

ORIGINAL : ANGLAIS  
13 Décembre 1956

DOCUMENT  
C-M(56)138(définitif)

DIRECTIVE DU CONSEIL  
DE L'ATLANTIQUE NORD  
AUX  
AUTORITES MILITAIRES DE L'OTAN

(Approuvée par le Conseil le 13 décembre 1956 (\*))

PARTIE I  
ANALYSE DES INTENTIONS SOVIETIQUES

PARTIE II  
DIRECTIVE

Palais de Chaillot,  
Paris, XVIe

---

(\* ) C-R(56)74



NATOC-M(56)138(Définitif)PARTIE I - ANALYSE DES INTENTIONS SOVIETIQUESTendances générales de la politique soviétique

Pour les dirigeants soviétiques, les affaires internationales se ramènent à une lutte pour la domination mondiale entre deux idéologies rivales. Cette conception coïncide également avec de nombreux aspects de la politique de puissance russe traditionnelle. Ils poursuivent leurs efforts incessants pour affaiblir et finalement détruire le "monde capitaliste" qu'ils considèrent comme leur adversaire dans la lutte pour le pouvoir. Cette appréciation a été confirmée par les événements qui ont eu lieu en Hongrie et dans le Moyen-Orient.

2. Quelles que soient les répercussions que ces événements pourraient avoir en URSS, rien ne permet de douter que le régime demeurera suffisamment stable pour poursuivre le développement de sa puissance économique et militaire.

En dépit de réductions d'effectifs, la puissance militaire des Soviets ne sera pas atteinte. Au contraire, elle s'accroît régulièrement dans le domaine des armes modernes destinées aux forces aériennes, terrestres et navales. Dans le domaine des armes nucléaires, leur potentiel global ne cesse de s'accroître régulièrement en même temps qu'ils sont de plus en plus en mesure de lancer ces armes à la fois sur le continent européen et sur l'Amérique du nord elle-même. En plus du développement de leur potentiel nucléaire, les Soviets semblent également maintenir des forces capables de livrer une guerre non nucléaire de petite ou grande envergure. Il est impossible d'apprécier exactement les incidences des bouleversements survenus dans les pays satellites sur la puissance militaire du bloc soviétique, mais certaines des forces satellites pourraient ne pas être sûres, ce dernier facteur dépendant des circonstances dans lesquelles se produirait l'agression.

Des changements ont été opérés en Union Soviétique dans le sens de la décentralisation et d'une "démocratisation" limitée; ces changements n'ont pas été assez étendus ni d'un caractère tel qu'ils constituent une modification fondamentale du régime.

Ces faits ont également influé sur les relations entre l'Union Soviétique et les pays satellites. Le fait d'avoir admis l'existence de "différentes voies vers le socialisme" et le choc de la déstalinisation ont mis à très rude épreuve la structure du bloc et ont placé l'URSS devant de graves dilemmes politiques. Il n'est pas possible actuellement de dire si l'URSS, qui semble s'être méprise sur l'ampleur et sur la force du nationalisme et de l'anti-communisme en Europe orientale, poursuivra sa politique antérieure qui consistait à modifier les contrôles économiques, politiques et militaires de type stalinien dans les pays satellites. Il est clair toutefois qu'il y a des limites que le Gouvernement soviétique ne permettra pas aux satellites de dépasser et qu'il est prêt à prendre non seulement des mesures économiques et politiques mais aussi les mesures militaires les plus impitoyables pour maintenir son emprise sur le bloc.

3. Le développement rapide de la puissance économique de l'URSS ajoute à l'espoir qu'ont les dirigeants soviétiques de parvenir à leurs fins sans recourir à la guerre dans un avenir

NATO

C-M(56)138(Définitif)

prévisible. Afin d'étendre sa sphère d'influence, l'URSS a essayé de se présenter comme une force de paix; elle s'est efforcée d'atténuer les soupçons que ses intentions suscitent dans les zones non communistes, et a fait de plus en plus usage de la diplomatie traditionnelle, des liens économiques, et des relations culturelles. S'il est probable que les Soviétiques continueront à suivre ces différentes politiques, il se peut qu'ils rencontrent maintenant des difficultés croissantes dans ce domaine, du moins à l'ouest.

L'objectif principal et permanent de l'URSS dans la zone OTAN est toujours de saper le soutien accordé par l'opinion aux accords occidentaux de défense et de préparer ainsi la voie à la dissolution de l'OTAN. Parallèlement, le Gouvernement soviétique tire activement parti des nouvelles possibilités de désordre qui se sont présentées au Moyen-Orient, en Asie et en Afrique. En faisant fonds sur les forces du nationalisme et du neutralisme, le Gouvernement soviétique cherche à affermir sa position de force à l'égard de l'Ouest ainsi qu'à saper et à tourner les positions des puissances occidentales dans le monde. Dans cette entreprise, ils disposent de deux armes importantes : l'aptitude croissante de l'URSS à faire des offres économiques attrayantes sur une base hautement sélective et son empressement à fournir des armes classiques sur les stocks importants dont elle peut disposer. Le Gouvernement soviétique sera en mesure de faire usage de ces deux armes avec une facilité croissante étant donné qu'il continue de maintenir un taux de développement industriel en vue de dépasser l'ouest tant sur le plan de la puissance économique que sur celui de la puissance militaire.

Possibilité de déclenchement d'une guerre générale nucléaire par les Soviétiques

4. Il n'y a pas lieu de douter que les milieux dirigeants soviétiques comprennent et redoutent les conséquences d'une guerre nucléaire générale. On peut donc estimer qu'ils ne déclencheront pas délibérément de guerre générale tant qu'ils sauront que l'Ouest est prêt à riposter au moyen d'armes nucléaires avec une puissance suffisante pour dévaster l'Union Soviétique.

Toutefois, l'évolution de la situation pourra inciter les milieux dirigeants soviétiques à raidir leur attitude et à accepter de prendre de plus grands risques que jusqu'à présent. Ils ont recouru à l'emploi de la menace, y compris de la menace de guerre et même d'attaque nucléaire comme moyen de chantage pour parvenir à leurs fins.

Il existe en outre un risque de guerre général résultant d'une erreur de calcul de leur part. Un tel danger pourrait surgir parce que les Soviétiques sous-estiment par exemple la réaction occidentale à une action agressive de leur part ou parce qu'ils se méprendraient sur les intentions occidentales et pourraient être amenés à conclure que l'Union Soviétique est sur le point d'être attaquée au moyen d'armes nucléaires.

Possibilités d'une action soviétique au moyen d'armes classiques, entraînant un risque de guerre nucléaire générale

5. Les dirigeants soviétiques ont parfaitement conscience que toute attaque qu'ils pourraient lancer contre l'OTAN même

NATO

C-M(56)138(Définitif)

avec des armes classiques entraînerait une riposte militaire immédiate de l'Alliance atlantique et ferait courir le risque d'une guerre générale. De même, il est presque certain qu'ils considéreraient toute attaque ouverte menée avec des armes classiques par des forces soviétiques, chinoises-communistes ou satellites à travers d'autres frontières nationales reconnues en dehors de la zone OTAN comme risquant fort, dans les circonstances actuelles, d'entraîner une guerre générale et par conséquent, comme chose à éviter. Il est donc improbable que les Soviétiques se livrent à de telles attaques à condition que les occidentaux restent fidèles à leurs engagements de défense, tels que le stationnement de forces d'outre-mer en Europe occidentale, demeurent fermement résolus à se défendre et disposant toujours d'une force nucléaire de représailles et de forces classiques suffisantes pour qu'une intervention militaire armée par les forces soviétiques ou satellites n'offre pas l'espoir d'un succès facile.

6. Parmi les éventualités à considérer, il convient de tenir compte de certaines actions des dirigeants soviétiques qui, bien que menées au moyen d'armes classiques, risqueraient, à des degrés divers, de conduire à une guerre générale. Ces actions soviétiques pourraient être les suivantes :

(a) Attaques générales contre l'OTAN

Il se pourrait que l'URSS lance des attaques générales contre l'OTAN au moyen d'armes classiques si elle estimait que l'Alliance renoncerait à faire usage d'armes nucléaires contre elle sauf à titre de représailles à la suite d'une attaque nucléaire soviétique. Les dirigeants de l'URSS pourraient estimer que l'OTAN renoncerait à prendre l'initiative d'une attaque nucléaire pour les raisons suivantes :

- répugnance supposée de l'ouest à être le premier à faire usage d'armes nucléaires;
- crainte supposée de la part de l'ouest que celui-ci ne soit plus vulnérable que l'URSS à une attaque nucléaire;
- division ou démoralisation supposée de l'ouest.

(b) Attaques locales contre l'OTAN

Si les Soviétiques estimaient que l'OTAN devait renoncer à faire usage des armes nucléaires (sauf à titre de représailles contre une attaque nucléaire soviétique) et n'était pas en mesure de se défendre contre des agressions limitées de toutes natures, y compris contre une attaque locale (lancée par un pays satellite, par exemple), l'URSS pourrait prendre l'initiative d'une telle agression, la provoquer, l'appuyer ou lui trouver une justification.

(c) Attaques contre des pays périphériques non OTAN

Si l'URSS jugeait que l'ouest devait renoncer à faire usage des armes nucléaires et si pour cette raison ou pour d'autres les dirigeants soviétiques estimaient qu'un pays non OTAN situé à la périphérie du bloc ne recevrait pas ou ne pourrait recevoir

NATO

C-M(56)138(Définitif)

une aide, les Soviétiques pourraient être tentés d'utiliser leur prépondérance en forces classiques, soit pour une intervention armée dans le pays en question, soit pour faire pression sur lui afin de l'amener à passer dans le camp soviétique.

(d) Insurrections et guérillas

Des insurrections armées ou des activités de guérillas inspirées directement ou indirectement par les communistes avec l'appui des formations irrégulières ou de "volontaires" du bloc soviétique, pourraient se produire si des occasions s'offraient aux communistes (par exemple, désordres intérieurs graves dans un pays occidental, désunion parmi les occidentaux, effondrement du dispositif de défense occidental, etc.).

(e) Intervention indirecte en dehors de la zone OTAN

Des situations dans lesquelles les relations entre les pays extérieurs au bloc soviétique seront mises par l'URSS au service de son influence politique, économique et militaire. Si l'aggravation de ces relations atteint le stade d'un conflit armé, l'URSS pourra aller jusqu'à fournir diverses formes d'aide militaire, y compris l'envoi de "volontaires" en provenance du bloc.

(f) Intervention soviétique dans les pays satellites

Une situation explosive pourrait être créée si l'URSS était amenée à prendre des mesures militaires importantes pour remédier à une dégradation sérieuse de son emprise sur les pays satellites.

NATO  
C-M(56)138(Définitif)

PARTIE II - DIRECTIVE

Le Traité de l'Atlantique Nord déclare que l'objectif fondamental de l'Alliance est de sauvegarder la liberté, l'héritage commun et la civilisation des peuples des pays de l'OTAN. A cette fin, un système de défense collective a été édifié en vue d'éviter la guerre. Ce but ne peut être atteint que si l'agresseur éventuel se trouve en présence de forces OTAN organisées, disposées, entraînées et équipées de telle façon qu'il doive en conclure que les chances d'une décision favorable sont trop faibles pour être acceptables et qu'il courrait des risques mortels s'il lançait ou soutenait une attaque armée, même avec des effectifs supérieurs et avec l'avantage de la surprise.

2. A la lumière des conclusions contenues dans la partie I du présent document, il est nécessaire de procéder à un examen des plans de défense de l'OTAN pour déterminer comment, dans la limite des ressources qui seront vraisemblablement disponibles, l'effort de défense de l'Alliance et celui de chacun de ses membres peuvent permettre le mieux de donner aux forces la structure la plus efficace.

3. Pour assurer la défense de l'OTAN et constituer un obstacle majeur à une agression soviétique, il est nécessaire de maintenir et de protéger une force de représailles nucléaires pleinement efficace et dotée de tous les moyens nécessaires.

4. Compte tenu du rôle de la force de représailles nucléaire, les forces terrestres, navales et aériennes à la disposition de l'OTAN doivent être organisées de manière à assurer la défense du territoire de l'OTAN, et en particulier à répondre aux nécessités ci-après :

- (a) entretenir la confiance dans l'efficacité militaire de l'organisation défensive de l'OTAN et contribuer ainsi à décourager l'agression et à prévenir toute manoeuvre extérieure d'intimidation;
- (b) faire face à des incidents tels que infiltrations, incursions ou actions locales hostiles émanant des Soviétiques ou des Satellites avec ou sans l'appui ouvert ou caché des Soviétiques;
- (c) identifier une agression des Soviétiques ou d'un Satellite (sur terre, sur mer ou dans les airs);
- (d) faire échouer une agression armée autre que celle mentionnée à l'alinéa (b) ci-dessus, conformément au concept de la "Stratégie de l'Avant", en comptant sur l'utilisation des armes nucléaires dès le début et, sans aucune intention d'effectuer un grand mouvement de retraite, poursuivre les opérations jusqu'au moment où la contre-offensive stratégique aura atteint son objectif;
- (e) protéger et maintenir les communications maritimes nécessaires pour appuyer les missions ci-dessus.

NATO

C-M(56)138(Définitif)

Pour les objectifs de la présente directive, il doit être entendu que des forces britanniques, canadiennes et américaines continueront à stationner dans le secteur du Commandement Allié en Europe.

5. La constitution des forces du bouclier doit les rendre capable de faire face rapidement, au moyen d'armes nucléaires pour le cas où la situation l'exigerait, à n'importe quel genre d'agression. Elles devront naturellement avoir aussi les moyens de faire face aux situations visées en 4(b) ci-dessus sans avoir nécessairement recours aux armes nucléaires.

6. La responsabilité qui incombe aux gouvernements de prendre les décisions pour mettre en oeuvre les plans militaires de l'OTAN en cas d'hostilités n'est pas affectée par la présente directive.

7. Bien que les plans de défense de l'OTAN soient limités à la défense de la zone du Traité, il est nécessaire de tenir compte des dangers qui pourront se présenter pour l'OTAN en raison d'événements extérieurs à cette zone.(1)

Dans l'élaboration des plans tendant à donner aux forces de l'OTAN l'organisation et l'équipement les plus efficaces, il doit être tenu compte du fait que certains pays de l'OTAN pourront se trouver dans la nécessité d'utiliser certaines de leurs forces OTAN pour faire face à des engagements de défense dans d'autres parties du monde, tels que ceux qui pourront se présenter en raison du caractère divers et changeant de la menace communiste d'inspiration soviétique sur un front mondial. Cette nécessité devrait toutefois être mise en harmonie, conformément aux engagements pris envers l'OTAN, avec l'importance primordiale d'assurer la protection de la zone de l'OTAN.

8. Il est possible qu'une attaque contre l'OTAN soit précédée d'une période de tension politique aiguë et annoncée par des indications préalables comportant le déclenchement du système "d'alerte". En tout cas, les conséquences d'une attaque par surprise contre l'OTAN seraient telles que l'OTAN doit en tout temps tenir en état de préparation constant les forces et les moyens concernant directement le système de guet avancé et l'action de représailles nucléaire; toutes les autres forces doivent être maintenues aux normes de préparation OTAN appropriées.

9. En décidant de la répartition de leurs ressources globales, les gouvernements tiendront compte, entre autres, du prix croissant des armes nouvelles et de la nécessité d'utiliser leurs ressources économiques pour faire face à la menace soviétique sous toutes ses formes sans mettre en danger la stabilité économique de leurs pays qui constitue en elle-même un élément essentiel de leur sécurité. Le problème de la répartition des

---

(1) La responsabilité et le pouvoir de décision des autorités militaires de l'OTAN ne jouent que pour les incidents couverts par les articles 5 et 6 du Traité de l'Atlantique Nord

NATO

C-M(56)138(Définitif)

ressources sera l'objet d'un examen continu, mais, entre temps, il doit être pris en considération dans l'élaboration des plans le fait que, dans les circonstances actuelles, rares sont les pays OTAN, s'il en est, dont on peut attendre qu'ils augmentent sensiblement la part de leurs ressources qu'ils consacrent à la défense. Toutefois, le besoin continu en hommes, en argent et en matériel pour la défense de l'OTAN reste réel.

