

Les Etats-Unis et l'Europe

par A. Kissinger,
Professeur à l'Université d'Harvard.

★

RES PUBLICA a estimé devoir publier en français, avec un résumé en anglais, le compte rendu suivant de la communication faite par le professeur Kissinger. Celui-ci a été invité à remettre à l'Institut un article plus détaillé, rédigé en langue anglaise, pour faire le point sur la situation actuelle.

*
**

1. Après avoir rappelé qu'il n'intervient qu'en son nom personnel, le professeur Kissinger souligne qu'il n'a pas toujours été en parfait accord avec ses compatriotes sur la manière d'examiner certaines questions relatives à la défense de l'Europe et du monde occidental.

Il est cependant inévitable que l'examen de ces questions, en raison de leur importance et de leur complexité, donne lieu à l'exposé de points de vue différents. La sincérité de chacun exige que l'on ait égard aux positions en présence. Celles-ci contribueront, en définitive, à dégager des vues plus claires sur la meilleure façon de défendre la zone atlantique.

2. L'une des caractéristiques les plus frappantes de notre époque — dont nous devons tous prendre conscience — se fonde sur un fait irréversible : l'indivisibilité des intérêts des pays occidentaux.

Il faut le proclamer sans détour, quelle que soit la diversité des jugements à ce sujet.

Si les Etats-Unis doivent accepter l'idée de l'autonomie de l'Europe et de sa pleine capacité pour forger son propre destin, il faut néanmoins éviter de tomber dans l'erreur qui pourrait faire croire que la politique américaine est conçue pour se dégager de l'Europe.

L'avenir de la liberté est lié à celui de l'Europe

occidentale. Les Etats-Unis perdraient toute leur puissance et toute leur influence s'ils étaient acculés à l'isolement. Le monde libre ne supporterait guère le contre-coup d'une telle situation. Il n'est guère permis de l'envisager comme hypothèse réelle. Il est vain de s'y attarder et de la discuter en détail.

3. Ce qui, au contraire, mérite un examen plus attentif, c'est la façon dont notre défense commune peut le mieux se réaliser.

Voilà, certes, une question « véritable » ; elle soulève, au surplus, le problème plus direct et plus immédiat de l'avenir de l'OTAN.

4. La modification de la stratégie américaine au cours de ces dernières années, qui sera décrite ci-dessous, est un fait irréversible. Il ne faut pas mal l'interpréter. Cette évolution n'atteste pas que les Américains soient moins dignes de confiance qu'auparavant ; elle établit plutôt qu'ils ont le sens de leurs propres responsabilités.

Tout Européen devrait s'inquiéter d'une politique et d'une stratégie qui resteraient immuables et qui ne tiendraient pas compte des progrès technologiques survenus en matière d'armement depuis quinze ans.

Ces changements sont d'ailleurs tellement importants qu'il est absolument indispensable que la stratégie se modifie et s'adapte à la technologie elle-même en voie d'évolution.

L'histoire militaire, qui se termine en 1940, signale combien les systèmes d'armement étaient presque uniquement valables pour une génération.

Ce n'est plus le cas aujourd'hui ; la durée d'utilité de ces systèmes est réduite à quatre ou cinq ans.

Telle est la révolution qui régit le monde ; elle

doit empêcher que des vues exactes sur une période antérieure de l'histoire s'opposent à une bonne compréhension du présent.

5. Les pays courent eux aussi le risque d'une telle erreur d'optique. La planification ou la programmation d'une politique d'armement peut, en effet, constituer réellement un obstacle majeur à l'examen des conditions ou éléments nouveaux. C'est par rapport à cette situation que l'on peut se demander si certains arguments avancés en Europe contre l'effort américain ne relèvent pas d'un point de vue en rapport avec un stade antérieur à l'armement actuel. Il faut donc faire le point, sans condamner à priori tout changement.

Cette observation en permet une autre tout aussi importante.

Dans le passé, on pouvait supposer que la préparation militaire menait directement à la guerre.

Aujourd'hui, au contraire, les préparatifs militaires ont pour but d'éviter que la guerre se produise.

La stratégie a, de plus, acquis une importance psychologique telle qu'elle vise non plus les opérations mêmes de la guerre mais bien les feintes ou les actes mêmes du temps de paix.

La raison d'être du « deterrent » ou de la dissuasion ne doit faire l'objet d'aucune équivoque, bien que l'on puisse relever deux opinions différentes : 1° celle des Européens selon qui, plus la menace est terrible, plus la guerre est improbable ; 2° celle des Américains pour lesquels une menace terrible peut provoquer des effets inverses à ceux que l'on cherche à obtenir.

La position des stratèges aux Etats-Unis est influencée par cette crainte ou, mieux encore, par cette inquiétude et, plus particulièrement, par ce manque de certitude, alors qu'en Europe le point de vue opposé reste absolu.

Il en était incontestablement ainsi en 1958.

Il n'en est pourtant pas moins vrai que ces deux attitudes peuvent être la source d'incompréhension, voire de désaccord.

Il ne faut certes pas les exagérer ; elles procèdent d'un « décalage » conceptuel. Le professeur Kissinger en rend compte pour dire que, contrairement à certains de ses compatriotes, il comprend mieux

les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de s'opposer, par principe, à l'armement nucléaire de certains pays européens.

6. Le manque de certitude sur la valeur même d'une stratégie donnée a aussi pour effet sa mise en discussion et sa contestation plus profonde. Il est facile, en effet, de prétendre à son élimination comme le font ceux qui s'en tiennent au point de vue selon lequel aucune stratégie n'est nécessaire : puisque l'URSS n'a pas l'intention d'attaquer, pourquoi donc une préparation militaire s'imposerait-elle ?

7. Mais la négation d'un point de vue ne permet pas de le résoudre ; il ne convient pas de brûler dans l'examen de la question de la défense de l'Europe, la poignante étape par laquelle il faut passer pour découvrir ses solutions.

8. Ne négligeons pas non plus cet autre facteur qui doit entrer en ligne de compte : les armes modernes sont essentiellement *des armes qui n'ont pas été essayées*, contrairement à ce qu'étaient les armes très simples d'avant la guerre et qui étaient mises, pour ce motif, en dépôt dans les arsenaux.

Ainsi, actuellement, sur un millier de minutemen, à peine une centaine d'entre eux ont été essayés avant leur installation. Et, de plus, on ne connaît pas les effets de leur usage en masse.

Cette situation est le propre de toutes les armes tactiques actuelles. Peut-on inférer de celles que nous connaissons — ou même uniquement de celles que nous mettons en place — qu'elles nous rendent absolument invulnérables ?

En Grande-Bretagne, on le prétend. Il est cependant difficile d'admettre ce point de vue. Il ne peut nous faire croire qu'il y a déjà suffisamment d'engins et qu'il n'y a plus lieu d'en concevoir ni d'en préparer d'autres.

9. En pratique, aussi, il faut se montrer plein de réserves sur les marges de sécurité existantes. Il apparaît que celles-ci doivent être d'autant plus grandes qu'à la fois les armes et surtout leur nombre ne sont pas expérimentées.

Dès lors, on peut comprendre la préoccupation des Etats-Unis qui vise à rechercher sans cesse tant théoriquement que pratiquement d'autres possibilités de défense.

10. La situation actuelle exige incontestablement un grand effort de compréhension politique, tant au sein de chaque pays qu'au niveau international. Déjà en diplomatie, il faut tenir compte des limites du « possible » ; en stratégie, il convient, pour réussir, de s'en tenir au « compréhensible ».

11. Passant de ces considérations à la situation même de l'OTAN, le professeur Kissinger estime que l'un des problèmes posés chaque jour à cette organisation est bien celui de la traduction du fait technique en termes politiques acceptés comme tels et au titre de base d'action.

Il ne faut pas non plus omettre le fait que l'adversaire doit avoir une compréhension de cette action, de son but réel — bien entendu pour ne pas s'y rallier — sans quoi aucune action n'est vraiment possible.

12. Suite à cette observation, le professeur Kissinger définit comme suit les étapes par lesquelles la stratégie américaine est passée en quinze ans :

a) Dans la période de l'immédiat après-guerre, les Etats-Unis ont détenu le monopole atomique ; ils l'ont imposé à l'URSS. Sans doute ont-ils eu besoin de bases d'aviation. Par la politique d'alliances qu'ils ont pratiquée, ils en ont obtenu plusieurs outre-mer.

Si l'on se réfère à ce qui a été déclaré au Congrès de Washington, à la fin de l'année 1947, il apparaît d'une manière fort nette que la plupart des militaires américains croyaient fermement à une guerre analogue à celle de 1940-1945. Les armes nucléaires ne seraient devenues que des explosifs plus efficaces, leur emploi se terminant avec l'occupation du territoire ennemi.

b) Un peu plus tard, vers 1950, les Soviétiques sont parvenus à briser ce monopole. Alors, de nombreux Américains, au nombre desquels figure le général Bradley, ont cru à un arrêt, à une véritable pause atomique parce que les Russes venaient d'acquiescer l'arme nucléaire.

c) La supériorité américaine n'a jamais été plus grande sur les Soviétiques que pendant la période de 1950-1958. Cette situation ne résulte pas du fait que les USA possédaient des armes nucléaires et que l'URSS n'en avait pas. Son explication doit avant tout être recherchée dans le développement de l'ampleur du commandement de l'air, dans la

mise au point parfaite de ses moyens de livraison, dans un système mondial de répartition des engins qui n'existait pas du côté de l'adversaire.

Aussi, de 1952, à 1958, les Etats-Unis auraient très bien pu gagner sans trop de difficultés, une guerre nucléaire, quelle que fut la riposte possible.

d) De 1958 jusqu'à nos jours, les Etats-Unis peuvent encore être considérés comme ayant conservé une certaine supériorité. Mais leur force de frappe est plus nettement *défensive* : en cas d'attaque de l'Europe seulement, ils feront passer à l'action leur commandement aérien de caractère stratégique. Ils ne le feront pas avant. Cette force de frappe qui existe donc au titre de riposte est celle que nous connaissons encore actuellement. Mais sa valeur a diminué. Elle a décliné de plus en plus en raison du fait que les Etats-Unis ne sont plus capables de prévenir militairement l'action des Soviétiques. Ils n'ont plus le monopole des sous-marins nucléaires.

Ainsi, le déclin constaté n'est-il pas lié à des facteurs de supériorité technique. Celle-ci reste avérée. Mais il faut composer avec la situation nouvelle qui veut qu'une attaque de l'Europe de la part de l'URSS est toujours possible. Les nations européennes sont libres aussi de réfléchir aux conséquences de cet état de chose, et c'est pourquoi le professeur Kissinger n'est pas, en principe, adversaire des armes nucléaires mises à leur disposition.

Mais notre rapporteur ajoute immédiatement avec insistance : il n'est pas vrai que les problèmes soient devenus, de ce fait, différents en Europe et aux Etats-Unis.

13. Quelle est plus précisément la place de l'OTAN dans cette évolution ?

Au cours de la période de supériorité stratégique détenue par les USA, l'OTAN apparaît sous le jour d'une alliance assez particulière.

a) L'Europe est protégée par la garantie nucléaire américaine ; le principe de sa défense militaire se trouve, peut-on dire, dans une extension à ce continent de la doctrine de Monroe.

b) La garantie américaine est unilatérale.

c) Plusieurs nations placent leur défense dans les mains mêmes des Américains, sans effort propre.

d) Mais, en même temps, il n'est guère niabile qu'une telle situation suscite de l'inquiétude : les Etats-Unis vont-ils bien tenir leurs engagements ?

e) On peut comprendre ainsi que la structure de l'OTAN a été précisément conçue pour engager les Etats-Unis à défendre l'Europe par des moyens autres que des garanties formelles.

f) Mais il y a eu surenchère : les risques de guerre ayant augmenté en 1950, la plupart des nations européennes ont demandé que des divisions américaines soient installées sur le continent, afin d'être sûres que celles-ci fussent présentes dès le premier jour des hostilités, la garantie nucléaire pouvant jouer en conséquence avec efficacité.

g) Actuellement, il est déraisonnable d'exiger des Etats-Unis le maintien de leurs cinq divisions en Europe sans que les Européens eux-mêmes consentent à quelque effort.

h) Aussi ceux-ci l'ont-ils fait. Des divisions européennes ont été constituées à la fois pour attester un effort accompli et pour prendre pied dans la zone même de la protection nucléaire américaine.

On peut conclure de cette brève analyse de la succession des événements que le problème de l'OTAN est un peu comme une affaire de famille. Les structures de cette organisation sont peu logiques au départ. Par la création de divisions militaires, la doctrine de l'OTAN se développe en ayant égard à l'éventualité d'une attaque de grande envergure sur l'Europe.

Dès le déclenchement de cette attaque, il doit y avoir une riposte nucléaire assurée.

i) Le déploiement des divisions qui s'est effectué jusqu'en 1951 a été aussi destiné à faire comprendre aux Etats-Unis que ceux-ci n'étaient pas en mesure de soutenir une opération de longue haleine, une partie du front risquant de s'effondrer après quelques jours de conflit, sauf s'il y a des opérations au sol. La préoccupation de l'Europe visait ainsi non seulement à s'affirmer vis-à-vis des Etats-Unis, mais aussi à amener une « riposte » pouvant lui donner des assurances de survie.

j) En 1961, la situation change d'une manière nette. Les Européens sont secoués par le choc déclenché par les nouvelles autorités du Pentagone qui décident que les 23 divisions cantonnées sur le continent doivent avoir une mission en rap-

port avec une meilleure justification militaire. Celles-ci ne doivent plus se trouver dans ce que l'on peut dénommer la théorie de la « gachette ». Des fonctions plus judicieuses doivent leur être assignées.

Le professeur Kissinger croit devoir critiquer quelque peu les idées formulées à l'occasion de cette évolution. Il met davantage l'accent sur le fait que si l'arsenal soviétique s'accroît, la qualité de la riposte nucléaire et même stratégique en général doit aussi se modifier dans le même sens.

On doit de plus avoir égard à cette vérité, selon laquelle plus on s'éloignera de 1960, plus les risques encourus par l'Occident deviennent grands.

Il est donc impérieux d'envisager de nouvelles possibilités de défense ainsi que d'autres choix, non pas pour se substituer sans motifs à la riposte nucléaire, mais bien pour la compléter et pour l'affermir.

14. Le professeur Kissinger revient ainsi à l'idée qui est la sienne depuis longtemps et qu'il ne manque jamais de défendre avec force pour proclamer que le danger auquel l'Europe et les Etats-Unis sont exposés est le même. C'est presque par égoïsme qu'il faut le dire. Les Etats-Unis ont toutes les raisons possibles et valables de protéger l'Europe comme l'Europe a les siennes pour aider à créer, avec les Etats-Unis, d'autres éventualités ou alternatives stratégiques.

15. Quelles sont en fait ces éventualités ?

Pour répondre à cette question, le professeur Kissinger commence par faire observer qu'il ne s'agit pas d'établir une distinction trop nette entre l'emploi des armes conventionnelles et celui des armes nucléaires, celles-ci devant en tous cas remplacer celles-là. Et d'ajouter, une fois de plus, en se séparant de l'opinion de certains de ses compatriotes, que l'augmentation considérable des forces conventionnelles ne doit pas pour autant être envisagée.

Il faut, au contraire, standardiser ces forces, s'assurer de leur homogénéité et renforcer ainsi leur puissance d'action.

16. Ceci dit, il va de soi que les armes nucléaires continueront à être utilisées très tôt en cas d'attaque de grande envergure.

17. Sans entrer dans les détails de la doctrine dite de la *riposte graduée*, le professeur Kissinger estime devoir la compléter en rappelant les conséquences des modifications intervenues dans la stratégie elle-même.

Partisan d'un arsenal tactique nucléaire suffisant pour la défense de l'Europe, notre rapporteur ne croit pas à l'impossibilité de créer un système de contrôle différent de celui que connaissent les pays de l'OTAN.

Sans doute ignore-t-on encore ce que le monde occidental pourrait perdre en remettant la décision de l'utilisation des armes nucléaires à une autorité *politique*. Car la décision à prendre est une décision politique. Mais une telle éventualité pourrait bien devenir un jour une réalité dans le monde.

18. En ce qui concerne les armes stratégiques elles-mêmes, deux points de vue restent en présence :

a) La guerre nucléaire est *indivisible* ; toutes les bases militaires doivent rester sous le contrôle américain, de qui dépend l'organisation stratégique elle-même.

Telle est la thèse qui prévaut en ce moment aux Etats-Unis malgré la faveur acquise par l'idée de la force multilatérale de l'OTAN.

b) En raison de la complexité et de l'évolution même de l'histoire, les forces de frappe nationales européennes ne sont pas à bannir comme telles. Bien entendu, il en est de même pour la force dont la création a été suggérée par Jean Monnet, à savoir : la force atomique européenne.

19. Le professeur Kissinger serait heureux de voir une force atomique européenne qui se développerait dans le prolongement de la force française et de la force britannique, même si celles-ci ont été mal conçues au départ.

20. Le développement de la force européenne est une question qui doit être résolue par les Européens eux-mêmes. Dans sa discussion, les Etats-Unis ne doivent pas intervenir ni surtout trop conseiller.

21. Mais l'Europe, de son côté, doit éviter de croire ou de faire croire qu'elle peut se passer des

Etats-Unis, le présent et l'avenir ne pouvant se fonder sur la séparation des intérêts en cause.

Si, en Europe, une force nucléaire se crée, elle ne peut qu'être coordonnée très étroitement avec celle des Etats-Unis.

22. Pour conclure, le professeur Kissinger souligne de nouveau l'aspect politique du problème. Il faut observer à son sujet : « Si l'on regarde l'histoire en face, on aperçoit plusieurs civilisations qui se sont écroulées parce qu'elles ne pouvaient pas créer un concept de l'intérêt général en opposition avec les intérêts particuliers de leurs composants. Compte tenu des problèmes qui sont partout à résoudre dans le monde, je pense que l'Occident ne peut pas se permettre des tensions ou des ruptures internes... L'Europe a déjà été affaiblie suffisamment par deux guerres. Les difficultés dont elle est sortie ne peuvent renaître au niveau occidental. »

La considération de base qui gouverne tous les propos du professeur Kissinger est donc bien celle selon laquelle, en parlant de zone atlantique, nous devons avoir égard à une entité *politique*. Nous ne pourrions rien faire de neuf ni à l'intérieur, ni à l'extérieur de cette zone si cette entité ne s'organise pas en unité, compte tenu des particularités réciproques. »

Victor CRABBE

SUMMARY

1. Four stages of United States strategic thought :

a) *United States atomic monopoly — period in which United States alone possessed nuclear weapons and means of delivery 1946-1950.*

b) *Period in which the United States no longer had atomic monopoly but possessed effective monopoly of long-range means of delivery 1950-1951.*

c) *Period in which Soviets developed means of delivery (particularly Intercontinental Ballistic Missiles) however the United States retained possibility of wiping out Soviet means of delivery by first strike 1957 ?*

d) *Period in which both sides will possess well-protected utaliatary forces.*

2. Each of these periods had its own appropriate strategy. *During first three periods, that is to say until roughly 1958, the defense of NATO was largely dependent on United States strategic power. In case of Soviet attack on Europe the United States could not escape this dilemma by attacking the United States together with Europe, because of US nuclear superiority.*

3. This situation is longing with the growth of Soviet nuclear power. *The problem of NATO strategy becomes more complicated.*

a) *European contribution must increase, that is to say Europeans must bear a greater burden for their own defense.*

b) *United States has expressed willingness to share a degree of contact over US nuclear weapons - f.e. multilateral nuclear force.*

c) *Problems of interdependance of Atlantic Community-Relation of conventional to nuclear forces. Relation of United States strategic concept to the defense of Europe.*

d) *The relationships between deterrence and the strategy for fighting a war. Here can NATO pose the greatest possible credible threat? How can one balance the equivinment of maximum threat with the attempt to develop a tolerable strategy.*

4. Elements of US strategy.

a) *Flexible response in general war - Controlling countechlow to fit circumstances.*

b) *Opposition of purely natural nuclear forces-Danger of preemption; danger of catalyte war.*

c) *Reassessment of tactical nuclear weapons; 1° problem of command and control; 2° problem of escalation; 3° is it substitute for manpower?*

d) *Increase of Conventional Forces. Problem of Pauze. Problem of Threshold. What is adequate?*

5. U.S. Proposals in the Nuclear Field.

a) *Concept of interdependance of Atlantic Community.*

b) *Multilateral proposals.*

c) *Inter-allied proposals.*

d) *Joint Planning and targeting.*

6. European Problems.

a) *The Role of National Nuclear Forces. The possibilities of three combinations.*

b) *Does the build-up of conventional forces weaken the US nuclear guarentee?*

c) *If it does not-and M. Kissinger believes it does not-then what is the relationship to a nuclear strategy?*

7. Prospects and Nature of Atlantic Community.

