

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/85900>

Please be advised that this information was generated on 2017-10-20 and may be subject to change.



# Pays-Bas

## Le réflexe atlantiste dans les débats de politique étrangère

**HARM KAAL**

Université Radboud, Nimègue (Pays-Bas)

Le 9 juin 2010, les Néerlandais ont été appelés à élire leurs députés, à l'issue d'une campagne électorale dominée par le thème de l'inévitable réduction draconienne des dépenses publiques. Fait étonnant, la question de la présence militaire des Pays-Bas en Afghanistan, qui avait polarisé le débat politique au cours de l'hiver 2009-2010, n'a pratiquement pas été abordée. Elle était pourtant à l'origine de la convocation de ces élections anticipées, en ayant provoqué la chute du gouvernement de coalition en février 2010. En effet, le Parti du travail (*Partij van de Arbeid*, PvdA) du vice-Premier ministre d'alors, Wouter Bos, s'opposait à ce que soit prolongée la mission militaire en Afghanistan alors que l'Appel chrétien-démocrate (*Christen-Democratisch Appel*, CDA) du Premier ministre Jan Peter Balkenende y était favorable.

Pour comprendre les réactions suscitées par les interventions militaires, qu'elles aient été menées à l'initiative de l'OTAN, des Nations unies ou des Etats-Unis, il faut les replacer dans le contexte de l'épineuse question de la récente contribution des Pays-Bas à des opérations internationales de maintien de la paix qui renvoie, en particulier, à l'implication du pays dans le massacre de Srebrenica (Bosnie-Herzégovine), perpétré en juillet 1995. Alors en effet, les troupes serbes sous le commandement du général Mladić avaient déporté et tué 8 000 Musulmans (dits également Bosniaques) sans que les Casques bleus néerlandais, censés protéger la ville, ne leur opposent de résistance. Dépourvu de moyens militaires adéquats,

le contingent néerlandais est apparu faible et impuissant. Après cette tragédie, l'armée et le ministre de la Défense ont tout mis en œuvre pour prouver qu'ils étaient en mesure d'assurer une présence suffisamment forte et durable dans les opérations militaires internationales.

## De la neutralité à l'atlantisme

En préambule, il convient de rappeler le contexte historique qui a présidé à la définition de la politique étrangère néerlandaise. Les Pays-Bas se sont longtemps considérés comme une nation pacifique. Quand ils furent envahis par les troupes d'Hitler en mai 1940, cela faisait plus d'un siècle qu'ils n'avaient livré bataille sur leur territoire. Ils ne s'étaient engagés dans aucune des nombreuses guerres qui avaient jalonné le XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle en Europe. Entourés par trois des grandes puissances européennes – l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni –, les Pays-Bas avaient opté pour la neutralité dans les relations internationales. Ce choix servait d'ailleurs leurs intérêts économiques en leur permettant de commercer librement avec toutes les nations sans avoir à pâtir des conflits internationaux. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la neutralité a été tenue pour une valeur dont les Néerlandais étaient fiers. C'est d'ailleurs à ce titre que la ville de La Haye, siège du gouvernement national néerlandais et lieu de résidence de la monarchie, est parvenue au cours de la première décennie du XX<sup>e</sup> siècle à s'imposer comme le centre du droit et de la justice internationaux. En 1899, La Haye avait en effet accueilli la première Conférence internationale de la paix et la Cour permanente d'arbitrage y fut instituée. En 1913, cette dernière emménagea dans le Palais de la Paix de la Haye, construit à cet effet et qu'elle devait partager, à partir de 1922, avec la Cour permanente de justice internationale.

Fait souvent méconnu, alors que les Pays-Bas se targuaient de conduire leurs relations internationales sur la base de principes moraux, ils maintenaient d'une main de fer sous leur emprise leurs possessions aux Indes orientales. La politique coloniale néerlandaise n'en était pas moins présentée comme « éthique », et en ce sens supérieure à d'autres, notamment à celle du Royaume-Uni, réputée être exclusivement motivée par des considérations économiques. C'est ainsi que la politique coloniale, conjuguée au statut de capitale de la justice internationale de la Haye et à l'option pour la neutralité sur la scène internationale, ont laissé à penser que les Pays-Bas avaient vocation à être, en quelque sorte, le « gardien moral » de l'Europe.

Après la Seconde Guerre mondiale, les Pays-Bas ont dû adapter leur politique étrangère. Au principe de la neutralité ont succédé un soutien presque inconditionnel à l'Alliance transatlantique avec les États-Unis et un rôle actif dans la coopération et l'intégration économiques européennes. Les Pays-Bas ont été un des membres fondateurs de l'OTAN en 1949 ainsi que de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951. Néanmoins, dans les années 1960 et 1970, tout en demeurant fidèle à l'OTAN, il s'est ouvertement interrogé sur certains aspects de la politique de cette dernière, notamment sur le fait que le Portugal et la Grèce, dirigés par des juntes militaires, étaient autorisés à rester au sein de l'Alliance. Les Pays-Bas ont également contesté les projets de l'OTAN relatifs à l'armement nucléaire en Europe et condamné le régime de l'apartheid en Afrique du Sud. Dans les années 1970, un socialiste membre du gouvernement affirmait que les Pays-Bas se devaient d'agir comme « un catalyseur du processus du changement... Nous devons montrer par nos propositions et la tonalité de notre discours que les choses peuvent être différentes. Ce n'est pas si grave si ces propositions n'aboutissent pas. L'essentiel est que les gens prennent conscience que d'autres options sont possibles ». Cette vision des choses a conduit les Pays-Bas à mettre l'accent sur l'aide humanitaire et au développement et non sur les opérations militaires.

L'Alliance atlantique est néanmoins demeurée une pierre angulaire de la politique étrangère néerlandaise dans les années 1990. Le ministre en charge de ce portefeuille déclarait en 2000 que les États-Unis étaient un « partenaire crucial » sur les plans culturel et géopolitique. Après l'effondrement du communisme, les Pays-Bas ont fait le choix de participer à des programmes humanitaires et de maintien de la paix, lesquels se sont révélés particulièrement difficiles à mettre sur pied dans des États démantelés ou en déliquescence comme l'ancienne Yougoslavie, l'Irak et l'Afghanistan. Mais sous l'impulsion des États-Unis, les opérations de maintien de la paix se sont transformées en de vastes interventions militaires. La politique américaine envers l'Irak a donné le ton à la fin des années 1990.

## Guerre d'Irak et premières frictions politiques

L'engagement militaire des Pays-Bas en Irak remonte à la guerre du Golfe de 1990-1991, quand ils ont apporté leur appui à Israël et à la Turquie en leur livrant des missiles anti-aériens. Le Parlement était alors favorable dans sa grande majorité à ce soutien. Après la

guerre, les forces armées néerlandaises ont participé à l'opération *Provide Comfort* consistant en une aide humanitaire à la minorité kurde qui vivait près de la frontière irako-turque. Fruit d'un effort concerté des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France, cette action était soutenue par le gouvernement néerlandais, même si certains de ses membres regrettaient qu'elle ne soit guère « orthodoxe » car non fondée sur une résolution officielle des Nations unies. Tel était également l'argument avancé par les parlementaires opposés au soutien par leur pays des interventions militaires américaines unilatérales. Cette critique, toutefois, est restée marginale jusqu'à ce que Bagdad décide, en octobre 1998, de cesser toute coopération avec l'UNSCOM (Commission spéciale des Nations unies) chargée de contrôler le démantèlement des armes de destruction massive irakiennes, ce qui a aggravé les tensions entre l'Irak et la communauté internationale. La Haye aurait préféré, sans néanmoins en faire une condition préalable, que les Nations unies adoptent une nouvelle résolution préconisant une action militaire contre l'Irak. De plus, le gouvernement tenait l'intervention militaire pour une ultime solution en cas d'échec de tous les efforts diplomatiques. Ce fut apparemment ainsi qu'il analysa la situation en décembre 1998, date à laquelle il choisit de se rallier à l'opération Renard du désert – le pilonnage pendant quatre jours du territoire irakien –, l'Irak ayant refusé à de nombreuses reprises de se soumettre aux résolutions de l'ONU. Des membres du Parlement protestèrent, mais ils étaient l'exception face à une large majorité soutenant le gouvernement.

Le débat aux Pays-Bas reprit de la vigueur en 2002, avec le refus réitéré de Saddam Hussein d'obéir aux mises en demeure de l'ONU concernant les armes de destruction massive et il est venu ajouter aux turbulences que connaissait déjà la situation intérieure. Quelques jours avant les élections législatives du 15 mai 2002, en effet, alors que les sondages prévoyaient une percée de son parti, le chef de la droite populiste, Pim Fortuyn, dont l'ascension politique avait été fulgurante, fut assassiné. Après les élections, un gouvernement de coalition rassemblant l'Appel chrétien-démocrate chrétien (CDA), la liste Pim Fortuyn (LPF) et le Parti populaire pour la liberté et la démocratie libérale (VVD) fut constitué, avec à sa tête, Jan Peter Balkenende, *leader* du CDA, mais encore relativement inexpérimenté. Très vite, lui et son équipe se trouvèrent confrontés à la montée des tensions entre les États-Unis et l'Irak. Ils étaient convaincus que l'Irak possédait des armes de destruction massive et considéraient donc légitime une intervention pour repérer les lieux où étaient entreposées ces armes, mais non pour provoquer un renversement

du régime puisqu'à l'époque les résolutions de l'ONU n'allaient pas dans ce sens. Le débat politique qui s'ensuivit porta essentiellement sur l'éventualité d'une action militaire unilatérale américaine – une frappe préventive –, ce que condamnaient, avec plus ou moins de vigueur, les membres des partis progressistes au Parlement (Parti socialiste, Verts-Gauche, Démocrates 66, Parti du travail). Pour le ministre des Affaires étrangères, Jaap de Hoop Scheffer, une nouvelle résolution du Conseil de sécurité était « souhaitable », sans pour autant être un préalable. Peu de temps après, Washington demandait à La Haye d'apporter son appui à la planification d'une intervention militaire en Irak. Tandis qu'au Parlement les partis d'opposition estimaient cette requête pour le moins prématurée, la coalition au pouvoir décida d'y répondre favorablement. Et de fait, à partir de février 2003, les Pays-Bas ont prêté leur concours, au titre du « *Host Nation Support* » (soutien fourni par le pays hôte), selon la terminologie de l'OTAN, aux préparatifs militaires des États-Unis en vue d'une éventuelle guerre contre l'Irak. Seuls les partis de gauche, relativement minoritaires, protestèrent alors contre cette décision.

Le Conseil de sécurité de l'ONU ayant échoué dans sa tentative de faire adopter par ses membres une résolution donnant le feu vert à une intervention américano-britannique, les Pays-Bas optèrent pour un soutien à la guerre politique, mais non militaire : ils ne participeraient pas à l'offensive. C'était là un compromis : le gouvernement savait qu'en l'absence d'une résolution explicite de l'ONU, ni le Parlement ni la population ne seraient majoritairement favorables à une participation active à la guerre contre l'Irak. Le débat parlementaire sur le soutien politique de la guerre d'Irak fut des plus vifs mais n'eut guère d'influence sur la politique du gouvernement, au sein duquel étaient majoritaires les chrétiens-démocrates et les libéraux partisans d'une position « dure » face au régime dictatorial de Saddam Hussein.

Après la guerre, le fait qu'aucune arme de destruction massive n'ait été trouvée sur le territoire irakien relança la controverse. Les partis progressistes demandèrent alors à Jaap de Hoop Scheffer de révéler au Parlement les sources attestant que l'Irak était réellement en possession de ces armes. Le ministre refusa, déclarant que le gouvernement avait régulièrement informé le Parlement de sa ligne de conduite. Le gouvernement fut également tenu de s'expliquer sur la légitimité de son soutien politique à la coalition américano-britannique, le *leader* du Parti du travail, Wouter Bos, faisant valoir que celui-ci ne se conformait pas au droit international dans la mesure où l'ONU n'avait pas donné mandat à une intervention contre l'Irak.

La question irakienne domina longtemps le débat politique aux Pays-Bas. En février 2009, la nouvelle coalition rassemblant le CDA, dirigé par Jan Peter Balkenende, le PvdA, avec à sa tête Wouter Bos, et l'Union chrétienne a institué une commission indépendante chargée d'enquêter sur la politique qui fut menée par le gouvernement néerlandais à l'égard de l'Irak. Dans son rapport publié début janvier 2010, la commission relève nombre d'imprécisions et d'incohérences dans le discours : apporter leur soutien politique impliquait-il que les Pays-Bas rejoignent pour autant la *Coalition of the Willing* ? Cet appui justifiait-il en outre un engagement militaire passif – sous forme de « Soutien de la nation hôte » et d'aide aux forces américaines participant à d'autres missions de maintien de la paix sur la planète ? D'après la commission, la solidarité atlantiste (le « réflexe atlantiste ») explique manifestement la position adoptée par le gouvernement : au sein de l'Union européenne, les autorités néerlandaises se sont efforcées de convaincre la France et l'Allemagne de la nécessité de soutenir l'alliance américano-britannique.

## La mission en Afghanistan, cause de divorce

La participation des Pays-Bas à l'opération Liberté immuable – offensive armée américano-britannique contre l'Afghanistan en octobre-décembre 2001 dans le but de renverser le régime des talibans – remonte à novembre, date à laquelle le gouvernement décide de soutenir militairement l'opération à condition que les forces néerlandaises ne soient pas engagées dans les combats. En septembre 2002, les Pays-Bas renoncent cependant à cette condition en utilisant leurs F16 pour assurer la protection de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité). En 2005, ils déploient leurs forces spéciales qui participent à des opérations militaires dans le sud-est de l'Afghanistan.

Depuis 2006 ils assument un rôle majeur au sein de la FIAS. Ils s'étaient engagés pour une mission de deux ans, que le Parlement néerlandais avait approuvée dans sa grande majorité, celle-ci devant être prolongée d'autant en 2008. Cependant, le débat politique s'est envenimé en 2009 lorsque le Premier ministre, J.P. Balkenende, *leader* de l'Appel chrétien-démocrate, parti majoritaire dans la coalition gouvernementale formée avec les sociaux-démocrates et une petite formation protestante de centre gauche, appela instamment au maintien de la présence militaire de son pays en Afghanistan après 2010, date à laquelle il avait été décidé en 2007 de commencer le

retrait du contingent. Tout d'abord, craignant une réduction du budget militaire, le ministre de la Défense, Eimert Van Middelkoop, proposa une nouvelle mission aux effectifs plus réduits dans la province afghane d'Uruzgan. Pour convaincre ses collègues sociaux-démocrates, il suggéra de l'axer sur l'aide au maintien de l'ordre et au développement. Ensuite, en faisant valoir la constance de l'engagement néerlandais dans le dossier afghan, le Premier ministre, J.P. Balkenende, pria instamment le président Obama d'inviter les Pays-Bas aux sommets du G20, dont ils ne sont pas membre à l'instar de trois autres pays européens.

Les sociaux-démocrates du Parti du travail (PvdA) n'étaient cependant pas convaincus par ce choix et les efforts conjoints de J.P. Balkenende, d'E. Van Middelkoop et même du gouvernement américain ne parvinrent pas à faire changer d'avis le vice-Premier ministre, Wouter Bos (PvdA). Ce dernier restait attaché au calendrier initial selon lequel les Pays-Bas devraient se retirer d'Afghanistan en décembre 2010. Pour lui, le moment était venu que d'autres pays reprennent le flambeau et assument la responsabilité des opérations en Afghanistan. Une motion présentée au Parlement par les deux partis de gauche de la coalition, demandant le retrait en 2010 des troupes néerlandaises d'Afghanistan, fut adoptée à la majorité. Parallèlement, la pression internationale exercée sur les Pays-Bas pour qu'ils prolongent leur mission s'accroissait. Les chrétiens-démocrates préconisèrent alors de renforcer les objectifs civils du contingent néerlandais en Afghanistan. W. Bos ne rejeta pas cette proposition d'emblée, sous réserve cependant qu'elle soit précisée. Il posa, en outre, deux conditions : pas de participation aux opérations militaires après août 2011, et une mission civile n'impliquant qu'un faible recours aux forces armées. Toutefois, quand l'OTAN demanda aux Pays-Bas de maintenir leur présence en Afghanistan sous la forme d'une mission civile, les sociaux-démocrates s'y opposèrent : pour eux, en effet, si 400 soldats (sur les 1 200 hommes que compte le contingent) restaient en opération en Afghanistan, cet engagement serait une mission militaire et non civile. Malgré de longues et rudes négociations au sein du gouvernement entre sociaux-démocrates et chrétiens-démocrates, il fut impossible de trouver un compromis. Le 20 février 2010, le Premier ministre présentait à la reine Béatrix la démission de son gouvernement, issu du scrutin de novembre 2006.

Les élections législatives qui se sont tenues le 9 juin 2010 ont vu la victoire du parti libéral de droite, le VVD, et du Parti de la liberté (PVV), formation d'extrême droite dirigée par Geert Wilders, activiste anti-islamique. Bien que les questions de politique étrangère



aient été on ne peut plus absentes de la campagne électorale, le résultat des élections conforte l'option en faveur de l'Alliance atlantique : le VVD et PVV ont ouvertement déclaré leurs doutes quant au poids de l'Europe sur la scène internationale. De fait, la controverse sur l'Irak et l'Afghanistan montre clairement que les Néerlandais sont divisés en ce qui concerne leurs obligations envers la communauté internationale. Quant au parti social-démocrate qui avait fait vœu de fidélité à l'Alliance atlantique dans les années 1990, il a ensuite révisé sa position pour deux raisons : le mobile discutable ayant servi à justifier l'offensive contre l'Irak (après tout, aucune arme de destruction massive n'avait été découverte) et la propension de Washington à agir sans le consentement de la communauté internationale. Avec l'arrivée au pouvoir de Barack Obama, dont la candidature a été soutenue avec ardeur au Pays-Bas par d'influents sociaux-démocrates, un fort atlantisme est redevenu la ligne de conduite dominante en matière de politique étrangère de tous les grands partis politiques du pays. ■



# Direction de l'information légale et administrative

Accueil commercial : 01 40 15 70 10

## Grande Europe n° 23 - août 2010

N° DF : 2GE23  
ISSN : 1760-5849  
0900001023

**Directeur de la publication** : Xavier Patier  
**Rédactrice en chef** : Marie-Agnès Crosnier

### Pour citer cet article :

**Pays-Bas. Le réflexe atlantiste dans les débats de politique étrangère**, Harm Kaal, *Grande Europe* n° 23 - août 2010 -  
La Documentation française © DILA.



## Abonnez-vous en ligne à notre revue sur :

[www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/grande-europe/](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/revues/grande-europe/)

Et retrouvez sur les pages Grande Europe, en accès libre, des brèves sur un sujet d'actualité dans l'un des 49 pays du continent européen, un agenda signalant colloques, conférences, séminaires... sur l'un ou plusieurs de ces pays, mais aussi les sommaires et avant-propos des numéros en ligne, les résumés en français et en anglais de tous les articles publiés, la liste des auteurs et leurs fonctions.

### © Direction de l'information légale et administrative (DILA) Tous droits réservés pour tous pays

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

### Avertissement au lecteur

La Direction de l'information légale et administrative n'est aucunement responsable du contenu des sites externes cités et les opinions exprimées dans les articles n'engagent que les auteurs.