Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 120 (1975)
Heft: 10

Artikel: La consultation politique de l'alliance réalité ou mythe
Autor: Neff, Richard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-343977

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

La consultation politique de l'alliance réalité ou mythe [1]

par M. Richard Neff

Deux mois après que les chefs de gouvernement des nations membres de l'Alliance se furent réunis à Bruxelles en juin dernier pour signer une nouvelle « Déclaration sur les relations atlantiques », un conflit manqua de peu d'éclater entre deux de ces pays — la Grèce et la Turquie — au sujet de Chypre.

Au paragraphe 11 de cette Déclaration, les Alliés se déclaraient « fermement résolus à se tenir pleinement informés et à renforcer la pratique de consultations franches et en temps opportun, par tous les moyens qui pourraient être appropriés sur les questions touchant leurs intérêts communs en tant que membres de l'Alliance... En dépit de cette résolution, la consultation au sein de l'Alliance fut rompue, quelques semaines plus tard, à la suite du différend de Chypre.

Faut-il en conclure que la Déclaration est un simple chiffon de papier, sans nulle valeur en période de tension? Il n'en est rien, de l'avis de certaines personnalités de l'OTAN. Cependant elles reconnaissent qu'en signant le Déclaration, les gouvernements alliés se sont effectivement engagés à se consulter et que la Grèce et la Turquie ne l'on effectivement pas fait au sujet de Chypre. Néanmoins, la « volonté politique renouvelée » qui s'est manifestée dans les autres pays de l'Alliance du fait de la Déclaration, est certainement l'une des raisons de l'efficacité de leur consultation pendant le conflit, et du succès qu'ils ont remporté en atténuant jusqu'à un certain point son acuité. M. Joseph Luns, secrétaire général de l'OTAN, a souligné dans un récent discours que, lorsque la situation à Chypre a pris un tour si grave, l'été dernier, « le Conseil s'est immédiatement réuni et a fait tout ce qui était en son pouvoir pour inviter les parties en présence à la modération. S'il n'y a pas réussi, ce n'est pas faute d'avoir essayé. Ce fut plutôt, tout simplement, parce que les deux pays alliés n'ont pas tenu compte des recommandations du Conseil (atlantique) et du secrétaire général. J'ajouterai toutefois que si l'Alliance n'avait pas exercé cette influence modératrice, je crois sincèrement que la situation aurait pu être encore plus grave. »

[1] Etude parue en janvier 1975 dans la « revue de l'OTAN » et reproduite avec l'autorisation de la Rédaction.

Un diplomate d'un pays de l'Alliance a souligné un jour que « l'Alliance accomplit très bien ce qui est sa mission. Elle n'accomplit pas bien ce qui ne l'est pas. Et elle n'a pas pour mission de trancher les conflits d'intérêt entre les Alliés en dehors de la zone du Traité atlantique.» Chypre en est un exemple.

La guerre au Proche-Orient

La guerre du Kippour, en octobre 1973, en est un autre exemple, peut-être plus important encore. Ce conflit ne se déchaînait pas seulement en dehors de la zone du Traité; il touchait des intérêts profondément divergents entre les Alliés. Avant même l'éclatement du conflit, les gouvernements alliés s'étaient abstenus de se consulter pleinement au sujet du Proche-Orient en raison des différences entre leurs évaluations et leurs politiques nationales concernant cette région. Les Etats-Unis, moins tributaires que les Européens des approvisionnements de pétrole des pays arabes, souhaitaient vivement que les Alliés agissent de concert, mais la plupart des gouvernements européens se montrèrent réticents à coopérer avec les Etats-Unis pour fournir des armes à Israël.

Même s'agissant d'un conflit survenu en dehors de la zone du Traité, les Européens s'attendent qu'une consultation s'engage lorsque les deux superpuissances risquent de s'y trouver directement engagées. Ce fut le cas — et un cas dramatique — lors de l'alerte militaire mondiale. Washington reconnaît aujourd'hui que ses alliés européens auraient pu en être plus rapidement informés. Cependant, la crise prit de l'ampleur si soudainement que plusieurs pays européens qui auraient souhaité recevoir sans retard des informations conviennent qu'il aurait été impossible de tenir une consultation significative au Conseil atlantique. Nombreux sont les diplomates européens qui acceptent maintenant la thèse selon laquelle seule une manifestation de force immédiate pouvait dissuader l'URSS d'intervenir; cette initiative servait tous les intérêts européens. Selon cette thèse, Moscou doit demeurer convaincu à tout instant que les Etats-Unis recourront à la force armée, si cela est nécessaire, pour faire barrage à ses ambitions.

Si l'on en juge d'après les déclarations publiques de M. James Schlesinger, secrétaire américain de la défense, concernant l'absence de consultation des Etats-Unis au sujet de l'alerte, Washington a main-

tenant convaincu ses alliés qu'il existera désormais dans la capitale aussi bien la volonté politique que les procédures requises pour que l'on soit raisonnablement assuré qu'une telle erreur ne se reproduira jamais plus.

En fait, c'est précisément cette erreur qui a rendu plus nécessaire que jamais une Déclaration sur les relations atlantiques. Proposée pour la première fois en avril 1973 par M. Kissinger, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, cette Déclaration, adoptée à Ottawa et signée en juin 1974 à Bruxelles, visait à redéfinir l'ensemble des rapports atlantiques tels qu'ils se sont édifiés depuis un quart de siècle. Au sujet de la consultation au sein de l'Alliance, il est spécifié au paragraphe 11 (évoqué plus haut) que: « Les Alliés sont convaincus que pour atteindre les buts qui leur sont communs, il faut maintenir entre eux une étroite consultation et un esprit de coopération et de confiance mutuelle, et promouvoir ainsi les conditions nécessaires pour la défense et favorables pour la détente... »

L'Alliance s'est « battue » pour ce paragraphe tout entier, non pas tant parce qu'il apporte un élément nouveau, mais pour éviter à l'avenir toutes nouvelles frictions comme celles qu'a provoquée la situation au Proche-Orient.

L'impulsion nouvelle

Malgré l'affaire de Chypre, la « volonté » ou le « climat » nouveaux créés par la négociation des Alliés sur ce paragraphe de la Déclaration ont donné une vie et une impulsion nouvelles à la consultation, à de multiples autres égards. « La consultation est certainement meilleure depuis la publication de la Déclaration », disait un diplomate de haut rang de l'Alliance. Il citait le fait que le directeur politique du Ministère des affaires étrangères de la République fédérale d'Allemgnae soit venu faire devant le Conseil atlantique un exposé détaillé sur la visite du chancelier Helmut Schmidt à Moscou, l'automne dernier. D'autres exemples encore sont la rencontre du Conseil avec le secrétaire d'Etat américain après le sommet américano-soviétique de juillet et la consultation approfondie au Conseil sur les relations Est-Ouest, à la suite des entretiens qu'a eus M. Kissinger à Moscou en octobre. A cette dernière réunion, deux membres importants de sa délégation, M. Helmut Sonnenfeldt, conseiller, et M. Arthur Hartman, secrétaire d'Etat adjoint pour les affaires européennes, ont passé en revue tous les aspects des relations Est-Ouest. Selon un officiel de l'OTAN, ce furent là sans

doute « les meilleures réunions de consultations que l'OTAN ait jamais eues ».

Il faut citer également les consultations des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN concernant le sommet Ford/Brejnev tenu à Vladivostok en novembre dernier et la rencontre à Rambouillet début décembre entre le président français et M. Brejnev. Ces discussions se sont tenues à Bruxelles lors de la réunion ministérielle de la mi-décembre. Les ministres ont également discuté des conséquences pour l'Ouest de la crise économique actuelle en tant qu'affectant la position défensive de l'Alliance.

Ils ont également étudié les effets possibles de la situation au Moyen-Orient sur les économies et la sécurité des Alliés.

Comme c'est toujours le cas, des conflits spectaculaires comme celui de Chypre chassent de la première page des journaux les activités constructives de cette nature. L'opinion publique des pays de l'Ouest ne sait guère que les nations nord-américaines et celles de l'Europe de l'Ouest se consultent régulièrement au sein de l'Alliance, et à l'unisson, au sujet des conversations sur la limitation des armements stratégiques (SALT) entre les Etats-Unis et l'URSS, des négociations Est-Ouest en cours à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et des négociations sur les réductions mutuelles et équilibrées de forces (MBFR). Selon un haut fonctionnaire de l'OTAN, tant à la CSCE qu'aux négociations sur les MBFR, « jamais d'aussi nombreuses nations ayant des opinions aussi diverses n'ont élaboré des positions communes dans des négociations aussi complexes, sans rien céder de leur crédibilité ».

En outre, ce fonctionnaire a fait observer que le nombre des consultations politiques au Conseil atlantique a quadruplé depuis 1968. Tout en reconnaissant que qualité et quantité ne sont pas nécessairement parallèles, il a souligné que ce chiffre représente exactement le développement des voies de communication qui se sont créées entre les Alliés depuis que les négociations Est-Ouest sur la détente sont entrées dans leur phase la plus sérieuse, il y a plus de cinq ans.

La guerre du Vietnam n'a jamais véritablement été un élément de la consultation atlantique. Malgré l'insistance de l'administration du président Johnson, qui soutenait qu'elle relevait de la compétence de l'Alliance, les Européens s'opposèrent catégoriquement à cette thèse. A leurs yeux, ce conflit se déroulait aux antipodes de la zone du Traité

et n'impliquait aucun affrontement direct des deux superpuissances. Si les forces américaines et soviétiques s'étaient directement menacées l'une l'autre, les Européens auraient sans aucun doute réclamé une très étroite consultation.

« Il n'y a pas de doctrine Brejnev dans notre Alliance », déclarait un diplomate européen. « La super puissance atlantique elle-même ne peut imposer sa volonté aux petites ou moyennes puissances. Les Européens de l'Est en sont surpris et ne peuvent le comprendre. »

Les problèmes économiques

Dans quelle mesure la consultation au sein de l'Alliance doit-elle s'étendre aux problèmes économiques, notamment à celui de l'énergie? Les Alliés en discutent. L'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord donne aux signataires une large latitude, s'ils souhaitent s'en prévaloir, car on peut y lire que « les parties... s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes ».

Le rapport du Comité des Trois de 1956 préconisait une large application de l'Article 2 et ajoutait que des consultations devraient se tenir « chaque fois que se trouveront posées des questions économiques d'un intérêt spécial pour l'Alliance, surtout si elles ont des incidences politiques, des rapports avec la défense ou si elles affectent la santé économique de la Communauté atlantique tout entière. De telles consultations exigent un développement marqué des échanges de renseignements et de vues à l'OTAN, dans le domaine économique comme dans le domaine politique. Les consultations ainsi entreprises à l'OTAN devraient tendre à l'adoption d'une politique commune pour les gouvernements des pays membres, chaque fois qu'il s'agira de questions mettant clairement en jeu les intérêts politiques et la sécurité de l'Alliance. » Le Rapport reconnaissant toutefois que « ... les mesures qu'implique cette entente devraient normalement être prises par les gouvernements eux-mêmes, soit directement, soit dans le cadre d'autres organisations internationales ».

Le chancelier Schmidt a mis l'Alliance en garde contre le fait que les problèmes critiques auxquels elle doit faire face aujourd'hui ne sont pas seulement militaires ou politiques, mais aussi dans une large mesure économiques.

Cependant, même s'il s'agit de politique et de sécurité dans la zone du Traité, les intérêts des Alliés divergent parfois. Par exemple, il est difficile à un petit pays, situé à la périphérie de cette zone, de se passionner pour des problèmes qui se posent, à des miliers de kilomètres de là, dans un autre secteur de cette zone. En outre, le processus de consultation politique est toujours quelque peu freiné par la réticence naturelle des gouvernements à divulguer plus d'informations que cela n'est nécessaire, même à leurs alliés les plus proches, de crainte d'une « fuite », ou parce qu'ils souhaitent maintenir ouvertes le plus longtemps possible les options nationales ou bien se refusent à s'exposer à des pressions extétérieures dans l'élaboration de leurs politiques intérieures.

L'« ATELIER » DIPLOMATIQUE

Toutefois, en dépit des restrictions et des imperfections de la consultation atlantique, un fait essentiel demeure: jamais, dans l'histoire de la diplomatie, d'aussi nombreuses nations libres ne se sont aussi étroitement consultées, de leur propre volonté, pendant une aussi longue période et sur des problèmes d'aussi grande importance. De ce fait, les quinze nations de cette organisation ont progressivement acquis. au cours des années, une confiance accrue dans leurs alliés et une profonde prise de conscience de leurs points de vue, sentiments sans précédent dans les annales des relations internationales.

Un ambassadeur auprès de l'OTAN déclarait récemment quel'Alliance « est devenue le meilleur, voire le seul instrument de coordination de la diplomatie alliée à l'égard de l'URSS. Dans le cadre des relations Est-Ouest, le Conseil atlantique est l' " atelier " diplomatique du monde occidental, et son importance ne fera qu'augmenter si le processus de la " détente " se poursuit ».

Pourquoi l'importance du processus de la consultation au sein de l'Alliance n'est-elle pas mieux reconnue et appréciée à sa juste valeur? A la fin des années cinquante et au cours des années soixante, la consultation entre Alliés a porté sur un large éventail de problèmes, notamment sur ceux survenus en dehors de la zone du Traité, mais elle n'a guère eu d'incidences immédiates sur les politiques des gouvernements alliés. C'est seulement depuis cinq ans que les consultations ont abouti à des positions alliées communes dans les négociations multilatérales Est-Ouest.

« La consultation était une affaire de cols blancs et de tasses de thé — elle est devenue aujourd'hui une affaire de cols roulés et de " boulot " quotidien », s'est écrié un fonctionnaire de l'Alliance.

Si les aspects politiques de l'Alliance sont pour la plupart passés inaperçus, c'est aussi parce que ses discussions sont le plus souvent secrètes. A part les communiqués des réunions ministérielles bisannuelles, rares sont les grandes décisions diplomatiques annoncées par le siège de l'OTAN à Bruxelles. « Nous ne sommes par une agence de publicité » a fait observer un diplomate. « Nous ne recherchons pas des relations avec le public mais un compromis diplomatique, une harmonisation de quinze points de vue nationaux en une politique diplomatique unifiée. S'il est essentiel pour assurer la puissance de l'Ouest, ce processus n'est pas proclamé à grand fracas, ni à grand renfort de titres à sensation dans la presse. »

Quel est donc l'effet de la consultation sur les décisions de politique étrangère des Etats membres de l'Alliance? Cet effet est considérable. Les petites nations sont ainsi mieux informées des événements mondiaux qu'elles ne pourraient jamais l'être par elles-mêmes et souvent — si elles sont représentées par un ambassadeur éminent — elles peuvent faire « entendre » leur voix beaucoup mieux que dans de multiples démarches bilatérales auprès d'autres pays membres.

L'ambassadeur d'une puissance de moyenne importance a dit un jour que « ce que nous apprenons et discutons au Conseil est un élément capital qui intervient dans les décisions du ministère des Affaires étrangères de mon pays ».

L'une des preuves de la valeur de la consultation alliée est que la France y prend une part active, bien qu'elle ne participe pas au commandement militaire intégré de l'Alliance. En outre, Paris détache quelques-uns de ses plus éminents diplomates auprès de l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Bien qu'ils soient la superpuissance de l'Alliance, les Etats-Unis attachent une extrême importance au processus de consultation. « Il offre un excellent moyen de découvrir le fond de la pensée de l'Europe » a déclaré un fonctionnaire américain.

Si la consultation donne d'aussi bons résultats, c'est en partie parce que les ambassadeurs et les diplomates de tous grades auprès de l'Organisation atlantique n'ont que quelques pas à franchir pour rencontrer

leurs homologues des quatorze autres nations. Outre leurs réunions officielles, ils se retrouvent régulièrement, souvent de manière informelle. Le traditionnel déjeuner du mardi des ambassadeurs, auquel n'assiste aucun membre du secrétariat et où aucune note n'est prise, offre de l'avis de ceux qui y ont participé, la possibilité d'engager des discussions multilatérales qui sont parmi les plus franches et les plus fécondes de la diplomatie internationale d'aujourd'hui.

Rien, dans ce processus politique de l'Alliance, ne sera probablement jamais annoncé en gros caractères à la première page des journaux. Cependant, tranquillement, discrètement, il inspire jour après jour la prise des décisions de politique étrangère de quinze nations occidentales et la diplomatie de l'Ouest s'en trouve incontestablement renforcée.