par «destruction mutuelle assurée» (*mutually assured destruction*), les grandes puissances nucléaires pourraient, comme nous l'avons déjà évoqué, obtenir une *garantie de paix* à bien moindre coût: en renonçant *simultanément* à leur potentiel nucléaire. A l'heure actuelle, le dilemme semble toutefois insoluble: tant qu'un désarmement (nucléaire) total de la part de ces Etats ne pourrait être imposé que par des mesures coercitives, inefficaces dès le départ compte tenu du potentiel de destruction dont disposent les pays auxquels ces mesures seraient appliquées, il n'y a pas d'issue au cercle vicieux de la politique de désarmement. La doctrine de la sécurité collective est ici vouée à l'échec.

L'illusion de la politique de pouvoir comme je l'ai montré avec l'exemple des armes nucléaires se révèle également dans le fait que la capacité d'«overkill» (capacité de surdestruction) nucléaire ne permet pas d'obtenir un bénéfice sécuritaire pour l'Etat concerné, en raison aussi du risque d'une activation des armes par erreur ou malentendu (par exemple une mauvaise interprétation des données), présent à tout moment, comme l'a montré la crise de Cuba en 1962. De fait, l'ensemble de l'humanité doit vivre sous l'épée de Damoclès de l'autodestruction collective, en raison d'un nombre (encore) relativement restreint d'Etats dont la volonté d'affirmation dépasse toute mesure et ne connaît pas de limites. C'est là que la *logique* du pouvoir devient *folie* de pouvoir.

Raison, coopération et idéalisme plutôt que folie de pouvoir

Ce que le politologue américain *John Mearsheimer* a qualifié de tragédie de la politique des grandes puissances («Tragedy of Great Power Politics», 2014) ne doit toutefois pas nous inciter au défaitisme. Dans l'action *collective*, le destin irréversible de l'espèce humaine ne peut pas être de sacrifier la raison propre à l'individu, et donc la capacité d'agir de manière responsable, sur l'autel du maintien et de l'augmentation du pouvoir d'Etats souverains qui voient a priori l'autre Etat comme un ennemi (une menace pour leur propre existence).

La situation essentiellement *anarchique* qui résulte de la méfiance mutuelle entre Etats, et souvent aussi

entre les peuples qu'ils représentent, et qui a provoqué d'innombrables guerres dans l'histoire, doit être surmontée, si l'on veut que l'humanité survive, par une approche *coopérative* qui dépasse le paradigme d'une politique de pouvoir, orientée uniquement sur son propre collectif. Le réalisme dans l'articulation des intérêts nationaux, dans la garantie de la survie d'un collectif particulier, a besoin comme correctif d'un *idéalisme* orienté vers la survie de l'humanité. Seul le mélange d'idéalisme et de réalisme garanti à long terme la prospérité de *tous* les acteurs, même des plus puissants.

L'ordre mondial ne sera jamais réalisable sous la forme d'une anarchie entre les plus puissants du moment, mais toujours sur la base d'un équilibre des pouvoirs entre Etats souverains. Cet équilibre est, *mutatis mutandis*, le «contrepoint» idéaliste nécessaire, aussi au XXI^e siècle, à l'accrochage «réaliste» au statu quo, finalement voué à l'échec.

¹ Voir aussi mon bilan précédent: «The Politics of Global Powers», in: *The Global Community*. Oxford University Press, 2009, p. 173-201.

² *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies*. Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, 24 octobre 1970.

³ Dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU le 24 septembre 2019, *Donald Trump* a formulé le principe, accompagné d'un appel à l'Iran, de telle manière qu'il s'applique *de la même manière à tous les Etats*, ce qui implique, même si ce n'est pas dit, une négociation des intérêts dans le respect de la réciprocité: «Wise leaders always put the good of their own people and their own country first.»

⁴ *National Security Strategy of the United States of America*, 17 septembre 2002, chapitre IX: «Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century.»

⁵ La réponse de M^{me} *Albright* dans l'interview de *Max Lauer* sur NBC citée plus haut est devenue quasiment proverbiale quant à l'aveuglement du pouvoir qui commence chaque fois qu'un pays se voit en position de puissance hégémonique incontestée: «[...] if we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future, and we see the danger here to all of us.»

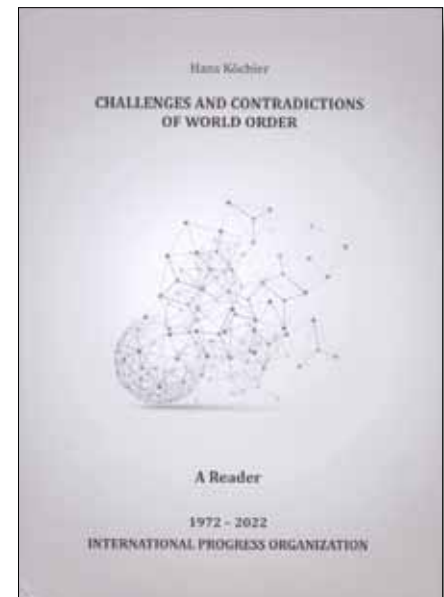
⁶ Cf. Hans Köchler, *Demokratie und Neue Weltordnung. Ideologischer Anspruch und machtpolitische Realität eines ordnungspolitischen Diskurses*. Innsbruck: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, 1992.

⁷ Cf. Chalmers Johnson, *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*. New York: Metropolitan Books, 2000.

⁸ L'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord définit la mission de l'OTAN en termes d'autodéfense collective, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies.



ISBN 978-3-909234-23-3



ISBN 978-3-900704-29-2

⁹ Sur les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, voir Hans Köchler, *Das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen*. Innsbruck: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, 1991.

¹⁰ Sur l'aspect totalitaire, voir également l'ouvrage de Friedrich-Georg Jünger, le frère, écrit en 1939 et publié pour la première fois en 1946, *Die Perfektion der Technik*.

¹¹ Sur le plan conceptuel, voir Hans Köchler, *The New Threat: Hybrid Wars as Tool of Subversion*. Rhodes Forum 2015, i-p-o.org/Koehler-New_Threat-Hybrid_Wars-Rhodes%20Forum2015.htm.

¹² Hans Köchler, *Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads*. Vienne/New York 2003, pp. 223 sqq.

** Traduit de l'allemand par *Gideon Urbach*

Qui est l'agresseur?

La stratégie de l'OTAN envers la Russie, l'Allemagne et l'Ukraine

par Jochen Scholz, Berlin

La propagande des médias traditionnels allemands au sujet de la Russie, prétendument agressive, est aujourd'hui reprise par de nombreux acteurs de la politique et de la société allemande. Dans le meilleur des cas, cela témoigne d'une totale ignorance. Il en va de même pour la question de savoir pourquoi les relations entre l'Allemagne et la Fédération de Russie sont désormais aussi décevantes. C'est pourquoi il est nécessaire de clarifier ce qu'il en est de la prétendue menace militaire sur l'Ukraine, comme l'a récemment déclaré le lieutenant-général allemand à la retraite Brauss.¹ Brauss a été secrétaire général adjoint de l'OTAN pour la politique de défense et la planification des forces armées de 2013 à juillet 2018. Il est aujourd'hui «Senior Associate Fellow» auprès de la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) et travaille dans les domaines de la sécurité et de la défense européenne, du développement de l'OTAN et de la coopération entre l'OTAN et l'UE.²



Carte de George Friedman employée pour illustrer son «cordon sanitaire» garantissant selon lui l'espace stratégique à acquérir entre la Russie et l'Allemagne.

Les promesses des pays de l'OTAN...

Voici quelques faits historiques:

1° la conversation téléphonique du Président *Bush* avec le chancelier *Kohl* en mai 1990.³

2° la mise en œuvre promise (transformation de l'OTAN en un organe de consultation) lors du sommet suivant de l'OTAN à Londres.⁴

3° la *Charte de Paris* la même année.⁵

4° et que s'est-il passé ensuite? Avec la doctrine Wolfowitz, également appelée «plan sans rivaux», tous les plans ont été transformés en leur contraire.⁶

Tous les autres documents stratégiques publiés depuis cette époque vont dans la direction prise à l'époque.

... et pourtant l'élargissement de l'OTAN à l'Est

L'élargissement de l'OTAN à l'Est voit aujourd'hui l'Alliance se rapprocher de la frontière russe. L'ancien ambassadeur américain à Moscou Jack Matlock, qui a participé à toutes les négociations sur la réunification à Moscou, s'exprime à ce sujet: «Je suis certain que si *Bush* avait été réélu et si *Gorbatchev* était resté président de l'URSS, il n'y aurait pas eu d'élargissement de l'OTAN pendant leur

mandat. Mais il n'y avait aucune possibilité d'engager des successeurs, et lorsque *Gorbatchev* a été destitué et que l'URSS s'est disloquée, leurs accords sont devenus caducs.»⁷

Les néocons américains et le «Project for the New American Century»

La lettre de *Willy Wimmer*, ancien secrétaire d'Etat au ministère allemand de la Défense et vice-président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE en 2000, adressée à l'ancien chancelier *Schröder*, permet de comprendre de quoi il s'agissait au fond lors de l'élargissement de l'OTAN à l'Est, et ce jusqu'à aujourd'hui.⁸ Il évoque le contenu de la conférence de Bratislava en 2000, organisée à la demande du Département d'Etat par l'American Enterprise Institute, dont le groupe de travail «Project for the New American Century» (projet pour le nouveau siècle américain)⁹ a publié quelques mois plus tard le document stratégique «Rebuilding America's Defenses»,¹⁰ auquel ont exclusivement participé les néocons. Dix personnes de ce groupe de travail ont servi dans le gouvernement de *George W. Bush* à partir



Jochen Scholz (photo mad)

hd. *Jochen Scholz* était lieutenant-colonel de la Bundeswehr. Par cette fonction, il a servi quelques années au sein de l'OTAN à Bruxelles et ensuite – pendant la guerre de l'OTAN contre la Yougoslavie – au ministère fédéral allemand de la Défense. C'est là qu'il s'est rendu compte que les discours officiels des responsables politiques sur les violations flagrantes des droits de l'homme par la Serbie ne correspondaient pas à ce qu'il avait pu lire dans les rapports des experts sur place. C'est à cause de ces mensonges des politiciens qu'il a quitté le parti politique SPD en 1999.

«Qui est l'agresseur?»

suite de la page 6

de 2001, dont *Cheney*, *Rumsfeld* et *Wolfowitz*. La concrétisation du sommet de Bratislava a eu lieu en 2002: l'OTAN s'est élargie aux trois pays baltes, à la Roumanie, à la Bulgarie, à la Slovaquie et à la Slovaquie.

Empêcher la cohabitation germano-russe ...

15 ans après Bratislava, *George Friedman*, alors chef du service de renseignement privé Stratfor, donne une conférence dans un think tank de Chicago. Il y expose une présentation lors de la conférence de presse qui suit (voir carte) et déclare que l'objectif permanent de la politique étrangère américaine est d'empêcher une coexistence germano-russe épanouie.¹¹

... et le «containing» comme pendant la guerre froide

Un an auparavant, M. Friedman avait déjà utilisé le graphique dans un article de Stratfor¹² sous le titre «The new containing», réactivant ainsi la désignation de la stratégie d'endiguement de l'Union soviétique, la «doctrine Truman»,¹³ qui a marqué le début de la guerre froide en 1947.

On peut imaginer à cet égard que toutes les sonnettes d'alarme ont été tirées de l'autre côté de l'Atlantique après les discours du président Poutine au Bundestag allemand en 2001.¹⁴ En s'inspirant d'un autre terme, on pourrait qualifier les déclarations de Friedman de *Continuity of History and Strategy*. La propagande anti-russe déplore le développement de missiles hypersoniques russes. Eh bien, qui a résilié unilatéralement le traité ABM en 2001 et commencé en même temps à déployer le système de défense antimissile AEGIS en Europe de l'Est et sur les navires? La Russie aurait-elle dû rester spectatrice, s'exposer au calcul de chantage des Etats-Unis? Un calcul que les deux politologues américains *Keir A. Lieber* et *Daryl G. Press* décrivent comme suit à la page 22 d'une analyse¹⁵ qui a également été publiée dans la principale revue américaine de politique étrangère *Foreign Affairs*:

«Bien que les deux critiques soient pertinentes, même un bouclier anti-missile limité pourrait être un complément puissant aux capacités offensives des forces nucléaires américaines. La Russie dispose aujourd'hui d'environ 3 500 têtes nucléaires stratégiques, mais si les Etats-Unis attaquaient avant que les forces russes ne soient alertées, la Russie serait chanceuse si une demi-douzaine de têtes nucléaires

survivait. Un système de défense antimissile opérationnel pourrait éventuellement détruire six têtes nucléaires. En outre, le problème de la différenciation entre les têtes nucléaires et les missiles devient moins important s'il ne reste qu'une poignée de têtes nucléaires et de missiles ennemis survivants à intercepter. Face à un petit nombre de têtes nucléaires et de missiles entrants, les intercepteurs américains pourraient tout simplement les cibler tous.»

Un système de missiles américain pour neutraliser la capacité de la deuxième frappe russe

En bref, il s'agit d'une neutralisation de la capacité de deuxième frappe russe par le système de défense antimissile. Lorsque les deux auteurs ont présenté leur étude de 2006 au Forum Einstein de Potsdam en 2007, pas un seul journaliste de nos journaux nationaux n'était présent.

Un saut en 2021 en ce qui concerne les troupes russes à la frontière orientale de l'Ukraine.

Les plans de conquête du gouvernement ukrainien

Qui connaît ce décret du Conseil national de sécurité de l'Ukraine de mars 2021?¹⁶

«Sur la stratégie d'évacuation et de réintégration des territoires temporairement occupés de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol. Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi ukrainienne «Sur le Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine», le Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine a décidé, après examen du projet de stratégie de désoccupation et de réintégration des territoires de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol occupés par la Russie:

1° Recommander le projet de stratégie de déconcentration et de réintégration du territoire de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol temporairement occupés.

2° Inviter le président de l'Ukraine à approuver la stratégie de déconcentration et de réintégration des territoires temporairement occupés de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol.

3° Le cabinet des ministres de l'Ukraine élabore et approuve, dans un délai de trois mois, un plan de mesures pour la mise en œuvre de

la stratégie d'évacuation et de réintégration des territoires occupés temporairement de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol.

Secrétaire du Conseil national ukrainien de sécurité et de défense O. Danilov»

Et la Russie, ne devra-t-elle pas être autorisée à réagir à cela, d'autant plus que l'on peut être sûr que de telles décisions ne sont pas prises en Ukraine sans l'accord ou la connivence de Washington et de Londres?

Sauce unique transatlantique

Je pourrais encore citer une foule de documents qui réfutent les affirmations d'agression de la Russie. Je recommande en outre la lecture du livre de *Horst Teltchik* «Russisches Roulette» et celle du livre de *Zbigniew Brzezinski* «Le Grand Echiquier»; on comprend alors pourquoi les choses se sont passées comme le déplore M. Teltchik. Par ailleurs, les commentaires et les articles de la «Frankfurter Allgemeine Zeitung» de *Kohler*, *Frankenberger*, *Veser*, *Busse*, *Friedrich Schmidt*, *Ross*, *Sturm*, dans la mesure où ils traitent de la Russie, peuvent être ignorés sans crainte. Même les autres grands quotidiens germanophones ne servent que de la sauce transatlantique. L'époque où *Karl Feldmeyer*¹⁷ pouvait encore écrire des éditoriaux pour la «Frankfurter Allgemeine Zeitung» est révolue depuis longtemps. Ce n'est que de temps en temps que l'on trouve encore aujourd'hui des choses éclairantes dans le feuilleton, comme le montrent ces deux exemples: un article de *Reinhard Merkel*¹⁸ et un autre de *Hans-Christof Kraus*, le seul scientifique allemand à avoir compris le fondement de toute stratégie américaine concernant le continent eurasiatique.¹⁹

Les accords de Minsk sont sabotés

En raison de l'actualité, jetons encore un coup d'œil sur la situation en Ukraine. S'il n'a pas été possible – jusqu'à présent en tout cas – de l'intégrer à l'OTAN, on ne peut s'empêcher de penser que le conflit non résolu autour de Donetsk et Louhansk doit, du point de vue de certains Etats occidentaux, rester irrésolu. En effet, la Fédération de Russie peut alors être accusée à tout moment de mener une politique agressive. L'exemple le plus récent est l'échec de la rencontre dite de Normandie,²⁰ qui était prévue pour le 11 novembre, et pour laquelle les ministres des affaires étrangères allemand et français ont rendu la Russie responsable dans une déclaration commune,²¹ sans en donner les raisons.

«Qui est l'agresseur?»

suite de la page 7

Si l'affaire n'était pas aussi grave, elle pourrait être considérée comme une farce. Lavrov, ministre des Affaires étrangères, s'est probablement emporté. Car après l'avoir annoncé à ses partenaires, il a mis l'échange de notes diplomatiques à la disposition de l'opinion publique internationale.²²

Il en ressort clairement que les parties allemande et française n'avaient pas l'intention d'influencer l'Ukraine pour qu'elle respecte enfin ses obligations en vertu des accords de Minsk II²³ de 2015(!), qui constituent le droit international en vigueur.²⁴ Cela concerne en premier lieu les points 9, 11 et 12.

Dans ce contexte, la Russie considère qu'une rencontre n'a pas de sens et cette idée serait donc obsolète. Pour reprendre

les mots de Lavrov: «On a l'impression qu'il s'agit également d'une tentative de créer les conditions d'une révision radicale du paquet de mesures afin de plaire à Kiev, qui a refusé de s'y conformer de manière officielle et publique.»

L'échec de l'Etat-major allemand

Une remarque finale en ce qui concerne l'Etat-major, dont le lieutenant-général Brauss cité plus haut est la *pars pro toto*. Depuis la guerre contraire au droit international contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, il est certain que les gradés ont renoncé à leurs obligations découlant du code militaire que les soldats partagent. Aussi, ils tiennent chaque année, le 20 juillet au Bendlerblock [aujourd'hui siège du ministère allemand de la Défense], des discours élogieux à l'égard du colonel *Claus von Stauffenberg*. La perspective d'être mis à la retraite provisoire²⁵ avec une pension décente est plus insupportable pour ce groupe de personnes que pour l'assassin d'Hitler la perspective d'être abattu. Quand ces élites, quand nos politiciens et nos scientifiques dans les «think tanks» comprendront-ils que l'intérêt allemand et européen doit viser des conditions pacifiques et ordonnées sur notre continent eurasiatique, au lieu de se soumettre aux intérêts anglo-américains qui veulent précisément le contraire? •

¹ <https://www.welt.de/politik/ausland/article235313842/Nato-Generalsekretaer-Jens-Stoltenberg-Koennen-nicht-annehmen-dass-dies-nurein-Bluff-ist.html>

² <https://internationalepolitik.de/de/user/24884/heinrich-brauss>

³ <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/6935350/National-Security-Archive-Doc-18-Memorandum-of.pdf>. On peut y lire: «Il [Gorbatchev] s'intéressait aussi beaucoup à la manière dont l'OTAN pourrait changer de doctrine, et je lui ai lu l'article 2 de la charte de l'OTAN, sur lequel Brian Mulroney avait attiré mon attention, juste pour lui montrer le caractère politique de l'OTAN. Je pense qu'il sera essentiel que nous prenions des mesures lors du sommet de l'OTAN pour le convaincre [Gorbatchev] que l'OTAN change d'une manière ne menaçant pas la sécurité soviétique.»

⁴ <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>

⁵ <https://www.bundestag.de/resource/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf>

⁶ <http://www.nytimes.com/1992/03/08/world/usstrategy-plan-calls-for-insuring-no-rivals-develop.html>

⁷ <http://jackmatlock.com/2014/04/nato-expansion-was-there-a-promise/>

⁸ http://www.nato-tribunal.de/blaetter_wimmer.pdf

⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Project_for_the_New_American_Century

¹⁰ <https://archive.org/details/RebuildingAmericas-Defenses/mode/2up>

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=ablllv9PXpI>; Le graphique présenté par George Friedman lors de la conférence de presse qui a suivi a été retravaillé avec les explications en jaune pour plus de clarté, le graphique apparaît à partir de la minute 11:10.

¹² <https://worldview.stratfor.com/article/estoniaaz-erbaijan-american-strategy-after-ukraine>

¹³ <https://de.wikipedia.org/wiki/Truman-Doktrin>

¹⁴ https://www.bundestag.de/parlament/geschichte/gastredner/putin/putin_wort-244966

¹⁵ https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/is3004_pp007-044_lieberpress.pdf

¹⁶ <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>

¹⁷ Karl Feldmeyer, «Frankfurtger Allgemeine Zeitung» du 23/11/2002, p. 1: «La fin de l'ancienne OTAN». Feldmeyer y écrit: «Quoi qu'il en soit de l'attitude du gouvernement fédéral sur la question de l'Irak, le comportement de la population allemande sur ce sujet a également montré clairement que l'ouverture de l'OTAN à une politique d'intervention militaire peut créer des problèmes spécifiques pour l'Allemagne. Ceux-ci ne se fondent pas seulement sur l'affirmation de la Loi fondamentale selon laquelle la République fédérale entretient des forces armées «à des fins de défense», mais aussi sur l'empreinte laissée par l'histoire nationale. Deux guerres mondiales ont contribué à une interprétation très étroite de la notion de «défense». Ce qui peut être considéré ailleurs comme une «intervention éphémère» peut passer pour une agression aux yeux des Allemands – ce que la Charte des Nations unies et la Loi fondamentale interdisent. Bismarck refusait déjà le «praevénire». Les Allemands n'ont pas à s'excuser pour cette attitude, surtout pas auprès de leurs alliés qui ont été victimes d'attaques allemandes.»

¹⁸ http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/diekrim-und-das-voelkerrecht-kuehle-ironie-der-geschichte-12884464.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2

¹⁹ <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/syrien-und-ih-denkt-es-geht-um-einen-diktator-11830492.html>

²⁰ <https://de.wikipedia.org/wiki/Normandie-Format>

²¹ <https://kiew.diplo.de/ua-de/aktuelles/-/2496302>

²² <https://bit.ly/317XTVk>

²³ <https://www.bpb.de/201881/dokumentation-das-minsker-abkommen-vom-12-februar-2015>

²⁴ https://www.un.org/depts/german/sr/sr_14-15/sr2202.pdf

²⁵ https://de.wikipedia.org/wiki/Einstweiliger_Ruhestand

(Traduction *Horizons et débats*)

Horizons et débats

Bimensuel favorisant la pensée indépendante, l'éthique et la responsabilité
Pour le respect et la promotion du droit international, du droit humanitaire et des droits humains

Editeur

Coopérative Zeit-Fragen

Redaction

Jean-Daniel Urben

Peter Küpfer

Rédaction et administration

Case postale 247, CH-9602 Bazenheid

Tél. +41 44 350 65 50

Fax +41 44 350 65 51

hd@zeit-fragen.ch

www.horizons-et-debats.ch

CCP 87-748485-6

IBAN: CH64 0900 0000 8774 8485 6

BIC: POFICHBEXXX

Imprimerie

Nüssli, Mellingen

Abonnement annuel 168.– frs/ 108.–

euros

ISSN 1662 – 4599

© 2017 Editions Zeit-Fragen pour tous les textes et les illustrations. Reproduction d'illustrations, de textes entiers et d'extraits importants uniquement avec la permission de la rédaction; reproduction d'extraits courts et de citations avec indication de la source «Horizons et débats, Zurich».

La force prime le droit – pour combien de temps encore?

Des résultats de recherche éclairants sur l'élargissement de l'OTAN à l'Est

par Karl-Jürgen Müller

Dans les semaines qui ont précédé le début de la guerre de l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie, (guerre contraire au droit international), lors d'une réunion à Belgrade, un général américain a brutalement interrompu un politicien serbe haut placé en lui intimant l'ordre de cesser de dresser la liste des attaques terroristes perpétrées depuis le Kosovo et dirigées contre des civils, la police et l'armée, et ce au motif que: «En ce qui concerne la politique serbe, ce qui compte, c'est la perception américaine de la réalité et pas cette réalité en tant que telle.» Cet exemple démontre clairement le postulat selon lequel, dans les relations internationales, la force prime sur le droit.

Le fait que, dans les relations internationales, depuis longtemps la force prime sur le droit est malheureusement un secret connu de tous. Là où ce principe est en vigueur, ses partisans ne peuvent pourtant pas, en public, s'exprimer aussi ouvertement que le général américain à Belgrade. On essaie donc de sélectionner les termes utilisés en public de sorte à faire croire à une volonté de «justice». L'histoire est remplie de ce genre de réécriture officielle, mais notre époque n'est pas en reste.

Versions divergentes

On ne traitera ici que d'un exemple récent qui joue un rôle important dans les négociations en cours entre d'une part les Etats-Unis et l'OTAN, et d'autre part la Russie: Les dirigeants russes soutiennent que, lors des négociations sur la réunification allemande, il avait été garanti aux dirigeants soviétiques de l'époque qu'il n'y aurait pas d'élargissement de l'OTAN vers l'Est. Les Etats-Unis et l'OTAN affirment le contraire: cette promesse n'a jamais existé, elle ne concernait que l'Allemagne, mais surtout on ne disposait à ce jour d'aucun document écrit la concernant. En 1997, la Russie aurait en outre accepté par contrat l'élargissement de l'OTAN vers l'Est.

Wolfgang Ischinger, directeur de la conférence sur la sécurité de Munich et ancien diplomate allemand, est l'un de ceux qui, parmi les grandes figures de l'OTAN, soutiennent cette thèse, ainsi qu'on peut l'entendre dans une interview accordée à la radio «Deutschlandfunk» le 10 janvier 2022:

Deutschlandfunk: «Monsieur Ischinger, Moscou fait régulièrement valoir la promesse qu'aurait fait l'Occident – une première fois après la chute du mur en 89, puis de nouveau en 90, promesse qui consistait essentiellement en ce que l'OTAN

interrompte son extension vers l'Est. [...] Qu'y a-t-il de vrai dans tout cela?»

Ischinger: «Rien, car c'est faux. Il est vrai qu'à l'époque, dans le cadre des négociations sur le traité 2+4, il y a eu des consultations et un échange verbal sur les restrictions acceptables du côté occidental. Cela concernait l'intégration de l'ancienne RDA dans la République fédérale d'Allemagne et la réunification. C'était lié à l'adhésion à l'OTAN, etc. [...] Ces bruits de couloirs, ces rumeurs de promesses non tenues, tout cela a été totalement balayé au moins depuis 1997, parce qu'en 1997 [...] la Fédération de Russie a accepté officiellement et par écrit le principe de l'élargissement de l'OTAN et en a négocié les modalités avec l'Occident. L'Acte fondateur Otan-Russie¹ est le document par lequel la Russie a accepté par écrit l'élargissement de l'Otan il y a maintenant 25 ans.» Mais alors, que faut-il penser de tout cela?

En 1997, la Russie se portait mal

Le premier à qualifier «d'illégal» l'élargissement de l'OTAN vers l'Est, dans une lettre qu'il adressa en septembre 1993 au président Bill Clinton, fut Boris Eltsine, à l'époque président de la Fédération de Russie; il défendit à nouveau cette position en mars 1997 lors d'une rencontre à Helsinki. En vain! Dans les faits, les dirigeants politiques russes avaient dû, dans les années 1990, s'aligner largement sur les orientations des Etats-Unis, et ceci dans presque tous les domaines politiques. A cette époque, les Etats-Unis et l'OTAN étaient manifestement en position de force, la Russie devant gérer la transition d'avec le système soviétique et la «stratégie de choc» (Naomi Klein) que lui imposait l'Occident. En 1997, l'année de la signature par la Russie de l'Acte fondateur OTAN-Russie, est aussi l'année de la sortie du livre de Zbigniew Brzezinski «The Grand Chessboard», dont l'édition française est parue en 1999: «Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde». Au printemps de cette même année 1997, des néoconservateurs américains fondèrent à Washington D.C. le «Project for the New American Century» (PNAC), destiné à promouvoir le leadership mondial des Etats-Unis.² En 1997, les Etats-Unis et l'OTAN étaient loin de considérer la Russie comme un partenaire de négociation d'égal à égal – même les «belles» phrases de l'Acte fondateur OTAN-Russie ne peuvent le dissimuler. En exagérant un peu, on peut dire que les Etats-Unis et l'OTAN ont fixé les règles ... et que la Russie a dû les accepter.

Une lettre ouverte illuminante

Comment concilier les déclarations de M. Ischinger avec le fait qu'un mois après la signature de l'Acte fondateur OTAN-Russie, en juin 1997, une lettre ouverte avait été adressée à Bill Clinton, le président américain de l'époque, le mettant en garde contre un élargissement de l'OTAN vers l'Est?³ Elle portait les signatures de 50 anciens sénateurs américains, membres du gouvernement, ambassadeurs, experts en désarmement et en affaires militaires. Parmi eux, Sam Nunn, expert en matière de défense du Sénat, les sénateurs Gary Hart, Bennett Johnston, Mark Hatfield et Gordon J. Humphrey, ainsi que Jack Matlock et Arthur Hartman, ambassadeurs américains à Moscou, Paul Nitze, négociateur de Reagan pour le désarmement, Robert McNamara, ancien secrétaire à la Défense et ex-ministre de l'Agriculture, l'amiral James D. Watkins, ancien directeur de la CIA, l'amiral Stansfield Turner, le diplomate Philip Merrill, les scientifiques Richard Pipes et Marshall D. Shulman ainsi que la petite-fille du Président américain Eisenhower, Susan Eisenhower. La lettre qualifiait les offres d'adhésion à l'OTAN à destination des ex-républiques du Bloc de l'Est d'«erreur politique de dimension historique» et soulignait entre autres qu'en Russie, ce genre de projet était rejeté «par l'ensemble des partis politiques». En outre, la Russie ne représentait plus alors aucune menace pour aucun de ses voisins.

Pourtant, dès juillet 1997, deux mois après la signature de l'Acte fondateur OTAN-Russie et un mois après la lettre ouverte mentionnée ci-dessus, des négociations d'adhésion furent ouvertes avec les trois premiers pays candidats – la Pologne, la République tchèque et la Hongrie. L'élargissement de l'OTAN à l'Est avait été réglé longtemps auparavant et ne résultait donc pas de négociations avec la Russie. Quant aux quelques concessions faites à la Russie – on le constate depuis quelques années – elles sont faciles à contourner.

Une étude conclut:

L'élargissement de l'OTAN à l'Est va à l'encontre des engagements pris

M. Marc Trachtenberg, professeur en sciences politiques à l'Université de Californie à Los Angeles, a présenté, en novembre 2020, une étude scientifique d'une cinquantaine de pages qui, 30 ans après 1990, a réexaminé une fois de plus les engage-

«La force prime le droit ...»

suite de la page 9

ments verbaux qui auraient été pris envers les dirigeants soviétiques lors des négociations sur la réunification allemande en vue de l'adhésion de l'Allemagne réunifiée à l'OTAN, mais également concernant l'éventualité d'un élargissement de l'OTAN à l'Est.⁴ L'étude s'intitule: «The United States and the Nato Non-extension Assurances of 1990. New Light on an Old Problem?» (Les Etats-Unis et les assurances de non-extension de l'OTAN de 1990. Nouveau point de vue sur un problème récurrent?).

L'étude, étayée par une bonne documentation, débouche sur les résultats suivants. Contrairement à ce qui est généralement affirmé chez nous à l'Ouest, y compris par M. Ischinger, les promesses faites aux dirigeants soviétiques incluaient effectivement le fait qu'il ne devait pas y avoir d'élargissement de l'OTAN vers l'Est – au-delà de l'Allemagne de l'Est.

Dès le début des négociations sur la réunification allemande, les responsables politiques américains, allemands et soviétiques étaient bien conscients du fait que le Pacte de Varsovie ne tarderait pas à être démantelé – en fait, il ne l'a été que le 1^{er} juillet 1991 – et que certains des anciens Etats membres pourraient aspirer à devenir membres de l'OTAN.

C'est précisément pour cette raison que le ministre allemand des Affaires étrangères de l'époque, *Hans-Dietrich Genscher*, avait pris les engagements mentionnés plus haut, avec l'accord de son homologue américain *James Baker*. Et même si ces engagements avaient été verbaux, ils étaient malgré tout contraignants.

Nous ne reproduisons pas ici en détail l'étude de *Marc Trachtenberg*. En recommandant de lire l'intégralité du texte (pour le moment disponible uniquement en anglais), nous nous contenterons ici d'attirer l'attention sur un seul événement décisif (relaté page 15 et suivantes).

Genscher et Baker 1990: pas question d'étendre l'OTAN vers l'Est

Le 3 février 1990, lors d'une conférence de presse tenue conjointement avec *James Baker*, une semaine avant le début de négociations décisives avec les dirigeants soviétiques à Moscou, M. Genscher, ministre allemand des Affaires étrangères, avait déclaré:

«Peut-être pourrai-je ajouter que nous [Baker et Genscher] étions tout à fait d'accord sur le fait qu'il n'était en aucune façon question d'étendre la zone de défense et de sécurité de l'OTAN vers l'Est. Cela ne valait pas seulement pour la RDA [...], mais aussi pour tous les autres ex-pays de l'Est. Nous sommes actuellement témoins d'évolutions dramatiques dans tout l'Est de

l'Europe, au sein du Conseil d'assistance économique mutuelle [organisation économique du bloc de l'Est] et du Pacte de Varsovie. Je considère que cette situation fait partie du partenariat pour une plus grande stabilité que nous pouvons offrir à l'Est tout en étant très clairs: Peu importe ce qui se passe au sein du Pacte de Varsovie, pour notre part, il n'y a pas la moindre intention d'étendre notre zone de défense – celle de l'OTAN – vers l'Est.»⁵ (souligné par la rédaction Hd.)

Lors du sommet de Moscou des 9 et 10 février 1990, ce point a été réaffirmé aux négociateurs soviétiques. Genscher a déclaré le 10 février au M. Chevardnadze, alors ministre soviétique des Affaires étrangères:

«Pour nous, il est clair que l'OTAN ne s'étendra pas vers l'Est. [...] Et cela est également valable pour tout le reste de ce qui touche à la non-extension de l'OTAN, en général.»

Il est également intéressant de noter que le 9 février 1990, le secrétaire d'Etat américain avait justifié auprès de M. Gorbatchev, président de l'Union soviétique, l'adhésion à l'OTAN de l'Allemagne réunifiée en arguant du fait que cette intégration permettrait d'éviter la reformation d'une Allemagne telle qu'elle s'était présentée avant la Seconde Guerre mondiale.

Qu'est-ce au juste que la «subtilité» américaine?

Plus tard, Genscher et Baker ont relativisé leurs déclarations de février 1990. Les paroles prononcées avaient dépassé leur signification. Il ne s'agissait que d'«aider les dirigeants soviétiques à surmonter l'obstacle» que constituait leur acceptation d'une Allemagne réunifiée, membre de l'OTAN.⁶ *George Bush* senior lui-même, le président américain, ne voulait plus, dès la fin février 1990, entendre parler de ces engagements. A cette date, il déclara au chancelier allemand Kohl: «Nous allons gagner la partie, mais il va nous falloir user de subtilité (cleverness).»⁷

Divers ouvrages de recherche démontrent clairement que dès 1990, le gouvernement américain ne recherchait pas en fait à établir un accord entre partenaires de négociation sur un pied d'égalité. En 2018, *Christian Nünlist* présente, dans sa synthèse intitulée «La guerre des fictions. L'année 1990 et l'élargissement de l'OTAN à l'Est»⁸ un article ciblé sur cette question (qui par ailleurs prend intégralement la défense de la position officielle de l'OTAN). Cependant, on peut ainsi y lire – concernant les propositions européennes de l'époque visant à développer un ordre de paix paneuropéen, tout en accordant un rôle accru à la CSCE (OSCE à partir de 1995): «[...] les Etats-Unis se sont en fin de compte opposés à un nouvel ordre de paix qui reposerait sur la sécurité collec-

tive ainsi qu'à toute solution paneuropéenne garantie par la CSCE.»

Selon lui, des dossiers internes à l'administration Bush ont révélé «qu'en 1990, celle-ci, en lieu et place d'une nouvelle structure de sécurité coopérative incluant l'Union soviétique, a délibérément promu une solution OTAN et donc un système de sécurité exclusif (sans Moscou), basé sur le maintien de la présence militaire américaine en Europe, y confirmant ainsi la domination américaine au-delà de la période de la guerre froide. [...] Le «nouvel ordre mondial» de Bush ne reposait [...] pas sur l'idée d'un partenariat avec l'Union soviétique». Divers chercheurs – poursuit Nünlist – ont clairement démontré que l'administration Bush «a imposé en 1990 une politique étrangère américaine triomphante qui, d'une part, assurait le maintien de la présence militaire américaine en Europe et la domination de l'OTAN dans le contexte de l'évolution de la structure de sécurité européenne et qui, d'autre part, excluait également autant que possible l'Union soviétique de tous les arrangements de l'Europe post-guerre froide».

Double jeu

En 2016, *Joshua R. Itzkowitz Shiffrin* écrivait déjà, dans un article paru dans la revue «International Security»:

«Les Etats-Unis se sont servis de la garantie d'un non-élargissement de l'OTAN afin notamment d'exploiter les faiblesses soviétiques et de renforcer la puissance des Etats-Unis dans l'Europe de l'après-guerre froide. [...] En 1990, ils ont, lors des négociations avec les Soviétiques, fait miroiter un concept coopératif global pour l'Europe de l'après-guerre froide, tout en créant parallèlement un système dominé par les Etats-Unis. [...] Le différend américano-russe sur l'élargissement de l'OTAN est donc peut-être moins dû à une mauvaise représentation ou interprétation des événements de 1990 par l'Union soviétique qu'à une divergence entre l'approche coopérative présentée à l'Union soviétique par les Etats-Unis, parallèlement aux efforts beaucoup plus discrets qu'ils déployaient pour optimiser leur puissance en Europe.»⁹

La question reste donc de savoir à quel point ce genre de «subtilité» mentionné ci-dessus et apparemment encore à l'œuvre de nos jours, est propice aux relations internationales, au droit et à la paix – et combien de temps celle-ci sera encore acceptée. Lorsque les gouvernements des pays de l'OTAN affirment aujourd'hui que toutes leurs préoccupations vont au maintien de la paix en Europe, de la souveraineté et de l'intégrité des voisins de la Russie, et qu'ils exhortent en même temps la politique russe à renoncer à son agressivité et à ses menaces envers ses voisins, mais

Ce que Poutine veut vraiment en Ukraine

La Russie cherche à stopper l'expansion de l'OTAN et non pas à annexer des territoires

par Dmitri Trenin, directeur du Carnegie Moscow Center*

Alors que l'année 2021 touchait à sa fin, la Russie a présenté aux Etats-Unis une liste d'exigences qu'elle jugeait nécessaires pour écarter l'éventualité d'un conflit militaire de grande ampleur en Ukraine. Dans un projet de traité remis à un diplomate américain à Moscou, le gouvernement russe a demandé un arrêt officiel de l'élargissement de l'OTAN à l'Est, une fin de toute nouvelle expansion de l'infrastructure militaire de l'alliance (comme les bases et les systèmes d'armes) sur l'ancien territoire soviétique, la fin de l'assistance militaire occidentale à l'Ukraine et une interdiction des missiles de portée intermédiaire en Europe. Le message était sans équivoque: si ces menaces ne peuvent être traitées par la voie diplomatique, le Kremlin devra recourir à l'action militaire.

Ces sujets étaient familiers aux yeux des décideurs occidentaux qui, pendant des années ont répondu en argumentant que Moscou n'avait pas de droit de veto sur les décisions de l'OTAN et ne pouvait en aucun cas exiger de l'Occident un arrêt de fourniture d'armes à l'Ukraine. Jusqu'à récemment, Moscou acceptait ces conditions à contrecœur. Aujourd'hui, cependant, elle semble déterminée à prendre des contre-mesures si elle n'obtient pas ce qu'elle veut. Cette détermination s'est reflétée dans la manière dont elle a présenté le traité proposé avec les Etats-Unis et un accord séparé avec l'OTAN. Le ton des deux missives était incisif. L'Occident n'a eu qu'un mois pour répondre, ce qui a permis d'éviter des discussions prolongées et peu concluantes. En outre, les deux projets ont été publiés

presque immédiatement après leur remise, afin d'en empêcher la divulgation et le détournement par Washington, de la proposition.

Si le Président russe Vladimir Poutine agit comme s'il avait le dessus dans cette impasse, c'est parce qu'il l'a. Selon les services de renseignement américains, la Russie a près de 100 000 soldats et une grande quantité d'armes lourdes stationnées à la frontière ukrainienne. Les Etats-Unis et d'autres pays de l'OTAN ont condamné les actions de la Russie mais ont simultanément laissé entendre qu'ils ne défendront pas l'Ukraine, qui n'est pas membre de l'OTAN, et ont limité leurs menaces de représailles à des sanctions.

Mais les exigences de Moscou sont probablement une première offre, et non un ultimatum. Malgré son insistance à vouloir un traité officiel avec les Etats-Unis, le gouvernement russe comprend sans doute qu'en raison de la polarisation et de l'impasse, la ratification de tout traité par le Sénat américain sera pratiquement impossible. Un accord exécutif – essentiellement un accord entre deux gouvernements qui ne doit pas être ratifié et n'a donc pas le statut d'une loi – pourrait donc être une solution plus réaliste. Il est également probable qu'en vertu d'un tel accord, la Russie assumerait des engagements réciproques répondant à certaines préoccupations des Etats-Unis, de manière à créer ce qu'elle appelle un «équilibre des intérêts».

Plus précisément, le Kremlin pourrait être satisfait si le gouvernement américain acceptait un moratoire officiel à long terme sur l'élargissement de l'OTAN et s'engageait à ne pas stationner de missiles

«La force prime le droit ...»

suite de la page 10

au contraire à privilégier le dialogue, cela prend des allures d'opprobre et se trouve en pleine contradiction avec le cours effectif de l'histoire des 30 dernières années. •

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de

² cf. https://de.wikipedia.org/wiki/Project_for_the_New_American_Century

³ <https://www.armscontrol.org/act/1997-06/arms-control-today/opposition-nato-expansion>

⁴ Le texte du 25 novembre 2020 est téléchargeable sur: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/cv/1990.pdf>. On peut également en trouver une version légèrement condensée dans la revue *International Security*, numéro d'hiver 2020/21, p. 162-203, disponible sur Internet (accès payant).

⁵ Retraduction du texte de Trachtenberg, paru en anglais.

⁶ C'est ainsi que Hans-Dietrich Genscher a justifié a posteriori les promesses faites début février 1990, selon le «Frankfurter Allgemeine Zeitung» du 19 avril 2014 («Ost-Erweiterung der Nato. Das grosse Rätsel um Genschers angebliches Versprechen»).

⁷ Marc Trachtenberg, citant le président américain (p. 33, en haut du texte, avec renvoi à un article de Joshua R. Itzkowitz Shiffrinson, paru en 2016: «Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion». In: *International Security*, Vol. 40, No. 4, Spring 2016, page 7-44 (https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/003-ISEC_a_00236-Shiffrinson.pdf) où est reproduite la citation de la page 40 avec sa référence.

⁸ <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/sirius-2018-4007.pdf>

⁹ Joshua R. Itzkowitz Shiffrinson. «Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion». In: *International Security*, Vol. 40, No. 4, Spring 2016, page 7-44, page 11ss. (https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/003-ISEC_a_00236-Shiffrinson.pdf)



Dmitri Trenin (photo Svetlana TB sur wikimedia.org)

Dmitri Trenin, directeur du Carnegie Moscow Center, y travaille depuis la création du centre. Il est également président du conseil de recherche et du programme de politique étrangère et de sécurité. De 1972 à 1993, il a servi dans les forces armées soviétiques et russes, où il a notamment été officier de liaison au sein du département des relations extérieures du groupe des forces armées soviétiques (stationné à Potsdam) et, de 1985 à 1991, collaborateur de la délégation lors des pourparlers américano-soviétiques sur les armes nucléaires à Genève. Il a également enseigné au département d'études de guerre de l'Institut militaire de 1986 à 1993. De 1993 à 1997, M. Trenin a travaillé comme Senior Research Fellow à l'Institut of Europe à Moscou. En 1993, il a été Senior Research Fellow au Nato Defense College à Rome.

à portée intermédiaire en Europe. Il pourrait également être apaisé par un accord séparé entre la Russie et l'OTAN qui limiterait les forces et les activités militaires là où leurs territoires se rencontrent, de la Baltique à la mer Noire.

Bien entendu, la question de savoir si l'administration Biden est prête à s'engager sérieusement avec la Russie reste ouverte. L'opposition à tout accord sera forte aux Etats-Unis en raison de la polarisation de la politique intérieure et du fait que la conclusion d'un accord avec M. Poutine expose l'administration Biden aux critiques selon lesquelles elle cède à un autocrate. L'opposition sera également forte en Europe, où les dirigeants auront le sentiment qu'un accord négocié entre Washington et Moscou les laisse sur la touche.

Toutes ces questions sont graves. Mais il est crucial de noter que M. Poutine a présidé à quatre vagues d'élargissement de l'OTAN et a dû accepter le retrait

«Ce que Poutine veut ...»

suite de la page 11

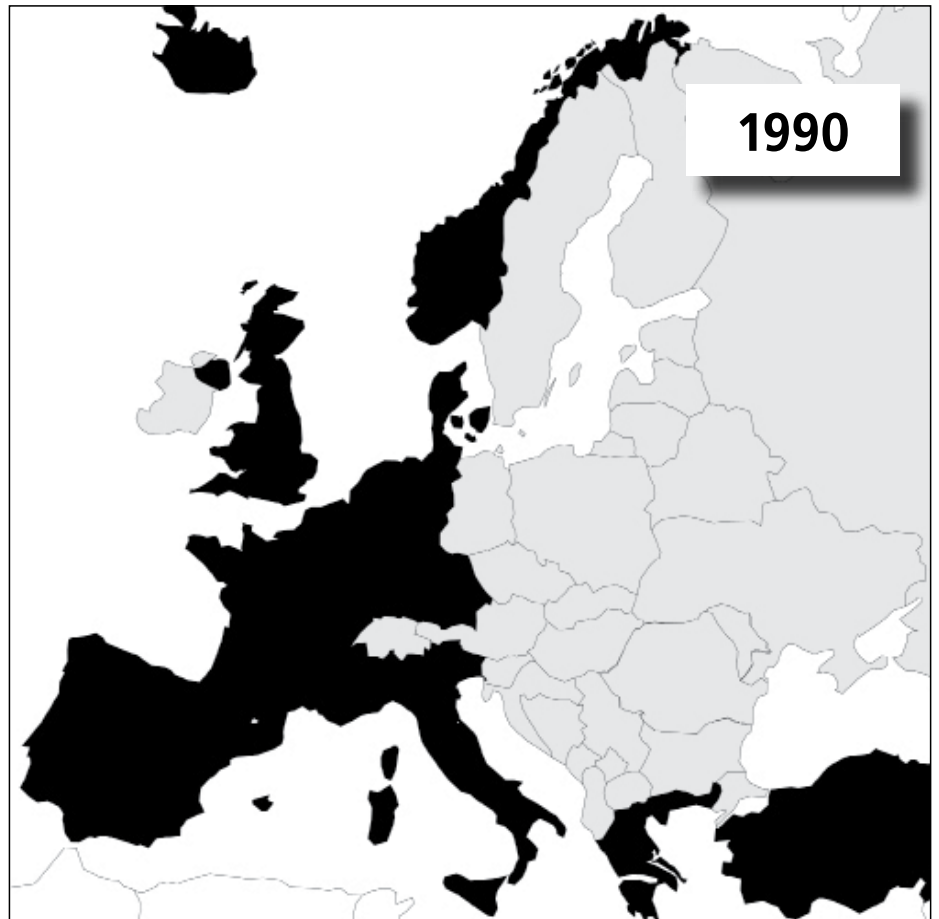
de Washington des traités régissant les missiles antibalistiques, les forces nucléaires à portée intermédiaire et les avions d'observation non armés. Pour lui, l'Ukraine est le dernier rempart. Le commandant en chef russe est soutenu par ses institutions sécuritaires et militaires et, malgré la crainte de la population russe d'une guerre, il ne rencontre aucune opposition intérieure à sa politique étrangère. Plus important encore, il ne peut se permettre d'être perçu comme un bluffeur. M. Biden a eu raison de ne pas rejeter d'emblée les demandes de la Russie et de privilégier l'engagement.

Les lignes rouges de Poutine

Il existe une asymétrie importante dans l'importance que l'Occident et la Russie accordent à l'Ukraine. L'Occident a certes ouvert la perspective d'une adhésion à l'OTAN au pays en 2008, mais sans calendrier officiel d'admission. Après 2014, lorsque la Russie a repris la Crimée à l'Ukraine et a commencé à soutenir les militants pro-russes dans la région de Donbass, il est devenu difficile d'imaginer comment le gouvernement américain pourrait permettre à l'Ukraine de rejoindre l'OTAN. Après tout, l'opinion publique américaine ne soutiendrait guère le déploiement de troupes pour combattre pour l'Ukraine. Washington a fait à Kiev une promesse que les deux parties savent impossible à tenir. La Russie, en revanche, considère l'Ukraine comme un intérêt vital pour sa sécurité nationale et s'est déclarée prête à recourir à la force militaire si cet intérêt est menacé. Cette ouverture à engager des troupes et la proximité géographique de l'Ukraine donnent à Moscou un avantage sur les Etats-Unis et ses alliés.

Cela ne signifie pas qu'une invasion russe de l'Ukraine est imminente. Malgré la prédilection des médias occidentaux à dépeindre Poutine comme un homme sans scrupules, il est en fait prudent et calculateur, en particulier lorsqu'il s'agit de recourir à la force. Poutine n'a pas peur du risque – les opérations en Tchétchénie, en Crimée et en Syrie en sont la preuve – mais dans son esprit, le bénéfice doit être supérieur au coût. Il n'envahira pas l'Ukraine simplement en raison des orientations occidentales de ses dirigeants.

Cela dit, certains scénarios pourraient inciter le Kremlin à envoyer des troupes en Ukraine. En 2018, M. Poutine a déclaré publiquement qu'une tentative ukrainienne de reconquête du territoire dans la région de Donbass par la force déclencherait une réponse militaire. Il y a un précédent historique à cela: en 2008,



L'extension du territoire de l'OTAN de 1990 à 2020. (graphique Horizons et débats)

la Russie a répondu militairement à une attaque géorgienne contre l'Entité provisoire d'Ossétie du Sud. Une autre ligne rouge russe est l'adhésion de l'Ukraine

«Ce que Poutine veut ...»

suite de la page 12

à l'OTAN ou l'installation de bases militaires occidentales et de systèmes d'armes à longue portée sur son territoire. M. Poutine ne cédera jamais sur ce point. Pour l'instant, cependant, les Etats-Unis et les autres membres de l'OTAN ne soutiennent pratiquement pas l'idée de laisser l'Ukraine rejoindre l'Alliance atlantique. Début décembre 2021, des responsables du département d'Etat américain ont déclaré à l'Ukraine qu'il était peu probable que l'adhésion de ce pays à l'OTAN soit approuvée au cours de la prochaine décennie.

Si l'OTAN devait renforcer ses forces dans les Etats membres de l'Est, cela pourrait militariser davantage la nouvelle ligne de démarcation en Europe, qui longe les frontières occidentales de la Russie et du Belarus. La Russie pourrait être incitée à placer davantage de missiles à courte portée à Kaliningrad, la partie non contiguë de la Russie située le plus à l'ouest, coincée entre la Pologne et la Lituanie. Une alliance militaire plus étroite avec le Belarus pourrait accroître la pression sur l'Ukraine. Moscou pourrait également reconnaître les «Républiques populaires» autoproclamées de Donetsk et de Louhansk et les intégrer dans une nouvelle entité géopolitique avec la Russie et le Belarus.

Les implications géopolitiques de ces développements pourraient se répercuter au-delà de l'Europe. Pour contrer des sanctions économiques et financières occidentales plus drastiques, que ce soit en prévision d'une incursion russe en Ukraine ou en conséquence de celle-ci, Moscou pourrait devoir s'appuyer sur Pékin, qui se trouve également sous la pression croissante des Etats-Unis. Les présidents Vladimir Poutine et Xi Jinping discutent déjà de mécanismes financiers pour protéger leurs pays des sanctions américaines. Dans ce cas, la visite prévue de M. Poutine en Chine pour les Jeux olympiques d'hiver de février 2022 pourrait s'avérer être plus qu'une simple visite de courtoisie. Les Etats-Unis pourraient alors voir l'actuelle entente sino-russe se transformer en une alliance plus étroite. La coopération économique, technologique, financière et militaire entre les deux puissances atteindrait de nouveaux sommets.

Le «jeu du blâme»

La menace de M. Poutine de recourir à la force vient de sa déception face à un processus diplomatique au point mort. Les efforts du Kremlin pour inciter le Président ukrainien *Volodymyr Zelensky* à conclure un accord sur le Donbass – qui semblaient prometteurs pas plus tard que fin 2019 – n'ont pas abouti. M. Zelensky, qui a remporté la présidence lors d'un raz-de-marée en se présentant comme un candidat de la paix, est un dirigeant exceptionnellement erratique. Sa décision d'utiliser des drones armés dans le Donbass en 2021 a fait monter les tensions avec Moscou à un moment où l'Ukraine ne pouvait pas se permettre de provoquer son voisin.

Ce ne sont pas seulement les dirigeants ukrainiens que Moscou considère comme problématiques. La France et l'Allemagne ont fait échouer les efforts visant à trouver une solution diplomatique à l'impasse Russie-Ukraine. Les Européens, qui étaient les garants des accords de Minsk de 2014 et 2015 censés apporter la paix dans la région, n'ont guère réussi à pousser les Ukrainiens à conclure un accord. Le Président allemand *Frank-Walter Steinmeier*, alors ministre des affaires étrangères, n'a même pas pu faire accepter à Kiev un compromis qui aurait permis la tenue d'élections dans la région de Donbass. En novembre dernier, les Russes sont allés jusqu'à publier une correspondance diplomatique privée entre leur Ministre des affaires étrangères, *Sergueï Lavrov*, et ses homologues français et allemand, afin de démontrer que les puissances occidentales se rangeaient entièrement du côté de la position du gouvernement ukrainien.

Et bien que l'Occident se soit concentré sur le renforcement des troupes russes près de la frontière ukrainienne, cela s'est produit alors que les pays de l'OTAN étendaient leurs activités militaires dans la région de la mer Noire et en Ukraine. En juin, un destroyer britannique a navigué dans les eaux territoriales de la Crimée, que Londres ne reconnaît pas comme appartenant à la Russie, provoquant les Russes à tirer dans sa direction. En novembre, un bombardier stratégique américain a volé à moins de 13 miles [21 km] de la frontière russe dans la région de la mer Noire, ce qui a rendu M. Poutine furieux. A mesure que les tensions augmentaient, les conseillers militaires,

les instructeurs, les armes et les munitions occidentales ont afflué en Ukraine. Les Russes soupçonnent également qu'un centre d'entraînement construit par le Royaume-Uni en Ukraine soit en fait une base militaire étrangère. M. Poutine est particulièrement inflexible sur le fait que le déploiement en Ukraine de missiles américains pouvant atteindre Moscou en cinq à sept minutes ne peut être et ne sera pas toléré.

Pour la Russie, l'escalade des menaces militaires est sans équivoque. Dans ses articles et ses discours, M. Poutine peut souligner l'unité des peuples russe et ukrainien, mais ce qui lui importe le plus est d'empêcher l'expansion de l'OTAN en Ukraine. Considérez ce qu'il a dit en mars 2014 après avoir envoyé des forces en Crimée en réponse au renversement du Président ukrainien, *Viktor Ianoukovytch*. «Je ne peux tout simplement imaginer que nous nous rendions à Sébastopol pour rendre visite aux marins de l'OTAN», avait-il déclaré à propos de la célèbre base navale russe en Crimée. «Bien sûr, la plupart d'entre eux sont des gars merveilleux, mais il serait préférable qu'ils viennent nous rendre visite, qu'ils soient nos invités, plutôt que l'inverse.»

Les actions de M. Poutine suggèrent que son véritable objectif n'est pas de conquérir l'Ukraine et de l'absorber dans la Russie, mais de changer la configuration de l'après-guerre froide dans l'est de l'Europe. Cette configuration a fait de la Russie une puissance dominante qui n'a pas vraiment son mot à dire sur la sécurité européenne, qui était centrée sur l'OTAN. S'il parvient à maintenir l'OTAN hors de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie, et les missiles américains à portée intermédiaire hors de l'Europe, il pense pouvoir réparer une partie des dommages subis par la sécurité de la Russie après la fin de la guerre froide. Ce n'est pas une coïncidence, mais cela pourrait constituer un bilan utile pour se présenter en 2024, lorsque Poutine sera candidat à sa propre réélection. •

Source: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2021-12-28/what-putin-really-wants-ukraine>

© 2021 Council on Foreign Relations, publisher of *Foreign Affairs*. All rights reserved. Distributed by Tribune Content Agency

(Traduction *Horizons et débats*)

L'extension de l'OTAN vers l'Est est bel et bien à l'ordre du jour

par Ralph Bosshard

Il y a quelques jours a eu lieu une rencontre particulièrement attendue concernant les garanties de sécurité exigées par la Russie. Dans une ambiance survoltée, les deux protagonistes ont toutefois douché les espérances avant même l'ouverture des débats. Le camp occidental a en effet mis la pression en termes de temps pour des négociations approfondies. Il semble cependant que le climat des entretiens ait été bien meilleur que ce qui en a été dit, même si le dialogue n'a pas été plus loin qu'un simple échange de points de vues.¹ Mais il n'était sans doute pas très réaliste d'en attendre plus pour l'instant.

En effet, si la Russie ne peut obtenir les garanties de sécurité souhaitées, on peut se demander au nom de quoi elle devrait les accorder à l'Ukraine, cette dernière se plaignant depuis des années que la Russie ait enfreint les engagements qu'elle avait pris lors du sommet de l'OSCE à Budapest en 1994.²

Quant au contenu des projets de traités en question, c'est un peu n'importe quoi: on dirait presque qu'à la mi-décembre, quelqu'un, un fonctionnaire indéterminé du ministère russe des Affaires étrangères ou peut-être même de l'entourage présidentielle a dressé une liste des problèmes plus graves, avec en regard des propositions pour leur résolution.³ Bien que les deux projets de traité avec l'OTAN et les Etats-Unis abordent en grande partie les mêmes problèmes, ils diffèrent dans leur formulation et leur agenda. On peut y voir le signe qu'à Moscou, la rédaction a mobilisé différents organes et que le temps a manqué pour une harmonisation du contenu. Sur de nombreux points, le besoin d'éclaircissements substantiels concernant la mise en œuvre du processus se fait cruellement sentir, et les problématiques soulevées constituent probablement la matière de divers types de discussions et de forums. Par exemple, les mesures visant à la prévention d'incidents potentiellement dangereux et à la transparence lors de grandes manœuvres militaires sont des questions relevant de la compétence de l'*Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe* (OSCE), qui dispose d'une grande expérience dans ces divers domaines.⁴ D'autre part, les préoccupations en matière de maîtrise des armements sont davantage susceptibles de faire l'objet de discussions bilatérales, dans le cadre desquelles l'OSCE est en mesure de fournir un soutien sur le plan de l'organisation plutôt que sur celui du contenu.⁵

Risque imminent

Ce qui par contre est choquant, c'est l'amalgame entre les problèmes mineurs

et ceux qui requièrent une action immédiate. Il faudrait notamment écarter au plus vite la menace représentée par les incidents aériens avant que ne se reproduise un épisode comme celui du mois de décembre, au cours duquel un vol de ligne russe avait été mis en danger au-dessus de la mer Noire par un avion de reconnaissance américain.⁶ Ce genre d'incidents pourraient se reproduire au-dessus des pays baltes, où le trafic aérien est devenu plus dense suite aux sanctions de l'UE contre la Biélorussie, ou encore en mer Noire ou en Méditerranée orientale, avec des conséquences catastrophiques. Vu sous cet angle, il serait souhaitable que l'on avance rapidement sur ce point particulier, par exemple en le dissociant éventuellement des autres dossiers.

Déception

Pour l'instant, le gouvernement russe a exprimé sa déception face aux résultats des discussions bilatérales avec les Etats-Unis à Genève, tout comme à ceux de la réunion du *Conseil OTAN-Russie* à Bruxelles et de la réunion du Conseil permanent de l'OSCE à Vienne.⁷ En l'état actuel des choses, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure il ne s'agit pas d'une tactique de négociation. Dans les débuts du processus de négociation, l'usage veut que les parties présentes avancent leurs exigences sous leur forme la plus extrême, accompagnées de termes percutants et qu'elles acceptent ensuite des compromis dans tous les domaines où il est possible de faire des concessions. Il est clair cependant que la Russie attend de recevoir une réponse écrite à son projet et que cette réponse pourrait tout à fait inclure des contre-propositions, compte tenu de la situation du moment. Elle pourrait également apporter des précisions et des ajustements.

La Russie escompte néanmoins une approche globale et n'admettra pas le «choose-and-pick», un genre de «buffet à la carte» dans lequel l'Occident accepterait les éléments qui lui conviennent et en ignorerait d'autres. Le paquet devrait être ficelé selon le principe «do-ut-des»* et contenir, le cas échéant, des propositions à travers lesquelles l'Occident pourrait faire un geste de réciprocité envers la Russie si, il désire contester ou assouplir certains points du projet de traité russe.

Le Kremlin est conscient que l'OTAN ne peut pas accorder à la Russie un droit de codécision sur l'adhésion à l'OTAN, ne serait-ce que pour des raisons officielles. Les parties devraient se mettre d'accord sur une solution qui tienne compte des



Ralph Bosshard a étudié l'histoire générale, l'histoire de l'Europe de l'Est et l'histoire militaire. Il est diplômé de l'Ecole de commandement militaire de l'Eidgenössische Technische Hochschule Zurich (ETH) et de la formation d'Etat-major général de l'armée suisse. Il a ensuite suivi une formation linguistique en russe à l'université d'Etat de Moscou et une formation ultérieure à l'Académie militaire de l'état-major général de l'armée russe. Ayant passé six ans au service de l'OSCE, où il a notamment travaillé en tant que conseiller spécial du Représentant permanent de la Suisse, il est particulièrement familier avec la situation de la région en crise du Caucase du Sud.

intérêts de la Russie en matière de sécurité tout en permettant à l'OTAN de sauver la face.⁸ La Russie a toutefois déjà atteint un premier objectif: les jeunes Etats «in between» ont entre-temps dû se rendre compte qu'une adhésion à l'OTAN ne leur apporterait pas davantage de sécurité, mais pourrait au contraire les placer sur la liste des cibles potentielles de la Russie. Ainsi, une éventuelle extension de l'OTAN à l'Est est de facto à l'ordre du jour. Et Kiev devrait également avoir progressivement réalisé qu'il ne faut pas attendre de l'Occident une aide militaire immédiate pour reconquérir les républiques rebelles du Donbass et de Crimée. Après avoir torpillé pendant des années les accords de Minsk négociés par la France et l'Allemagne, Kiev ne doit pas s'attendre à ce que ces pays acceptent d'adhérer à l'OTAN.

Les diverses options

Quelles sont les options restantes? Il est certain qu'il y aura une reprise des discussions entre experts. Les menaces permanentes de nouvelles sanctions politiques et économiques que font peser les Etats-Unis sur la Russie montrent tout simplement que les Américains n'envisagent

L'imminence d'une invasion russe de l'Ukraine est actuellement improbable

Quelques remarques et réflexions personnelles sur la situation actuelle

rb (21/01/2022). Le Président américain Joe Biden diffuse actuellement la thèse selon laquelle la Russie planifierait, avec la Biélorussie, des incursions locales sur le territoire ukrainien et préparerait des troupes à cette fin. Il y a ici un amalgame avec le déploiement de troupes pour l'exercice annoncé «Союзная решимость 2022».¹ Le nom même de «Soyuznaya Reshimost» (Détermination alliée) est tout un programme.

Actuellement, les sources ukrainiennes montrent ceci:

1° Des images du transfert de véhicules blindés à Kalodzishchy, près de Minsk.² Il s'agit d'artillerie, sans qu'il soit possible de savoir s'il s'agit de canons russes ou biélorusses.

2° Un reportage télévisé sur l'arrivée de troupes russes à Yelsk, près de Mazyr en Biélorussie, à 18 km de la frontière ukrainienne. Des tireurs motorisés et des véhicules de ravitaillement (citernes).³ La presse rapporte que ce transfert est lié à l'exercice prévu en février: sans doute de la logistique pour les troupes d'exercice qui arriveront bientôt. Pour l'instant, les éléments de ravitaillement fraîchement arrivés ne permettent pas encore de réaliser une incursion en Ukraine. En outre, le terrain le long du marais du Pripiat, zone donc très marécageuse, n'est pas propice à des attaques de grande envergure de troupes mécanisées. Actuellement, le Pripiat devrait être gelé et je veillerais à retirer les troupes avant le dégel, car il ne sera alors plus guère possible de se déplacer.

3° Une image du satellite commercial Maxar d'un camp de tentes à Yelnia près de Smolensk, à 250 km de la frontière ukrainienne et à 130 de la frontière biélorusse.⁴ Il pourrait s'agir d'un camp d'où les troupes se déplacent vers la Biélorussie pour l'exercice mentionné. Tant pour un transfert vers la Biélorussie que

pour un transfert vers l'Ukraine, des transports ferroviaires seraient encore nécessaires à partir d'ici, de sorte que je ne vois pas non plus ici de préparation immédiate à une attaque contre l'Ukraine.

4° Un clip vidéo montrant des chars russes (de la taille d'une compagnie) à Maslovka, près de Voronej, à environ 180 km de la frontière ukrainienne.⁵ Là aussi, c'est trop loin pour une attaque.

Sauf pour le cas de Yelsk (point 2), je ne parlerais pas d'un déploiement à proximité de la frontière. Et en ce qui concerne Yelsk, je note qu'on n'invite généralement pas des journalistes sur une base d'attaque.

Le 20 janvier, le secrétaire du Conseil national de sécurité de l'Ukraine, Oleksiy Danilov, a parlé de 127 000 «membres de service» russes à la frontière ukrainienne, dont 106 000 troupes de l'armée de terre. Ce n'est pas suffisant pour une invasion.⁶

Conclusion:

a. Même si je pense qu'un besoin d'un million d'hommes pour une invasion de l'Ukraine, évoqué par M. Danilov, est exagéré, je suis d'accord avec lui pour dire que les troupes actuellement rassemblées ne suffisent en aucun cas. Actuellement, je ne pense même pas que les incursions locales mentionnées par le Président américain Joe Biden soient réalistes.

b. Il est possible que la Russie tente de créer un terrain de négociations. Le stationnement permanent, en temps de paix, des trois divisions de fusiliers motorisés près de Smolensk, Voronej et Rostov-sur-le-Don n'est certainement pas à l'ordre du jour. Toutes les autres troupes, y compris celles de l'exercice «Soyuznaya Reshimost 2022», pourraient être retirées si un accord est signé.

c. Le vote sur la réforme constitutionnelle aura probablement lieu en février en Biélorussie. La coïn-

cidence avec l'exercice «Soyuznaya Reshimost» n'est certainement pas un hasard. La République de Biélorussie montre ainsi préventivement qu'elle s'opposera aux tentatives de pression militaire et qu'elle sait son allié russe derrière elle. Le nombre de troupes impliquées sera probablement choisi de manière à ce qu'il ne soit pas nécessaire d'inviter des observateurs conformément au *Document de Vienne*. Les protestations des pays baltes et de l'Ukraine sont compréhensibles.

d. Le calme règne toujours sur la ligne de front dans le Donbass. Le poker actuel ne concerne apparemment que les extrémités territoriales de l'Ukraine.

M. Biden s'est manifestement rendu compte qu'il avait trop parlé de l'invasion russe de l'Ukraine, car celle-ci n'aura probablement pas lieu en janvier. Il se tourne désormais vers une incursion locale, qui n'aura pas lieu non plus, à moins que quelqu'un n'en mette une en scène. Je ne veux pas exclure une telle éventualité: les collègues biélorusses ont en effet réclamé la présence de bataillons de volontaires ukrainiens à la frontière avec la Biélorussie.

¹<http://www.mil.by/ru/news/143258/>

²<https://twitter.com/MotolkoHelp/status/1484193896187969537>

³<https://twitter.com/TadeuszGiczana/status/1484150876390445059>

⁴https://twitter.com/konrad_muzyka/status/1484114916663508993

⁵<https://liveuamap.com/en/2022/20-january-military-equipment-at-maslovka-railway-station>

⁶<https://www.ukrinform.net/rubric-defense/3388287-danilov-127000-russian-troops-amassed-on-ukraines-border.html>

(Traduction *Horizons et débats*)

«L'extension de l'OTAN vers ...»

suite de la page 14

guère l'option militaire.⁹ Les livraisons d'armes à l'Ukraine ne sont pas non plus un choix pertinent, car il serait facile pour la Russie d'y réagir à l'identique.¹⁰ Ce genre de comportement ne rapporterait pas grand-chose, si ce n'est davantage de victimes. Washington et Bruxelles doivent également se rendre compte que la Russie n'est pas plus disposée à négocier avec un «pistolet sur la tempe» que les occidentaux eux-mêmes, s'ils devaient réagir à une menace militaire russe

directe contre l'Ukraine. Et les menaces de sanctions économiques contre la Russie sont d'autant plus faciles pour le gouvernement américain, qu'il sait bien que c'est l'Allemagne qui en serait la première victime.

Pour la Russie, accroître la pression militaire sur l'Ukraine relèverait de l'inconscience, car cela ne servirait qu'à fournir un prétexte tout trouvé pour une intervention occidentale. Et justement, le scénario que le Kremlin cherche à éviter à tout prix, ce sont les forces de l'OTAN en Ukraine. Autre scénario impossible, une invasion de l'Ukraine par les

troupes russes actuellement déployées entre Smolensk et Rostov-sur-le-Don, et ce, même si les think tanks occidentaux ne cessent de le répéter.¹¹ La Russie peut toutefois refuser de revenir sur les accords de Minsk, comme le souhaite ardemment le gouvernement ukrainien. Ce serait déjà un signal suffisant. Dans le domaine diplomatique, la Russie peut poursuivre l'escalade jusqu'à obtenir la reconnaissance diplomatique des républiques populaires de Louhansk et de Donetsk. Cela reviendrait pour Moscou

«L'extension de l'OTAN vers ...»

suite de la page 15

à fermer pour des décennies la porte aux discussions avec l'Ukraine et ce n'est là probablement qu'une option envisageable en tout dernier ressort.

Compte tenu de son état d'infériorité économique par rapport à l'Occident, il serait maladroite de la part de la Russie de se laisser entraîner dans une nouvelle course à l'armement. Il est peu probable de voir se répéter le schéma de la fin des années 1980.

Sur le plan militaire, Moscou peut intervenir précisément dans les domaines mentionnés dans les projets d'accord sur les garanties de sécurité, par exemple par le déploiement de missiles balistiques et de croisière de courte et moyenne portée. Les autres possibilités consisteraient à effectuer des patrouilles ou une surveillance aérienne de navires et de bombardiers à longue portée équipés d'armes stratégiques. Les essais d'armes stratégiques de toutes sortes relèvent également de ce domaine particulier. Une autre variante consisterait à effectuer des exercices militaires à proximité des frontières des alliés de l'OTAN, dont les effectifs se situeraient tout juste en dessous du seuil fixé par le Document de Vienne.¹²

En principe, la Russie jouit d'une plus grande liberté d'action à l'extérieur de l'Europe, comme par exemple en Syrie, en

Irak ou plus généralement en Afrique et en Amérique latine, qu'elle peut tout particulièrement exercer par rapport à tous les alliés non-étatiques de l'Occident.

Malgré les déclarations fracassantes des représentants officiels russes, Moscou étudiera soigneusement toutes ses options, ne se mettra pas inutilement sous pression et procédera avec circonspection. Si par le passé, les Russes ont parfois paru mal dégrossis, dès 2014, ils ont démontré qu'ils pouvaient aussi se montrer très subtils en cas de besoin. •

¹ L'ancien secrétaire général de l'OSCE et actuel directeur du Geneva Centre for Security-Policy, Thomas Greminger, a contredit le pessimisme dominant des diverses approches dans une interview accordée à la radio suisse SRF: <https://www.srf.ch/news/international/usa-ukraine-russland-mit-der-pistole-auf-der-brust-laest-sich-nicht-verhandeln>.

² Voir le Sommet de Budapest https://www.osce.org/event/summit_1994

³ Voir les projets d'accords sur le site en anglais du Ministère russe des Affaires étrangères sur: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en&clear_cache=Y et sur: https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en

⁴ Le Document de Vienne relatif aux mesures de sécurité et de confiance est disponible en ligne à l'adresse suivante: <https://www.osce.org/files/f/ documents/b/e/86599.pdf>.

⁵ Par exemple, le traité INF sur les missiles nucléaires à moyenne portée était un traité bilatéral entre les Etats-Unis et l'Union soviétique.

⁶ Pour l'incident survenu à Sochi, voir <https://twitter.com/atilaXT/status/1467150527368728580>

⁷ Voir l'entretien avec le représentant permanent de la Russie auprès de l'OSCE, l'ambassadeur Alexander K. Lukashevich, en ligne sur <https://ria.ru/20220113/obse-1767713301.html>

⁸ Voir l'article de Samuel Charap de la Rand Corporation, qui propose une solution de compromis concernant l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN: <https://on.ft.com/3apc5Cp>

⁹ Notamment en s'opposant à la mise en service du gazoduc Nord Stream 2, voir <https://sputniknews.com/20220117/berlin-warns-of-appropriate-measures-against-nord-stream-2-in-event-of-escalation-over-ukraine-1092318122.html>

¹⁰ Il est important de rappeler que dans l'est de l'Ukraine, de larges portions de la frontière entre la Russie et les zones rebelles de la LNR et de la DNR sont très mal délimitées et qu'elles échappent au contrôle de l'Ukraine. Une mission d'observation de l'OSCE est installée au niveau de deux postes-frontières: <https://www.osce.org/observer-mission-at-russian-checkpoints-gukovo-and-donetsk-discontinued>.

¹¹ Dernier en date de cette série, le travail de Seth G. Jones et Philip G. Wasielewski du Center for Strategic and International Studies (voir <https://www.csis.org/analysis/russias-possible-invasion-ukraine>) lequel centre serait notamment chargé de faire du lobbying pour l'industrie de l'armement américaine: <https://www.nytimes.com/2016/08/08/us/politics/think-tanks-research-and-corporate-lobbying.html>.

¹² Le Document de Vienne relatif aux mesures de confiance et de sécurité fixe des limites maximales pour les effectifs des forces armées et des systèmes d'armements au-delà desquelles les exercices militaires doivent être notifiés au préalable aux Etats participants de l'OSCE et peuvent être soumis à inspection.

* «Je donne pour que tu donnes», vieille formule du droit romain utilisée pour les contrats ou les échanges réciproques (NDLR).

Horizons et débats

Hebdomadaire favorisant la pensée indépendante, l'éthique et la responsabilité pour le respect et la promotion du droit international, du droit humanitaire et des droits humains

Abonnez-vous à *Horizons et débats* – journal publié par une coopérative indépendante

L'hebdomadaire *Horizons et débats* est édité par la coopérative Zeit-Fragen qui tient à son indépendance politique et financière. Tous les collaborateurs de la rédaction et de l'administration s'engagent bénévolement pendant leur temps libre. L'impression et la distribution sont financées uniquement par les abonnements et des dons. La coopérative publie aussi l'hebdomadaire *Zeit-Fragen* en allemand et l'hebdomadaire en ligne *Current Concerns* en anglais.

- Je commande un abonnement annuel au prix de 168.– frs / 108.– euros
- Je commande un abonnement annuel au prix d'étudiants de 84.– frs / 54.– euros
- Je commande un abonnement de 6 mois au prix de 89.– frs / 58.– euros
- Je commande à faire connaissance les six prochains numéros.

Nom / Prénom: _____

Rue / N°: _____

NPA / Localité: _____

Téléphone: _____

Date / Signature: _____

A retourner à: *Horizons et débats*, case postale 247, CH-9602 Bazenhaid, Fax +41-44-350 65 51
CCP 87-748485-6, IBAN: CH64 0900 0000 8774 8485 6, *Horizons et débats*, 9602 Bazenhaid

Avancer constructivement vers des solutions concrètes

Avec son plan d'action 2022–2025, la Suisse veut renforcer l'OSCE

par Eva-Maria Föllmer-Müller

Parallèlement à la semaine où se déroulèrent les entretiens entre la Russie et les États-Unis à Genève, le dialogue entre la Russie et l'OTAN à Bruxelles et les contacts avec la Russie dans le cadre de l'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) à Vienne, ainsi que d'autres contacts, la Suisse avance, elle aussi, à pas constructifs vers une solution et offre ses bons offices. La Suisse montre ainsi une fois de plus qu'il est possible de poursuivre sa voie de manière indépendante.

A l'encontre d'autres gouvernements occidentaux, le Conseil fédéral voulait participer aux jeux olympiques d'hiver en Chine. C'est à cause de la situation du Corona qu'il a dû annuler sa participation. Le 12 janvier 2022, le Conseil fédéral a annoncé que la Suisse et la Russie souhaitent développer leur coopération dans le domaine agricole. Et cela dans trois domaines: ceux du commerce bilatéral, du phytosanitaire et du vétérinaire. Une déclaration d'intention doit être signée par les deux pays d'ici le printemps. La Russie est le sixième plus grand marché d'exportation pour les produits agricoles de provenance suisse. Les exportations de produits agricoles vers la Russie représentent environ 250 millions de francs par an. Pour mémoire: la Suisse ne s'est pas associée aux sanctions contre la Russie, mais a affirmé sa volonté de veiller à ce qu'elle ne soit pas abusée par ceux dont leur intention est de contourner les sanctions.

Plan d'action 2022–2025

Le 13 janvier 2022, le Département fédéral des affaires étrangères, DFAE, a présenté son «Plan d'action 2022-2025» visant à renforcer l'efficacité de l'OSCE. Cette avance coïncide avec la première visite du Président de la Confédération, Ignazio Cassis, à rendre à son homologue Alexander van der Bellen à Vienne, siège de l'OSCE. M. Cassis y a également rencontré l'actuel président de l'OSCE, M. Zbigniew Rau, ministre polonais des Affaires étrangères, et M^{me} Helga Schmid, secrétaire générale de l'OSCE, à qui il présentait le plan d'action dans le cadre de la stratégie de politique étrangère suisse 2020-2023. L'initiative intervient à un moment où la situation sécuritaire en Europe ne cesse de se dégrader. Depuis 2014, ce climat de dégradation s'est également répercuté sur l'OSCE. Le plan d'action suisse retient donc à ce sujet: «Actuellement, les forums de discussion et de négociation comme le Conseil permanent ou le Forum pour la coopération en matière de

sécurité sont davantage utilisés pour la diplomatie du mégaphone et de futiles joutes verbales plutôt que pour mener des débats substantiels et rechercher des solutions adéquates. Cette situation est en contradiction avec l'esprit de dialogue caractérisant en réalité l'OSCE. Se fondant sur sa politique extérieure indépendante et fédératrice, la Suisse entend apporter sa contribution afin de contrer ces évolutions négatives.» (p. 19) La Suisse s'engage à œuvrer en direction de rendements plus concrets. Car, comme l'écrit très justement M. Cassis, le président de la Confédération suisse, dans sa préface: «La paix et la sécurité en Suisse ne sont garanties que si la paix règne également sur le continent et au-delà.»

Le manque de confiance empêche de trouver des solutions

Avec son plan d'action, la Suisse veut contribuer à «œuvrer au maintien et à la revitalisation des acquis de l'OSCE». Il s'agit ainsi de restaurer et de renforcer la marge de manœuvre de l'OSCE, qui s'est progressivement réduite ces dernières années, notamment en raison de la crise de confiance entre les États.

Concrètement, la Suisse prévoit de «participer au développement d'un processus de dialogue dans la perspective d'Helsinki 2025; le contrôle des armements et donc la confiance entre les États participants devraient s'en trouver renforcés. Enfin, les capacités de résolution des conflits doivent être renforcées».

Une grande crédibilité

Le fait que cela doive se faire au niveau d'un renforcement concret de l'OSCE n'est pas fortuit. Aussi le plan d'action dit-il, dans le chapitre «Sécurité et confiance en Europe»: «L'OSCE est la seule organisation régionale de sécurité qui réunit l'Est et l'Ouest. Elle inclut la Russie et les États-Unis sur un pied d'égalité [souligné par l'auteure] et demeure donc prédestinée à servir de forum pour le dialogue et l'instauration de la confiance.» (p. 12)



Le Président fédéral suisse Ignazio Cassis lors des pourparlers au siège de l'OSCE à Vienne. (photo OSCE/Micky Kroell)

Pour la Suisse, l'OSCE a toujours été un pilier de l'architecture de sécurité européenne; elle est le seul pays à avoir pu y assumer la présidence de l'OSCE à deux reprises, en 1996 et en 2014. Au sein de l'OSCE, la Suisse jouit d'une grande crédibilité en tant que bâtisseur de ponts. Dans la tradition de ses bons offices, elle a déjà pu contribuer à des solutions entre les blocs en tant qu'État neutre pendant la guerre froide ou, comme depuis le conflit dans l'est de l'Ukraine, initier d'importants processus de dialogue et de négociation. Dans les années 1970 et 1980, la Suisse a souvent collaboré avec d'autres pays «neutres et non liés par un pacte» (c'est-à-dire les pays non-alignés). •

Sources:

Plan d'action de l'OSCE 2022-2025 du 13 janvier 2022, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, www.eda.admin.ch

Communiqué de presse du DFAE du 13/01/2022
Communiqué de presse du Conseil fédéral du 12/01/2022

hd. Zeit-Fragen existe depuis 1993. C'est un journal bimensuel qui couvre l'ensemble de l'espace germanophone. Il est édité par la coopérative suisse *Zeit-Fragen*. Les collaboratrices et collaborateurs de la coopérative et du journal travaillent bénévolement. Tous les articles de l'édition germanophone sont également publiés dans l'édition anglophone (*Current Concerns*, en pdf) et dans l'édition francophone (*Horizons et débats*).