

# L'ALLIANCE TRANSATLANTIQUE AU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE

par Helmut Schmidt



L'auteur (à droite), alors Chancelier de l'Allemagne de l'Ouest, avec le Président américain Jimmy Carter, à la fin des années 70

Ancien Chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Helmut Schmidt a joué un rôle important dans l'évolution de l'Alliance pendant une grande partie de ses cinquante années d'histoire, en tant qu'homme d'Etat, législateur, ministre, éducateur et commentateur. Dans cet article, il nous fait part de ses idées personnelles sur l'Alliance, où se mêlent éloges et critiques, et sur les défis qu'elle va devoir affronter.

naissants à l'Alliance atlantique de l'action qu'elle a menée sous la conduite des Etats-Unis.

## La solidarité de l'Alliance

La fondation de l'OTAN, il y a un demi-siècle, a coïncidé avec ma première visite aux Etats-Unis. D'emblée, j'ai été profondément impressionné par la vitalité de l'Amérique et par sa disposition à apporter une aide, et cette impression ne m'a jamais quitté. Sans les Américains et leur engagement politique et militaire envers l'Europe, Staline et Khrouchtchev auraient peut-être assujéti tout le continent européen. Sans les Américains, les nations de la moitié orientale de l'Europe n'auraient jamais pu recouvrer leur liberté, pas plus que l'Allemagne n'aurait pu être réunifiée. Tous les Européens ont de multiples raisons d'être recon-

Il est évidemment indéniable qu'au cours de ses cinquante années d'existence, l'Alliance a connu de nombreux conflits internes dus à des divergences d'intérêts. Elle a été divisée par des questions de structure de commandement et d'armements, ainsi que par des questions concernant la politique militaire et la grande stratégie à adopter à l'égard de l'Union soviétique et de la menace qu'elle représentait, d'abord pour la seule Europe, puis également pour les Etats-Unis. Il y eut des conflits entre Washington et Charles de Gaulle, entre Ronald Reagan et les Alliés européens, et entre les Européens eux-mêmes.

On a toujours trouvé des compromis pour régler ces différends, mais la discorde entre l'Amérique et la France à propos de

divers problèmes se fait encore sentir aujourd'hui, tout comme l'alignement pratiquement inconditionnel de la Grande-Bretagne sur les Etats-Unis, dont témoigne le tout récent bombardement de Bagdad. Par ailleurs, certaines différences de points de vue sont réapparues au sein de l'Alliance concernant le rôle des armes nucléaires et les conditions de leur emploi éventuel. Pourtant, aucune de ces différences ne s'est révélée insurmontable, et aucune n'a jamais sérieusement compromis la cohésion politique ou la puissance militaire de l'Alliance.

Hors de l'OTAN aussi, les Etats qui composent l'Alliance ont naturellement eu de fréquentes et importantes divergences de vues, des différends portant sur des problèmes de commerce et d'embargo, ainsi que sur la politique agricole, énergétique ou monétaire. Mais aucun de ces différends n'a jamais, là non plus, mis sérieusement en danger la solidarité de l'Alliance. Face à la menace de l'URSS, l'Alliance atlantique avait trop de valeur pour que l'on prenne le risque de l'ébranler.



Gerhard Schröder, Chancelier d'Allemagne, avec le Président américain Bill Clinton (photo de gauche), et les Premiers ministres du Canada et de la France, Jean Chrétien et Lionel Jospin, dans un échange de réflexions sur l'alliance transatlantique telle qu'elle est aujourd'hui

## « QUELLES DEVRAIENT ÊTRE LES TÂCHES FUTURES DE L'ALLIANCE? »

### Lunification de l'Europe

En outre, les Etats-Unis ont adopté une attitude généralement positive à l'égard du développement de la Communauté européenne et de l'intégration progressive de la quasi-totalité de leurs Alliés européens au cours des cinquante dernières années, depuis le Plan Schuman créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier jusqu'à l'Union européenne d'aujourd'hui. Cette attitude constructive s'applique même à la monnaie unique de l'Europe, l'euro, en dépit des craintes de l'Amérique concernant ses effets sur le dollar.

Actuellement, l'UE et l'OTAN constituent toutes deux de puissants pôles d'attraction : autour de la Baltique, dans la partie est de l'Europe centrale et dans les Balkans, de très nombreux pays souhaitent vivement adhérer aux deux organisations. Trois de ces pays, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, ont maintenant rejoint l'Alliance — au grand dam des Russes — et se sont aussi mis sur les rangs, avec d'autres, pour entrer à l'Union européenne dans les prochaines années. Il existe toutefois une différence entre les deux organisations : les tâches futures de l'UE ont été largement définies, mais celles de l'OTAN doivent encore l'être.

### Les tâches futures de l'OTAN

On a beaucoup parlé d'une «nouvelle OTAN» ou de «nouvelles missions» pour l'OTAN, idée avancée en premier lieu par les Etats-Unis, mais il reste à définir clairement ce que recouvre cette idée. Elle trouve son origine dans l'implosion de l'Union soviétique et de son Pacte de Varsovie, qui, au début des années 90, a fait disparaître ce qui avait été l'ennemi commun des membres de l'OTAN. La Russie ne représente plus une menace pour l'Alliance, et il est peu probable qu'il en aille autrement dans l'avenir prévisible. Pourtant, aucun des Alliés n'est prêt à considérer que la mission de l'OTAN est terminée. Tous préféreraient maintenir les liens que les Etats-Unis et le Canada ont avec l'Europe. Ils n'ont cependant pas pu s'entendre sur une réponse à la



Soldats tchèques en marche vers l'OTAN

question suivante: quelles devraient être les tâches futures de l'Alliance? Pour trouver la réponse, il faut s'interroger sur l'évolution possible de la situation mondiale au cours des prochaines décennies.

Premièrement, la répartition des forces est en train de changer. La Chine est déjà largement considérée comme une puissance mondiale. Ce sera ensuite le cas de l'Inde, et peut-être aussi celui du Brésil. La Russie, avec ses grands espaces, ses ressources naturelles et ses armes nucléaires, restera une puissance mondiale, même si sa faiblesse actuelle persiste pendant encore deux générations. Le Japon restera lui aussi une puissance mondiale au niveau économique et financier, malgré la crise qu'il traverse actuellement. Quant à l'Union européenne, il reste à voir si son avenir est ou non celui d'une superpuissance, mais l'adoption de



Manifestation pour la non-prolifération

l'euro et le nouveau renforcement qu'elle amènera aux plans politique et institutionnel permettent de penser que l'UE deviendra au moins une puissance économique et financière d'importance mondiale.

Devant cette perspective d'un monde appelé à comprendre plusieurs grandes puissances et superpuissances, les Européens comme les Américains arriveront à la conclusion que l'Alliance atlantique et les liens étroits qu'elle assure entre l'Europe et l'Amérique du Nord doivent être préservés. Mais une telle conclusion est loin d'apporter une définition satisfaisante des tâches et du rôle futurs de l'Alliance.

Deuxièmement, la nature et la portée des problèmes auxquels ces puissances sont confrontées sont elles aussi en train de changer. Il y a avant tout, bien sûr, la détention et la prolifération d'armes de destruction massive. Le monde ne compte plus seulement les cinq puissances nucléaires traditionnelles — les Etats-Unis, la Russie, la Chine, la Grande-Bretagne et la France — dont chacune dispose en propre d'un droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies. D'autres pays — l'Inde, le Pakistan et Israël — possèdent maintenant des armes nucléaires, et nul ne peut les obliger à y renoncer. De plus, d'autres Etats encore sont soupçonnés de chercher à se doter de moyens nucléaires.

### Les défis de demain

Cependant, alors que la prolifération des armes nucléaires et des autres armes de destruction massive constitue un défi de plus en plus redoutable, les puissances nucléaires qui sont parties au Traité sur la non-prolifération ne se montrent pas à la hauteur de leurs engagements. Elles ne donnent pas le bon exemple par de nouvelles mesures de désarmement; au contraire, elles modernisent leur arsenal nucléaire. Il est dans l'intérêt de l'Alliance de relancer avec énergie l'action visant à réduire davantage les stocks d'armes nucléaires, sans se contenter de combattre la prolifération dans d'autres parties du monde.

A la prolifération des armes de destruction massive viennent s'ajouter d'autres



**« PAR LEUR NATURE ET LEUR  
AMPLEUR, LES PROBLÈMES QUE  
NOUS DEVRONS PROBABLEMENT  
AFFRONTER DÉPASSERONT  
LES POSSIBILITÉS D'UN ETAT,  
QUEL QU'IL SOIT »**

menaces pour la paix du monde auxquelles il faudra faire face au cours du siècle prochain, par exemple celles que représentent les rivalités ethniques et religieuses, l'ultra-nationalisme et le terrorisme. Ces menaces seront aggravées par un concours de circonstances telles que la mondialisation du marché dans les secteurs des finances et des produits de base, les progrès de la technologie à l'échelle de la planète et une explosion démographique permanente dans la plupart des régions du monde.

Le XXI<sup>e</sup> siècle risque de voir éclater des conflits régionaux et des guerres civiles à motivation ethnique ou religieuse, dont nous connaissons déjà beaucoup d'exemples avec les hostilités entre l'Inde et le Pakistan, entre l'Irak et l'Irak, entre Israël et ses voisins arabes, en Afghanistan, en Somalie, au Soudan, au Burundi et ailleurs. Rien que ces dix dernières années, on a compté une vingtaine de conflits régionaux dans l'ensemble du monde, de l'Irak et de la Tchétchénie à la Bosnie, au Kosovo et au Zaïre. Tous se sont produits «hors zone», selon la terminologie de l'Alliance, c'est-à-dire hors du territoire des parties au Traité de l'Atlantique Nord, tel que le définit l'Article 6, territoire qui est le seul à bénéficier de la protection de l'Alliance. Certaines des parties au Traité sont intervenues dans quelques-uns de ces conflits, mais l'Alliance en tant que telle ne l'a fait que dans l'ex-Yougoslavie.

**Les solutions à apporter conjointement**

Les problèmes que nous devons probablement affronter au XXI<sup>e</sup> siècle dépasseront, par leur nature et leur ampleur, les possibilités d'un Etat, quel qu'il soit; il faudra donc y apporter des solutions conjointement. Aucun Etat ne pourra, à lui seul, éviter les conséquences dommageables d'un chaos sur les marchés financiers et monétaires. Aucune superpuissance ne pourra, à elle seule, endiguer l'explosion démographique, pas plus qu'aucune puissance ne pourra, à elle seule, arrêter la destruction de l'environnement à l'échelle mondiale ou le réchauffement de la planète. Aucun Etat ne pourra, à lui seul, mettre en oeuvre une politique énergétique mondiale rationnelle.



Les défis se situent à l'échelle mondiale

*«Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et...que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant...telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée.... Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité.»*

Article 5 du Traité de Washington

Nul ne pourra, à lui seul, stopper la prolifération des armes nucléaires et des autres armes de destruction massive. Nul ne pourra, à lui seul, faire que le désarmement devienne une réalité mondiale. Aucun Etat ne pourra, à lui seul, empêcher un «conflit des civilisations».

Il existe un certain nombre d'institutions dont l'action est placée sous le signe de la coopération : les Nations Unies, l'Organisation mondiale du commerce, l'UNESCO et beaucoup d'autres organisations internationales où les pays membres travaillent ensemble, dont le Fonds monétaire international et la Banque mondiale; il y a aussi les Sommets économiques tenus à l'échelle mondiale (auxquels la Chine et la Russie devraient être invitées à participer au plus tôt en tant que membres à part entière). L'expérience acquise montre clairement que toutes ces tâches ne peuvent être réalisées par une alliance militaire; nous n'avons d'ailleurs jamais rien fait en ce sens au cours des cinquante dernières années.

Au contraire, la pièce maîtresse de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord était — et est toujours! — l'engagement des parties, aux termes de l'Article 5 du Traité signé à Washington en 1949, de considérer une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles comme une attaque dirigée contre toutes et de prendre les mesures jugées nécessaires, «y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord». Le territoire dont la protection est assurée par cet engagement est défini de façon précise à l'Article 6; il ne comprend, vous le remarquerez, ni la péninsule balkanique, ni le Proche-Orient, ni l'Afrique du Nord. Le Traité n'en est pas moins expressément fondé sur la Charte des Nations Unies, et l'Article 5 prévoit des obligations envers le Conseil de sécurité.

**L'exemple de la Yougoslavie**

On voit ainsi que l'actuel débat concernant les tâches futures de notre Alliance s'étend — spécialement pour les Américains — au-delà des définitions du Traité. Même si celui-ci ne le prévoit pas expressément, il est tout à fait concevable que l'Alliance



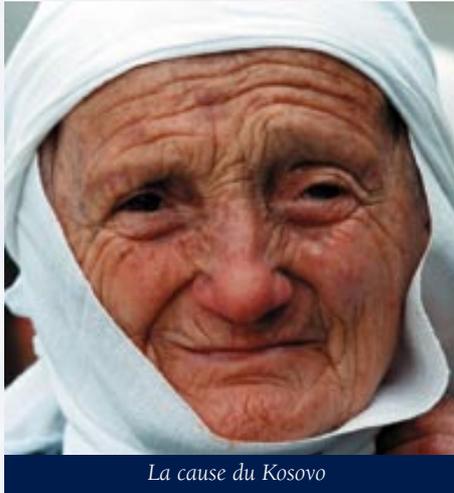
**« LE 50<sup>E</sup> ANNIVERSAIRE DE  
NOTRE ALLIANCE, QUI A ÉTÉ  
UNE RÉUSSITE, NE DOIT PAS,  
SOUS L'EFFET DE L'ÉMOTION,  
NOUS FAIRE OUBLIER QU'IL  
NOUS FAUT UNE ANALYSE  
PONDÉRÉE DE NOS TÂCHES  
FUTURES »**

puisse, en vertu d'un accord conclu entre ses membres, intervenir ou prendre des mesures afin d'empêcher des guerres étrangères qui constitueraient pour les Alliés une menace directe ou indirecte. En fait, c'est ce qui s'est produit dans l'ex-Yougoslavie, où l'intervention de l'OTAN offre une série d'exemples des problèmes rencontrés dans les activités militaires que l'OTAN peut être appelée à mener hors du territoire protégé par le Traité de l'Atlantique Nord.

Dès 1980, plusieurs dirigeants européens, qui s'étaient rencontrés à l'occasion des funérailles du maréchal Tito, avaient estimé que l'Etat yougoslave, formé d'une mosaïque d'au moins huit nations et minorités ethniques vivant jusqu'alors dans une unité assurée par la dictature d'un homme aussi talentueux qu'impitoyable, allait éclater au bout de cinq ou dix ans au plus. Personne n'évoquait la possibilité d'une intervention de l'Ouest dans cette situation, mais une action militaire des Soviétiques ne paraissait nullement exclue. En fin de compte, l'URSS et la Yougoslavie s'effondrèrent simultanément.

Ce fut le début d'une guerre féroce entre les factions ethniques et religieuses de l'ex-Yougoslavie, guerre qui fit de nombreux morts dans la population civile et lança des foules de réfugiés sur les routes de l'exode. Les puissances occidentales prirent des mesures politiques et envoyèrent sur place des missions militaires ayant pour objectif de mettre fin aux tueries et aux persécutions, d'abord par l'intermédiaire des Nations Unies ou avec le soutien de résolutions du Conseil de sécurité. Grâce aux moyens militaires de l'OTAN, elles réussirent finalement, en 1995, à arrêter les massacres en Bosnie-Herzégovine; depuis lors, l'OTAN n'a cessé de veiller à l'application des accords de paix, dans le cadre des opérations de l'IFOR, puis de la SFOR, menées en vertu d'un mandat des Nations Unies.

Cependant, comme on pouvait s'y attendre, l'incendie qui venait d'être éteint a été aussitôt suivi d'un autre, qui a, cette fois, embrasé la province serbe du Kosovo. L'OTAN a lancé des ultimatum à Belgrade, en menaçant de procéder à des bombardements même sans l'appui d'une résolution explicite des Nations Unies, la Chine et la Russie ayant annoncé qu'elles pourraient



La cause du Kosovo

user de leur droit de veto. La légalité de l'emploi de la force contre un pays souverain sans mandat des Nations Unies fait maintenant l'objet d'un grand débat. Il faut en même temps reconnaître qu'aucun membre de l'OTAN n'est tenu par traité de participer à une telle action. En tout état de cause, quiconque garde à l'esprit l'histoire des Balkans à travers les siècles ne croira guère à la possibilité d'apporter à la région une paix vraiment stable par une intervention militaire, quelle qu'en soit la forme.

*« Pour l'application de  
l'Article 5, est considérée  
comme une attaque armée  
contre une ou plusieurs des  
parties, une attaque armée:  
contre le territoire de l'une  
d'elles en Europe ou en  
Amérique du Nord...contre  
le territoire de la Turquie ou  
contre les îles placées sous  
la juridiction de l'une des  
parties dans la région de  
l'Atlantique Nord au nord  
du Tropique du Cancer... »*

Extrait de l'Article 6  
du Traité de Washington

#### Le « hors zone » en question

Le gouvernement des Etats-Unis semble considérer que ces événements constituent un précédent pour de futures interventions dans d'autres zones, effectuées sans qu'il soit absolument nécessaire de s'appuyer sur une résolution du Conseil de sécurité. Mais les Alliés ne s'accordent pas tous à estimer que le Traité de l'Atlantique Nord prévoit en fait des actions menées hors du territoire des Etats membres de l'OTAN sans l'assentiment explicite des Nations Unies. Si les Etats-Unis ou d'autres parties au Traité souhaitent voir les tâches de l'Alliance et les obligations de ses membres étendues à une défense armée collective de leurs intérêts sur des territoires « hors zone », il faudra pour cela ajouter au Traité de l'Atlantique Nord un protocole que tous les Alliés devront ratifier.

Jusqu'ici, l'éventualité de futures actions « hors zone » n'a guère pu retenir l'attention du public. Le nouveau concept des Groupes de forces interarmées multinationales (GFIM), important élément de la restructuration militaire de l'OTAN, prévoit la possibilité de déploiements « hors zone » pour des missions de soutien de la paix. Cependant, le manque de clarté de la position de l'Alliance à cet égard fait qu'il est très difficile aux médias, aux parlements et à l'opinion publique des pays membres de débattre la question en connaissance de cause. Il faut pourtant, selon les règles de la démocratie, que soit lancé d'urgence un grand débat public, de même qualité que celui dont l'euro a fait l'objet sur tout notre continent ces dernières années, avant que les objectifs de l'Alliance soient élargis ou remodelés de manière fondamentale.

Toute extension du domaine géographique effectivement couvert par l'Alliance de l'Atlantique Nord impliquera nécessairement une définition exacte des changements prévus. Tout élargissement des tâches de l'Alliance et des obligations de ses membres devrait prendre en compte la primauté de la Charte des Nations Unies, et notamment de son Article 51, qui attribue au Conseil de sécurité l'ultime pouvoir décisionnel même dans les cas où les Alliés exercent leur droit de légitime défense.



**« LE PARTENARIAT ENTRE  
L'EUROPE ET L'AMÉRIQUE  
DU NORD CONSERVE  
UN CARACTÈRE D'URGENTE  
NÉCESSITÉ »**

L'attitude des politiques américains à l'égard des Nations Unies devient à présent quelque peu ambiguë. Le large consensus sur la politique étrangère auquel nous étions habitués s'est estompé. Certains politiques influents, ainsi que leurs conseillers, considèrent l'OTAN comme un bon instrument permettant de servir les intérêts à long terme des Etats-Unis à l'échelle mondiale. D'autres montrent cependant plus de prudence. Si, dans l'ensemble, l'Amérique garde sa vitalité coutumière, elle paraît, en ce qui concerne la politique étrangère et la stratégie au niveau international, moins circospecte et moins cohérente qu'au cours des décennies passées.

Quiconque voudrait donner de l'Amérique l'image d'une superpuissance solitaire ayant à assumer le rôle d'arbitre et de gendarme du monde avec l'aide de l'OTAN doit se rappeler les expériences de la Corée et du Viêt Nam, de «Tempête du désert» et d'autres processus de paix qui se sont appuyés sur des menaces de recours à la force armée. La nation américaine a sans doute tendance à penser que les valeurs et le mode de vie qui lui sont propres ne peuvent que profiter au monde entier. Mais c'est uniquement dans des cas extrêmes, très dramatiques et très exceptionnels, mettant en jeu les intérêts vitaux de l'Amérique elle-même, qu'elle serait prête à entrer dans des guerres étrangères et à admettre la nécessité de perdre un grand nombre de ses enfants. Les Etats-Unis préfèrent nettement utiliser leur haute technologie militaire à longue distance, en laissant leurs alliés envoyer des troupes sur le terrain.

**Le renforcement  
des piliers transatlantiques**

Les Européens aiment à évoquer l'image, due à John F. Kennedy, des «deux piliers», ceux de l'Amérique du Nord et de l'Europe, sur lesquels devait reposer l'Alliance atlantique. Cependant, l'intégration de l'Europe n'a pas encore progressé suffisamment pour que l'on puisse dire que le pilier européen est égal au pilier américain. Ni l'Union européenne (UE) ni l'Union de l'Europe occidentale (UEO), cette «Belle au bois dormant», ne sont encore devenues



*Préparer les nouvelles missions de l'OTAN*

une entité capable de mener une politique étrangère ou une action stratégique. Toutefois, l'UE et les 15 Etats membres qu'elle compte actuellement avancent sur cette voie.

Il reste pourtant un long chemin à parcourir, et, étant donné la tendance de l'UE à privilégier l'atermoiement interne, on voit mal le processus s'accélérer. Après tout, l'histoire du monde n'offre aucun modèle, aucun parallèle, d'une fusion politique et économique volontairement réalisée entre un grand nombre de pays indépendants ayant chacun en propre une ou plusieurs langues, ainsi qu'une culture et un héritage séculaires. La route qui conduit à l'intégration de l'Europe est, et restera au XXI<sup>e</sup> siècle, une route sur laquelle on ne peut



*En route vers l'unité de l'Europe*

avancer que par de multiples étapes, tantôt assez courtes, tantôt plus longues.

**La nécessité d'une analyse pondérée**

En attendant, le partenariat entre l'Europe et l'Amérique du Nord conserve un caractère d'urgente nécessité. Mais le cinquantième anniversaire de notre Alliance, qui a été une brillante réussite, ne doit pas, sous l'effet de l'émotion, nous faire oublier qu'il nous faut une analyse pondérée de nos tâches et de nos capacités futures, telles que nous les voyons aujourd'hui. Elles ne nous obligent certes pas à modifier le Traité de l'Atlantique Nord, et l'Union européenne ne saurait devenir un satellite stratégique des Etats-Unis.

Pourtant, les problèmes «hors zone» de l'avenir peuvent fort bien exiger une action conjointe des Alliés. Il n'existe aucun mécanisme contractuel permettant de répondre automatiquement à de telles éventualités. Dans chaque cas, il faudra une consultation et un consensus entre les Alliés. Une quelconque autorisation donnée à l'avance, en termes généraux et abstraits, pour la conduite d'activités hors zone ne serait pas conforme au Traité, pas plus qu'elle ne servirait, à long terme, les intérêts des hautes parties contractantes européennes ou américaines.

Selon les conventions du droit international, tous les Etats souverains sont égaux. En fait, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies sont plus égaux que les autres, de même que tous les Etats dotés d'armes nucléaires sont plus égaux que les autres, de même que les Etats-Unis sont aujourd'hui militairement supérieurs à tous les autres Etats, car ils sont maintenant les seuls à pouvoir déployer leurs forces armées en n'importe quel endroit du globe. Pour les Européens comme pour les Canadiens, il est rassurant de se trouver aux côtés de cette superpuissance dans le cadre d'une alliance de défense mutuelle. Il reste que cette alliance ne peut maintenir la paix partout dans le monde, pas plus qu'elle ne peut résoudre les énormes problèmes d'ordre non militaire que l'humanité va devoir affronter au XXI<sup>e</sup> siècle. ■