



HAL
open science

Quid de la fidélité des alliés ?

Nicole Gnesotto

► **To cite this version:**

Nicole Gnesotto. Quid de la fidélité des alliés ?. Bertrand Badie, Dominique Vidal. Fin du leadership américain ?, La Découverte, pp.103-109, 2019, 10.3917/dec.badie.2019.01.0103 . hal-03218230

HAL Id: hal-03218230

<https://hal.science/hal-03218230v1>

Submitted on 16 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUID DE LA FIDELITE DES ALLIES ?

Nicole Gnesotto¹

En 1949, face à l'évidence de la menace soviétique et aux nécessités du réarmement de l'Europe, les Etats-Unis acceptèrent ce qu'ils avaient toujours voulu éviter : un engagement militaire permanent, autrement dit une contrainte d'intervention contraire à tous les fondements de l'isolationnisme traditionnel des pères fondateurs. L'Otan ouvrit ses portes le 4 avril 1949 avec un article 5 désormais célèbre. ²Toutefois, afin d'assurer au Congrès que son pouvoir constitutionnel de déclarer la guerre serait respecté, la formulation de cet article reste conditionnelle : l'usage de la force militaire est une option, non une obligation³. Les Etats-Unis obtinrent ainsi le meilleur des compromis pour « satisfaire le critère de garantie cher aux Européens et les conditions d'acceptation politique des Américains »⁴. Et quitte à risquer l'engagement militaire des Etats-Unis, autant obtenir le maximum de leadership et de contrôle politique sur les alliés en question, et notamment l'Allemagne, occupée et interdite de puissance jusqu'en sa réunification.

Cette formule « défense contre leadership », ou « défense contre allégeance » selon ce que l'on peut penser de la politique américaine, demeurera le mantra de toutes les alliances militaires signées ensuite par les Etats-Unis tout au long du XX^e siècle : alliances bilatérales avec le Japon et la Corée du Sud, alliances collectives comme l'Anzus, le pacte de Bagdad, l'Otase ou l'OTAN. Aujourd'hui, les Etats Unis possèdent le plus grand réseau de bases militaires sur la planète : entre 700 et 800 bases sur tous les continents, mais de toutes les alliances collectives, seule l'Otan demeure vivace⁵ (elle sera donc au centre de cette réflexion), tandis que les alliances bilatérales n'ont cessé de se multiplier. Comment les alliés se sont-ils adaptés à cette volonté américaine de garder le maximum de marge de manœuvre stratégique et le maximum de contrôle politique dans les traités ainsi conclus ? Dit autrement, comment ont-ils géré le risque structurel des alliances avec les Etats-Unis : celui d'une infidélité américaine de plus en plus patente ?

¹ Professeure au CNAM, titulaire de la chaire sur l'Union européenne, Présidente de l'IHEDN.

² «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 en conséquence, elles conviennent 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 aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique-Nord.»

³ A l'inverse de l'article 5 de l'Union de l'Europe Occidentale, créée en 1947, et supprimée en 2010 : « Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres ».

⁴ Stanley Sloan. Les négociations sur l'article 5. Revue de l'OTAN, été 2006.

⁵ Le pacte de Bagdad (Traité d'Organisation du Moyen Orient) sera dissous en 1979. L'OTASE (Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est) en 1977.

1) Fidèles par nécessité : les alliances de la guerre froide

Durant toute la guerre froide, en Europe comme en Asie, l'énormité de la menace communiste et la nécessité de contenir son expansion dans le monde ne font guère débat. Certes, les sentiments à l'égard de la domination américaine ne sont pas toujours enthousiastes : la peur du découplage stratégique entre l'Amérique et l'Europe (RFA), la peur inverse d'un aventurisme américain provocateur à l'égard de l'URSS (Grèce), voisinent avec la crainte d'une domination politique trop brutale de l'allié américain (France). En Asie, le Japon⁶ obtiendra que le nouveau Traité de sécurité nippo-américain de 1961 ne soit pas seulement un accord pour l'installation de bases américaines mais un traité de sécurité mutuelle : les forces américaines ne peuvent plus intervenir dans les affaires intérieures du Japon et les Etats-Unis doivent désormais consulter le gouvernement japonais pour l'utilisation de leurs forces. Mais durant toute la guerre froide, les irritations que peuvent susciter la politique et la domination américaine comptent moins que la nécessité d'être défendus. D'ailleurs, il n'existe aucune alternative sérieuse : en Europe, l'idée d'une puissance politique dotée d'une défense commune reste un rêve ou une illusion française. Au Japon, la militarisation du pays créerait une fracture politique majeure. Autrement dit, la confiance n'est pas forcément de mise, mais la fidélité s'impose.

Deux dissidences restent toutefois notables : la Nouvelle Zélande, et la rue européenne. En 1985, il est vrai à une époque où le communisme soviétique commence sa mue gorbatchévienne alors que la Chine n'inquiète pas encore, la Nouvelle Zélande, leader dans la lutte antinucléaire, interdit à tout navire « nucléaire » d'entrer dans les eaux territoriales du pays. Fidèles aux principes de la dissuasion, les États-Unis refusent de préciser si leurs navires sont nucléaires et la Nouvelle-Zélande refuse donc de les accueillir dans ses ports. Les États-Unis répliquent en considérant que l'ANZUS ne les lie plus à la Nouvelle-Zélande, même si un traité bilatéral sera ensuite signé entre les deux pays.

Quant à la révolte des peuples, elle prendra son origine et son ampleur dans le pays le plus occupé, le plus contrôlé, et le plus protégé : la RFA. Entre 1983 et 1986 en effet, l'affaire des euromissiles va faire vaciller la solidité de l'OTAN, des millions d'allemands et d'européens exprimant dans la rue une méfiance existentielle vis-à-vis, non pas de l'ennemi, mais des programmes nucléaires américains. Tous s'opposent à l'installation de fusées Pershing et Cruise pour répondre aux SS20 déployés par l'URSS en RDA. C'est la première fois que les sociétés envahissent la scène stratégique occidentale, dans un refus brutal, total, d'une politique américaine qu'elles subissent sans contrôle. « Plutôt rouges que morts » scandent même les pacifistes ! Il faudra toute l'habileté des diplomates, et surtout celle du président François Mitterrand, pour éviter le divorce stratégique et ramener l'Allemagne dans le berceau atlantique : mais les euromissiles américains ne seront finalement pas déployés, et les missiles soviétiques seront retirés.

2) Fidèles par choix : deux variantes extrêmes.

La France sera historiquement en Europe l'allié récalcitrant par excellence. Méfiante mais loyale, alliée mais indépendante, la France du Général de Gaulle sera le seul pays de l'OTAN

⁶ Où la présence militaire américaine est fortement contestée : en 1960, 5,8 millions de manifestants contestent la sujétion aux Etats-Unis et provoquent l'annulation de la visite du Président Eisenhower.

à faire d'une contre-assurance nationale la condition de sa fidélité atlantique : la France aura donc sa propre dissuasion nucléaire, elle développera sa propre vision du monde (l'Europe de l'Atlantique à l'Oural), son propre projet européen (l'Europe politique et de défense), et elle sera d'autant plus fidèle à la solidarité atlantique (crise des fusées à Cuba), qu'elle sera souveraine et autonome en matière de défense. Tous les successeurs de de Gaulle ont ensuite peaufiné cet oxymore stratégique : plus l'indépendance est réelle, plus la loyauté a du sens. La fidélité par choix plutôt que par dépendance stratégique : la France est le seul pays à avoir mis en pratique cette option. Et c'est par choix dûment pesé qu'elle rompra sa fidélité traditionnelle en menaçant de mettre un veto, en 2003, à l'intervention américaine en Irak.

Cette fidélité par choix connaît aussi une variante très différente et plus répandue : celle qui repose non pas sur l'indépendance d'appréciation politique, mais sur l'adhésion idéologique sans conditions. Quels que soient les décisions et les errements des Etats-Unis, un certain nombre d'alliés ont fait le choix politique, pendant et après la guerre froide, de soutenir sans réserve l'allié américain. C'est évidemment le cas du Royaume Uni depuis l'échec de Suez en 1956. Londres décida une fois pour toutes de construire sa puissance dans l'ombre portée de la puissance américaine, qu'il s'agisse de sa dissuasion nucléaire ou de sa politique extérieure : Tony Blair engagera ainsi son pays auprès de Georges Bush dans la guerre contre l'Irak en 2003, quelles que furent les réticences et les analyses réticentes du Foreign Office.

De la même façon, les anciens pays occupés par Moscou et récemment entrés dans l'OTAN, Pologne et Baltes en tête, refusent toute distanciation critique à l'égard de l'allié américain. Ils acceptent tout en échange de la protection américaine, d'autant plus facilement que Vladimir Poutine multiplie les provocations stratégiques. C'est ainsi qu'en 2003, les 10 nouveaux pays de l'OTAN, représentant « la nouvelle Europe », avaient pris fait et cause dans le Wall Street Journal en faveur de la guerre en Irak. De la même façon en 2019 ces pays n'ont cessé d'acheter tout ce que propose l'industrie américaine, de coller aux politiques de Donald Trump à l'égard d'Israël ou de l'Iran, de revendiquer une présence sans cesse accrue des Etats-Unis sur leur territoire, y compris par l'installation de radars ou de troupes permanentes. Ce sont les seuls inconditionnels de l'Alliance atlantique.

3) Fidèles par peur : les alliés sous Trump

Donald Trump est un président américain redoutable pour les alliés européens. Sa stratégie est inexistante, sa brutalité notoire, ses lubies effrayantes : inviter le Brésil d'extrême droite à rejoindre l'OTAN est une crétinerie majeure, juridique et politique, mais rien ne l'arrête. Menacer de sanctions les entreprises européennes qui commerceraient avec l'Iran après la dénonciation par Washington de l'accord de 2015, dénoncer les accords de désarmement nucléaire qui structurent la sécurité européenne (FNI) depuis trois décennies, sont des agressions contre les alliés. Menacer de se retirer de l'OTAN si les budgets de défense européens restent à la baisse, est une politique déclaratoire plus traditionnelle dans l'Alliance, mais Donald Trump est sans aucun doute le premier président prêt à mettre en œuvre cette menace.

La même inquiétude se diffuse en Asie. Donald Trump est passé d'un extrême à l'autre vis à vis de la Corée du Nord (la pire des menaces en 2016, un futur partenaire en 2018) : dans sa

stratégie de rapprochement avec Kim Jong-un, il a fini par annuler les grandes manœuvres militaires conjointes avec la Corée du Sud en juin 2018. Ira-t-il jusqu'à retirer une partie des 28000 GIs stationnés dans ce pays ? Quant au Japon, totalement dépendant de Washington pour sa défense, il craint désormais un affaiblissement de l'alliance avec Washington et une augmentation de l'influence chinoise. Déjà inquiets de ce qu'ils considèrent comme une menace russe en Europe et chinoise en Asie, les alliés de Washington connaissent donc aussi l'inquiétude face à la « trahison » éventuelle de leur défenseur historique. Leur fidélité à l'égard de Washington s'en trouve-t-elle pour autant fragilisée ?

Pas vraiment. En Europe, la relance des efforts en matière de défense européenne peut être considérée comme une réponse à l'inquiétude stratégique multiforme créée par les gesticulations russes et les inconnues américaines. Pour la première fois sans doute depuis la fin de la guerre froide, la vulnérabilité européenne donne quelque consistance aux ambitions françaises d'une Europe plus autonome et crédible en matière de défense. Mais avec de sérieuses limites. Il existe en effet une sorte de paradoxe stratégique européen qui fait que plus l'Amérique inquiète, plus les Européens se gardent d'aller trop loin en matière de défense, de peur de provoquer précisément ce qu'ils veulent éviter : le départ des Etats-Unis. On renforcera donc un peu la défense européenne, ne serait-ce que pour montrer à Trump que les Européens sont sérieux en la matière ; mais on se limitera à des efforts techniques, pour convaincre Washington que la seule alliance politique légitime reste l'Alliance atlantique et que l'autonomie européenne est une coquille vide. Autrement dit, plus ça change, plus c'est la même chose : avec ou sans guerre froide, les Européens dans leur majorité restent fidèles, et ils attendent en échange que l'Amérique s'aligne sur cette fidélité.

4) Les paradoxes de la fidélité : qui manipule qui ?

On touche ici du doigt une étrange dynamique. D'un côté, aucun allié ne remet en cause les alliances atlantiques. La France s'est retirée en 1966 de la structure militaire intégrée de l'OTAN, mais elle est restée membre des dispositifs de défense aérienne et signataire du Traité de l'atlantique Nord⁷. Cette fidélité des alliés reste surtout remarquable au sein de l'OTAN, alors que l'ennemi soviétique a disparu il y a plus d'un quart de siècle. D'un autre côté, cette fidélité traduit beaucoup plus qu'une simple acceptation de la dépendance stratégique, et souvent politique, à l'égard des Etats-Unis. La fidélité est aussi un investissement rentable.

Sur le plan économique en effet, tous les alliés des Etats-Unis tirent un avantage comparatif du leadership américain, en Europe comme en Asie : à ce jour, la contribution américaine atteint environ 70 % du budget militaire de l'OTAN, les 28 autres pays se répartissant le reste. Construire une défense autonome et crédible serait excessivement cher sur le plan financier et politique (notamment pour le Japon et l'Allemagne vis-à-vis du nucléaire militaire). Céder la responsabilité de la défense aux Etats-Unis permet a contrario de consacrer le maximum de ressources publiques disponibles à la croissance économique et aux investissements sociaux.

⁷ La France est revenue dans la structure militaire intégrée de l'OTAN en 2009 (sauf dans les structures nucléaires)

Sur le plan politique ensuite, la fidélité sans faille des alliés est aussi une contrainte d'intervention puissante sur les Etats-Unis. Depuis la fin de la guerre froide, plus les alliés sont alignés et obéissants, plus la tentation structurelle des Etats-Unis d'élargir leur marge de manœuvre stratégique devient difficile à mettre en œuvre : c'est une des raisons pour laquelle tous les alliés européens ont accepté l'injonction de Donald Trump à consacrer 2% du PIB à la défense. En 2014, Barack Obama lui-même avait dû céder cette sorte de chantage européen à la fidélité : alors que toute sa stratégie était centrée sur le repositionnement des Etats-Unis sur « le pivot asiatique », la pression des alliés, jointe aux gesticulations de la Russie, ont contraint l'Amérique à renforcer, et non atténuer, son dispositif militaire en Europe. De la même façon sous Donald Trump, le chantage atlantique est réciproque : les Etats-Unis menacent de partir si les Européens n'achètent pas les F35 américains par exemple⁸. Mais si les Européens acceptent toutes les conditions américaines, ils réduisent dès lors à néant les argumentaires américains pour le retrait.

Lord Ismay, premier Secrétaire général de l'OTAN, avait trouvé en 1957 une jolie formule pour définir les buts de l'OTAN : « garder la Russie « out », l'Allemagne « down », et les Etats-Unis « in ». On peut douter de la validité de cet objectif pour l'Allemagne de 2019 ; il ne fait pas de doute en revanche que pour les alliés européens, l'objectif majeur de l'Otan reste de bloquer la menace russe et d'empêcher les Etats-Unis de partir.

⁸ Le F-35 devrait en principe équiper le Royaume-Uni, l'Italie, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Belgique. Le cas de la Turquie est suspendu à l'affaire des missiles antiaériens russes S400 que souhaite acheter Ankara