

097/c 12/c 12

Intérêts américains et hégémonie de fait

UNE NOUVELLE DOCTRINE DE L'OTAN

A partir de 1971, les Etats-Unis ont commencé à poser de nouvelles bases pour l'alliance atlantique. Leur échec en Indochine, la parité nucléaire avec l'U.R.S.S., l'affirmation des pays européens et du Japon comme puissances économiques, puis la « détente » et la crise économique sont autant d'éléments qui créent une situation internationale différente : une nouvelle manière de penser les alliances s'impose donc en Amérique. Quelle place les Etats-Unis entendent-ils assigner à l'Europe dans leur stratégie globale ? Quelle est la portée de leur offensive sur l'Europe de la C.E.E., sur l'Europe de l'OTAN ? Cet article, première réponse à ces questions, s'inspire d'une étude publiée dans les Cahiers de la Fondation pour les études de défense nationale.

EN 1961, le président Kennedy déclarait : « Que toute nation sache (...) que nous paierons n'importe quel prix, que nous supporterons n'importe quelle charge, que nous affronterons n'importe quelle épreuve, que nous soutiendrons n'importe quel ami, que nous nous opposerons à n'importe quel ennemi, pour assurer la survie et la liberté de nos peuples » (1). Dix ans plus tard, le président Nixon reconnaissait implicitement qu'une étape de la « pax americana » était définitivement franchie et proposait « une formule nouvelle et plus subtile de leadership (...) ». Nous n'excluons pas de nouveaux engagements, mais nous ne ferons pas rapport à nos intérêts (...). Avant tout, notre objectif est de soutenir nos intérêts... » (2). La doctrine qui porte son nom est en fait destinée à faire la part du feu et à sortir les Etats-Unis de la crise.

En 1973, M. Kissinger lançait la formule : l'« année de l'Europe ». Rien qu'elle apparaisse aujourd'hui comme un échec, elle fut cependant l'aboutissement d'un processus qui n'est nullement abandonné ou terminé. Il est désormais acquis que les Etats-Unis hient les considérations de sécurité et d'économie, qu'ils les estiment « étroitement imbriquées » et ne pouvant être traitées séparément (3). M. Kissinger est chargé de cette « stratégie liée ». Selon l'adjoint de Peter Peterson, ancien secrétaire au commerce, « la stratégie liée reconnaît que le négociateur américain est en position de faiblesse pour ce qui concerne le commerce (...). Si la stratégie liée est appliquée, la négociation commerciale sera un élément dans un ensemble de négociations. (...) Le travail de M. Kissinger serait de coordonner le jeu de toutes

ces parties, notamment celles de la sécurité, de la réforme monétaire et de l'énergie afin qu'elles se complètent l'une l'autre, et que les succès dans un domaine ne soient pas obtenus au dépend d'un autre » (4).

En l'occurrence, l'OTAN est en train de s'affirmer comme quelque chose de plus qu'une simple alliance militaire. A l'origine, cette alliance était conçue pour faire face à une menace précise, à un adversaire déterminé. Dans la situation actuelle, la préoccupation des Etats-Unis est la gestion de la crise économique-sociale sous ses différents aspects. Définissant les objectifs de l'OTAN, M. Schlesinger a placé au premier plan la volonté politique des membres de l'alliance de « combattre avec tous les moyens nécessaires pour maintenir l'intégrité politique et territoriale de ses Etats membres » (5). C'est là une définition plus large de l'alliance, et cette extension peut être mise en cause selon les normes du droit international. Le traité de l'OTAN se réfère en effet à « l'intégrité territoriale » et à « l'indépendance politique » de ses Etats membres (6), non à leur « intégrité politique ».

Il s'agit donc d'une mutation plus profonde que les précédentes. Les récentes déclarations du général Haig et de MM. Ford et Kissinger sur une éventuelle participation communiste dans certains gouvernements européens paraissent s'inscrire dans ce cadre. La nouvelle stratégie américaine semble donc viser à réaliser plus qu'une intégration militaire : l'OTAN servirait d'appareil, déjà en place, pour favoriser une intégration politico-économique. Ainsi serait accompli le passage « des alliances à une communauté » préconisée en 1965 par M. Kissinger (7).

Au cours de l'« année de l'Europe », l'OTAN s'est vu accorder un traitement privilégié. Juste avant la réunion des ministres de la défense de l'OTAN à Bruxelles, en juin 1973, le commandement militaire de l'OTAN était sur le point de distribuer son dernier rapport secret sur l'équilibre du pouvoir entre l'Est et l'Ouest qui, sans étonner personne, décrivait une position d'« infériorité frappante » pour l'OTAN (8). En même temps, le Pentagone a diffusé une étude qui a mis en question non seulement les estimations militaires américaines précédentes, mais aussi a récusé la direction officielle de l'OTAN. Pour la première fois, le Pentagone a reconnu que pour faire face à la menace la plus probable venant des forces terrestres de l'Est, « nous possédons des moyens de défense nettement suffisants » (9). Cette étude a signalé explicitement qu'une nouvelle élaboration de la doctrine de l'OTAN était en cours.

Par JANET FINKELSTEIN *

par le passé, nous aurons au sein d'un système économique considérant l'Europe comme un tout » (10).

De surcroît, les Etats-Unis prennent peu position sur les problèmes particuliers aux pays membres de l'OTAN, car ils souhaitent qu'ils soient traités dans le cadre de l'OTAN, et dans les discussions des accords bilatéraux. L'objectif immédiat est de conserver le plus grand nombre possible de pays en son sein, quelles que soient les contradictions qui en résultent. Le Portugal et l'Italie, où s'est accrue l'influence communiste, ont soigneusement affirmé leur adhésion à l'OTAN, tandis que la Grèce et la Turquie, maintenant leur orientation anticomuniste, ont pris leurs distances.

Les Etats-Unis ont donc conclu des accords particuliers avec la Turquie et manifestent une certaine souplesse à l'égard de la Grèce. On note également le statut particulier de la France dans l'alliance : elle a renforcé sa flotte en Méditerranée pour montrer que, tout en maintenant ainsi le grand intérêt qu'elle attachait à cette région, elle pouvait aussi contribuer à compenser des réductions de forces décidées par

des pays membres de l'OTAN, et elle passe des accords économiques et de coopération militaire avec la Grèce. En accord avec les Etats-Unis, l'Allemagne fédérale a appuyé moralement et financièrement certaines formations politiques au Portugal. Pour leur part, les Etats-Unis se chargent de défendre et de contrôler le transit du pétrole en Méditerranée. L'accord d'amitié américano-espagnol, signé en 1970, a fait de l'Espagne un membre de facto de l'OTAN, et cet accord a été élevé au statut d'un traité en 1976.

Pour consolider l'alliance, les Américains ont envisagé ouvertement la possibilité de son extension. Sur le plan économique, on parle d'accords avec le Japon et, sur le plan stratégique, avec Israël. Cela pourrait aboutir à l'élargissement de facto de la zone OTAN, Haïfa devenant un relais de la VI^e flotte. Il est également question d'un accord avec l'Afrique du Sud portant sur des installations de radar, comme en témoigne la mission effectuée l'an dernier par un officier allemand attaché à l'OTAN.

L'affirmation du président Ford selon laquelle il n'est pas possible de concevoir, dans l'OTAN, « une participation avec dispositions particulières », des « relations particulières », ou des « accords spéciaux » (11), est donc tout simplement démentie par les faits.

qui peuvent être dissuadés par les forces nucléaires stratégiques et met l'accent sur les rôles de dissuasion des armes nucléaires de théâtre et des forces classiques » (14).

S'agit-il d'annoncer implicitement une désassociation, un « découplage », entre les forces stratégiques américaines et les forces nucléaires de théâtre d'opérations de l'OTAN ? On pourrait voir là l'amorce d'une doctrine qui favoriserait la défense sur le terrain au détriment de la dissuasion. M. Schlesinger a déclaré également qu'« une défense non nucléaire de l'Europe occidentale est possible. Qu'il est également souhaitable, du point de vue de la dissuasion, qu'une telle défense soit secondée et renforcée à tout moment par les forces nucléaires de théâtre. Notre objectif reste la dissuasion, mais une dissuasion moderne... » (15).

Cette « dissuasion moderne » ne signifie-t-elle pas un glissement vers la défense dans un « espace » de conflit armé où se trouvent les forces classiques et nucléaires tactiques ? L'existence d'une « doctrine Schlesinger » semble indiquer une « flexibilisation » de la doctrine de « riposte flexible ».

Il faudrait examiner le rapport entre l'avènement des nouvelles armes classiques et nucléaires tactiques et le changement dans la nature de la guerre qui en résulte, changement accueilli aux Etats-Unis comme une « révolution » dans la guerre classique. Mais ces armes entraînent aussi un changement dans la nature et les types d'unités stationnées en Europe, plus petites, plus autonomes ; elles remettent aussi en cause les formes de discipline. Cela bouleverse la relation générale des forces armées et de la société tout entière : service militaire et armée de métier, possibilités désormais ouvertes aux milices territoriales, aux forces de réserve, etc. La prédominance de systèmes d'armes modernisés est à la fois la cause et la solution quant à la restructuration des effectifs, qui doit être vue en fonction des pressions sociales, politiques et économiques d'aujourd'hui.

Dominer la stratégie et le marché militaires

AYANT ainsi consolidé leur position parmi les membres de l'OTAN sur le plan politique, les Etats-Unis manifestent tout aussi clairement leur volonté de dominer la stratégie et le marché militaires. A partir de 1971, la notion de « supériorité » a fait place à celle de « efficacité » pour définir la nature du rapport de force militaire américano-soviétique. Les « options souples » appliquées dans un premier temps dans le domaine des forces stratégiques ont été par la suite étendues à tout l'éventail d'armements, nucléaires tactiques et classiques. Ces mesures ont peut-être l'indice d'une démarche visant à modifier la doctrine atlantique de riposte flexible. Une place particulière est attribuée aux armes nucléaires tactiques que M. Schlesinger appelle désormais « force nucléaire de théâtre d'opérations » (Theater Nuclear Force).

La « doctrine Schlesinger » propose essentiellement une nouvelle définition de trois « espaces » de guerre à l'intérieur desquels on trouve, à tout niveau, toute une gamme d'options pour la stratégie américaine. Dans l'hypothèse d'un conflit armé, le théâtre d'opérations concerné se situe soit dans un « espace » classique, soit dans un « espace » nucléaire tactique, soit dans l'« espace » nucléaire stratégique. D'après M. Schlesinger, cette « triade » de l'OTAN est composée d'éléments d'importance égale. Cependant, à l'intérieur de chaque « espace », on peut envisager la combinaison de plusieurs modes d'action ; ainsi, les forces classiques doivent pouvoir, « à tout moment, être renforcées par les forces nucléaires de théâtre » (12), c'est-à-dire par les armements nucléaires tactiques.

C'est la première fois qu'apparaît la notion claire de théâtre d'opérations classiques utilisant des armes sophistiquées. Mais c'est là aussi plus qu'une option parmi d'autres ; cela marque en effet une préférence pour un « niveau » d'opérations. Cette définition du théâtre d'opérations classique permet, d'une façon originale, d'assurer opérationnellement le passage à l'option nucléaire, grâce au flou qui subsiste sur l'usage éventuel des armes nucléaires dites de théâtre sur le champ de bataille classique. En outre, elle permet de signifier aux Soviétiques que le premier « espace » de confrontation qui existe n'est pas celui des deux super-puissances, mais celui des Etats-Unis, qui ont un changement fondamental dans la notion d'escalade telle quelle fut conçue dans les années 60.

M. Schlesinger a présidé à la mise au point de la gamme très étudiée d'armements dont disposent aujourd'hui les Etats-Unis. Entre les armes nucléaires tactiques et les armes classiques est apparue la génération des « mini-nukes » (armes nucléaires tactiques miniaturisées ayant à la fois une faible puissance explosive et une extrême précision) et des « maxi-nukes » (pour employer le jargon américain). Celles-ci sont des armes « néo-classiques » destinées aux théâtres d'opérations classiques, et dotées d'une efficacité maximum en raison de leur précision, de leur guidage et de leur repérage de l'objectif. Cette catégorie des P.G.M. (munitions guidées avec précision), et les armes dites « smart » se distinguent par une probabilité de « one shot, one kill » (un coup, un mort).

Mais quelle différence existe-t-il entre une « mini-nuke » et une « nuke » tout court, si l'on considère les effets sur le champ de bataille ? La question la plus importante est en effet celle des relations entre les armes néo-classiques et les armes nucléaires tactiques et stratégiques ; cela d'autant plus que certaines armes néo-classiques possèdent la double capacité nucléaire et classique. M. Schlesinger a parfois évoqué des « munitions nucléaires de précision », mais sans préciser. Parlant des armes néo-classiques, un général allemand a déclaré que « l'avantage majeur de ces armes réside sans aucun doute dans leurs effets si elles sont utilisées comme porteurs d'ogives nucléaires très petites » (13). La frontière pour l'emploi des armes néo-classiques et

nucléaires tactiques reste à préciser, ce qui explique l'ambiguïté des déclarations de M. Schlesinger sur les « munitions classiques modernisées » et sur « la dissuasion néo-classique ».

Etant donné que les missions des forces classiques et celles des forces nucléaires de théâtre d'opérations se sont rapprochées, on peut se demander si cela n'implique pas une tendance à accentuer l'écart entre les missions des forces nucléaires stratégiques et celles des forces nucléaires tactiques. « La menace d'un avancement réciproque (Etats-Unis / Union soviétique) limite le champ des actions

Standardisation et accords bilatéraux

DEPUIS le départ de M. Schlesinger en novembre 1975 (pour des raisons d'ordre politique, semble-t-il), rien n'indique une remise en cause de la stratégie dont il a posé les nouvelles bases. Le nouveau secrétaire à la défense, M. Rumsfeld, un spécialiste des affaires européennes, est chargé en fait du développement des options définies par M. Schlesinger durant vingt-huit mois. Si la « doctrine Nixon » marque une rupture politique avec le passé, la continuité dans la gestion du militaire est assurée par l'utilisation stratégique de l'informatique et des technologies les plus avancées. L'« analyse de systèmes » (systems analysis) introduite au Pentagone par M. McNamara, au début des années 60, joue un rôle de plus en plus important pour assurer la rationalisation des doctrines militaires. Mais, à la différence de l'époque Johnson-McNamara, cette technologie militaire dans les mains des civils sert une tout autre stratégie géopolitique.

La nouvelle doctrine Schlesinger se manifeste en même temps qu'une poussée commerciale américaine intéressant les seules armes qui puissent s'exporter et se vendre : les armes néo-classiques. Les Etats-Unis ont l'intention de conserver, pour une large part, le contrôle de la production sur leur territoire national et de la vente des technologies de pointe. Cette orientation semble avoir débuté avec la doctrine de la « standardisation » des armements avec ses formules variées : coproduction, production sous licence, « joint venture », etc., qui vise à unifier le marché militaire atlantique. Alors que cette standardisation semblait impliquer un accord général dans le cadre de l'alliance, c'est à travers la formule de l'accord bilatéral que les Etats-Unis ont commencé à la mettre en place (cf. l'accord signé avec la Grande-Bretagne lors du voyage de M. Schlesinger en Europe en octobre 1975). La standardisation des armements dans l'espace atlantique préfigure-t-elle une « standardisation » dans d'autres branches — c'est-à-dire, en fin de compte, l'absorption du Marché commun dans un espace industriel atlantique, où les Etats-Unis seraient maîtres d'une nouvelle division internationale de travail ?

L'argumentation américaine préconisant l'achat d'armes néo-classiques par les alliés et la standardisation des armements au sein de l'OTAN repose principalement sur le rapport coût/avantage ; ce qui se traduit habituellement par la formule « acheter américain » (cf. le marché du siècle). Mais le coût envisagé doit-il être toujours mesuré exclusivement en termes financiers ? La standardisation des armements risque de soulever autant de problèmes qu'elle se propose d'en résoudre. Les armées nationales ont défini leurs propres cycles de modernisation des matériels, de logistique et d'entraînement des unités. Les industries d'armement, le maintien de l'emploi, l'acquisition autonome des progrès technologiques et les choix en matière de recherche et de développement relèvent également de la compétence des Etats. Le choix des équipements et l'organisation des forces nationales peuvent indiquer des préférences tactiques particulières, ainsi que des options stratégiques différentes. La doctrine de standardisation des armements peut donc restreindre (et peser sur) la prise de décision au niveau national.

On peut brièvement mentionner la place centrale qu'occupent les industries de pointe dans la définition plus subtile d'une doctrine de standardisation. Comme d'autres branches,

l'électronique a connu un grand essor qui s'est encore accéléré avec l'apparition des munitions guidées avec précision. Il en est de même dans le secteur informatique. L'électronique comme l'informatique ont permis les progrès de la standardisation. L'OTAN possède donc déjà l'embryon d'une approche systématique des problèmes soulevés par la standardisation, approche justifiée par le besoin de venir à l'exécution des décisions déjà prises en ce domaine. C'est ainsi qu'un système de recueil des données, pour chaque pays, est censé classer le statut des forces militaires, l'inventaire de leur équipement, la planification sur dix à quinze ans, et les conséquences des mesures prises en application des accords de standardisation conclus. C'est ainsi que la gestion et le contrôle instantanés des données existent à un niveau jamais atteint auparavant.

Plus « englobante » devient la standardisation, plus faible devient l'alliance comprise dans son sens traditionnel. C'est pourquoi les Etats-Unis peuvent permettre, voire encourager, la multiplication des accords bilatéraux plus souples, tout en maintenant un contrôle plus étroit sur les membres de l'alliance concernés.

Le projet, au moins implicite, poursuivi par les Etats-Unis à l'égard de l'OTAN doit évidemment tenir compte des réactions et des contre-offensives des pays directement concernés. Mais, plus bilatérale que multilatérale, la nouvelle OTAN permet un contrôle plus souple des événements imprévisibles. Un rapport du Congrès, dont le titre convient parfaitement, « Redéfinir l'intérêt américain », annonce qu'une nouvelle stratégie est en préparation : « Les Etats-Unis doivent prendre conscience du développement de la gauche démocratique dans les années à venir... » (16). Tout semble indiquer, aujourd'hui, que ce sera à travers l'OTAN que la nouvelle stratégie américaine sera poursuivie.

(1) Kennedy, J.F., Inaugural Address, 20 janvier 1961, Wash., D.C.
(2) Nixon, R.M., U.S. Foreign Policy for the 1970's: Building for Peace, A Report to the Congress, 25 février 1971, Wash., D.C., p. 10-12 ; c'est R. Nixon lui-même qui souligne « intérêts ».
(3) Nixon, Déclaration devant la Washington Energy Conference, 22 février 1974.
(4) Cité dans l'Impérialisme, l'Europe et la crise, Jean-Pierre Vigier, Pierre Péan, André Farhi, Maspero, A paraître prochainement.
(5) James R. Schlesinger, The Theater Nuclear Force Posture in Europe, A Report to the US Congress in compliance with PL 93-365, Department of Defense document, mimeo, 1975, p. 1.
(6) Traité de l'Atlantique nord, article 4, avril 1949.
(7) H.A. Kissinger, The Troubled Partnership, McGraw-Hill, N.Y., 1965, p. 10.
(8) Gettler, Michael, Pentagon Study Insists NATO can Defend Itself, Washington Post, 7 juin 1973.
(9) Ibid.
(10) Brandon, de Segonzac, Reifenberg et de Médici, Interview of the President, 23 mai 1975, Transcript, Office of the White House Press Secretary.
(11) Gerald Ford, discours prononcé au « sommet » de l'OTAN, mai 1975.
(12) J. Schlesinger, Annual Defense Department Report, FY 1976 and 1977, mars 1975, p. 1-17.
(13) Général Graf Kielmannsegg, A German View of Western Defense, RUSI Journal, 119 (1), mars 1974, pp. 14-15.
(14) J. Schlesinger, Theater Nuclear Force Report, op. cit., p. 2.
(15) J. Schlesinger, Annual Report, op. cit., pp. 1-17, 18 et III-6.
(16) Europe, South and East : Redefining the American Interest, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 94th Congress, 1st sess., mars 1975, p. 2.

L'alliance plutôt que l'Europe unie

LE « nouveau partnership » transatlantique trouve sa principale expression dans la notion de « burden-sharing » (répartition des tâches). A l'origine, il s'agissait d'une redistribution des charges financières entre les membres de l'alliance afin de combler le déficit de la balance américaine des paiements. Si le déficit a disparu, l'idée du « burden-sharing » s'est maintenue, mais sous de nouvelles formes ; en particulier par une nouvelle répartition des tâches entre les pays membres de l'alliance, conformément à la nouvelle définition des responsabilités américaines selon la « doctrine Nixon ». La notion du « burden-sharing » est donc à la fois à l'origine de la nouvelle doctrine de l'OTAN et une solution provisoire à la crise actuelle. Elle annonce la transformation de l'alliance dans laquelle les Etats-Unis se voient en position hégémonique. De ce « burden-sharing » découlent deux stratégies fondamentales : la « stratégie liée » sous la forme des accords bilatéraux conclus, avec

certaines membres de l'OTAN, sous l'égide de M. Kissinger ; la nouvelle stratégie militaire et commerciale qu'a dirigée M. Schlesinger. Les Etats-Unis ont toujours proclamé l'importance de l'unité européenne. Les relations entre les Etats-Unis et la C.E.E. ont été marquées par la compétition, voire des conflits : crise monétaire, mesures protectionnistes, concurrence pour les marchés agricoles et industriels, ouverture des relations commerciales Est-Ouest. Aujourd'hui, il s'agit d'écarter la C.E.E. et de mettre l'accent sur l'OTAN. A la fin de la guerre d'Indochine, le président Ford n'a pas attendu pour proclamer que l'OTAN était la « pierre angulaire » de la politique extérieure américaine. Depuis son avènement, s'il évoque sans cesse l'Europe et l'OTAN, il ne prononce pas le mot C.E.E. : « Je considère bien l'Europe comme une entité. D'autre part, nous avons des relations directes avec les principales nations d'Europe à travers l'OTAN. A l'avenir, comme

LES CAHIERS DE LA FONDATION POUR LES ETUDES DE DEFENSE NATIONALE

CAHIER N° 3 — AVRIL 1976

VERS UNE NOUVELLE DOCTRINE DE L'OTAN AUX ETATS-UNIS par Janet FINKELSTEIN (30 F)

Déjà parus :

- Cahier n° 1, juin 1975 (deuxième édition avec préface, février 1976) : L'EFFORT DE DEFENSE DE QUELQUES GRANDES PUISSANCES, par Paul-Marie de La Gorce (30 F).
- Cahier n° 2, octobre 1975 (deuxième édition avec préface de M. Jean Guilton, de l'Académie française, mars 1976) : L'ÉPREUVE DE FORCE, par Xavier Sallantin (35 F).

A paraître :

- Cahier n° 4, mai 1976 : Après le retrait portugais... CETTE FOIS L'AFRIQUE NOIRE, par Jean-Pierre Roux et Philippe Gaillard.
- L'ÉCONOMIE DES FORCES, par Jean-Bernard Pinatel.
- LES VOIX DE LA GUERRE : GUIBERT, par Lucien Poirier.

* Chargée de conférences à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, chargée de recherche au groupe de sociologie de la défense.