



Institut de Relations Internationales et Stratégiques

**Les débats au congrès américain
sur l'OTAN et la PESD**

ETUDE

Institut des Relations internationales et stratégiques (IRIS)

Auteur : Barthélemy COURMONT

Novembre 2002

Le contenu de cette étude n'engage que son auteur

Sommaire

Introduction	4
Chapitre I : Le Congrès et l'OTAN	10
I. La Constitution et la répartition des pouvoirs	13
- Les rôles définis par la Constitution	14
- Le <i>War Powers Act</i>	18
II. Le rôle des commissions	23
- Le fonctionnement des commissions	24
- Les limites des commissions	25
- Vers un Congrès bipartisan ?	27
- La commission des forces armées de la Chambre des représentants	29
- La commission des Affaires Internationales de la Chambre	32
III. Quelques hommes d'influence	34
- Les partisans d'une évolution des rôles de l'Alliance	36
- Les opposants aux réformes proposées	40
Chapitre II : Ce qui a changé après le Kosovo	47
I. Regards sur les avancées européennes en matière de défense	47
- La résolution 175 du Sénat	50
- La résolution concurrente 27 du Sénat	53
- La résolution 208 du Sénat	54
- La résolution 59 de la Chambre des représentants	57
II. Unilatéralisme ou multilatéralisme ?	63
- La nation « indispensable » dans une Alliance élargie	64
- La nation « indiscutable »	67
- Multilatéralisme et Alliance atlantique	68
- Un multilatéralisme « calculé »	71
- Les tentations de l'unilatéralisme	72

III. Une OTAN qui briderait les initiatives américaines	80
IV. La relation ONU – OTAN	84
Chapitre III : Y-a-t-il un après-11 septembre ?	90
I. les relations entre Alliés	91
- Les divergences au sein de l'Alliance	92
- Un <i>gap</i> technologique ?	93
II. L'élargissement en question	98
III. Le nouveau partenariat avec la Russie	107
- Les relations bilatérales russo-américaines	108
- Le partenariat Russie-OTAN	112
IV. La sécurité selon Washington	113
- L'engagement militaire américain	114
- Quel rôle pour l'OTAN ?	116
- Quelles adaptations pour le sommet de Prague ?	118
Conclusion	122
Bibliographie	124

Introduction

Par le biais des membres des administrations Clinton puis Bush, les Etats-Unis laissent entendre depuis quelques années que les systèmes d'alliances avec les Européens demeurent une priorité pour le XXI^{ème} siècle. Les parlementaires eux-mêmes, bien que traditionnellement plus hostiles à l'engagement extérieur américain, ne remettent que rarement en cause l'existence de l'Alliance atlantique, souhaitant parfois sa transformation mais jamais sa disparition. Comme le rappelait William Cohen¹ après le Kosovo, l'opération Force Alliée a apporté la preuve que les Alliés européens sont essentiels comme relais aux interventions américaines, et cela vaut également pour les pays membres du Partenariat Pour la Paix, sans qui la crise n'aurait sans doute pas pu être réglée².

Cependant, la relation entre Washington et les partenaires européens a considérablement évolué depuis la crise du Kosovo. En effet, de nombreuses remarques soulèvent désormais la question du partage du fardeau, qui devrait être assumé de façon plus marquée par les Européens. Mais c'est surtout une nouvelle Alliance atlantique qui s'est dégagée de l'opération menée dans les Balkans, acceptée favorablement par les Alliés européens, mais de plus en plus critiquée aux Etats-Unis.

Avec le retour au pouvoir des Républicains après la victoire de George W. Bush sur Al Gore en novembre 2000, la nouvelle administration n'a pas manqué de rappeler aux Alliés européens la nécessité d'investir davantage dans les questions de défense, notamment en augmentant les budgets alloués aux forces armées. Les événements du 11 septembre 2001 n'ont fait qu'accentuer cette tendance, l'écart entre les Etats-Unis et les Alliés européens s'étant élargi après l'augmentation historique du budget de défense américain³.

¹ Secrétaire à la Défense de l'administration Clinton, 1997-2001, et ancien sénateur républicain.

² Lire à ce propos William Cohen et le Général Henry Shelton, "Joint Statement on the Kosovo After Action Review", 14 octobre 1999, http://www.defenselink.mil/news/Oct1999/b10141999_bt478-99.html, p. 3 : *"Operation Allied Force could not have been conducted without the NATO Alliance and without the infrastructure, transit and basing access, host-nation force contributions, and most importantly, political and diplomatic support provided by the Allies and other members of the coalition. These immense contributions from our allies and partners-particularly those nations near the theater of conflict like Hungary, Macedonia, Bulgaria, Romania, Albania, and others-were in large part a dividend of sustained US and NATO engagement with those nations over the last few years."*

³ La plus importante progression depuis 20 ans.

Budgets proposés pour les départements de la Défense et de l’Energie de 2002 à 2007
en milliards de dollars

	Année fiscale					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Département de la Défense	331,2	379,3	387,9	408,8	429,6	451,4
Département de l’Energie	16,4	16,8	17,1	17,5	17,9	18,2
Total	350,8	396,&	405,0	426,2	447,5	469,6

Source : US Department of Defense

De même, la déclaration du 12 septembre 2001 mentionnant l’article 5 du traité de Washington a été bien accueillie par les autorités américaines, mais cet appel est resté sans suite, et n’a pas dépassé le stade du geste symbolique de solidarité. Cet échec pour l’OTAN vient de la volonté américaine de ne pas utiliser les structures de l’Alliance, comme l’a fait savoir le Secrétaire adjoint à la défense, Paul Wolfowitz, immédiatement après l’invocation de l’article 5. Pis encore, Washington a demandé à ses Alliés de soutenir les initiatives américaines dans le cadre de la campagne antiterroriste, notamment lors des opérations en Afghanistan, plutôt que de mettre en avant le commandement intégré de l’OTAN.

Devant les protestations de plusieurs Alliés européens, s’inquiétant de ce que l’OTAN perde de son crédit, le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l’Alliance, Nicholas Burns, a rappelé que l’OTAN demeure la clé de voûte de la sécurité transatlantique, et que Washington n’entend pas réduire son rôle. De façon plus générale, et malgré les divergences d’opinions concernant le rôle des Etats-Unis au sein de l’OTAN, la légitimité de celle-ci comme principale organisation de sécurité et de défense européenne fait généralement l’unanimité outre Atlantique⁴, compte tenu du rôle essentiel qu’elle a joué dans la sécurité européenne depuis cinquante ans⁵. Les Républicains comme les Démocrates qualifient les Etats-Unis de « puissance européenne », tant leurs intérêts sont indissociables de ceux du vieux continent⁶.

⁴ Citons ici, parmi d’autres, Charles Kupchan, in *NATO*, Council on Foreign Relations, <http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/IBNato.html> : “The North Atlantic Treaty Organization (NATO) remains the institutional foundation of the security compact between the United States and Europe”

⁵ Voir à ce propos Zbigniew Brzezinski, “NATO : The Dilemmas of Expansion”, *op. cit.*, p. 13 : “Without NATO, France would not have felt secure enough to reconcile with Germany, and both France and Britain would have even more actively opposed Germany’s reunification.”

⁶ Lire l’article de Richard Holbrooke, “America, a European Power”, *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 2, mars-avril 1995.

Les opérations en Bosnie et au Kosovo, dans lesquelles les Etats-Unis ont assumé le leadership⁷, ont rassuré ceux qui craignaient que Washington ne souhaiterait plus à l'avenir s'impliquer dans la gestion de crises européennes, et résigné ceux qui y voyaient avec espoir la possibilité d'accélérer la construction de l'Europe de la défense⁸. Dans ces conditions, l'Alliance atlantique constitue la principale organisation de défense permettant aux Américains de maintenir une forte présence sur le continent, à l'inverse des différentes institutions européennes dont ils sont exclus, et qui sont de ce fait souvent critiquées en temps de crise⁹. Les Européens eux-mêmes, pourtant traditionnellement hostiles pour certains d'entre eux - la France notamment - au rôle de l'OTAN dans la défense continentale, ont dû se rallier à l'idée que l'Alliance demeure une organisation indispensable à leur sécurité, et envisagent à présent de construire une Identité Européenne de Sécurité et de Défense qui ne se détacherait pas de l'Allié américain¹⁰.

La tragédie yougoslave, et les implications de l'OTAN ont révélé les faiblesses des Alliés européens, tant au niveau des décisions qu'à celui des capacités militaires¹¹. Qu'il soit

⁷ Voir à ce propos Robert Tucker, "Alone or with Others, the Temptations of Post-Cold War Power", *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 6, novembre/décembre 1999, p. 19 : "America's hegemonic power does create a special responsibility for world order." ; Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », in *Annuaire Français des Relations Internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 140 : « Le processus de décision et d'exécution des décisions est dominé par un Etat qui n'a pas besoin de cette alliance, de cette structure pour agir. » ; et Philippe Guelluy, représentant permanent de la France à l'OTAN, audition par la Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale, 9 septembre 1999 : « Il ne s'agit pas d'une alliance multilatérale, mais bien plus d'un outil militaire américain, avec une contribution toute relative des autres participants. »

⁸ Voir Philip Gordon, "Recasting the Atlantic Alliance", *Survival*, op. cit., p. 32 : "After more than four years of open disputes about how to deal with former Yugoslavia, transatlantic quarrels over trade policy and the weak dollar, and US-European differences about NATO's organisation, expansion and even raison d'être, the US commitment to put American lives on the line was a reassuring sign that it was not 'turning away' from Europe as so many had feared."

⁹ Voir Tom Buerkle, "NATO first, US warns as Europeans Plan Defense", *International Herald Tribune*, 25 novembre 1999 : "Senior US officials have urged London and Paris in recent days to guarantee that NATO, not the EU, be the option of first resort in responding to any future crisis like the conflict in Kosovo, officials said."

¹⁰ Lire Simon Serfaty, "European Common Foreign, Security, and Defense Policies : Implications for the United States and the Atlantic Alliance", Testimony to the House Committee on International Relations, 10 novembre 1999, pp. 3-4 : "Disagreements within Europe about improving Europe's military and diplomatic capacity were narrowed, too, by the evolution of French policies toward NATO. For many years, and especially since 1995, the French had progressively muted the anti-Atlantic impulse that had made them difficult allies during the Cold War. Now at last, they, too, seemed willing to recognize the primacy of NATO as the security institution of choice in Europe, with the United States playing the leading role as a matter of fact within the alliance, but also as a matter of perception outside the alliance." En France, certains officiels s'étaient exprimés, dès la fin de la guerre froide, en faveur d'un rapprochement France-OTAN indispensable pour éviter l'isolement. Citons à ce propos Pierre Joxe, alors ministre de la Défense, Allocation à la cérémonie de clôture de la session plénière du cours supérieur interarmées, 29 novembre 1991 : « Je serai bienôt, si l'on n'y prend pas garde, le dernier ministre de la Défense en Europe, de toute l'Europe, à ne pas participer aux réunions de l'OTAN. »

¹¹ Voir à ce propos Jim Garamore, "Cohen Ties Together European, NATO Proposals", American Forces Press Service, 4 février 2000, http://www.defenselink.mil/news/Feb2000/02042000_20002044.html : "NATO understood there were deficiencies in the alliance before Kosovo, but Operation Allied Force highlighted the

budgétaire¹², technique ou structurel, le déséquilibre tourne systématiquement à l'avantage des Américains¹³. Le « super Allié » est paradoxalement celui dont les intérêts vitaux étaient les moins exposés dans ces différentes crises¹⁴, et pourtant, c'est Washington qui, une fois de plus, assura l'essentiel des opérations tout au long du conflit¹⁵.

Les guerres balkaniques ont également mis à jour l'incapacité des Européens à assumer un leadership sur le continent, et à unir leurs forces pour parler d'une seule voix. Que ce soit en Bosnie ou au Kosovo, l'intervention américaine, pourtant peu envisagée au départ, s'est avérée déterminante et décisive¹⁶. Cela s'explique en partie par les insuffisances budgétaires des alliés européens en matière de défense, en comparaison avec les Etats-Unis où les fonds accordés aux forces armées sont nettement supérieurs¹⁷. En effet, si la France et la Grande Bretagne, avec plus de 2,5% de leur PIB consacrés au budget de la défense¹⁸, conservent un taux convenable, la plupart des autres pays européens de l'OTAN, dont l'Allemagne et

need for change. 'We had many successes, certainly, in Kosovo', Cohen said. 'Nonetheless we did have deficiencies in secure communications, deficiencies in strategic lift, deficiencies in precision guided munitions'.

¹² Voir Philip Gordon, *The US and ESDI in the New NATO*, Paris, IFRI, 1998, p. 7 : « Alors que les Etats-Unis consacrent chaque année 266 milliards de dollars à la défense, les membres de l'UEO ne dépensent que 173 milliards, et les perspectives d'une augmentation de leurs dépenses militaires sont minces. »

¹³ Pour un compte-rendu des opérations militaires menées au Kosovo, voir Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, CSIS, Washington, 29 septembre 1999, p. 34 : « It is clear that the US flew over 60% of all the sorties in the air and missile campaign, flew 53% of the strike-attack sorties, dropped over 80% of the strike-attack munitions, flew 71% of the overall support sorties, carried out over 90% of the advanced intelligence and reconnaissance missions, flew over 90% of the electronic warfare missions using dedicated aircraft, fired over 80% of the precision guided air weapons, and launched over 95% of the cruise missiles. In many cases, this level of US commitment was a product of the fact that allied aircraft would have had serious problems in participating in US air groups involving a mix of different aircraft with dedicated missions for communications and training reasons, because the allied aircraft had limited strike-attack capabilities, or because of limitations in allied training and precision guided munitions stocks. »

¹⁴ Voir Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, p. 218 : « According to some arcane calculations, in fact, 50 or 60 percent of American general-purpose forces are allocated to NATO, an organization in which (critics repeatedly point out) the other members contribute a significantly lower share of their GNP to defense spending even though Europe's total population and income are now larger than the USA's own. »

¹⁵ Voir Elisabeth Pond, « Kosovo : Catalyst for Europe », *The Washington Quarterly*, vol. 22, n° 4, automne 1999, p. 79 : « Tactically, the United States was the main initiator and the undisputed commander-in-chief. »

¹⁶ Voir Simon Serfaty, « European Common Foreign, Security, and Defense Policies : Implications for the United States and the Atlantic Alliance », *op. cit.*, p. 3 : « In the summer of 1995 especially, the negotiations in Dayton had reasserted the centrality of US leadership and power, as well as the primacy of NATO as the institution of choice for security issues in post-Cold War Europe. In 1999, the war in Kosovo went beyond that : not only did it demonstrate America's and NATO's dominance and capacity for action, it also confirmed the institutional and military insufficiencies of the EU and its members. »

¹⁷ Voir Simon Serfaty, « European Common Foreign, Security, and Defense Policies : Implications for the United States and the Atlantic Alliance », *op. cit.*, p. 6 : « Defense expenditures by the 15 EU states amount to about two-thirds of defense spending in the United States, but European forces capable of operating outside NATO territory amount to less than one-fifth of the US forces. »

¹⁸ Ces informations ne tiennent pas compte des nouvelles orientations budgétaires décidées pour 2003 et au-delà, notamment en France, où a récemment été décidée la construction d'un second porte-avions dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008, sans savoir pour l'heure à quel niveau les augmentations budgétaires devront être fixées.

l'Espagne, avec moins de 1,5% du PIB, ne participent que très peu à la défense du continent. De plus, ces sommes ne traduisent pas l'utilisation qui en est faite, et qui là encore tourne nettement à l'avantage des Etats-Unis. Les fonds consacrés au budget de recherche et développement sont largement insuffisants, ce qui a pour effet de rendre la plupart des armées européennes obsolètes face à leurs partenaires d'outre-Atlantique. Ces déséquilibres budgétaires se traduisent par des écarts au niveau technologique, l'armée américaine étant considérablement mieux équipée que celles des Alliés européens¹⁹. Dans ces conditions, de profondes réformes structurelles sont indispensables au sein des forces armées européennes pour permettre un rééquilibrage des forces dans le futur²⁰. Les autorités américaines approuvent ces transformations qui pourraient à terme leur permettre de choisir d'intervenir ou de laisser les Européens prendre les initiatives, en fonction de la menace pour les intérêts vitaux de Washington²¹. Les Alliés européens doivent donc moderniser leurs forces, et les adapter aux nécessités d'opérations extérieures, afin de s'imposer comme un partenaire plus équilibré des Etats-Unis²², et pouvoir le cas échéant bénéficier de plus larges responsabilités au sein de l'Alliance atlantique²³.

¹⁹ Voir Paul Masson, cité par Xavier de Villepin, *Opération Force alliée en Yougoslavie*, Rapport d'information 464, Commission des affaires étrangères du Sénat, 1999, http://www.senat.fr/rap/r98-464/r98-464_mono.html, p.45 : « *Comment ne pas constater que les armes de très grande précision, comme l'ont démontré les objectifs atteints, sont la vraie nouveauté de la guerre au Kosovo et en même temps le grand vide de la technologie européenne, en matière d'observation satellite notamment, par rapport aux Américains ? Comment ne pas constater à cet égard le refus qu'a toujours exprimé l'Europe de faire une réflexion majeure destinée à éviter qu'elle soit le fournisseur de soldats, laissant à l'Amérique le soin de la modernisation de l'arme, de la maîtrise de la technologie et de la recherche. En définitive, je crois que le défaut majeur de l'OTAN ne fait que refléter l'énorme disproportion entre la capacité de réflexion américaine et la carence absolue de l'Europe quand il s'agit de réfléchir à l'unification de ses propres structures. Est-il encore temps d'envisager de regagner le terrain perdu ?* »

²⁰ Voir John Hulsman, "A Grand Bargain with Europe : Preserving NATO for the 21st Century", *Executive Memorandum*, n° 643, 24 janvier 2000 : "European members should seek to reduce the technological gap between US forces and their own. A defense spending benchmark of 3 percent of gross domestic product (GDP) should allow for the modernization and professionalization of the European militaries."

²¹ Voir William Cohen, "Prepared Testimony to the Senate Armed Service Committee", 20 juillet 1999, p. 7 : "The operation did highlight that NATO would in the future have to give more attention to ensuring that our allies have the capability to operate effectively with US forces. We still need to work to ensure secure aircraft communications between alliance members. Above all, we must take full advantage of the technological advances that can keep NATO's decisive edge. For instance, our actions in Kosovo clearly demonstrate the necessity of having precision-guided munitions as a major component of the NATO arsenal. The majority of precision-guided munitions are in US stocks. NATO air forces do not, for the most part, have the ability to conduct sustained all-weather day and night operations."

²² Charles Kupchan et Robert Zoellick se sont exprimés sur ces questions, dans "It Can be Lonely at the Top", *Financial Times*, 13 décembre 1999 : "If Europe is to become a more self-reliant partner of the US, it must first reallocate existing defence expenditures. Europe spends 60 per cent of what America does on defence, but maintains 50 per cent more soldiers under arms. Europe's troops are organised primarily for territorial defence, the duty of the past, not for the projection of force, the challenge of today and tomorrow."

²³ Voir Kim Holmes, "The United States and Europe in the 21st Century : Partners or Competitors ?", *Heritage Lectures*, n° 657, 20 mars 2000, <http://www.heritage.org/library/lecture/hl657.html> : "If the European modernized their armed forces by raising defense spending to 3 percent of gross domestic product, the United States would agree to restructuring NATO's commands to place European commanders where now Americans

A l'approche du sommet de l'OTAN à Prague en novembre 2002, au cours duquel seront abordés des questions sensibles telles que l'élargissement, le partenariat avec la Russie, et la participation des Alliés européens dans une alliance aux tâches redéfinies, cette étude s'efforce de rendre compte des débats en cours au Congrès américain. Il convient dans un premier temps de comprendre dans quelle mesure les parlementaires jouent aujourd'hui un rôle important dans les décisions engageant la politique étrangère américaine, et tout particulièrement les alliances dont Washington est partie. La guerre du Kosovo, parce qu'elle a été la première de l'OTAN en cinquante ans d'existence, a considérablement fait évoluer les débats, à la fois entre les Alliés, mais surtout à l'intérieur des Etats-Unis. Ces débats se sont maintenus avec l'élection de George W. Bush et le retour des Républicains à la Maison Blanche après huit ans de présidence démocrate. Cette tendance s'est accentuée après que Jim Jeffords, sénateur du Vermont, ait quitté le camp républicain en juin 2001, offrant ainsi une majorité inespérée aux Démocrates. Enfin, les événements du 11 septembre ont eu un effet accélérateur sur les débats concernant l'OTAN au Congrès, alimentant tant les thèses de ceux qui dénoncent l'existence d'une alliance dépassée que ceux qui en défendent la nécessaire cohésion.

are in charge. For example, some theater commands, plus the southern command in Naples, could be turned over to Europeans."

Chapitre I

Le Congrès et l'OTAN

Le fonctionnement et, dans une certaine mesure, les dysfonctionnements des institutions américaines expliquent souvent les hésitations constatées dans la prise de décision en matière de politique étrangère. A l'autorité de l'Administration se heurtent les pouvoirs locaux des Etats ainsi que, d'une manière plus significative encore, l'influence des membres du Congrès. De plus en plus, c'est au Sénat et à la Chambre des représentants que sont décidées les orientations politiques, reléguant le pouvoir exécutif à un simple rôle « d'exécutant » de ces décisions.

Les divergences concernant la politique étrangère des Etats-Unis ont été largement dominées par les luttes partisans depuis la deuxième Guerre Mondiale. Aux Démocrates, favorables aux engagements extérieurs dans des opérations multilatérales et à une plus grande coopération internationale s'opposaient les Républicains, plus sensibles aux questions internationales et mettent en avant les intérêts américains. Pourtant, comme le faisait remarquer justement Bob Dole en 1976, en soutenant la candidature de Gerald Ford contre Jimmy Carter, au cours du XX^{ème} siècle seuls des présidents démocrates ont engagé les Etats-Unis dans des conflits importants : Woodrow Wilson avec la première Guerre Mondiale, Franklin Roosevelt avec la deuxième Guerre Mondiale, Harry Truman avec la Corée, John Kennedy avec le Vietnam, et Lyndon Johnson avec l'escalade de ce même conflit²⁴. A l'inverse, les derniers présidents républicains, tout en conservant une attitude ferme sur le devant de la scène internationale – Dwight Eisenhower ou Ronald Reagan avec l'URSS, et George Bush avec l'Irak – n'ont pas engagé les forces armées américaines dans de tels

²⁴ Voir Norman Podhoretz, "Strange Bedfellows : A Guide to the New Foreign-Policy Debates", *op. cit.*, p. 3 : "It was under a Democratic administration headed by Woodrow Wilson that the United States had entered World War I ; it was under a Democratic administration headed by Franklin D. Roosevelt that the United States had gone to war against Germany and Japan ; it was under a Democratic administration headed by Harry S. Truman that the United States had gone to war in Korea ; it was under a Democratic administration headed by John F. Kennedy that the United States had gone to war in Vietnam ; and it was under a Democratic administration headed by Lyndon B. Johnson that the United States had escalated its involvement in that war. When Bob Dole, Gerald Ford's running-mate in the 1976 presidential campaign against Jimmy Carter, remarked that it was the Democrats who always got us into wars, he created a great scandal – yet he was stating the simple truth."

conflits²⁵, orientant même le Etats-Unis vers la détente, avec Richard Nixon et Ronald Reagan. Au Congrès, les débats opposaient d'un côté les Démocrates favorables aux interventions extérieures et au multilatéralisme, et de l'autre les Républicains, privilégiant l'intérêt national.

Les événements récents ont apporté la preuve que ces débats ne sont plus simplement partisans, mais reposent sur des considérations plus complexes qui sont de plus en plus couramment défendues par des initiatives bipartisanes. Les principaux arguments des opposants aux initiatives présidentielles concernent les pouvoirs donnés par la Constitution au Congrès, et le fonctionnement des processus de décision depuis leur proposition jusqu'à leur application. De tels débats n'existaient pas dans une telle mesure en temps de conflits ou de menace constante des intérêts américains, comme ce fut le cas pendant la guerre froide. Il s'agit d'une orientation politique particulièrement marquée depuis le début des années 90. En effet, seul le *War Powers Act* de 1973 avait été l'occasion de tester les prérogatives du Congrès sur les questions de politique étrangère.

Parallèlement à cette évolution, la montée en puissance des pouvoirs locaux s'impose comme une alternative à l'autorité fédérale, incarnée par la Maison Blanche. Les Etats jouent un rôle de plus en plus influent, relayés par les gouverneurs, les sénateurs, et les représentants. Parmi ceux-ci, un petit groupe d'experts des relations internationales ou simplement d'élus intéressés par ces questions, Républicains comme Démocrates, occupent le devant de la scène, principalement au Congrès.

Que ce soit au Sénat ou à la Chambre des représentants, les commissions jouent un rôle primordial, par le travail des experts, dans la conduite de la politique des Etats-Unis. Certaines d'entre-elles, par les missions qui leur sont fixées et les personnalités qui en sont membres, influencent de façon considérable la politique étrangère de la première puissance mondiale, et déterminent les orientations futures sur les questions de sécurité.

La position des parlementaires américains vis-à-vis de l'OTAN a considérablement évolué au cours de ces dernières années, du fait des différents événements évoqués précédemment, mais également en raison des rivalités opposant les pouvoirs exécutif et législatif. Ce que Denis

²⁵ La guerre du Golfe, malgré son intensité, ne pouvant être comparée avec les « guerres » précédemment évoquées.

Lacorne nomme par débats : rapports parlementaires, discussions, et résolutions²⁶, confirment une tendance au Capitole à réexaminer la relation entre les Etats-Unis et l'Alliance atlantique pour les années futures. Si la Maison Blanche reste favorable, non seulement au maintien de l'OTAN, mais également à son élargissement, les opinions exprimées par les parlementaires sont nettement plus critiques, certaines s'opposant même à un engagement accru des Etats-Unis dans l'Alliance.

Le pouvoir des deux chambres, leur représentativité de l'opinion publique américaine et leur influence laissent à penser que la relation Etats-Unis – OTAN pourrait rapidement devenir une relation Congrès – OTAN, et déboucherait sur un bouleversement de la position américaine.

Les précédentes remarques sur le fonctionnement institutionnel des Etats-Unis ont mis en relief l'influence accrue du Congrès en matière de politique étrangère. Il convient cependant de noter que ces questions extérieures ne constituent en aucune manière la priorité des parlementaires, et qu'elles sont dans l'ensemble assez peu débattues dans les deux chambres. Les élus du peuple américain que sont les sénateurs et les représentants sont tenus de répondre en priorité aux attentes de leur électeurat, parmi lesquelles les affaires étrangères ne tiennent qu'une petite place. C'est donc par le biais des commissions les plus concernées par ces dossiers que certains parlementaires s'expriment sur la conduite de la politique étrangère, et à l'intérieur de ces commissions seul un nombre restreint d'élus participe pleinement aux discussions.

Les débats qui accompagnent les résolutions proposées sont généralement la meilleure source d'information en ce qui concerne les opinions des parlementaires. Cependant, ceux-ci s'expriment également assez librement par le biais de déclarations ou d'articles de presse²⁷.

²⁶ Voir Denis Lacorne, « Où est l'intérêt national américain ? », *Critique Internationale*, n° 8, juillet 2000, p. 108 : « Par 'débats', j'entends l'élaboration des projets de loi, les auditions du Congrès, les discussions au sein des puissantes commissions spécialisées, les consultations fréquentes entre les agents de l'exécutif et les leaders du Congrès. Ces débats sont particulièrement vifs lorsque le Président envisage de mobiliser l'armée américaine pour une intervention extérieure. »

²⁷ La plupart de ces documents sont accessibles sur les sites Internet des parlementaires, ainsi que ceux des commissions, où sont également communiqués les rapports et les auditions.

I. La Constitution et la répartition des pouvoirs

Depuis les textes fondateurs de la Constitution des Etats-Unis, un certain nombre d'évènements et d'initiatives ont modifié les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif en matière de politique étrangère. Entre le président et le Congrès, il est parfois difficile de définir qui a le dernier mot dans la prise de décision, mais il semblerait que les choix s'inversent en fonction des évènements. Les conséquences ne sont pas les mêmes en temps de paix et en temps de guerre, quand les décisions doivent être prises rapidement, par un cercle restreint de dirigeants²⁸. De même, le processus de décision varie en fonction de la menace. Dans un climat de guerre froide, où les intérêts américains pouvaient être rapidement menacés, le président avait la possibilité de prendre certaines initiatives dans l'urgence sans en demander l'avis du Congrès, qui ne portait de jugement qu'à posteriori. Cependant, le désintérêt pour un monde devenu moins menaçant s'accompagne d'une intrusion plus vive des affaires intérieures dans la décision de politique étrangère. Les tenants de ces affaires intérieures, les gouverneurs des Etats et surtout les parlementaires qui siègent à Washington, prennent une place de plus en plus importante dans les décisions qui concernent la politique étrangère américaine depuis la fin de la guerre froide et la disparition d'une réelle menace²⁹.

Depuis que les Etats-Unis sont devenus la seule superpuissance, les débats portant sur les relations internationales et les engagements à l'étranger se sont déplacés vers des considérations de politique intérieure, où le Congrès, et plus particulièrement la Chambre des représentants, se fait directement l'écho de « la voix de l'Amérique »³⁰. Pour conserver toute

²⁸ A ce propos, nous remarquons que la plupart des décisions importantes prises pendant la deuxième guerre mondiale ont été le fait de Roosevelt, puis de Truman, parfois sans en avoir avisé le Congrès au préalable, pour ne pas s'engager dans d'interminables débats qui n'auraient pu que nuire à la portée des décisions prises (Cf. le cas de la décision d'utiliser la bombe atomique contre le Japon).

²⁹ Voir Moisés Naim, "Clinton's Foreign Policy: A Victim of Globalization", *Foreign Policy*, n° 109, hiver 1997-1998, p. 42 : "Decisions by state and local governments that directly impinge on US foreign policy are nothing new. Just think of the protests over the Vietnam War, nuclear-free zones, and apartheid. Recently, however, this trend seems to be accelerating."

³⁰ Ce rôle de représentant direct du peuple américain est particulièrement attribué à la Chambre des Représentants, considérée comme devant penser comme les électeurs, et exprimer les mêmes opinions, devenant le génie du peuple. Ainsi l'expose George Mason, cité dans David Shi et George Brown Tindall, *America: A Narrative History*, 4^{ème} édition, vol. I, New York, Norton, 1996, p. 307 : "It would be (the House) the grand repository of the democratic principle of the Government. (House members) should sympathize with their constituents, should think as they think, and feel as they feel; and for these purposes should even be residents among them." De son côté, le Sénat a été appelé dès sa formation à se détacher plus nettement des électeurs, tout en assurant leur représentation à la chambre haute. Dans les deux cas, les liens qui unissent le pouvoir législatif et le peuple américain sont plus intimes que ceux qui unissent la Maison Blanche aux électeurs. Voir également Michael Brenner, *NATO and Collective Security*, London, MacMillan Press LTD, 1998, p. 140 : "Compared to the Executive branch, Congress is always more sensitive to the popular mood and more inclined to take a

sa crédibilité, et s'assurer une côte de popularité acceptable, le président américain doit se montrer particulièrement sensible aux revendications de ses concitoyens³¹, même si celles-ci vont parfois à l'encontre des engagements internationaux, mais il doit également prendre en considération les débats du Congrès, pour que les deux pouvoirs ne présentent pas d'opinions contradictoires³².

Pendant la période qui a immédiatement suivi la fin de la guerre froide, du fait de la crise du Golfe, un consensus bipartisan s'était maintenu au Congrès, assurant une cohérence, mais surtout un alignement sur les décisions présidentielles en matière de relations internationales. Or, ce consensus semble être arrivé à terme en 1994, avec un Congrès à majorité républicaine, et par conséquent farouchement opposé au président démocrate Bill Clinton. Cette période de cohabitation, qui s'est inversée mais poursuivie après que les Démocrates contrôlent le Sénat en juin 2001, a pour effet de bloquer de nombreuses initiatives, les parlementaires exerçant les nombreux moyens de pression que la Constitution a mis à leur disposition pour prendre l'ascendant sur le chef de l'Exécutif, et imposer des considérations de politique intérieure qui perturbent les engagements américains hors des frontières de l'Union.

Les rôles définis par la Constitution

La Constitution des Etats-Unis définit les pouvoirs du Congrès en matière de relations internationales par la défense des intérêts nationaux, la régulation du commerce, la déclaration de guerres, et le soutien aux forces armées³³. Pour sa part, le président est chef des armées, mais ne peut déclencher une guerre et mener des opérations militaires qu'avec l'accord des

populist view of foreign policy. This is particularly true of the House of Representatives where the turnover has been drastic and where 'nativist' sentiment is most pronounced."

³¹ A ce propos, la campagne électorale de Bill Clinton en 1992, parce qu'elle présentait un programme plus proche des intérêts de la population américaine, a prouvé toute son efficacité, tandis que le président sortant George Bush avait à répondre de ses engagements massifs à l'étranger, qui portaient atteinte à la politique sociale. Contrairement à ce qui était le cas pendant la guerre froide, les électeurs américains plébiscitent aujourd'hui les candidats proches de leurs revendications quotidiennes.

³² Quand le cas se présente (Cf. la non ratification du CTBT par le Sénat en octobre 1999), c'est l'image du président qui s'en trouve considérablement affaiblie, tandis que le Congrès, prouvant sa capacité à bloquer les initiatives de la Maison Blanche, en sort renforcé.

³³ L'article I, section 8 de la Constitution énonce les pouvoirs du Congrès comme suit : *"To... Provide for the common Defence and general Welfare of the United States;... To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;... To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offences against the Law of Nations; To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Waters; To raise and support Armies...; To provide and maintain a Navy;... And To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Office thereof."*

2/3 des sénateurs, tout comme il ne peut seul et sans aval du Congrès nommer des ambassadeurs³⁴. En outre, la possibilité est donnée au Congrès d'engager une procédure de destitution du président si celui-ci met en danger les intérêts de la nation³⁵. Ces pouvoirs, qui mettent en avant les prérogatives législatives, sont d'autant plus déséquilibrés que le Congrès décide de financer les différentes opérations, et peut de cette manière considérablement influencer la politique étrangère et l'orienter dans une direction parfois opposée à celle proposée par l'Administration³⁶. En votant le budget et les fonds accordés à des interventions extérieures, les parlementaires ont le pouvoir de bloquer systématiquement la politique étrangère si celle-ci ne répond pas à leurs aspirations ou celles des électeurs, en décidant de ne pas accorder les financements nécessaires à une opération³⁷.

Les textes de la Constitution mettent en avant, par ces équilibres subtils souhaités par les Pères Fondateurs, le rôle prépondérant des affaires intérieures, y compris dans la prise de décision de relations internationales. Selon Gerald Warburg, les Pères Fondateurs ont « *délibérément et systématiquement dupliqué les pouvoirs, unis dans leur croyance en l'imperfection de l'homme et en la faillibilité des individus et des institutions* »³⁸. Cette volonté de privilégier les affaires intérieures pourrait se traduire par une préoccupante incapacité à faire intervenir, dans la machine de prise de décision, les facteurs proprement extérieurs aux Etats-Unis, parfois comprise par les Alliés comme une arrogance de Washington à leur égard. En fait, principalement préoccupés par les intérêts nationaux, et bénéficiant d'une image de défenseurs de la Constitution et protecteurs des Etats-Unis, les

³⁴ Constitution des Etats-Unis, Article II, sections 2 et 3 : “*The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy.... He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two-thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers, and Consuls.... He shall receive Ambassadors and other public ministers; he shall take Care that the Laws be faithfully executed.*”

³⁵ Voir David Shi et George Brown Tindall, *America : A Narrative History*, op. cit., p. 308 : “*Unlike the British king, the president could be removed. The House could impeach the chief executive – and other civil officers – on charges of treason, bribery, or ‘other high crimes and misdemeanors’, and the Senate could remove an impeached president by a two-thirds vote upon conviction.*” Ce pouvoir n’a été utilisé qu’à deux reprises par le Congrès, à l’encontre d’Andrew Johnson avec succès en 1868, et plus récemment mais sans le même résultat dans l’affaire du Monicagate en 1999, mais il symbolise surtout la volonté des Pères Fondateurs de mettre en place un système politique qui se détache de la monarchie, en offrant la possibilité au peuple, par la voix de ses représentants, de décider du sort de son président.

³⁶ Voir à ce propos *Guide to Congress*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 5^{ème} édition, 2000, vol.I, p. 186 : “*Congress has general powers it can use to influence foreign policy. The most potent, but least utilized, of these has been the power of the purse – the power to raise revenues and authorize and appropriate funds for national defense, war, foreign aid, and the general execution of foreign policy.*”

³⁷ *Guide to Congress*, op.cit., p. 193 : “*Congress uses bills other than authorizations and appropriations to affect foreign policy.*”

³⁸ Gerald Warburg, *Conflict and Consensus : The Struggle Between Congress and the President Over Foreign Policy Making*, New York, 1989, p. 10.

parlementaires s'impliquent généralement de façon négative dans la politique étrangère, en s'efforçant de limiter les interventions extérieures quand elles ne sont pas plébiscitées par l'opinion publique. Certains experts critiquent vivement cet aspect de la Constitution, qui a pour effet de nuire à l'image des Etats-Unis à l'extérieur³⁹.

Dans la pratique, les relations entre le Congrès et le président ont sensiblement évolué depuis la rédaction de la Constitution, principalement du fait des événements historiques auxquels les autorités américaines ont dû faire face⁴⁰. Cependant, dès les origines, le président des Etats-Unis a dû batailler avec la majorité au Congrès, et s'adapter aux exigences des parlementaires, et de cette manière la politique étrangère s'en est parfois trouvée profondément bouleversée⁴¹. A tour de rôle, les pouvoirs exécutif et législatif ont occupé une position dominante dans l'histoire de la politique étrangère américaine depuis la création de l'Etat fédéral. De 1789 à 1829, le président a imposé ses initiatives, ne laissant au Congrès aucune marge de décision. Ce système de gouvernement présidentiel s'est atténué après la présidence de Monroe, jusqu'en 1898, tandis que le Congrès reprenait à son compte le pouvoir en matière de politique étrangère. La première moitié du XX^{ème} siècle a été marquée par un retour du pouvoir présidentiel, qui a vu son apogée lors de la deuxième Guerre Mondiale avec Franklin Roosevelt. Des estimations plus récentes délimitent des périodes plus courtes pendant lesquelles les parlementaires auraient imposé leurs vues à la Maison Blanche. L'isolationnisme des années 20, de même que la remise en question d'une politique interventionniste après l'échec du Vietnam en 1973 auraient pour fondement la position ferme du Congrès⁴².

³⁹ Parmi ces critiques, notons celle de Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990, p. 221 : "Critics argue that the eighteenth-century formula of separation of power and checks and balances has become a political straitjacket contributing to American decline by preventing the United States from actualizing its potential power."

⁴⁰ Dès les origines, certains des Pères Fondateurs, membre du parti des nationalistes (Convention's nationalists), parmi lesquels James Madison, James Wilson et Alexander Hamilton, étaient favorables à une élection du président au suffrage universel direct, afin de renforcer son crédit, lui permettant ainsi une plus grande indépendance, mais ils furent à l'époque critiqués pour vouloir créer une « monarchie américaine », et ce n'est que quelques années plus tard, en 1824 que John Quincy Adams fut le premier président élu par un vote populaire. Voir à ce propos David Shi et George Brown Tindall, *America : A Narrative History*, op. cit. p. 308 : "The Convention's nationalists wanted to strengthen the independence of the executive by entrusting the choice to popular election. At least in this instance, the nationalists, often accused of being the aristocratic party, favored a bold new departure in democracy. But an elected executive was still too far beyond the American experience."

⁴¹ Voir Robert Kagan, "American Power – For What ?", *Commentary*, op. cit., p. 14 : "In the first two decades of the American republic, Jeffersonian Republicans and Hamiltonian Federalists altered their positions on foreign and defense policy rather dramatically, depending on which side was in power."

⁴² Voir à ce propos Richard Grimmett, *Foreign Policy Roles of the President and Congress*, CRS Report to Congress, 1^{er} juin 1999, <http://www.fpc.gov/Crsfpol.htm>, p. 3 : "Throughout American history there have been ebbs and flows of Presidential and congressional dominance in making foreign policy, variously defined by

Avec les deux guerres mondiales successives, qui ont marqué l'engagement international des Etats-Unis, le rôle de l'Administration s'est peu à peu étendu⁴³. Cependant, c'est durant la guerre froide que les pouvoirs du président se sont élargis dans le domaine de la politique étrangère, lui offrant la possibilité d'engager des opérations avant d'en avoir avisé le Congrès⁴⁴. Le leadership est ainsi peu à peu passé des mains du législatif à celles de l'exécutif⁴⁵.

Cette montée en puissance du président s'explique par la menace soviétique qui forçait Washington à adopter une attitude claire et ferme, mais également par les moyens militaires illimités dont il disposait avec les armes nucléaires⁴⁶. Certains ont alors parlé de « présidence impériale »⁴⁷. Dans le même temps, le Congrès perdait de son influence autant que de sa

different scholars. One study classified the period 1789-1829 as one of Presidential initiative ; 1829-1898 as one of congressional supremacy, and 1899 through the immediate post World War II period as one of growing Presidential power (étude faite par Daniel Cheever et Field Haviland, American Foreign Policy and the Separation of Powers, Cambridge, Harvard University Press, 1952). Another study defined three periods of congressional dominance, 1837-1861, 1869-1897, and 1918-1936, with a fourth one beginning toward the end of the Vietnam War in 1973 (étude faite par Thomas Franck et Edward Weisband, Foreign Policy by Congress, New York, Oxford University Press, 1979). During the Reagan and Bush Administrations the pendulum swung back toward Presidential dominance, reaching its height in 1991 during Operation Desert Storm against Iraq. In the post-Persian Gulf war era, both President and the Congress are confronted with issues in foreign policy that may well define which branch of government will play the dominant role during the first decade of the twenty-first century.”

⁴³ L'autorité présidentielle a su profiter des périodes de crises et de guerres. Voir Daniel Russel, *America's Place in the World*, op. cit., p. 14 : “The potency of presidential leadership is most conspicuous in times of national crisis, when the heroic qualities of the leader (e.g., Franklin D. Roosevelt) galvanize the nation or (in the case of Herbert Hoover) when they are absent.”

⁴⁴ Truman, par exemple, n'a jamais adressé de demande au Congrès pour déclarer la guerre en Corée, et a attendu 6 mois après le début des hostilités pour proclamer l'état d'urgence. Il s'est appuyé sur l'autorisation qui lui était donnée depuis la deuxième Guerre Mondiale, de prendre seul la décision de riposter en cas de violation des traités d'après guerre, et justifia que c'est ce qu'avaient fait les Russes et les Chinois. Voir *Guide to Congress*, op. cit., p. 127 : “Truman never asked Congress for a declaration of war in Korea, and he waited until December 16, 1950 – six months after the outbreak of hostilities there – to proclaim the existence of a national emergency.” Les présidents qui suivirent, Eisenhower, Kennedy et Johnson, tout en agissant parfois unilatéralement, se rapprochèrent néanmoins du Congrès en le consultant à plusieurs reprises, en particulier dans le cadre de l'engagement au Vietnam.

⁴⁵ Voir Richard Haass, *The Reluctant Sheriff – The United States After the Cold War*, Council on Foreign Relations books, 1997, p. 14 : “Congress routinely acquiesced to presidential leadership, in large part because many believed that in time of war (the Cold War being a form of permanent war) it was right to rally behind the commander in chief... And even where congressional acquiescence was missing, the president was still able to dominate foreign policymaking because of the relative weakness of levers available to Congress and, under the Constitution, the unique ability of the executive to take initiatives overseas.”

⁴⁶ Lire à ce propos Louis Fisher, *President and Congress : Power and Policy*, New York, Free Press, 1972, p. 175 : “First, the president acquired the responsibility to protect American life and property abroad. He was invoked that vague prerogative on numerous occasions to satisfy much larger objectives of the executive branch. The time boundaries of the ‘war period’ have become increasingly elastic. The president may initiate military operations before congressional action, and he retains wartime powers long after hostilities have ceased. Third, the postwar period, which has been marked by nuclear weapons, the cold war, intercontinental missiles, military alliances, and greater US world responsibilities, has accelerated the growth of presidential power.”

⁴⁷ Voir James Oliver, “The Foreign Policy Presidency After the Cold War : New Uncertainty and Old Problems”,

popularité, s'embourbant dans des problèmes de fonctionnement interne, et s'avérant incapable de disputer le pouvoir à la Maison Blanche⁴⁸ sur les questions de politique étrangère⁴⁹. Pendant la guerre froide, seuls deux traités internationaux n'ont pas été ratifiés par le Sénat, la Convention sur le droit de la mer, le 26 mai 1960 (49 votes contre 30) et le Protocole de l'aviation de Montréal, le 8 mars 1983 (50 votes contre 42). Ces traités, qui ne représentaient pas d'intérêt majeur pour les parlementaires, ont été discutés, et ont fait l'objet de contestation de l'autorité du président. Mais dans le cas d'accords internationaux majeurs, le consensus a toujours pris le dessus, et le Sénat n'a pas entravé les décisions de l'Exécutif.

Le *War Powers Act*

Dans ses relations avec la Maison Blanche, l'initiative la plus significative du Congrès en temps de guerre froide a été le *War Powers Act* de 1973, dans un climat de détente caractérisé par les accords bilatéraux sur le désarmement. Cette mesure a pour objet de limiter les pouvoirs présidentiels dans le cas de conflits armés, en faisant intervenir de manière systématique les décisions du Congrès. En effet, pour s'engager dans une opération militaire, le président des Etats-Unis doit au préalable obtenir l'accord du Congrès, par le biais d'une déclaration de guerre, ou justifier sa décision par une urgence nationale provoquée par une attaque contre le territoire américain, ou ses forces armées⁵⁰. Dans cette deuxième hypothèse, le président doit, sous 48 heures, remettre un rapport aux présidents des deux chambres pour

Southeastern Political Review, vol. 25, n° 3, 1997, p. 472 : "Insofar as the President had become the acknowledged center of expectations concerning the Cold War, the office and the individuals occupying it became the target of frustrations when containment could no longer command support. The necessity for presidential initiative and leadership was now deemed to have produced an 'imperial presidency' that had slipped the constitutional leash. The converging effects of collapsing domestic support for Vietnam and, by implication, internationalism, the presidentially inflicted wound of Watergate, and a newly assertive Congress intersected in the mid-1970s to produce an executive-legislative relationship far more problematic than anything that had existed during the Cold War. Even Ronald Reagan with his enormous personal popularity could not fashion a foreign policy that commanded sustained congressional or popular support. In the end, he, too, resorted to extra-constitutional means to pursue his policies."

⁴⁸ Lire *Guide to Congress*, op.cit., p. 121 : "The rapid expansion of the power of the executive branch in the mid-twentieth century had seriously weakened legislative authority, but at the same time the volume and complexity of legislative business continued to mount. Congress as an institution suffered more and more public disfavor."

⁴⁹ Cela ne se vérifie cependant pas en ce qui concerne la politique intérieure, où le Congrès a toujours conservé une place plus importante que l'exécutif. Rappelons ici l'exemple d'Andrew Johnson qui n'avait pas la possibilité de prendre des décisions concernant les affaires domestiques sans l'aval du Congrès, et fut destitué au bout de trois ans de mandat en 1868. Lire à ce propos John Pitney, "The Coming Ascent of the Congress", op.cit., p. 2 : "In a political fight with President Andrew Johnson, Congress passed legislation forcing a president to get Senate approval before firing anyone from any post requiring Senate confirmation."

⁵⁰ Voir *Guide to Congress*, vol. 1, op. cit., p. 234 : "The 1973 War Powers Resolution stated that the president could commit US armed forces to hostilities or situations where hostilities might be imminent only pursuant to a declaration of war, specific statutory authorization, or a national emergency created by an attack upon the United States, its territories or possessions, or its armed forces."

rendre compte de ses actes, puis un autre six mois plus tard. Ces rapports sont délivrés aux parlementaires, qui jugent si l'opération est justifiée et peut, ou non, être poursuivie⁵¹. Les enseignements de cette mesure sont multiples. D'une part, dans une atmosphère caractérisée par une amélioration des relations internationales, et la diminution de certaines menaces – le texte faisait suite aux traités SALT et START – les parlementaires américains souhaitent contrôler les opérations extérieures, en allant encore plus loin que ce que leur permet la Constitution. D'autre part, ce contrôle suppose une diminution des interventions à l'étranger, car celles-ci sont triées en fonction de leur importance. Cette initiative s'inscrivait de ce fait dans une logique post-guerre froide, car elle s'adressait en priorité aux opérations de faible intensité, dans lesquelles les intérêts américains ne sont pas systématiquement en danger.

Le retour à une période plus sensible, pendant les années 80, a permis de concilier l'autorité de l'Exécutif sur les questions stratégiques majeures, et le rôle accru du Congrès dans les interventions plus limitées. Ces dernières sont demeurées après la fin de la guerre froide, et offrent aux parlementaires la possibilité de bloquer les initiatives de la Maison Blanche quand celles-ci ne sont pas jugées opportunes. Comme l'explique Guillaume Parmentier, « *le War Powers Act subordonne un engagement prolongé des forces américaines à un accord du Congrès* »⁵². De cette manière, les pouvoirs du président dans la conduite de conflits armés est encore limitée, car le chef de l'exécutif doit concilier ses initiatives avec le bon vouloir du Congrès⁵³. De nombreuses voix s'élèvent pour demander la suppression de cet acte, ou au contraire plaider en faveur de son maintien dans un environnement post-guerre froide⁵⁴.

⁵¹ Cela expliquerait en partie la volonté affichée par la Maison Blanche d'opérations menées rapidement qui, dans un délai de moins de six mois, ne nécessitent pas ce contraignant rapport.

⁵² In Raoul Girardet (dir.), *La défense de l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995, p. 56.

⁵³ Voir Robert Katzmann, "War Powers : Toward a New Accommodation", in *A question of Balance : The President, the Congress, and Foreign Policy*, ed. Thomas Man, Washington DC, Brookings Institution, 1990, p. 35 : "As a matter of strategy, the executive has been careful not to do anything that might be construed as an acknowledgement of the constitutionality of the War Powers Resolution. Moreover, presidents have proceeded in ways that test congressional tolerance for their military initiatives, generally calculating that the legislature will ultimately acquiesce to the decisions of the commander in chief. At the same time, they have skillfully avoided constitutional confrontations with Congress."

⁵⁴ Richard Grimmett, *The War Powers Resolution : Twenty-Two Years of Experience*, Library of Congress, Congressional Research Service, 24 mai 1996, p. 1 : "Some Members of Congress believe the Resolution has on some occasions served as a restraint on the use of armed forces by Presidents, provided a mode of communication, and given Congress a vehicle for asserting its war powers. Others have sought to amend the Resolution because they believe it has failed to assure a congressional voice in committing US troops to potential conflicts abroad. Others in Congress, along with executive branch officials, contend that the President needs more flexibility in the conduct of foreign policy and that the time limitation in the War Powers Resolution is unconstitutional and impractical. Some have argued for its repeal."

A la suite des opérations en Bosnie en 1995, un certain nombre de représentants ont plaidé en faveur d'un plus grand contrôle de la politique étrangère par le Congrès, souhaitant un accord explicite des parlementaires pour toute opération extérieure souhaitée par le président. Ces initiatives, approuvées par la majorité des membres du Congrès et souvent bipartisanes, illustrent une tendance de contrôle renforcé des deux chambres – et plus particulièrement la Chambre des représentants - en matière de décision de projection de forces ou d'engagement dans des conflits armés⁵⁵.

La bonne conduite de la politique étrangère des Etats-Unis suppose une complémentarité entre les pouvoirs exécutif et législatif⁵⁶. Le président, par les pouvoirs qui lui ont été conférés par la Constitution, est celui qui propose les interventions et l'engagement des forces armées. Pour sa part, le Congrès a le pouvoir de juger et de décider si ces orientations doivent ou non être suivies⁵⁷. De cet équilibre, fragilisé en temps de cohabitation, dépend la cohérence des orientations américaines dans les relations internationales. Cependant, la Constitution elle-même, en donnant des pouvoirs aux différents organes, ne répond pas totalement aux interrogations qui concerneraient la véritable autorité dans la prise de décision⁵⁸. En effet, les parlementaires ont le pouvoir de bloquer les propositions du président, influençant de cette manière les choix de politique étrangère. Dans d'autres circonstances, le Congrès peut orienter les choix de l'exécutif en faisant pression sur des dossiers qui lui tiennent à cœur. Ce fut le cas au cours des années 80, quand les parlementaires imposèrent au président d'adopter des sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud, en proposant, à la suite de rapports des

⁵⁵ Voir Ryan Hendrickson, "War Powers, Bosnia, and the 104th Congress", *Political Science Quarterly*, vol. 113, n° 2, 1998, p. 251 : "After the 1995 NATO bombings, efforts in the House were made to limit Clinton's perceived authority as commander-in-chief. The most substantial action taken collectively came two days prior to the onset of the Dayton peace talks. In a proposal introduced by Representatives Steve Buyer (R-IN) and Paul McHale (D-PA) the House passed a resolution stating that the president should not assume he could send troops abroad without authorization from Congress."

⁵⁶ Voir Richard Grimmett, *Foreign Policy Roles of the President and Congress*, op. cit., p. 15 : "The President as the chief spokesman of the Nation, directs Government officials and machinery in the daily conduct of diplomacy, and has the principal responsibility for taking action to advance US foreign policy interests. Congress in its oversight responsibility can affect the course of policy through enactment of legislation governing foreign relations and through the appropriation or denial of funds. Experience has shown that cooperation between the two branches is necessary for a strong and effective US foreign policy."

⁵⁷ Voir Edward Corwin, *The President, Office and Powers, 1787-1957*, New York, New York University Press, 1957, p. 171 : "Actual practice under the Constitution has shown that, while the President is usually in a position to propose, the Senate and the Congress are often in a technical position at least to dispose. The verdict of history, in short, is that the power to determine the substantive content of American foreign policy is a divided power, with the lion's share falling usually, though by no means always, to the President."

⁵⁸ *Ibidem* : "What the Constitution does, and all that it does, is to confer on the President certain powers capable of affecting our foreign relations, and certain other powers of the same general kind on the Senate, and still other such powers on Congress ; but which of these organs shall have the decisive and final voice in determining the course of the American nation is left for events to resolve."

commissions concernées, un certain nombre de résolutions, auxquelles la Maison Blanche n'a pu se soustraire. C'est également le cas en ce qui concerne les sanctions économiques et commerciales, comme la loi Helms-Burton de 1996 sur les relations avec Cuba.

Dans l'ensemble, le Congrès dispose de prérogatives lui permettant, quand le cas se présente, de bloquer les initiatives présidentielles ou, dans l'autre sens, de les influencer, voire même les forcer. En temps de guerre, ou sous la pression d'une menace pour les intérêts vitaux américains, un consensus bipartisan offre au chef de l'exécutif de plus larges pouvoirs en matière de politique étrangère, qui lui permettent de prendre toutes les initiatives sans en aviser le Congrès au préalable. Certains experts remarquent que le président ne respecte que rarement le *War Powers Act*, en ne laissant aux parlementaires l'appréciation d'une intervention qu'une fois celle-ci engagée⁵⁹. Ce renforcement du pouvoir de l'exécutif s'explique principalement par les lenteurs du processus législatif, amplifiés par les débats partisans, qui s'avèrent totalement inefficaces dans le cas de règlements de crises soudaines. C'est ainsi que le chef de la Maison Blanche justifie le plus souvent l'engagement de forces armées sans avoir obtenu l'accord qui lui est « normalement » indispensable.

Ainsi, les années 90 ont été marquées par un retour du Congrès sur le devant de la scène en terme de décision concernant la politique étrangère des Etats-Unis⁶⁰, mais le président conserve la possibilité, souvent utilisée, d'intervenir avant l'accord des parlementaires. L'influence du pouvoir législatif s'est principalement développée du fait des moyens de pression plus nombreux sur l'exécutif, avant que les propositions ne soient faites. L'influence du Congrès s'est donc manifestée en amont, au sein des réunions d'experts qui examinent les dossiers importants en vue de proposer des résolutions.

Contrairement à la Chambre des représentants, très liée à l'électorat et de ce fait plus orientée vers les problèmes de politique intérieure, le Sénat s'attarde sur les problèmes extérieurs, principalement par le biais des commissions spécialisées, au sein desquelles travaillent les

⁵⁹ Voir Lee Hamilton, "Preserving the War Powers Act", *The American Legion Magazine*, vol. 147, n° 1, juillet 1999 : "The War Powers Act requires consultation with Congress before sending troops into harm's way. In recent years, presidents have redefined, patronized or ignored the act altogether."

⁶⁰ Voir Howard Baker Jr, "The Growing Animus Between the President and Congress", in James Sundquist (ed.), *Back to Gridlock ? Governance in the Clinton Years*, Washington DC, Brookings Institution, 1995, p. 61 : "The end of the cold war is certainly one of the defining events that drives our citizenry to demand something different. The primacy of the presidency in an era of apocalyptic danger may be giving way to the ascendancy of Congress in an age when we are safe enough to turn our attention to issues of federalism, function, and finance."

sénateurs les plus influents et les principaux experts de ces questions. De ce fait, le Sénat s'impose comme le principal organe législatif en mesure de contester le pouvoir à la Maison Blanche, particulièrement dans le cas d'une opposition partisane, ce qui est le cas depuis 1995 de façon quasi constante (avec simplement un contrôle total des Républicains entre janvier et juin 2001). En ce sens, le résultat électoral de novembre 2002 constitue une exception dans l'après guerre froide, les Républicains prenant le contrôle des deux chambres du Congrès.⁶¹

C'est depuis le Sénat que proviennent la plupart des observations concernant l'implication au sein de l'Alliance atlantique. Par le vote des résolutions, les débats qui les accompagnent, et les opinions exprimées par les parlementaires les plus influents, les différentes options proposées à Washington sont discutées, et s'imposent comme les orientations de la politique étrangère américaine.

Dans l'ensemble, les discussions portant sur l'engagement des Etats-Unis au sein de l'Alliance atlantique ont été moins nombreuses à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Cependant, certains parlementaires ont eu plusieurs occasions de s'exprimer et de donner des opinions divergentes, qui viennent souvent confirmer les craintes de certains sénateurs, et parfois apporter des éléments complémentaires, parce qu'ils concernent plus directement la population américaine, ou parce qu'ils sont d'ordre constitutionnel, le fonctionnement des deux branches du Congrès n'étant pas le même. Bénéficiant d'une meilleure représentation de la population américaine que le Sénat, la Chambre des représentants apporte, sur certains aspects, des enseignements sur ce que l'opinion publique est en droit d'attendre de la conduite de la politique étrangère.

De manière plus marquée qu'au Sénat, où un certain nombre de résolutions ont été adoptées à l'unanimité, les propositions des représentants ont été sujet à de nombreuses discussions, opposant les partis, mais divisant parfois la chambre en plusieurs clans, exposant chacun leurs idées et celles de l'électorat américain.

⁶¹ Pour la première fois depuis les élections de 1934, le scrutin mi-mandat a été marqué par un succès du parti représenté à la Maison Blanche. Les résultats satisfaisants des démocrates en 1998 ne peuvent être comparés à ceux de 2001, d'abord parce qu'ils n'ont pas repris le contrôle du Congrès, et ensuite parce qu'il s'agissait des élections au milieu de deuxième mandat de Bill Clinton en tant que président.

II. Le rôle des commissions

La montée en puissance du Congrès au cours de ces dernières années s'explique, au-delà des considérations politiques, par la généralisation des travaux d'experts émanant des deux chambres, auditions de spécialistes, rapports de grande qualité, et centres de débats sur tous les thèmes de la politique américaine. Comme l'explique Justin Vaïsse, au Capitole, « *une bureaucratie de 35 000 fonctionnaires travaille pour les congressistes, lui apportant l'expertise et l'information nécessaire à sa remontée en puissance* »⁶². Ces spécialistes officient pour les commissions, chacune ayant une tâche clairement définie, et apportent aux membres de ces commissions tous les renseignements leur permettant de prendre les initiatives, en étant souvent mieux informés que les membres de l'Administration.

En effet, la spécialisation des commissions leur apporte une grande crédibilité, en comparaison avec les départements qui doivent se pencher sur plusieurs questions. Les membres du Congrès, par leur participation aux commissions, deviennent de véritables experts dans certains domaines, surtout quand ils justifient une présence de plusieurs années, comme c'est le cas au Sénat, à la tête de ces commissions. En ce qui concerne la politique étrangère, certains observateurs faisaient remarquer il y a quelques années que les membres du Congrès n'avaient pas les compétences nécessaires, et en conséquence prenaient des initiatives n'étant pas de leur ressort⁶³. C'est au cours des années 90 que cette tendance s'est inversée, et si pendant longtemps l'Administration faisait autorité en matière de politique étrangère, les commissions ont depuis gagné en respectabilité, illustrant le retour du Congrès sur le devant de la scène.

Aujourd'hui, en matière de politique étrangère comme en ce qui concerne d'autres questions, les commissions sont au cœur du Congrès, là où, autour d'un groupe restreint d'experts, toutes les possibilités sont discutées et les décisions prises. Les commissions sont au centre de la vie politique américaine, se détachant remarquablement des querelles partisans du Congrès, et s'imposant comme un forum d'idées diverses. En instaurant un dialogue bipartisan, elles apportent un nouveau souffle au pouvoir législatif qui en sort renforcé. A l'inverse, les deux

⁶² Voir Justin Vaïsse, *Le modèle américain*, Paris, Armand Colin, 1998, p. 54.

⁶³ Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order, American Foreign Policy Since the Cold War*, New York, McGraw-Hill, 1978, p. 226 : « *Its (Congress) members have neither the background nor the means to develop a coherent and adequate foreign policy of their own.* »

chambres sont d'inefficaces assemblées de luttes de partis qui n'apportent pas de solutions concrètes.

Le fonctionnement des commissions

La création des commissions remonte aux origines de la démocratie américaine, mais leur composition, leur fonctionnement et leur importance a considérablement évolué depuis. A l'origine, le nombre de parlementaires était limité, et leur implication dans les commissions n'était que temporaire, en fonction des besoins et des événements. De cette manière, les commissions étaient un instrument du pouvoir législatif, pour appuyer l'autorité des membres du Congrès. La Chambre des représentants, comptant un nombre plus important de parlementaires, a développé les commissions avant le Sénat, de fait qu'en 1810 déjà dix commissions appuyaient les travaux des représentants. En 1816, le Sénat a rattrapé son retard, en éliminant les commissions *ad hoc* au profit d'assemblées permanentes⁶⁴.

Dès lors l'importance des commissions s'est accrue, et peu à peu elles se sont imposées comme une composante indispensable du Congrès⁶⁵. Durant tout le XIX^{ème} siècle, le nombre des commissions était relativement important, puis il s'est réduit de façon sensible, pour faciliter leur fonctionnement. A l'heure actuelle, la Chambre des représentants compte 19 commissions, et le Sénat 17. A ces commissions, dans lesquelles se répartissent les parlementaires – qui peuvent participer à plusieurs d'entre elles, s'ajoutent un certain nombre de sous-commissions, dévolues à des tâches encore plus précises⁶⁶. Celles-ci sont directement rattachées à des commissions, dont elles comptent une partie des membres, qui divisent les tâches pour mieux traiter les différentes questions.

⁶⁴ Voir Steven Smith et Christopher Deering, *Committees in Congress*, Washington DC, CQ Press, 1990, p. 33 : *“First, dramatic economic, geographic, and population growth placed new and greater demands on Congress, which responded with more legislation and new committees. Second, further development of American political parties and the increasing strength of congressional party leaders, especially in the late nineteenth century, led to an even greater integration of congressional parties and committee systems. Third, members of Congress, first in the Senate and then in the House, came to view service in Congress as a desirable long-term career, which in turn gave more personal significance to congressional organization, particularly the committee systems.”*

⁶⁵ Voir *Guide to Congress*, *op. cit.*, p. 535 : *“Committees are the infrastructure of Congress. They are where the bulk of legislative work is done – where expertise resides, where policies incubate, where most legislative proposals are written or refined, where many necessary compromises are made, where the public can make its views known, where members of Congress build influence and reputations.”*

⁶⁶ *Ibidem*, p. 562 : *“Most standing committees have a number of subcommittees that provide the ultimate division of labor within the committee system. Although they enable members of Congress to develop expertise in specialized fields they often are criticized on grounds that they fragment responsibility, increase the difficulty of*

Les commissions dévolues à la politique étrangère, dans les deux chambres, sont celles de Forces Armées, des Affaires Internationales et, accessoirement, des Finances, pour le vote du budget (viennent s’y ajouter les commissions traitant des questions commerciales, qui n’apparaissent pas dans cette étude). Tous les experts des relations internationales sont réunis dans ces différentes commissions, assurent le relais avec les médias, rédigent des rapports d’information, s’entourent de spécialistes indépendants, et auditionnent les autorités militaires et de l’exécutif sur les questions de politique étrangère. Plus encore au Sénat qu’à la Chambre des représentants, ces commissions sont devenues un examen de passage obligatoire pour toutes les initiatives venant de la Maison Blanche.

La présidence de chaque commission est assurée par le doyen du parti majoritaire, qui s’impose comme le personnage principal, usant de son influence pour contester les initiatives présidentielles, et orienter les débats de la commission qu’il préside. Si les autres membres de la commission, par la pertinence de leurs travaux, leur expertise sur certaines questions ou les idées nouvelles qu’ils peuvent transmettre, généralement par le biais des sous-commissions, peuvent s’imposer, c’est le plus souvent le président qui occupe le devant de la scène, et s’impose comme l’intermédiaire entre la commission et le reste de la vie parlementaire. Le parti minoritaire dispose d’un représentant qui se fait l’écho des positions de son parti. Dans un système partisan, il est tenté d’exprimer des opinions contraires à celles du président, celles-ci n’étant généralement pas retenues. Cependant, avec l’évolution vers des initiatives bipartisanes, il est devenu en quelque sorte le bras droit du président de la commission, qui appuie les initiatives suivies en leur donnant l’approbation de la minorité. Ce personnage est donc devenu, au fil des années, une pièce essentielle du fonctionnement des commissions⁶⁷.

Les limites des commissions

Parmi les principaux problèmes posés par le système des commissions, l’âge des présidents est sans conteste l’un des plus sensibles. En effet, la présidence de chaque commission est assurée par le doyen des parlementaires de la majorité à la chambre (nous verrons plus loin dans quelle mesure ce système a évolué pour la Chambre des représentants), ce qui a

policy review, and slow down the authorization and appropriation system.”

⁶⁷ *Ibidem*, p. 566 : “*The committee’s ranking minority member may also be an influential figure, depending to some degree on the person’s relationship with the chairman. Where the two do not get along, or the committee has a partisan tradition, the minority can be marginalized. The ranking member assists in establishing the committee agenda and in managing legislation on the floor for the minority, nominating minority conferees, and*

l'avantage de placer des experts aguerris des questions débattues à la tête des commissions, mais le désagrément d'installer pour un nombre important d'années des personnes à de tels postes, avec un réel sentiment de frustration qui peut se ressentir de la part des autres parlementaires, et particulièrement ceux qui ne pourront jamais occuper ce poste⁶⁸. L'autre conséquence de ce système est l'inéquitable répartition géographique des présidents des commissions. Si la Chambre des représentants est à peu près équitable, le Sénat propose quant à lui deux postes pour chaque Etat, ce qui n'est pas représentatif de la population ni de l'importance de l'Etat. Les deux sénateurs du Delaware, pourtant minuscule Etat, se trouvent être William Roth et Joseph Biden. L'un est président de la commission des Finances, l'autre tête de file des Démocrates à la commission des Affaires Internationales.

Contrairement aux idées reçues, l'âge des présidents des commissions peut s'avérer également négatif pour la parti dont ils sont issus. En effet, après un grand nombre d'années passées à la tête de commissions s'imposant comme de véritables piliers du Congrès, les présidents des commissions les plus importantes négligent volontairement le jeu des partis. Cela a pour effet de faire diminuer davantage les querelles partisans, mais également de créer des mouvements autour de ces hommes d'influence, qui imposent leurs idées sans que leur parti ne puisse les contrôler en aucune manière. C'est ainsi que des positions, parfois en totale contradiction avec les recommandations partisans, se développent dans les commissions, sous l'impulsion de leur président. Le débat politique américain s'en trouve plus difficilement appréciable, puisque les opinions de ces présidents sont parfois imprévisibles, et viennent totalement bouleverser les orientations du Congrès. Le sénateur Jesse Helms, président de la commission des Affaires Internationales, ne soutient pas toujours les initiatives républicaines, il lui arrive même parfois de les bloquer. A la tête d'une commission importante, il peut prendre des initiatives en dehors de toute considération partisane, et imposer ses idées conservatrices pourtant dénoncées par la majorité des parlementaires, sans avoir à craindre pour son poste (en dehors des élections).

Le système actuel existant au Congrès met en avant certaines personnalités ainsi que les commissions concernées dans les débats sur la politique étrangère. La représentativité des

controlling the minority staff."

⁶⁸ Voir Roger Davidson, "Subcommittee Government : New Channels for Policy Making", in *The New Congress* (Thomas Mann et Norman Ornstein ed.), Washington DC, American Enterprise Institute, 1981, p. 105 : "In 1973 the average House committee chairman was 66 years old and had almost 30 years of congressional service behind him; the average Senate chairman was 64 years old and had 21 years experience. Not only did such a

parlementaires fait leur force, mais elle ne profite malheureusement pas toujours aux intérêts nationaux américains. En effet, les revendications exprimées par l'électorat, suivant les Etats, ne sont pas du tout les mêmes et les membres du Congrès, en reprenant de manière trop systématique ces opinions, s'éloignent considérablement de considérations nationales, laissant cela à l'Administration. Plutôt que de juger le président sur ses ambitions de vouloir fédérer l'ensemble des idées exprimées par les Américains, les parlementaires devraient plutôt, eux aussi, s'efforcer de respecter des standards sur des questions extérieures, afin de ne pas prendre de directions trop opposées⁶⁹. Trop de disparités au Congrès ont pour conséquence de diminuer l'influence que pourrait avoir le pouvoir législatif en matière de politique étrangère, et de diminuer le crédit des élus, experts en relations internationales, mais insensibles aux vrais enjeux pour répondre à des considérations purement électorales. Sans pour autant s'éloigner de leurs fiefs électoraux, les membres du Congrès devraient prêter plus d'attention aux affaires étrangères avant de juger les options choisies par la Maison Blanche.

Vers un Congrès bipartisan ?

La généralisation des initiatives bipartisanes a eu comme effet immédiat de bloquer les initiatives présidentielles plus facilement encore que ce n'était le cas par le passé. En effet, le poids des résolutions proposées à la fois par des élus républicains et démocrates leur permet de s'imposer et de bénéficier d'une certaine crédibilité. Cependant, avec des groupes d'observation composés de parlementaires de différentes tendances, et faisant appel à des experts indépendants, les commissions du Congrès pourraient proposer des solutions en toute objectivité, qui ne heurteraient pas systématiquement la Maison Blanche, mais au contraire viendraient apporter des éclaircissements, ou des critiques constructives, aux options proposées par l'Administration⁷⁰. De plus, il est manifeste que les plus grands succès du Congrès au cours de ces dernières années ont été le fait d'initiatives bipartisanes, qui sont devenues un instrument essentiel du pouvoir législatif. En se rapprochant des départements, et

situation squander talent in the mid-seniority ranks, but it eventually generated frustration and resentment."

⁶⁹ Voir à ce propos Stanley Sloan, Mary Locke et Casimir Yost, *The Foreign Policy Struggle : Congress and the President in the 1990's and Beyond*, Washington DC, Institute for the Study of Diplomacy, 2000, p. 7 : "Even though Members of Congress are elected to represent districts or states, congressional leadership is most effective when it is primarily influenced by the same standards of statesmanship and national interest that are used to judge the President's performance."

⁷⁰ *Ibidem*, p. 8 : "Both Houses should form permanent bipartisan national security observer groups consisting of the chairs and ranking members of the key committees and leadership posts. The groups should be modeled after the Arms Control and NATO Observers Groups that have proven their value in helping prepare the Congress to make informed decisions on foreign policy issues in the past."

donc de l'Administration, les opinions exprimées par les initiatives bipartisanes consolident la politique étrangère américaine, en proposant une meilleure communication entre les deux pouvoirs, essentielle pour mieux répondre aux impératifs extérieurs. Il est par conséquent notable que le rapprochement avec le département d'Etat, le département à la Défense, et le *National Security Council*, sous forme de partenariat de la part de groupes de parlementaires de diverses tendances, sont les conditions par lesquelles le Congrès retrouvera sa crédibilité en matière de politique étrangère. Mais une telle perspective demande des efforts aussi bien de la part du Congrès que de l'Administration⁷¹.

Les plus importantes évolutions bipartisanes au Congrès sont étroitement liées au dialogue sur l'avenir de l'Alliance atlantique. C'est en effet autour des discussions sur l'élargissement que de nombreuses initiatives défendues à la fois par des Républicains et des Démocrates se sont manifestées, à la fois au Sénat et à la Chambre des représentants. La formation de groupes d'experts composés de Républicains aussi bien que de Démocrates a permis d'analyser les propositions de l'élargissement, plutôt que de les bloquer comme cela aurait dû être le cas. Le sommet de Madrid en juin 1997, au cours duquel a été officialisée l'entrée future de la Pologne, la République tchèque et la Hongrie dans l'OTAN, a été l'occasion de voir des parlementaires américains issus des deux grands partis, défendant un programme commun, sans qu'aucune considération partisane ne soit prise en compte.

La généralisation des initiatives bipartisanes a pour effet bénéfique de faire évoluer le débat entre le Congrès et la Maison Blanche vers un plus grand partenariat, défendant les intérêts américains en priorité. Il s'agit, pour le président, d'un moyen de s'assurer dans certains cas le soutien des membres du Congrès, comme ce fut le cas à l'occasion de la crise du Kosovo. En effet, malgré la majorité républicaine dans les deux chambres, le Sénat et la Chambre des représentants ont voté en faveur de l'intervention, laissant de côté les querelles de partis. Cependant, il peut également s'agir d'une arme à double tranchant pour le chef de l'exécutif, car les résolutions partisanes, par leur autorité et leur représentativité des opinions du Congrès, sont difficilement discutables, et doivent forcément être prises en compte pour définir les orientations de la politique étrangère.

⁷¹ Ibidem, p. 7 : *“The next administration should enlist a bipartisan group of prominent individuals to participate in strengthening the legislative affairs operations at the Department of State, the Department of Defense, and the National Security Council. The Congress should invite the State Department to establish a liaison office on the*

L'autorité du Congrès, sa crédibilité et son influence sur la Maison Blanche sont sensiblement renforcées par les initiatives bipartisans, qui illustrent parfaitement la montée en puissance du pouvoir législatif américain, et la nécessité de trouver un dialogue entre les deux pouvoirs, pour parvenir à définir une politique étrangère cohérente et représentative de l'opinion publique américaine, comme ce doit également être le cas en ce qui concerne les problèmes de politique intérieure⁷².

La commission des Forces Armées de la Chambre des représentants

Contrairement au Sénat, où le président de la commission des Forces Armées bénéficie d'une influence importante, son homologue à la Chambre des représentants, s'exprime plus rarement sur les questions de sécurité internationale, orientant la plupart de ses travaux et ceux de la commission qu'il préside vers des questions militaires purement nationales, ou budgétaires. La crise du Kosovo lui offrit l'occasion de sortir de sa réserve, et d'exprimer quelques opinions, parfois contradictoires, sur l'engagement des Etats-Unis dans un conflit européen. D'abord opposé à la participation des forces américaines à l'intervention au Kosovo⁷³, qu'il estimait être une « *erreur, au mauvais moment, et pour de mauvaises raisons* »⁷⁴, et surtout inutile pour les intérêts de la nation⁷⁵, il s'est quelques jours plus tard exprimé en faveur d'un déploiement de troupes⁷⁶. Tout au long des opérations, il a critiqué

Hill to facilitate an ongoing dialogue with Members and committees.”

⁷² Voir Robert Zoellick, “Congress and the Making of US Foreign Policy”, *Survival*, vol. 41, n° 4, hiver 1999-2000, p. 23 : “*Without Congressional support, the Executive cannot sustain long-term policies.*”

⁷³ L'expression la plus significative de cette opposition fut le soutien à une résolution concurrente de la Chambre des représentants, H.CON.RES.29, “Expressing the Opposition of Congress to any deployment of United States Ground Forces in Kosovo, a Province in the Republic of Serbia, for Peacemaking or Peacekeeping Purposes”, 10 février 1999. Cette résolution était proposée par Tillie Fowler (R, Floride), également membre de la commission des Forces Armées, et soutenue par un certain nombre de représentants républicains et démocrates, avec parmi eux Mary Bono (R, Californie) et Joe Scarborough (R, Floride), également membres de la commission. Parmi les autres représentants signataires de cette résolution se trouvaient Doug Bereuter et Dana Rohrabacher.

Le texte insistait essentiellement sur le fait que le Kosovo, à l'inverse de la Bosnie, est une province de l'Etat de Yougoslavie, et que les intérêts américains ne sont pas menacés au point de risquer une intervention armée : “Kosovo, unlike Bosnia, is a province in the Republic of Serbia, a sovereign state, (...) United States national security interests in Kosovo do not rise to a level that warrants the introduction of United States ground forces.”

⁷⁴ “*It is the wrong commitment at the wrong time for the wrong reasons*”, in *Spence on Kosovo : The Wrong Commitment at the Wrong Time for the Wrong Reasons*, 11 mars 1999.

⁷⁵ *Ibidem* : “*The Administration and others suggest that American involvement in Kosovo is in the US interest because a stable, peaceful Europe is in our interest. This same argument was used to justify the deployment of US forces in Bosnia. Indeed, our presence on the ground in Bosnia for the past three and half years has not brought stability to the Balkans, nor has it prevented ethnic animosities from escalating in Kosovo, and it has had absolutely no impact on the larger balance of power in Europe.*”

⁷⁶ in *Floor Statement of Rep. Floyd D. Spence, Chairman, House Armed Forces Committee, Resolution in Support of US Troops in Operations against Yugoslavia*, 24 mars 1999 : “*I rise in support of the resolution.*”

certaines options prises par l'Administration, et l'efficacité des seules frappes aériennes⁷⁷, mais sans véritablement s'interroger sur le rôle de l'OTAN et la participation américaine au sein de l'Alliance. La seule exception concerne cependant un article publié dans *The Washington Post*⁷⁸, dans lequel Floyd Spence reprit à son compte la remarque de Dana Rohrabacher selon laquelle les Etats-Unis, en concentrant leurs forces sur l'Europe, mettent en péril les intérêts nationaux dans des régions de la planète où ils sont plus menacés⁷⁹. La stratégie qui consiste à riposter sur deux fronts à la fois (en Asie et au Moyen Orient)⁸⁰ se trouve bouleversée par la réapparition de ce troisième théâtre qui semblait abandonné depuis la fin de la guerre froide. Cependant, par cette remarque, Floyd Spence critiquait plus spécifiquement la politique budgétaire du Département de la Défense de l'Administration Clinton que la stratégie adoptée⁸¹. L'Administration ne se donne pas les moyens d'assumer trois fronts simultanément, alors que les besoins semblent aller dans ce sens. Il faudrait choisir entre une option qui consisterait à renoncer à toute intervention en Europe, et une autre qui verrait le budget fédéral augmenter de manière significative, pour assumer cette position de gendarme du monde.

Parmi les éléments permettant d'expliquer le faible engagement des membres de la commission des Forces Armées sur ces questions essentielles de sécurité internationale, les problèmes consécutifs au non renouvellement des mandats des présidents des commissions⁸²

⁷⁷ in *Statement of Chairman Floyd D. Spence, Full Committee Hearing on Kosovo with Secretary Cohen and General Shelton*, 15 avril 1999 : "While I believe the Administration and NATO leaders made a number of miscalculations with regards to Milosevic's resolve and the effectiveness of air power, I also agree with those who argue that NATO cannot afford to lose this war."

⁷⁸ Floyd Spence, "Limits to our Leadership", *The Washington Post*, 22 avril 1999.

⁷⁹ *Ibidem* : "The US is risking its ability to protect national interests in other critical regions of the world where the threat of conflict is high and the consequences enormous."

⁸⁰ Floyd Spence définit ainsi les deux fronts sur lesquels les forces armées américaines pourraient être amenées à intervenir dans le même temps, et remporter la victoire. Voir Floyd Spence, "Kosovo and the National Military Strategy : The Costs of Doing More with Less", *Military Readiness Review*, Vol 1, issue 1, avril 1999 : "The National Military Strategy of the United States requires that the US armed services be prepared to fight and win two major theater wars at the same time they conduct multiple, concurrent smaller-scale contingency operations and maintain a posture of global engagement around the world." Le Kosovo n'est pas perçu comme une intervention rapide, mais comme un troisième front qui perturbe cette stratégie globale.

⁸¹ Le représentant de Caroline du sud considère en effet que les opérations d'intervention sont de plus en plus nombreuses, tandis que parallèlement les forces armées américaines subissent une baisse de leurs budgets et de leurs effectifs. *Ibidem* : "Since 1989, the Army and the Air Force have been reduced by 45 percent, the Navy by 36 percent and the Marine Corps by 12 percent while operational commitments around the world have increased by 300 percent."

⁸² Les représentants républicains ont voté en 1995 la limite des mandats de président de commission à 6 ans, et la plupart des commissions de la Chambre des représentants sont concernées par cette règle. Même si les républicains restent majoritaires, le paysage politique de la Chambre sera considérablement modifié, ce qui n'est pas du goût de tous. Ainsi, le républicain Sherwood Boehlert (New York) considère que certains spécialistes reconnus vont devoir quitter leur poste, ce qui affaiblira le pouvoir du Congrès, cité par Karen Foerstel, "Chairmen's Term Limits Already Shaking Up House", *CQ Weekly*, vol. 58, n° 13, 25 mars 2000, p. 628 : "It's a

tiennent une place centrale. Floyd Spence, parmi d'autres, a dû quitter son poste en janvier 2001 pour se tourner vers une sous-commission des Forces Armées⁸³. Comme l'expliquait Karen Foerstel, cette mesure a pour conséquence de rajeunir les postes clefs des partis, et de lutter contre les pouvoirs devenus trop importants de certains des représentants les plus anciens⁸⁴. Cependant, cette règle, appliquée pour la première fois après l'élection 2000, bouleverse la quiétude au sein des commissions, où se bousculent les candidats potentiels. Le président de la commission doit par ailleurs faire face à une influence plus marquée de la part des sous-commissions. Bill Goodling remarquait que les sous-commissions prennent davantage de pouvoir, ainsi que les différents experts y travaillant, si les autorités de la commission ne sont pas suffisamment compétentes⁸⁵. Cette limite des mandats de présidents de commissions, qui n'existe pas au Sénat, pourrait considérablement affaiblir le pouvoir de la Chambre des représentants, qui doit dès lors se séparer de ses membres les plus actifs, soit relégués à la présidence de sous-commissions, soit simplement partis en « retraite anticipée ».

En dehors des quelques implications de Floyd Spence, les autres membres de la commission se sont manifestés de manière extrêmement sporadique pendant la crise du Kosovo, et pratiquement jamais par la suite sur des questions concernant l'engagement américain dans l'Alliance atlantique. Le document *Kosovo Background*, rédigé par les experts de la commission le 30 juin 1999⁸⁶, est un compte-rendu des opérations qui se sont déroulées dans les Balkans. D'une précision notable, ce texte ne prend en revanche aucune position partisane, se contentant de décrire la situation dans la province yougoslave, et la mission de l'OTAN qui a été déclenchée le 24 mars 1999. Il incarne de façon significative les discussions de la

dumbing down of Congress (...) We are losing proven performers.” Richard Fenno Jr, Professeur de Science Politique à l'université de Rochester estime quant à lui que l'expérience du Congrès va en souffrir, et donc directement son influence, *ibidem* : “*Experience matters. When you give up experience, you give up a lot. You give up influence.*”

⁸³ Ce n'est pas le cas de certains représentants qui, forcés de quitter leur poste, se retireront de la Chambre à la fin de leur mandat. Parmi ceux qui ont déjà communiqué de telles intentions nous citerons Bill Goodling (Pennsylvanie), Bill Archer (Texas), Thomas Bliley (Virginie) et John Edward Porter (Illinois).

⁸⁴ In “Chairmen’s Term Limits Already Shaking Up House”, *op. cit.*, p. 628 : “*The rule limiting committee chairmen to six years, enacted in 1995 as part of the Republicans’ Contract With America, is aimed at bringing fresh blood to the party leadership and preventing a small group of old bulls from dictating House policy.*”

⁸⁵ Cité par Karen Foerstel, “Chairmen’s Term Limits Already Shaking Up House”, *op. cit.*, p. 632 : “*The stupid part about term limits is the only people left with institutional history are people who are not elected. Whoever takes over as the new chairmen – do they have the institutional knowledge ? If not, the staff will have more influence.*” Le représentant de Pennsylvanie est sur ce point soutenu par John Edward Porter, *ibidem* : “*If you see members with no experience on a subcommittee take over as chair, there will be a big influence from subcommittee staff.*”

⁸⁶ Ce document de 23 pages est accessible sur Internet, <http://www.house.gov/hasc> Rédigé par les experts de la commission, et non signé par les représentants, il confirme les craintes exprimées précédemment selon lesquelles les spécialistes des sous-commissions voient leur pouvoir d'influence se renforcer, au détriment des membres de la commission qui n'ont pas assez d'expérience et d'expertise en la matière.

commission des Forces Armées, qui se contentent de rapports techniques réalisés par des experts, mais ne participent pas au débat stratégique.

La commission des Affaires Internationales de la Chambre des représentants

A l'inverse, la commission des Affaires Internationales de la Chambre des représentants s'est clairement exprimée sur les engagements futurs des forces armées américaines au sein de l'Alliance atlantique. Ce fut notamment le cas pendant la crise du Kosovo, avec la résolution 59 (que nous étudierons plus en détail dans le deuxième chapitre de cette étude).

Cela s'explique principalement par l'influence dont bénéficient un certain nombre de ses membres, particulièrement les Républicains. Se trouvent en effet dans les rangs de cette commission Benjamin Gilman (président), Bill Goodling (Pennsylvanie), Doug Bereuter (Nebraska), Dan Burton (Indiana), Dana Rohrabacher (Californie), Tom Campbell (Californie) et Paul Gillmor (Ohio). Ces représentants jouent un rôle important dans la rédaction des rapports, les débats, ainsi que dans les différentes propositions de résolutions sur l'avenir des Etats-Unis au sein de l'OTAN. Cela a pour effet de renforcer le prestige et l'influence de la commission, qui s'impose de façon significative sur celle des Forces Armées.

Le président de la commission, le républicain Benjamin Gilman (New York), s'est exprimé à plusieurs reprises au cours de la crise du Kosovo pour critiquer l'action de la Maison Blanche. S'adressant à Madeleine Albright le 21 avril 1999, il met en garde l'Administration Clinton devant le risque d'être la première à violer le *War Powers Act*, en poursuivant sans l'approbation du Congrès les opérations militaires dans les Balkans⁸⁷.

Dans une autre intervention la semaine suivante, le 27 avril 1999, le représentant de New York s'inquiète de la façon dont les autorités yougoslaves pourraient interpréter les dysfonctionnements de la Constitution américaine, mis à jour par la non consultation du Congrès par Bill Clinton et son administration. Selon lui, ces hésitations ne peuvent que confirmer à Slobodan Milosevic que les Etats-Unis ne s'engageraient pas dans une guerre à

⁸⁷ Voir à ce propos "Gilman Warns Albright: Don't Blame NATO", 21 avril 1999, http://www.house.gov/international_relations/press/6pr42199.htm : "Inexplicably, however, you have yet to come to us with a request for authorization of US military operations in the Balkans, even though the Clinton Administration is only about a month away from becoming the first Administration since the War Powers Resolution was enacted to be in clear violation of that law."

grande échelle⁸⁸. Dans l'ensemble, les critiques avancées par Benjamin Gilman ne concernent pas particulièrement l'engagement américain au Kosovo, mais la manière dont cela s'est orchestré, sans consultation du Congrès, et sans définir clairement les objectifs militaires.

L'engagement au Kosovo, qui a été approuvé par la majorité de la Chambre, n'a cessé d'accumuler les critiques, mais a surtout éveillé des craintes quant à son déroulement et ses objectifs. Bill Goodling, président de la commission de l'Education, mais également membre de la commission des Affaires Internationales, a manifesté son mécontentement au vu du déroulement de l'opération « Force Alliée » dès le milieu du mois d'avril, allant au-delà des raisons qui justifiaient l'intervention quelques semaines plus tôt. Le représentant de Pennsylvanie, suivi par un certain nombre d'élus républicains⁸⁹, remarque que l'opération, en engageant un nombre croissant de forces armées, pourrait prendre à terme une ampleur comparable à la guerre du Vietnam⁹⁰. Cette critique est adressée au président, en faisant état des responsabilités trop importantes qu'il assume dans cette opération. Le chef de l'Exécutif, en choisissant de poursuivre l'engagement, affirme son leadership sur le Congrès, et sa capacité à décider seul de l'ampleur d'une opération de ce type.

Bill Goodling considère même que, d'une certaine manière, Bill Clinton a trompé les parlementaires quand ceux-ci ont accepté d'engager les forces armées contre le régime de Slobodan Milosevic. Il s'agissait alors d'un règlement de la paix, qui avait pour objectif de rétablir l'ordre dans la province yougoslave. Cependant, le représentant note que la situation a considérablement évolué en quelques semaines, et que les forces armées ont dû s'adapter aux nécessités d'une véritable offensive militaire, avec des bombardements de villes, des colonnes de réfugiés, et finalement aucun règlement de la crise. Engagées dans une opération de

⁸⁸ Voir "Gilman Warns of Prescription for Defeat in Balkans", 27 avril 1999, http://www.house.gov/international_relations/press/6pr42799.htm : "The Clinton Administration's reluctance to approach Congress for authorization in this war can only be interpreted by Mr Milosevic as another sign of equivocation ; a sign that the United States is not committed to victory, but rather is reserving the option to pull out if we tire of the effort."

⁸⁹ Les représentants qui ont approuvé l'initiative de Bill Goodling, tous Républicains, sont Dick Armey (Texas), Cass Ballenger (Caroline du Nord), Bob Barr (Georgie), Roscoe Bartlett (Maryland), Doug Bereuter (Nebraska), Roy Blunt (Missouri), Tom Campbell (Californie), Charles Canady (Floride), Nathan Deal (Georgie), Greg Ganske (Iowa), George Gekas (Pennsylvanie), John Hostettler (Indiana), Nancy Johnson (Connecticut), Bob Manzullo (Illinois), Jack Metcalf (Washington), Bob Ney (Ohio), Charlie Norwood (Georgie), Tom Petri (Wisconsin), Joe Pitts (Pennsylvanie), Dana Rohrabacher (Californie), Matt Salmon (Arizona), Pete Sessions (Texas), Tom Tancredo (Colorado), Zach Wamp (Tennessee), et Don Young (Arkansas).

⁹⁰ Voir Bill Goodling, "Goodling Introduces Bill on Ground Troops in Kosovo", 12 avril 1999, <http://www.house.gov/goodling/r041299.htm> : "The President is getting us into a war that will, even under the best circumstances, involve a long-term military and financial commitment in the region. Under the worst circumstances, we could be jumping into a situation reminiscent of Vietnam. The American people need to fully

restauration et de maintien de l'ordre, les forces armées de l'OTAN se sont trouvées entraînées dans une guerre à l'issue incertaine⁹¹. A partir du résultat peu encourageant des frappes aériennes seules, et craignant de ce fait un engagement des troupes terrestres, Bill Goodling a rappelé qu'une telle décision ne saurait être possible sans un accord du Congrès au préalable.

Sans s'impliquer aussi directement que les commissions du Sénat, et s'inquiétant principalement des problèmes structurels des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif, la commission des Affaires Internationales de la Chambre des représentants n'en est pas pour autant restée sans voix. Grâce à plusieurs résolutions, et bénéficiant de la crédibilité de ses membres, elle s'est manifestée à plusieurs reprises, principalement pendant la campagne du Kosovo, pour critiquer les actions de la Maison Blanche, et imposer un plus grand contrôle du Congrès dans les décisions de politique étrangère américaine, dont les implications dans l'Alliance atlantique font partie.

III. Quelques hommes d'influence

Considérées au temps de la guerre froide comme le terrain des querelles partisans, les questions de politique étrangère sont devenues de plus en plus une affaire d'hommes, s'opposant sur les choix à adopter, et chacun disposant de pouvoirs leur permettant une influence importante. Cela a été particulièrement perceptible à partir de 1996, et s'explique par le regain d'influence des Républicains au Congrès pendant quatre ans. Au niveau de l'Administration démocrate, ces changements ont été assez peu marqués. En effet, l'entourage du président lui est resté fidèle, ne cherchant pas à discuter son autorité dans la prise de décision, mais au contraire s'efforçant de la renforcer et la rendre plus crédible, surtout à la suite des « affaires » qui ont entachées la Maison Blanche. Quant aux orientations suivies depuis janvier 2001, notamment parce qu'elles sont proches des idées néo-conservatrices défendues par les hommes influents au Sénat entre 1997 et 2001, celles-ci font l'objet d'un réel repositionnement stratégique depuis le 11 septembre, sur lequel nous reviendrons dans le troisième chapitre de cette étude.

understand what we're doing and Congress must have a role in this decision."

⁹¹ *Ibidem* : "The earlier House vote was taken in the context of a peace agreement that never materialized. Since that vote, the situation has changed dramatically. There is no peace agreement, we are in the middle of a substantial military offensive, there are three POW's and hundreds of thousands of refugees. Quite simply, it's a mess, and we had better take time to think through the ramifications of further military involvement."

En revanche, c'est au Congrès que de nombreuses voix se sont élevées pour contester l'autorité présidentielle. Traditionnellement critiques des affaires intérieures, et justifiant en cela leur représentativité⁹², les parlementaires ont étendu ces conflits à des considérations de politique étrangère, qui à leurs yeux n'est pas conforme à ce que souhaite l'électorat, et tenté d'asseoir leur autorité sur celle du président⁹³.

Les divergences entre la Maison Blanche et le Congrès s'expliquent par les ambiguïtés de la Constitution, telles que nous les avons étudiées, mais également par l'influence dont bénéficient un certain nombre de parlementaires au fait des questions internationales, entourés d'experts compétents, et exerçant sur des groupes d'élus une influence profonde. Ces hommes d'influence sont généralement à la tête des commissions, installés au Congrès depuis nombre d'années, et se sont « illustrés » à l'occasion de grands débats, au cours desquels ils ont rallié à leur cause un nombre important de parlementaires hostiles au pouvoir exécutif. D'autres n'ont pas la même notoriété, mais l'originalité de leurs remarques les a placés sur le devant de la scène. La remarque principale concerne l'origine et l'organisation de ces critiques. En effet, en ce qui concerne la politique étrangère, le Congrès est passé d'un système de partis, opposant Démocrates libéraux et Républicains conservateurs, à une coexistence de plusieurs mouvements dont les deux principaux, sur l'OTAN, sont ceux qui souhaitent de nouvelles orientations, et ceux qui au contraire voudraient une Alliance plus conforme à ce qu'elle était du temps de la guerre froide. Dans les deux camps collaborent Républicains et Démocrates, ce qui rend nettement moins lisible la répartition des différents parlementaires.

⁹² Parmi les critiques adressées au président Bill Clinton, nombreuses font remarquer qu'il n'a pas été élu à la majorité absolue, étant en cela un « *minority president* », comme le furent en leur temps Truman (49,52% en 1948), Kennedy (49,72% en 1960) et Nixon (43,42% en 1968). Cela est dû à la présence d'un candidat indépendant lors des différents scrutins. En 1992, Bill Clinton a été élu avec seulement 43,01%, devant George Bush (37,45%) et Ross Perot (18,91%). Il a été réélu en 1996 avec 49,24%, devant Bob Dole (40,71%) et Ross Perot à nouveau (8,40%). Voir *Guide to Congress, op. cit.*, p. 390.

⁹³ Voir Lee Hamilton, "The Role of the Congress in US Foreign Policy", discours prononcé au CSIS, 19 novembre 1998 : "*For too many members, foreign policy has become just another battleground for political advantage over the President. These members see foreign policy as just an extension of the open conflict that characterizes American domestic politics. They see no difference between criticizing the President's policy on health care or education, and criticizing his policy on Iraq. These members do not see the Congress as a partner with the President in developing American foreign policy. They miss any sense that Congress has a*

Les partisans d'une évolution des rôles de l'Alliance

Les nouvelles missions de l'Alliance atlantique, définies dans le nouveau concept stratégique, ont été initialement discutées au Congrès, et défendues par un certain nombre de parlementaires, parmi lesquels le très influent sénateur républicain du Delaware William Roth, président de la commission des Finances jusqu'en janvier 2001, président de l'Assemblée de l'Atlantique nord, et accessoirement l'un des plus anciens membres du Congrès. Le 2 octobre 1998, cet atlantiste convaincu a signé un rapport présentant les enjeux de l'Alliance au XXI^{ème} siècle⁹⁴. Parmi les parlementaires cosignataires figurent les représentants Doug Bereuter, membre de la commission des Affaires Internationales, Thomas Bliley, alors président de la commission de l'Economie, et Sherwood Boehlert, alors président de la commission Science et Technologie.

En 151 points, ce rapport se propose d'établir quels seront les enjeux de l'Alliance atlantique au début du XXI^{ème} siècle, en mettant l'accent sur la nécessité de conserver l'OTAN comme principale organisation de sécurité européenne, le soutien aux initiatives des Alliés européens de construire une IESD qui ne concurrence pas l'OTAN, et l'ouverture à de nouvelles missions. La priorité est accordée à la place des Etats-Unis au sein de l'Alliance, qui doit demeurer ce qu'elle a été pendant les cinquante premières années d'existence de l'OTAN, à savoir celle de l'Allié principal, condition essentielle du maintien des structures actuelles, et du respect des intérêts vitaux américains⁹⁵. Le ton est clair : les Etats-Unis doivent, tout en ouvrant le partage des responsabilités aux Alliés européens, conserver le leadership au sein de l'Alliance, car celui-ci est essentiel pour son maintien ainsi que pour la poursuite des objectifs fixés il y a cinquante ans.

La nouveauté de ce texte concerne l'ouverture à de nouvelles missions auxquelles l'OTAN doit être en mesure de répondre au XXI^{ème} siècle. Par la restructuration des forces et un rééquilibrage des dépenses et des pouvoirs, l'Alliance doit opérer une évolution afin de lui permettre d'intervenir dans des opérations visant à défendre des causes humanitaires, ou

responsibility to help make good policy."

⁹⁴ Ce document de 38 pages signé de William Roth, *NATO in the 21st Century*, peut être consulté sur Internet, <http://www.senate.gov/~roth/press/nato.html>.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 31 : "US commitment to and leading role in the Alliance remain critical to NATO's future viability. In the 21st century, European stability and peace can best be maintained by active US participation in the European security system. At the same time, the active participation of NATO Allies in responses to emerging security challenges in and beyond Europe will be essential to vital US interests."

répondre à des menaces qui ne touchent pas directement les Alliés, mais sont susceptibles de menacer leurs intérêts. Il s'agit des nouvelles missions que s'est fixé l'OTAN à la fin de la guerre froide, à l'occasion du concept stratégique de 1991, et qui ont été confirmées en 1999. Parmi ces réformes, il convient de noter l'évolution de la relation entre Alliés, et les impératifs que cela suppose au niveau de la restructuration des forces européennes⁹⁶.

Ces nouvelles missions auxquelles doit être en mesure de répondre l'Alliance atlantique se rapprochent du *peacekeeping* tel qu'il est pratiqué par les Nations Unies, et risquerait de sortir du cadre géographique de l'Alliance⁹⁷. Ce texte novateur se propose de doter l'OTAN de nouvelles missions, de restructurer les forces en partageant mieux le fardeau mais également les responsabilités, et dans une certaine mesure de dupliquer les Nations Unies quand celles-ci ne peuvent pas intervenir efficacement. Favorable à l'élargissement, William Roth avait dès 1997 annoncé la nécessité de mettre en place de nouvelles orientations de l'Alliance, afin de justifier son existence dans un monde post-guerre froide⁹⁸. A l'occasion des initiatives parlementaires en faveur d'une intervention au Kosovo, le respect affiché de l'OTAN aux

⁹⁶ *Ibidem*, p. 10 : "At the end of the Cold War, the Allies asked themselves if they still needed an elaborate system of political and military cooperation at a time when the Soviet threat had all but vanished. Their answer, in the Alliance's Next Strategic Concept of November 1991, was that political consultation and defense cooperation, so essential in the Cold War, could be broadened to include other purposes. NATO cooperation was widely accepted as having facilitated an effective US-led coalition response to Iraq's invasion of Kuwait, an experience that significantly influenced drafting of the 1991 Strategic Concept. Since that time, most of NATO's military activities have been focussed on non-Article 5 missions, most significantly in Bosnia. The mandate for such activities is found primarily in Article 4 of the North Atlantic Treaty which authorizes cooperation to deal with circumstances that 'threaten' the security of one or more NATO members" ; p. 15 : "Since the Cold War ended and the Soviet Union disappeared, the NATO Allies have identified new missions for the Alliance and have sought to establish more effective sharing of Alliance burdens between the United States and the European allies. In November 1991 the Allies issued a New Strategic Concept, pointing the way toward a more open and flexible Alliance able to deal with a wide range of challenges. Toward this end, at a NATO Summit in Brussels in January 1994, the Allies agreed to establish Combined Joint Task Force (CJTF) headquarters in the NATO structure to facilitate rapid and appropriate military responses to new challenges." ; p. 26 : "To meet the diverse challenges of the 21st century world, the Allied approach to defense planning will have to be constantly adapted to an evolving new mission orientation. The Defense Planning Process must be increasingly focussed on the requirements of force projection and force flexibility to support coalition approaches to future contingencies. However, the system will not work effectively unless the Allies are more forthcoming in providing NATO's military planners and commanders with force commitments for non-Article 5 operations than they have so far."

⁹⁷ *Ibidem*, p. 17 : "Conditions of poverty, famine and internecine conflict in many regions of the world remain potential time bombs. Migrations from south to north may create political and resource issues for NATO nations, particularly in the south of Europe. Natural resources availability will remain a source of tension and potential conflict. Global environmental change could well exacerbate these conditions. Until underlying economic, social and political problems are resolved or ameliorated, these conditions in Africa, Asia and elsewhere will continue to challenge global security."

⁹⁸ Voir William Roth, "A Fresh Act of Creation : The Parliamentary Dimension of NATO Enlargement, *NATO Review*, vol. 45, n° 2, mars 1997, p. 11 : "We must move forward with the adoption of new roles that allow the Alliance to function beyond border defense to include crisis management and peacekeeping functions that are in the strategic interest of NATO."

nouvelles missions et, dans une certaine mesure, aux Nations Unies, s'est également exprimé⁹⁹.

Cet effort de définition de nouvelles missions de l'Alliance s'accompagne d'une ouverture en faveur des responsabilités accordées aux Alliés. Sur ce point, les remarques des parlementaires ne sont pas nécessairement atlantistes, en plaidant parfois pour une indispensable évolution de l'Alliance qui donnerait plus de liberté aux Etats-Unis. En encourageant l'IESD et en proposant aux Européens une plus grande participation aux structures de commandement, Washington pourrait se désengager de certaines missions dans lesquelles ses intérêts vitaux ne sont pas directement engagés. L'OTAN et son article 5 formaient une composante nécessaire au temps d'une menace soviétique. Celle-ci disparue, l'OTAN doit pour justifier son existence, tout en conservant son aspect défensif, s'orienter vers des opérations de maintien de la paix¹⁰⁰, certains considérant qu'elles n'ont jamais été en dehors des missions de l'Alliance¹⁰¹. De même, la disparition d'une menace globale et commune à tous les Alliés a fait apparaître une multitude de menaces plus réduites qui ne touchent qu'un nombre restreint de membres. Une réforme de l'OTAN, telle qu'elle est aujourd'hui souhaitée par des parlementaires républicains comme démocrates offrirait la possibilité aux Alliés de ne prendre part qu'à certaines opérations.

En revanche, et sur ce point toutes les opinions convergent au Congrès, il est explicitement, et avec beaucoup d'insistance, demandé aux Alliés européens de participer davantage au partage du fardeau. C'est à ce prix que l'IESD trouvera un écho favorable au Congrès.

⁹⁹ Les sénateurs démocrates Evan Bayh (Indiana), Charles Robb (Virginie), Diane Feinstein (Californie), Bob Graham (Floride) et Frank Lautenberg (New Jersey) avaient signé le 29 janvier 1999 une lettre adressée au président : *"We urge you to preserve the credibility of NATO and of the United States by instructing the US Permanent Representative to NATO to advocate military action against the Yugoslav government (the FRY). The goal of military force should be to bring Belgrade into long-term compliance with UN security Council resolution 1199 and the October 12 cease-fire agreement."*

¹⁰⁰ Voir Marc Grossman, Testimony of Assistant Secretary of State, The Subcommittee on European Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, 21 avril 1999, <http://www.senate.gov/~foreign/gross.htm>, p. 2 : *"If NATO's core purpose has not changed, the security environment that we confront today has. Today we must be prepared to deal with a world in which threats to the Alliance can come from new directions and where conflicts beyond NATO's territory can have an impact on our common values and interests. NATO must be able to do as good job in meeting the challenges of the 21st century as it did in dealing with the threats of the Cold War."*

¹⁰¹ Voir Richard Lugar (sénateur Républicain d'Indiana), History Will Record Strength and Wisdom of NATO Alliance, 23 avril 1999, <http://lugar.senate.gov/990423b.htm> : *"The essential mission of NATO has been collective defense, but the treaty provides NATO with the ability to act elsewhere if the security of any of its members is threatened. This is not a new NATO responsibility. Such activity is supported in the language of the Washington treaty ratified by the United States Senate in 1949. Participation in these types of missions is not obligatory and always has rested upon the independent decisions of its members."*

Certains parlementaires voient dans l'évolution de l'Alliance atlantique vers des missions de maintien de la paix un moyen de concurrencer les Nations Unies, en offrant une plus grande efficacité dans les interventions, et une plus grande liberté accordée à Washington. La crise du Kosovo a montré que l'OTAN pouvait intervenir sans mandat de l'ONU, quand celui-ci ne peut être obtenu, et donc s'imposer comme la principale organisation de sécurité, quand les intérêts des Alliés sont menacés, à savoir dans de nombreux cas¹⁰². Critiquant au passage le rôle de la France dans la recherche d'un mandat de l'ONU, le sénateur Jon Kyl (Républicain, Arizona) considère que l'ONU n'a pas à contester une intervention de l'OTAN, car celle-ci est représentative de régimes démocratiques, défendant des valeurs justes, au sein de laquelle le consensus est difficile à trouver, et ne mérite pas d'être chapeauté par une organisation d'où un consensus ne se dégage que trop rarement¹⁰³. De son côté, Jesse Helms (R-Caroline du Nord) s'est opposé fermement, prétendant en cela parler au nom des Américains, à ce que l'ONU soit la seule organisation internationale pouvant faire un usage légitime de la force dans le cas des interventions extérieures¹⁰⁴. Le sénateur est prêt à reconnaître l'importance des relations entre les Etats-Unis et l'ONU, mais refuse de cautionner un pouvoir suprême sur les nations ainsi que sur les autres organisations, comme l'OTAN¹⁰⁵. En tant que principal

¹⁰² Voir Marc Grossman, Testimony of Assistant Secretary of State, The Subcommittee on European Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, *op.cit.*, p. 2 : *"The 1949 Treaty acknowledges the important role of the United Nations in international security and it reaffirms faith in the purposes and principles of the UN. Translated into policy, this means that while it is obviously preferable to have UN endorsement of NATO actions, the Alliance must retain the needed flexibility to act on its own."* ; Voir également Franklin Kramer, Testimony of Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, The Subcommittee on European Affairs of the Senate Foreign Relations Committee, 21 avril 1999, <http://www.senate.gov/~foreign/kram.htm> : *"In taking any such NATO action, it is our strong belief that UN Security Council resolutions mandating or authorizing NATO efforts are not required as a matter of international law – and, as the Kosovo situation has shown, that view is widely shared in the Alliance. NATO's actions have been and will remain consistent with the purposes and principles of the United Nations – a proposition reflected in the Washington Treaty itself. The United States will not accept any statement in the new strategic concept that would require a UN Security Council resolution for NATO to act."*

¹⁰³ Jon Kyl, "NATO's New Strategic Concept", The Senate Foreign Relations Committee, European Affairs Subcommittee, 21 avril 1999, <http://www.senate.gov/~foreign/kyl.htm>, p. 1 : *"NATO is and should remain capable of undertaking operations in defense of its interests in accord with its own decision making processes and without reference to the permission of other bodies. Running a war by consensus within the Alliance is difficult enough, as we are seeing. The thought of doing so through the UN, as some propose, is totally impractical and dangerous. There have been recent press reports of delay in blockading oil shipments to Serbia because of French concerns about the absence of a UN mandate."*

¹⁰⁴ Voir Jesse Helms, "In the Words of Helms : 'A Lack of Gratitude'", *The New York Times*, 21 janvier 2000 : *"Americans distrust concepts like the International Criminal Court and claims by the United Nations to be the sole source of legitimacy for the use of force because Americans have a profound distrust of accumulated power."* ; Voir également Colum Lynch, "Sen. Helms Offers Cooperation, Then Castigates United Nations", *The Washington Post*, 21 janvier 2000 : *"The first American legislator ever to address the Security Council, Helms urged the United Nations to pare its bureaucracy, reduce America's share of its costs and stop claiming to be 'the sole source of legitimacy for the use of force' around the globe."*

¹⁰⁵ Voir Barbara Crossette, citant Jesse Helms, "Helms Blasts UN, and UN Fires Back", *International Herald Tribune*, 21 janvier 2000 : *"The American people were moving away from 'supranational institutions' and wanted no part of 'utopian' international arrangements, including an international criminal court."*

contribuable des Nations Unies, Washington entend conserver une certaine indépendance, et privilégier la place de l'OTAN dans les interventions extérieures futures.

Il est intéressant de constater que, d'accord sur la nécessité de réformer l'Alliance, les parlementaires peuvent s'opposer sur les raisons qui justifient une telle attitude. Celles-ci sont en effet soit profondément réformatrices, et en ce sens proches des idées défendues par l'Administration démocrate¹⁰⁶, soit au contraire répondent à des considérations conservatrices, selon lesquelles l'Alliance doit inévitablement évoluer pour survivre et assurer le leadership américain.

Les opposants aux réformes proposées

Un certain nombre de parlementaires, Républicains ou Démocrates, souvent parmi les plus influents, s'opposent à l'évolution de l'Alliance atlantique, telle qu'elle est proposée par l'Administration et leurs collègues au Congrès, pour diverses raisons.

Parmi les différentes critiques exprimées par les parlementaires les plus conservateurs, nombreuses sont celles qui font référence aux initiatives présidentielles prises sans en avoir consulté le Congrès au préalable. Les dispositions constitutionnelles, telles qu'elles ont été présentées précédemment, mettent en avant, par le *War Powers Act*, le pouvoir du Congrès de décider de poursuivre un conflit, ou au contraire de décider son interruption. La crise du Kosovo a été l'occasion pour ces parlementaires de sortir de leur réserve, en s'attaquant directement à l'Administration. Fred Thompson, sénateur républicain du Tennessee, s'est plaint de la manière avec laquelle le Congrès n'a pas été consulté avant le déclenchement des opérations, dénonçant en cela une dérive des pouvoirs présidentiels¹⁰⁷. Il a été suivi dans ce sens par Chuck Grassley, sénateur républicain de l'Iowa, comme lui membre de la

¹⁰⁶ A ce propos, voir le sénateur démocrate Frank Lautenberg, *NATO is on the Right Course*, 18 mai 1999, <http://www.senate.gov/~lautenberg/518.htm> : "Hearing from the refugees and discussing the crisis with regional leaders and NATO commanders confirmed my belief that President Clinton is leading NATO in a just and necessary cause. By its action, NATO is establishing a code of human conduct for the 21st Century under which this kind of brutal killing, rape and expulsion of an ethnic group will be halted and reversed."

¹⁰⁷ Voir Fred Thompson, *Senator Thomson Statement Regarding Senate Vote Authorizing Military Action in Kosovo*, 25 mars 1999, <http://www.senate.gov/~thompson/pr032599.html> : "Once again, Congress is presented with a fait accompli for commitments that have already been made with regard to a very questionable policy. While it is possible that backing up might be worse than going forward, and while I am very concerned about violence and the potential destabilization in Europe, Congress must be brought into these matters earlier and the President must be able to explain to the Congress and the American people how America's vital interests are involved. To date, he has not done so."

commission des finances¹⁰⁸. Pendant les opérations militaires, et rappelant la Constitution, le sénateur conservateur du Tennessee a fait remarquer que le commandant en chef des forces armées doit, s'il souhaite l'envoi de troupes au sol en ex-Yougoslavie, recueillir l'approbation du Congrès au préalable¹⁰⁹. Les arguments les plus souvent avancés pour justifier un refus du Congrès d'intensifier les hostilités par l'envoi de troupes au sol, comme le rappelle Fred Thompson, concernent l'implication des intérêts américains au Kosovo, le coût des opérations, la difficulté pour définir les objectifs militaires, le partage du fardeau avec les Alliés, et le nombre de victimes escomptées¹¹⁰.

Sur ce point, certains sénateurs, au départ favorables à l'intervention au Kosovo, se sont ensuite interrogés sur les finalités d'une telle opération, et les conditions dans lesquelles l'Administration a consulté le Congrès en vue de poursuivre les opérations. Le Démocrate Daniel Akaka (Hawaii), membre de la commission des affaires gouvernementales, s'est prononcé en faveur d'une intervention au Kosovo, soutenant en cela l'initiative de Bill Clinton¹¹¹. Cinq semaines plus tard, devant les résultats et les possibilités d'envoyer des troupes au sol, il s'est plaint de ne pas être, comme les autres membres du Congrès, consulté par le président¹¹². Dans l'ensemble, une majorité des parlementaires s'est d'abord exprimée en faveur de l'intervention au Kosovo, avec la résolution 20, considérant qu'il s'agissait là autant d'un devoir moral pour l'Alliance qu'une obligation pour assurer sa survie et justifier son existence, puis s'est manifestée, quelques semaines plus tard, pour reprocher à

¹⁰⁸ Voir Chuck Grassley, 24 mars 1999, <http://www.senate.gov/~grassley/releases/1999/p9r03-24.htm> : *“The most important thing right now is support for our men and women in uniform who are in harm’s way. It is unfortunate that Congress was not given a greater opportunity to participate in dialogue on US involvement in Serbia and Kosovo. I urge President Clinton to increase communication and establish a more effective dialogue with Congress as this NATO operation unfolds. It is critical that an endgame strategy be determined so that the mistakes made in Bosnia and Haiti are not repeated.”*

¹⁰⁹ Voir Fred Thompson, Thompson Statement on Kosovo Resolution, 3 mai 1999, <http://www.senate.gov/~thompson/pr051099.html> : *“If the Commander in Chief decides that we need ground troops in Yugoslavia, he should come to the Congress and request them.”*

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Voir Daniel Akaka, Statement of US Senator Daniel Akakak on NATO Military Action in Yugoslavia, 23 mars 1999, <http://www.senate.gov/~akaka/releases/99/03/1999323C03.html> : *“The President correctly stated that the ‘price of inaction is higher than the price of action.’ We and our NATO allies share a security interest and moral charge to avert a replay of the Bosnian genocide in Kosovo. Ethnic violence and barbarism in the Balkans cannot continue unchecked. I support the President and all our forces who find themselves in harm’s way.”*

¹¹² Voir Daniel Akaka, Statement of US Senator Daniel Akaka on S.J. Res. 20, US Armed Forces Deployment to Kosovo, 4 mai 1999, <http://www.senate.gov/~akaka/releases/99/05/1999054A06.html> : *“The United States and our NATO allies should not rule out any option to achieve our objectives in Kosovo, namely, an end to hostilities, return of refugees, and establishment of an autonomy arrangement. The President has not requested an authorization for ground forces at this time. His national security team and the Joint Chiefs of Staff have not formulated plans for a ground campaign. For the Senate to assume and fulfill its constitutional responsibilities, it is imperative that we know exactly what commitments we are voting to authorize.”*

l'Administration d'avoir pris de nombreuses décisions sans avoir consulté le Congrès au préalable. Là où les premières conclusions semblaient annoncer un rapprochement des deux pouvoirs, les désaccords sont au contraire apparus au grand jour, éloignant de manière encore plus marquée le Capitole et la Maison Blanche¹¹³.

Ces remarques ont fait apparaître les difficultés à trouver un équilibre institutionnel entre les pouvoirs exécutif et législatif dans le processus de décision. Pour Kay Bailey Hutchison, sénateur républicaine du Texas, la résolution 20 du Sénat, autorisant l'envoi de forces armées au Kosovo n'a pas montré les pouvoirs du Législatif, mais au contraire ses limites. En se soumettant aux initiatives de Bill Clinton, sans vouloir les discuter, le Congrès a abdiqué, et refusé de prendre ses responsabilités pourtant définies par la Constitution¹¹⁴.

En réponse aux difficultés des relations entre le Congrès et la Maison Blanche, plusieurs parlementaires ont pris des initiatives sans en avoir avisé la Maison Blanche, laissant apparaître une politique à deux visages dans le règlement diplomatique des crises. Généralement opposées aux positions présidentielles, ces initiatives sont un fait nouveau de la

¹¹³ Voir *Guide to Congress, op. cit.*, p. 241 : *“Prior to the air strikes the House had voted to support US participation in a NATO peacekeeping operation. The administration was grateful for the support, although it had asked the House not to debate the issues while delicate peace talks were under way. But House Speaker Dennis Hastert, R-Ill, rebuffed the entreaties, saying that he did not want to repeat the pattern of recent years, when Congress had expressed its opinion only after troops had been deployed, making it difficult to oppose a mission without harming morale in the military.*

On the eve of the first air strikes the Senate adopted a bipartisan resolution in support of them. A month later the House took a series of votes on Kosovo in which it refused to either support or disown Clinton's policy. The House rejected a resolution ordering a withdrawal of US forces and another that would have declared war on Yugoslavia, as well as the Senate resolution supporting the air strikes, which lost on a tie vote. The only measure that passed the House that day was a bill requiring for any ground troops. But the following week the House declined to put teeth in that position when it rejected an amendment barring the use of any funds in a defense supplemental appropriations bill for an invasion of Yugoslavia. That same week the Senate killed a resolution that would have authorized Clinton to use 'all necessary force' to prevail in the Kosovo conflict. But on one point Congress was clear : its support of US armed forces. Clinton's \$5,5 billion request to pay for the US role in the NATO campaign was nearly doubled in the bill Congress cleared.”

¹¹⁴ Voir Kay Bailey Hutchinson, Senator Hutchison's Floor Statement in Response to the Introduction of S. J. Res. 20, 3 mai 1999, <http://www.senate.gov/~hutchison/kosovo4.htm> : *“Those who offer this resolution believe it is ecessary because Congress has a responsibility to act. I don't think this resolution is an exercise of responsibility. I think it is an abdication of responsibility. It tells the President, in so many words, don't bother us anymore with this war. Congress doesn't want to know what your plan is. We don't want to authorize the use of ground forces. In short, we are saying, President Clinton, go fix and don't bother us, send us the bill.”* ; Voir également Richard Lugar, “War Without a Plan”, *The American Legion Magazine*, vol. 147, n° 2, août 1999 : *“Even most senators who voted for the resolution to approve bombing were unsatisfied with the timeliness of the information provided by the administration and the explanations of how the war was to be prosecuted.”* ; Voir aussi Bob Smith, Smith Amendment Calls for Congressional Approval of Any Military Action in Kosovo, 23 mars 1999, <http://www.senate.gov/~smith/Releases/Releases/990323.htm> : *“It is simply wrong for this government to conduct its foreign policy, and to place our military at risk, without the participation of Congress and the public.”*

relation entre les deux pouvoirs¹¹⁵, et se sont développées pendant la crise du Kosovo, pour répondre aux craintes de voir se détériorer les relations entre Moscou et Washington. En effet, certains représentants sont entrés en contact avec des membres de la Douma pour tenter de trouver une sortie de crise diplomatique¹¹⁶, en compagnie d'officiels du département d'Etat, mais n'agissant pas au nom du président ou de son administration¹¹⁷. Ces actions n'ont pas été appréciées par l'Administration, qui a dénoncé ce frein aux négociations, et reproché au Congrès de favoriser de telles actions qui divisent les élus, et bloquent la politique étrangère américaine en la dédoublant¹¹⁸.

Les premières critiques de l'évolution de l'Alliance atlantique sont apparues lors des débats sur l'élargissement, pour lequel de nombreux parlementaires ont émis des réserves concernant son efficacité et ses raisons. Sam Nunn, alors sénateur républicain de Georgie, s'inquiétant de la réaction de Moscou¹¹⁹, s'interrogeait en 1995 sur le pourquoi de l'élargissement, et l'option choisie de ne pas consulter l'opinion publique sur cette question¹²⁰. Ces critiques ont ensuite évolué, particulièrement au début des opérations au Kosovo, en ce qui concerne le partage du fardeau. C'est en effet au Congrès que les plus vives critiques ont été adressées à l'encontre des Alliés européens, à qui il était reproché de ne pas financer suffisamment les missions de l'OTAN, en comparaison avec les Etats-Unis. Cette évolution vers une Alliance mieux

¹¹⁵ Cecil Crabb Jr et Pat Holt, *Invitation to Struggle : Congress, the President, and foreign policy*, Washington DC, CQ Press, 1989, p. 235 : “*The novel feature of Congress’s involvement in diplomatic negotiations today is the tendency of legislators to engage in them independently - without White House approval, and sometimes in the face of presidential opposition.*”

¹¹⁶ Cette initiative répondait aux craintes de voir les nationalistes à Moscou se manifester en opposition aux frappes de l'OTAN, et mettre à mal les relations de l'Alliance avec la Russie, déjà jugées trop faibles par de nombreux parlementaires. Voir à ce propos Kay Bailey Hutchison, *America’s Role in the World*, 19 mai 1999, <http://www.senate.gov/~hutchison/ccrole.htm> : “*I am concerned that our military actions in Yugoslavia could actually harm our national interests because the operation has encouraged hard-line nationalists in Russia who were already skeptical of the thaw in US-Russian relationship.*”

¹¹⁷ Voir *Guide to Congress*, op. cit., p. 196 : “*A bipartisan group of House members met with members of Russia’s parliament in Vienna to develop a diplomatic framework for bringing peace to Kosovo and thus reducing tensions between Moscow and Washington. Although members of the US delegation insisted that they had coordinated with the State Department throughout the process and been accompanied by a State Department official, they were still criticized by some of their colleagues and were asked by the State Department not to press for congressional support of the deal they had worked out.*”

¹¹⁸ Voir le discours du Sous-secrétaire d'Etat Thomas Pickering, devant le comité des Relations Internationales de la Chambre des représentants : “*Our efforts are not helped – indeed, they are hurt – by uncoordinated, freelance efforts at negotiating with Milosevic.*”

¹¹⁹ Voir Sam Nunn, “The Future of NATO in an Uncertain World”, Speech to the SACLANT Seminar 95, 22 juin 1995, p. 7 : “*If NATO enlargement stays on its current course, reaction in Russia is likely to be a sense of isolation by those committed to democracy and economic reform, with varying degrees of paranoia, nationalism and demagoguery emerging from across the current political spectrum.*”

¹²⁰ *Ibidem*, p. 5 : “*I cannot speak of public opinion in other countries, but in America when the enlargement debate focuses on issues of NATO nuclear policy, NATO troop deployments, and formal NATO military commitments – played against the background of repercussions in Russia – somebody had better be able to explain to the American people why, or at least why now.*”

équilibrée dans ses commandements, élargie, mais où les Américains continueraient à assumer la majorité des dépenses, a été mal appréciée de la part des parlementaires conservateurs, John McCain parmi eux¹²¹. En effet, les risques posés par ce déséquilibre concernent une mauvaise interopérabilité des forces, et par conséquent une incapacité à intervenir efficacement.

Par l'élargissement, ce n'était pas l'accès d'un certain nombre de pays à l'Alliance qui était critiqué, mais la redéfinition de nouvelles missions, qui sortiraient du cadre originel de l'OTAN. Certains parlementaires influents, comme John Warner (sénateur républicain de Virginie, et président de la commission des Forces Armées), ont adressé des craintes concernant une OTAN trop large dans laquelle une répartition des pouvoirs serait indispensable, mais entraînerait irrémédiablement une diminution de ses capacités d'intervention. Par son élargissement et la généralisation des interventions extérieures, l'OTAN perdrait de son efficacité et en sortirait considérablement affaiblie¹²², car contrôlée par une assemblée de membres sans domination d'un des alliés.

C'est à partir de cette idée que les remarques les plus pertinentes et les plus novatrices, encore marginales il y a quelques années, sont apparues au Congrès à la suite de la crise du Kosovo, dont les conséquences ont été préalablement étudiées. Le constat du contrôle des cibles par les dirigeants européens lors des opérations au Kosovo inquiète un nombre grandissant de parlementaires qui estiment que l'OTAN telle qu'elle a évolué risque de brider les interventions américaines. En sortant de la logique de la guerre froide, pendant laquelle toutes les responsabilités étaient assumées par les Etats-Unis, l'Alliance s'expose au droit de veto d'alliés qui ne participent que faiblement aux opérations. Le Kosovo a montré dans quelle mesure certaines initiatives américaines ont été bloquées par les Alliés européens. Pour les parlementaires, la responsabilité repose sur le fonctionnement de l'OTAN, qui à la manière des Nations Unies bride la puissance américaine, en imposant des considérations qui doivent

¹²¹ Voir John McCain, The Landon Lecture, Kansas State University, 15 mars 1999 : *“Our allies are spending far too little on their own defense to maintain the alliance as an effective military force. The day is fast approaching when each member’s forces won’t even be able to communicate with each other on the battlefield.”*

¹²² Voir Bruce Pitcairn Jackson, “The Conservative Case for NATO”, *Policy Review*, n° 84, avril-mai 1999, <http://www.policyreview.com> : *“Senators Bob Smith and Don Nickles were concerned that a larger NATO might amount to an under-resourced and therefore vulnerable NATO. Finally, both Senators Jon Kyl and John Ashcroft looked beyond the dilution arguments over decision making and resources to the potential danger that NATO could lose itself in a proliferation of missions, such as poorly-defined peace-keeping operations, or promiscuous out-of-area expeditions.”*

être communes à 19 pays¹²³. D'autre part, les nouvelles missions de l'OTAN qui, à l'image du Kosovo, sont résolument offensives, sortent du cadre traditionnellement défensif de l'Alliance, et utiliseraient les forces américaines en dehors de leur mission de protection des intérêts vitaux américains¹²⁴.

La difficulté consiste à perpétuer un langage atlantiste selon lequel l'OTAN demeure la principale organisation de défense européenne et apporter des critiques sur son évolution, réclamant en cela plus d'équilibre entre la participation et la décision. L'opinion publique américaine comprend difficilement les implications des Etats-Unis au sein d'une Alliance qui défend principalement les intérêts européens, tandis que pour leur part les Alliés ne s'engagent que faiblement, mais jouent sur un pied d'égalité en ce qui concerne le contrôle des opérations. L'engagement des forces armées américaines dans l'OTAN est un fardeau coûteux, dont les résultats dans la défense des intérêts nationaux ne sont pas nettement visibles, particulièrement dans le cas du Kosovo. Mais quelles solutions peuvent être apportées ? Le refus de s'engager dans certaines opérations de l'OTAN dans les années futures pourrait avoir des conséquences néfastes. D'une part, les Etats-Unis, en laissant toutes les initiatives aux Alliés européens, perdraient de leur influence sur le Vieux continent. D'autre part, les Européens, y verraient un moyen de critiquer Washington pour son isolationnisme, et le non respect des termes de l'article 5. Enfin, l'OTAN serait inexorablement dupliquée par une IESD qui trouverait toute sa raison d'être¹²⁵.

A l'inverse, la solution qui consisterait à imposer aux Alliés européens les options américaines, recommandée par des personnalités influentes comme Richard Lugar¹²⁶, aurait

¹²³ Il est difficile de répondre, dans le cas d'un conflit armé, aux attentes de 19 pays, comme le Kosovo l'a montré au niveau du choix des cibles. Cela peut avoir des conséquences sur les objectifs à atteindre, mais surtout sur les succès de l'opération. Voir John McCain, Address on the Crisis in the Balkans at the Center for Strategic and International Studies, 13 avril 1999 : *"I still fear that NATO's political leaders are interfering with General Clark's prosecution of the war. Again, avoiding casualties, their and ours, is not our primary objective. Winning is, the sooner the better."*

¹²⁴ Voir Bob Smith (sénateur républicain du new Hampshire), US Involvement in Kosovo Far From Over, 11 juin 1999, <http://www.senate.gov/~smith/Releases/990611.htm> : *"American forces should be used only to protect the security of the United States or the national security interests of the US abroad – that is not the case here. This is a very inconsistent foreign policy and one that is very dangerous for American's future."*

¹²⁵ Voir Gordon Smith, sénateur républicain d'Oregon, Poening Statement by Senator Gordon Smith at Hearing on NATO's Fiftieth Anniversary Summit, 21 avril 1999 : *"We are in trouble on both sides of the Atlantic if the purpose of this effort in the EU is to differentiate Europe from the US ; if the common policies consist of a lowest common denominator ; and if common security is to be provided by a separate and autonomous entity outside of NATO."*

¹²⁶ Voir Richard Lugar, "War Without a Plan", *op. cit.* : *"The United States must recognize that it is more than just another member of the alliance. We are the leader of NATO, and as such, we must exercise effective persuasion. During previous diplomatic efforts regarding Bosnia and during the Kosovo operation, the Clinton*

également des conséquences néfastes. D'une part les Européens s'opposeraient à l'hégémonie américaine, totalement injustifiée dans une ère post-guerre froide. D'autre part, les Américains devraient assumer seuls le fardeau, sans pouvoir compter sur une participation des Alliés, à l'exception de ceux directement concernés par les opérations, et qui accepteraient un contrôle entièrement américain. Enfin, les Européens, en dénonçant le déséquilibre au sein de l'Alliance atlantique, se tourneraient naturellement vers l'IESD qui là encore sortirait renforcée. Le sénateur républicain de l'Indiana estime que les Etats-Unis ont un devoir d'intervention dans les crises qui frappent toutes les régions du monde, et en cela milite activement contre l'isolationnisme¹²⁷. Il a, en compagnie d'autres sénateurs, plaidé en faveur d'une intervention militaire au Kosovo, afin d'asseoir la crédibilité de l'Alliance, mettre fin au régime de Slobodan Milosevic, et de rétablir la paix. Mais dans toutes ses orientations, les Etats-Unis ne doivent pas partager le pouvoir des décisions avec les autres alliés, mais au contraire conduire des coalitions¹²⁸.

Conscients de ces difficultés, et tout à la fois tenus par des impératifs électoraux, plus sensiblement que l'Administration, les parlementaires opposés aux réformes « onusiennes » de l'OTAN doivent s'efforcer de véhiculer des idées qui ne soient pas jugées trop conservatrices, et pour ce faire se rangent derrière la nécessité de répondre en priorité à l'intérêt national.

administration has been prone to use alliance disagreement to avoid hard decisions."

¹²⁷ Voir Richard Lugar, Lugar: World Leadership in the New Millennium, 20 janvier 2000, <http://lugar.senate.gov/000120.htm> : "Our national security interests are too numerous and our economy is too intertwined with the world economy for isolationism of any sort to be a plausible solution."

¹²⁸ *Ibidem* : "The United States has no option other than to lead."

Chapitre II

Ce qui a changé après le Kosovo

L'opération « Force Alliée » menée par l'OTAN au Kosovo du 24 mars au 9 juin 1999 a été particulièrement riche d'enseignements sous plusieurs aspects. D'une part, elle a été la première du genre en cinquante ans d'existence de l'Alliance. D'autre part, elle a été exclusivement orchestrée à l'aide de frappes aériennes, respectant l'engagement du « zéro mort » implicitement souhaité par Bill Clinton. Elle a également révélé les limites des Nations Unies dans la gestion de certaines crises, qui s'avèrent moins efficaces que l'organisation structurelle de l'OTAN, et incapables d'obtenir un consensus permettant une intervention efficace. L'opération « Force Alliée » a par ailleurs fait apparaître de profondes divergences de points de vue au sein de l'Alliance, particulièrement entre Américains et Européens. Enfin, et c'est ce qui nous intéresse tout particulièrement ici, elle a exacerbé les différences de vues au Congrès américain sur l'avenir et les engagements de l'Alliance.

I. Regards sur les avancées européennes en matière de défense

Dans un climat de construction d'une Europe de la défense, les observations des Alliés européens ont dans leur ensemble plaidé en faveur d'un plus grand équilibre en ce qui concerne la prise de décision¹²⁹. En ce sens, la crise du Kosovo a servi de révélateur de ce déséquilibre, et relancé les initiatives pour une plus grande indépendance des Européens dans la gestion des crises futures. Les signes les plus perceptibles ont été enregistré à Paris et à Londres, et visent à terme une étendue des responsabilités de l'adjoint européen du SACEUR lui permettant de mettre à la disposition de l'Union européenne la direction d'opérations. Il s'agit de la réforme la plus importante telle qu'elle a été définie par le nouveau concept stratégique de l'Alliance de 1999. Depuis la rencontre franco-britannique de Saint-Malo, le 4 décembre 1998, en passant par les sommets de Cologne et d'Helsinki, les Quinze semblent

¹²⁹ Voir Philip Gordon, *The US and ESDI in the New NATO*, op. cit., p. 6 : « Ils (les Européens) attendent que les Etats-Unis prennent plus au sérieux, voire étoffent, le rôle de l'Europe au sein de l'OTAN. Ils n'apprécient guère, et ils n'ont pas tort, qu'on leur demande de payer plus et d'en faire davantage, sans leur accorder en contrepartie la possibilité d'exercer une influence accrue sur la prise de décisions au sein de l'Alliance. »

avoir progressé dans le sens d'une intégration des forces armées européennes, sans pour autant se démarquer des structures existantes de l'Alliance atlantique.

Les aspirations des Européens sont dans l'ensemble assez bien acceptées par l'Administration américaine, tant qu'elles n'éveillent pas les craintes concernant les 3D que sont le découplage, la discrimination et la duplication de l'OTAN¹³⁰. La position de Strobe Talbott, secrétaire d'Etat adjoint de l'administration Clinton, était sur ce point particulièrement claire :

Nous ne voudrions pas voir une identité européenne de sécurité et de défense ayant pris naissance d'abord dans l'OTAN qui se développerait en dehors de l'OTAN et qui finalement s'écarterait de l'OTAN ; cela signifierait une IESD qui commencerait par dupliquer l'OTAN et qui pourrait ensuite le cas échéant concurrencer l'OTAN.¹³¹

Les critiques les plus vives concernant la construction d'une Europe de la défense sont perceptibles au Congrès, mais c'est également là que se font entendre les voix qui plaident en faveur d'une plus grande indépendance des Alliés européens, s'ils sont capables d'en assumer les responsabilités. En effet, les initiatives européennes, encore au stade préliminaire, pourraient déboucher sur une plus grande efficacité militaire dans les années futures. A Washington, les observateurs restent sceptiques, mais reconnaissent que cela est possible, auquel cas les Etats-Unis pourraient se retirer de certains commandements de l'OTAN, laissant une plus grande initiative aux Alliés les plus directement concernés par les crises, et

¹³⁰ Lire à ce propos Karen Donfried et Paul Gallis, "European Security : The Debate in NATO and the European Union", CRS Report for Congress, 25 avril 2000, p. 6 : "The Administration opposes an ESDP that might 'decouple' Europe from the United States, 'duplicate' NATO structures and capabilities, or 'discriminate' against NATO members not in the European Union or WEU... The House of Representatives passed H.Res.59 relating to NATO on November 2, 1999. The resolution states that 'in order to preserve the solidarity and effectiveness that has been achieved within the Alliance over the last 50 years, it is essential that security arrangements elaborated under the EU's Common Foreign and Security Policy complement, rather than duplicate NATO efforts and institutions, and be linked to, rather than decoupled from NATO structures, and provide for full and active involvement of all European Allies, rather than discriminating against European Allies that are not members of the EU.'" Cette résolution est en annexe 8 de cette étude. Pour une bonne définition des 3D, voir également Xavier de Villepin, *Opération Force alliée en Yougoslavie*, op. cit., p. 10 : « Refus du 'découplage' que traduirait la création d'un 'caucus' européen au sein de l'Alliance et dont les pratiques de 'transparence, de coopération et de consultation' énoncées dans le nouveau concept stratégique écarteront le risque ; refus de la 'duplication' de certains moyens collectifs de l'Alliance, comme les structures de commandement militaire ou les principaux états-majors de planification ; enfin le refus de la 'discrimination' de l'Union européenne dans ses actions de sécurité, à l'égard des alliés non membres de l'Union dans la perspective de l'absorption par celle-ci de l'UEO – souci qui concerne en particulier la Turquie qui, à l'heure actuelle, participe à l'UEO mais reste en revanche, pour l'heure, à l'écart du processus d'adhésion à l'Union européenne. »

¹³¹ Discours à Londres du 7 octobre 1999, traduit et cité par François Gorand, « La défense européenne après Helsinki », *Commentaire*, n° 89, printemps 2000, p. 8.

retirant ainsi d'Europe à la fois des troupes, mais aussi des investissements, ce qui serait perçu favorablement par l'opinion publique¹³².

Dans une certaine mesure, le Congrès n'est pas aussi défavorable à la création d'une identité européenne de sécurité et de défense qu'il ne l'était par le passé, à condition que les Alliés européens participent de façon plus importante aux dépenses de l'OTAN, modernisent leur arsenal et restructurent leurs forces armées. Cela aurait pour effet de permettre à Washington de ne pas intervenir dans les conflits n'engageant que trop peu les intérêts américains, laissant dans ces conditions toutes les initiatives aux Européens, dans une OTAN adaptée à ses nouvelles missions.

Pendant toute la durée du conflit au Kosovo, les sénateurs ont multiplié les initiatives, commandant des rapports d'information, et proposant des résolutions aux accents divers, soit résolument favorables aux réformes de l'OTAN, et à l'ouverture à de nouvelles missions de maintien de la paix, soit au contraire hostiles à une extension du conflit et sceptiques quant à l'avenir des relations entre les Etats-Unis et l'Alliance atlantique.

Ici seront étudiées les principales résolutions exprimant différentes opinions quant au rôle que doit tenir Washington dans l'OTAN. Les signataires de ces résolutions sont généralement les « hommes d'influence » du Congrès, qui s'inquiètent de l'avenir de l'Alliance atlantique, et pour assurer sa survie proposent des solutions diverses. Les premières discussions sont apparues à l'occasion du débat sur l'élargissement. Plus récemment, c'est sur les questions de la construction d'une Europe de la défense¹³³, avec un risque de découplage de l'OTAN, que les parlementaires ont débattu. Avec le Kosovo, le débat s'est orienté vers la participation américaine, ses coûts, ses résultats et, dans une certaine mesure, les contraintes posées par les interventions dans le cadre d'une alliance.

¹³² Voir John Bolton, "The Next President and NATO", *The Washington Times*, 21 juillet 1999 : "If the EU were really capable of a united security policy, which is doubtful both politically and militarily, it would undermine the sole remaining argument for an American military presence in Europe, which is that the Europeans cannot handle these critical questions themselves. If so, public opinion in America, from the right and the left, will rapidly conclude that America does not need the cost of the aggravation of supporting the EU's increasingly divergent political goals."

¹³³ Voir Stanley Sloan, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit. , p. 28 : « Suite à Saint-Malo et à Cologne, le Congrès commença néanmoins à accorder une plus grande attention à la nouvelle initiative européenne, qui soulignait, à ses yeux, les dangers d'une capacité militaire européenne 'autonome' ».

La résolution 175 du Sénat

Sous l'impulsion de William Roth¹³⁴, le Sénat a adopté le 5 août 1999 la résolution 175¹³⁵ qui concerne principalement les conditions dans lesquelles doit s'organiser l'élargissement de l'OTAN dans les années futures. En favorisant l'intégration de nouveaux membres, William Roth redéfinit les nouvelles missions auxquelles l'Alliance se trouve confrontée, la nécessité pour les nouveaux membres de s'adapter aux structures otaniennes, et les problèmes institutionnels relatifs à la coexistence de l'OTAN et d'une Europe de la défense.

Il est proposé dans cette résolution que le Sénat, en accord avec l'article 10 du Traité de l'Atlantique Nord, accepte toutes les nouvelles candidatures à l'élargissement de l'OTAN, dans la mesure où l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des démocraties d'Europe centrale est vitale pour la sécurité européenne¹³⁶. De même, il est important de s'assurer que la capacité de défense des pays membres leur permet d'intervenir au sein de l'Alliance, mais également en dehors, ce qui pose la question du rôle exclusivement défensif de l'OTAN. La guerre du Kosovo a été un moyen de tester les forces des pays membres et leur capacité de déploiement, mobilité et interopérabilité, et a, comme nous l'avons noté, mis en relief les déséquilibres profonds, qui doivent à l'avenir être réduits pour une plus grande efficacité¹³⁷.

A l'occasion du Sommet de Prague, l'OTAN devrait prendre acte de toutes les nouvelles candidatures, en accord avec les règles sur l'élargissement définies par l'étude de 1995, mais également en étudiant les pays indépendamment les uns des autres. C'est au Président, au Secrétaire d'état et au Secrétaire à la défense d'influencer les Etats membres à la fois de l'OTAN et de l'UE sur le besoin d'améliorer les capacités militaires, car c'est le meilleur moyen d'assurer l'identité de sécurité et de défense de l'UE. En effet, l'OTAN devrait rester la principale institution de défense en Europe, et il n'est par conséquent pas nécessaire que l'UE se dote de nouvelles institutions¹³⁸. Dans ces conditions, l'UE se doit de ne pas

¹³⁴ Le texte est signé de William Roth et Richard Lugar.

¹³⁵ Le texte complet de cette résolution se trouve en annexe de cette étude.

¹³⁶ Voir Résolution 175, en annexe de cette étude : *“The Senate endorses the commitment of the North Atlantic Council that NATO will remain open to the accession of further members in accordance with Article 10 of the North Atlantic Treaty.”*

¹³⁷ Ibidem : *“NATO’s military operations against the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) in 1999 highlighted the glaring short-comings of European allies in command, control, communication, and intelligence resources ; combat aircraft ; and munitions, particularly precision-guided munitions ; and the overall imbalance between United States and European defense capabilities.”*

¹³⁸ Ibidem : *“The European Union’s implementation of the Cologne summit decisions should not promote a strategic perspective on transatlantic security issues that conflicts with that promoted by the North Atlantic*

discriminer les membres de l'OTAN qui ne sont pas également membres de l'UE, dans la définition des intérêts de sécurité. L'OTAN ne doit pas être une organisation à plusieurs niveaux, les intérêts de chaque membre étant mis en commun. De la même manière, plutôt que de chercher à alléger la participation de ses membres à l'OTAN, l'UE devrait au contraire les encourager à l'augmenter. Il ne faudrait pas en effet que l'UE cherche à doubler la capacité de défense proposée par l'OTAN, ni dessiner une perspective stratégique en opposition ou concurrentielle avec celle de l'Alliance.

De par son originalité, cette résolution est incontestablement l'une des plus intéressantes adoptées sur ce sujet au cours de ces dernières années. Il convient de s'interroger sur un certain nombre de points sur lesquels la résolution de William Roth et Richard Lugar laisse sous-entendre des positions, ainsi que des incertitudes, partagées par un grand nombre de parlementaires :

- Volonté d'étendre l'élargissement vers les pays d'Europe centrale, sans limite fixée. Se trouve ici posée la question de l'accession de pays anciennement intégrés à l'Union soviétique, comme les pays Baltes ou l'Ukraine. Le simple fait de ne pas fixer de limite peut être ressenti de la part de Moscou comme une menace.

- Volonté d'améliorer la capacité d'intervention dans différents types de conflits, pour que les Etats-Unis ne soient plus la seule puissance capable de déployer des moyens importants, mais la gestion des crises majeures doit rester sous contrôle américain. Si ces considérations étaient acceptées de facto par les Alliés européens, actuellement dépendants des capacités militaires américaines, la modernisation et la restructuration des forces armées européennes pourrait à terme ouvrir la voie à de plus larges revendications. Jusqu'où les Européens accepteraient-ils de diriger les opérations mineures, tandis que l'Allié américain conserve toutes les initiatives dans les opérations de plus grande importance.

Treaty Organization.

The European Union's implementation of its Cologne summit decisions should not promote unnecessary duplication of the resources and capabilities provided by NATO.

The European Union's implementation of its Cologne summit decisions should not promote a decline in the military resources that European allies contribute to NATO, but should instead promote the complete fulfillment of their respective force commitments to the Alliance."

- L'OTAN est définie comme une organisation défensive, mais peut pourtant intervenir hors de ses frontières. Se trouve ici posée la question de la limite de ses capacités d'action, prenant en considération que les intérêts vitaux de chacun des membres ne sont pas les mêmes.

- William Roth insiste sur l'inutilité pour l'UE de se doter de nouvelles institutions en matière de défense car l'OTAN fait autorité dans ce domaine.

- Il est exclu que l'UEO prenne des décisions au sein de l'OTAN qui discriminent les autres Etats membres (dont les Etats-Unis).

- Les recommandations adressées à l'UEO et l'UE sont impératives, tandis que celles adressées à l'OTAN et aux autorités américaines sont des conseils. En effet, le ton employé dans le texte de la résolution laisse sous entendre que les institutions européennes n'ont pas d'autre alternative que de se plier aux exigences de restructuration pour une meilleur interopérabilité, tandis que les Etats-Unis et l'OTAN, dont l'efficacité ne pourrait être mise en cause, acceptent les réformes dans le but de favoriser un meilleur équilibre des forces et des décisions.

- L'importance de l'UEO paraît très faible, en dehors de problèmes de sécurité propres à ses pays membres, ce qui représente une menace extrêmement limitée, et qui ne peut être traitée qu'après accord de l'OTAN, et refus de celle-ci d'intervenir. Dans ces conditions, l'UEO ne pourrait assurer le règlement de crises que dans le cas où celles-ci n'intéressent pas l'OTAN.

- William Roth précise que la sécurité européenne est l'un des intérêts vitaux des Etats-Unis. Par conséquent, jusqu'où Washington acceptera-t-il de laisser l'autorité de défense à d'autres organisations que l'OTAN, même si elles y sont intégrées, et dont il ne fait pas partie (UEO) ?

Ces interrogations traduisent le décalage persistant entre les revendications européennes et les concessions que les Américains accepteraient de faire pour réformer la structure de l'OTAN, même si celle-ci est jugée nécessaire.

La résolution 175 était une nouveauté dans la mesure où elle propose d'étendre le cadre géographique de l'Alliance, ses missions, et la coopération des membres européens. Cependant, elle illustre sous plusieurs aspects la position atlantiste et conservatrice des

sénateurs, qui veulent renforcer l'OTAN plutôt que de diminuer ses capacités. En tout état de cause, les membres du Congrès constatent que la structure de l'Alliance atlantique ne répond plus aux exigences actuelles et dessert les intérêts américains dans la mesure où elle impose de lourdes dépenses sans pour autant s'avérer efficace.

La résolution concurrente 27 du Sénat

Le texte de la résolution concurrente 27, proposé le 19 avril 1999 par Richard Lugar¹³⁹, reprend dans l'ensemble les idées de la résolution 175 qui sera adoptée plus tard. Il convient cependant de mettre en relief les différences majeures entre ces deux textes. Lors de la rédaction de la résolution concurrente 27, l'OTAN était en guerre au Kosovo, et se préparait à célébrer son cinquantième anniversaire, marqué par l'accession de trois nouveaux membres. La résolution 175, adoptée en août 1999, soit seulement quatre mois plus tard, dresse le bilan des opérations au Kosovo, et se prépare aux conditions dans lesquelles l'OTAN pourrait s'élargir dans l'avenir.

Dans l'ensemble, la plupart des idées exprimées dans cette résolution ont été répétées dans la résolution 175, avec toutefois quelques ajouts particulièrement significatifs. D'une part, il est clairement explicité que l'OTAN demeure un intérêt vital en matière de sécurité pour les Etats-Unis¹⁴⁰. Cela signifie que les signataires ne souhaitent en aucune manière se désengager de l'Alliance, et que si des réformes sont jugées nécessaires, il n'est nullement question de remettre en cause l'existence de l'OTAN. D'autre part, l'accent est mis sur l'article 4 du traité de l'Atlantique nord, par lequel la participation aux missions n'est pas une obligation pour les Alliés. Les auteurs de la résolution concurrente 27 notent en effet que les Alliés sont libres de choisir d'intervenir ou de ne pas le faire en fonction du degré selon lequel les intérêts nationaux sont menacés¹⁴¹.

Ainsi, dans une actualité marquée par le cinquantième anniversaire de l'Alliance et le conflit au Kosovo, un certain nombre de sénateurs parmi les plus influents, républicains et

¹³⁹ Parmi les cosignataires, nous trouvons William Roth, Trent Lott, Chuck Hagel et Joseph Lieberman.

¹⁴⁰ Voir texte de la résolution concurrente en annexe de cette étude : *“NATO remains a vital national security interest of the United States.”*

¹⁴¹ Ibidem : *“Because participation in missions under Article 4 of the North Atlantic Treaty is not obligatory and each NATO member is free to make an independent decision regarding participation in those missions, the United States and other NATO members are able to decide on the basis of their interests and an independent assessment of the situation whether to participate.”*

démocrates, dont Lieberman, le futur colistier d'Al Gore aux élections de 2000, ont réaffirmé la possibilité pour n'importe lequel des Alliés, y compris les Etats-Unis, de ne pas prendre part à certaines missions. Dans ce sens, cette résolution concurrente peut être considérée comme le point de départ du vaste débat au Congrès sur la participation américaine aux missions futures définies par le nouveau concept stratégique de l'OTAN, et qui depuis a fait l'objet de nombreuses résolutions et interventions des élus des deux chambres.

La résolution 208 du Sénat

Toujours à l'initiative de William Roth, la résolution 208 du Sénat a été approuvée le 8 novembre 1999¹⁴². Ce texte faisait suite aux sommets de Washington et de Cologne, et s'intéressait à la politique étrangère des Etats-Unis vis-à-vis de l'OTAN et de l'Union européenne. Les co-parrains de cette résolution, au nombre de huit, étaient les Républicains Jesse Helms (Caroline du nord), Chuck Hagel (Nebraska), John Kyl (Arizona), Richard Lugar (Indiana), Gordon Smith (Oregon), et les Démocrates Carl Levin (Michigan), Joseph Biden (Delaware), et Joseph Lieberman (Connecticut). Les objectifs de cette résolution atlantiste consistent à définir clairement la place de l'OTAN dans la défense européenne, et à mettre en garde les Alliés européens contre un découplage de l'OTAN par l'IESD. Son poids est renforcé par deux facteurs importants. D'une part, il s'agit d'une initiative bilatérale, qui exprime le sentiment d'une majorité importante des sénateurs. De plus, les co-parrains sont de véritables personnalités du Sénat, comptant parmi les membres les plus influents de la Chambre.

Il convient de remarquer, au sein du groupe des sénateurs à l'origine de cette résolution, la présence des deux élus du Delaware. Cet Etat minuscule se trouve en effet « sur représenté » au Sénat, avec William Roth comme président de la commission des Finances, et Joseph Biden comme « *ranking minority member* » de la commission des Forces Armées. Ce déséquilibre, auquel s'ajoute le nombre insignifiant d'électeurs en comparaison avec la Californie, le Texas ou l'Etat de New York, permet aux citoyens du Delaware de peser considérablement sur les orientations du Sénat en matière de politique étrangère. Cette résolution bipartisane, mettant en présence à la fois William Roth et Joseph Biden, en est la parfaite illustration.

¹⁴² Le texte complet de cette résolution se trouve en annexe de cette étude.

Tout en réaffirmant la place de l'OTAN dans la sécurité européenne, les auteurs de la résolution 208 s'expriment en faveur d'une IESD qui ne duplique pas l'OTAN. Sur ce point, Joseph Biden a ainsi manifesté son optimisme :

*Je suis avant tout convaincu que l'IESD – si elle est développée de manière coordonnée avec l'OTAN – peut servir les intérêts nationaux des Etats-Unis en étant un précieux vecteur pour le renforcement de la contribution militaire de l'Europe à l'OTAN. Autrement dit, si elle est interprétée correctement, l'IESD peut sur le long terme rééquilibrer le partage du fardeau entre nos Alliés européens de l'OTAN et les Etats-Unis.*¹⁴³

William Roth fait quant à lui remarquer que l'IESD, pour autant qu'elle est acceptée par les parlementaires américains, ne doit pas menacer la position de l'OTAN, mais au contraire collaborer étroitement¹⁴⁴. Les sénateurs s'expriment en faveur de la construction d'une Europe de la défense, à condition que l'OTAN conserve la possibilité de refuser les opérations ne relevant pas de l'article 5. Le soutien à l'IESD concerne ainsi principalement les initiatives européennes en faveur d'une restructuration des capacités plus qu'une réforme institutionnelle.

Stanley Sloan a distingué huit points essentiels qui résument les positions exprimés par cette résolution¹⁴⁵ :

1- S'agissant des questions transatlantiques, l'Union européenne doit indiquer clairement qu'elle entreprendra une mission autonome dans le cadre de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense seulement après que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a renoncé à le faire.

¹⁴³ in *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 32.

¹⁴⁴ Voir à ce propos "Roth Introduces Resolution Urging NATO and the European Union to Coordinate Roles in Transatlantic Affairs", 28 octobre 1999, <http://www.senate.gov/~roth/press/natoeu.html> : "As the EU embarks upon a new role in security affairs, we must be sure that it does not collide with the primacy that NATO has and continues to exercise in transatlantic security affairs. While a collision between these institutions is not an immediate or urgent problem, this relationship must nonetheless be placed on a sound track today. If this relationship is left unguided and uncoordinated, it could well emerge as a significant de coupling influence in the transatlantic partnership. That was what we want to preclude through coordination today."

¹⁴⁵ in *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 33.

2- L'existence d'une identité européenne de sécurité et de défense dynamique et plus influente au sein de l'OTAN ne dépend pas de la création d'institutions en dehors de l'Alliance mais de l'amélioration des capacités militaires de l'Europe.

3- L'incapacité des Alliés européens des Etats-Unis à remplir les objectifs fixés par l'Initiative sur les capacités de défense affaiblirait l'appui des Etats-Unis à l'Alliance.

4- Le président, le secrétaire d'Etat et le secrétaire à la Défense doivent tirer pleinement parti de leurs fonctions pour encourager les Alliés des Américains au sein de l'OTAN à fournir les moyens nécessaires pour améliorer leurs capacités de déployer rapidement des forces sur de longues distances, de soutenir des opérations sur de longues périodes et d'opérer de concert avec les Etats-Unis dans des conflits de haute intensité, faisant ainsi d'eux des partenaires efficaces des Etats-Unis dans la défense d'intérêts communs.

5- L'Union européenne doit appliquer les décisions prises lors du sommet de Cologne sur sa politique étrangère et de sécurité commune de façon à garantir que les Alliés de l'OTAN n'appartenant pas à l'UEO, à savoir le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Hongrie, l'Islande, la Norvège, la Pologne, la République tchèque et la Turquie, ne soient pas discriminés, mais totalement impliqués lorsque l'Union européenne s'occupe de questions ayant un lien avec leurs intérêts de sécurité.

6- La mise en œuvre par l'Union européenne des décisions de Cologne ne doit pas encourager une approche stratégique des questions de sécurité transatlantiques allant à l'encontre de celle prônée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

7- La mise en œuvre par l'Union européenne des décisions de Cologne ne doit pas déboucher sur une duplication inutile des ressources et des capacités fournies par l'OTAN.

8- La mise en œuvre par l'Union européenne des décisions de Cologne ne doit pas inciter les Alliés européens à diminuer les ressources qu'ils consacrent à l'OTAN mais au contraire leur permettre de remplir complètement leurs engagements à l'égard de l'Alliance dans ce domaine.

Au cours des discussions qui ont précédé le vote de la résolution, qui a été adoptée à l'unanimité, Joseph Biden a rappelé que les efforts accomplis par les Alliés européens en matière de capacité militaire seraient récompensés par un meilleur partage des responsabilités¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Voir Congressional Record, p. S13430 : "All NATO members should commit to improving their defense capabilities so that the Alliance can project power decisively with equitable burden-sharing."

Cette position atlantiste résume la volonté des sénateurs de conserver l'OTAN, mais d'en modifier les données. Partant du constat du déséquilibre des forces, et reconnaissant les imperfections en matière de décisions qui ne sont plus justifiées dans une période post-guerre froide, les sénateurs s'orientent vers une ouverture de l'Alliance aux initiatives européennes, satisfaisant ainsi à la fois les Alliés et l'électorat.

La résolution 59 de la Chambre des représentants

Le 11 février 1999, le républicain Doug Bereuter (Nebraska), principal expert des questions européennes à la commission des Affaires Internationales, proposait à la Chambre des représentants une résolution concernant l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis de l'OTAN et de la PESD¹⁴⁷. Cette résolution¹⁴⁸, cautionnée par des républicains autant que des démocrates, était également largement soutenue par le président de la commission, Benjamin Gilman (R, New York). Proposé quelques semaines avant le sommet de Washington, ce texte examinait les engagements futurs des Etats-Unis au sein de l'OTAN, en réaffirmant la nécessité de ne pas s'en démarquer.

Stanley Sloan énumère les principaux objectifs de cette initiative bi-partisane majeure comme suit¹⁴⁹ :

Selon cette résolution, « l'appartenance des Etats-Unis à l'OTAN demeure un intérêt de sécurité nationale vital pour les Etats-Unis » et « l'OTAN doit rester la principale organisation de sécurité d'une architecture euro-atlantique en pleine évolution (...) Le maintien de la défense collective » doit demeurer la « principale fonction » de l'OTAN, mais il faut que l'Alliance « identifie les opérations de gestion des crises en dehors de la zone couverte par le traité de l'OTAN, et se prononce au cas par cas à l'unanimité ».

¹⁴⁷ Quinze autres représentants se sont joints à Doug Bereuter pour la signature de cette résolution : neuf républicains, Tom Bliley (Virginie, président de la commission du commerce), Sherwood Boehlert (New York), Vernon Ehlers (Michigan), Porter Goss (Floride), Scott McClinnis (Colorado), Marge Roukema (New Jersey), Michael Bilirakis (Floride), Roy Blunt (Missouri), Paul Gillmor (Ohio) ; et six démocrates, Howard Berman (Californie), Robert Wise (Virginie occidentale), Robert Borski (Pennsylvanie), Tom Lantos (Californie), Owen Pickett (Virginie) et John Tanner (Tennessee).

¹⁴⁸ H.RES.59, dont le texte complet se trouve en annexe 8.

¹⁴⁹ in *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 29. Stanley Sloan reprend ici le texte original de la résolution.

Ainsi, les experts de la Chambre des représentants réaffirment leur engagement dans l'OTAN, mais dans le même temps s'inquiètent de l'avenir de la PESD, qui ne doit en aucun cas nuire à l'Alliance. Il s'agit en effet de ne pas découpler les structures existantes de l'OTAN, mais plutôt de les renforcer, ainsi qu'il est clairement stipulé dans le paragraphe 9 :

Afin de préserver la solidarité et l'efficacité qui ont été, pendant cinquante ans, des priorités de l'Alliance, il est essentiel que des arrangements de sécurité élaborés dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) de l'UE ne dupliquent pas mais complètent les efforts et les institutions de l'OTAN ; qu'ils ne soient pas découplés des structures de l'OTAN mais leur soient liés ; et qu'ils garantissent un engagement actif et total de tous les Alliés européens sans discriminer ceux qui ne font pas partie de l'UE.¹⁵⁰

Ce passage traduit véritablement les inquiétudes du Congrès, qui refuse catégoriquement toute tentative de découplage, malgré le soutien accordé à la constitution d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense. Le point d'orgue de ce document est incontestablement le paragraphe 5, dans lequel les représentants, conseillant à l'Alliance de moderniser ses structures, sous-entendent le décalage existant entre les capacités militaires des Etats-Unis et celles des Alliés européens¹⁵¹ :

L'Alliance doit prendre des engagements clairs afin de combler les lacunes dans des domaines tels que la logistique, le commandement, le contrôle, les transmissions, le renseignement, la surveillance terrestre, la disponibilité, la facilité de déploiement, la mobilité, les capacités de soutien et de survie, la coopération en matière d'armement et l'efficacité de l'engagement, y compris des progrès rapides dans le réexamen des structures de force de l'OTAN.

Doug Bereuter exprime ici la double nécessité d'une meilleure coordination des forces intégrées de l'OTAN, pour leur permettre une plus grande efficacité opérationnelle, mais également un engagement plus marqué des Alliés européens dans la modernisation des

¹⁵⁰ Ce texte en français est extrait de l'ouvrage de Stanley Sloan, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 30.

¹⁵¹ *Ibidem.*, p. 29.

structures, pour alléger le « fardeau » des Etats-Unis en matière de dépenses autant qu'en ce qui concerne la participation aux interventions militaires.

Cette résolution, la plus significative de la Chambre des représentants sur la question de l'avenir de l'Alliance¹⁵², a été approuvée le 2 novembre 1999 par 278 voix contre 133, soit une majorité acceptable, le seuil requis étant fixé aux 2/3 des votants. Les parlementaires exprimaient de cette manière leur désir de voir se poursuivre l'engagement des Etats-Unis au sein de l'OTAN, et la volonté de réformer l'Alliance en prenant en considération la construction de la défense européenne, qui devra s'y intégrer.

Les partisans de la résolution, Benjamin Gilman en tête, craignent que les initiatives européennes en matière de défense ne soient « la première étape d'un divorce avec l'OTAN »¹⁵³, mais aucun ne fait référence à la possibilité d'un désengagement futur du principal allié : les Etats-Unis. La participation américaine aux dépenses et aux missions de l'Alliance semble pour beaucoup un fait acquis et indiscutable, et comme l'exprime le démocrate Joseph Crowley (New York), « une OTAN forte est aussi importante que par le passé »¹⁵⁴. C'est donc la relation entre l'Alliance et la construction de la défense européenne qui est ici discutée, et non pas l'existence de l'Alliance sous sa forme actuelle.

Les opposants à la résolution 59, bien que minoritaires, apportent des hypothèses qui traduisent les craintes d'une partie non négligeable des représentants, chacun défendant des arguments différents. Les débats de la Chambre du 2 novembre 1999 ont été animés par un petit nombre de parlementaires, et ont finalement porté sur d'autres points que ceux décrits par Doug Bereuter ou Benjamin Gilman lors de la présentation du texte, à savoir l'impact qu'aurait la PESD sur l'OTAN. Les représentants n'ont en effet prêté que peu d'importance à la défense européenne, orientant le débat vers l'engagement américain au sein de l'Alliance atlantique. Plus encore que le texte de la résolution, ce sont ces différentes remarques exprimées par des membres de la commission des Affaires Internationales, pour la plupart

¹⁵² Les autres résolutions de la Chambre au cours de ces derniers mois en matière de sécurité et de défense concernent généralement l'engagement des troupes en ex-Yougoslavie, ou les pouvoirs donnés au président Clinton au moment de la crise du Kosovo.

¹⁵³ Le président de la commission des Affaires Etrangères s'exprimait ainsi : « *Many of us are troubled by indications that these initiatives may be the first step toward a divorce between the European and North American pillars of NATO* », *Congressional Record*, p. H11213.

¹⁵⁴ Voir *Congressional Record*, p. H11214 : « *In the aftermath of a Cold War, a strong NATO is as important as ever.* »

républicains, qui proposent les réformes les plus pertinentes, se démarquant sensiblement d'une vision atlantiste conservatrice, traditionnellement prônée par ces mêmes parlementaires.

Le premier à s'exprimer contre la résolution fut le conservateur républicain Dana Rohrabacher (Californie), qui se définit pourtant lui-même comme « l'un des plus fervents supporters de l'Alliance il y a vingt ans, rédigeant les discours de Reagan sur la nécessité de dissuader une attaque terrestre des Soviétiques »¹⁵⁵. Mais les temps ont changé, et les Etats-Unis doivent à présent redéfinir une stratégie qui soit plus adaptée à la défense des intérêts nationaux¹⁵⁶. Rappelant les nouvelles menaces qui se dressent dans un environnement international considérablement modifié, le représentant californien déplore les dépenses consacrées à la défense de l'Europe, qui détournent Washington du plus grand adversaire potentiel, la Chine, aux antipodes du cadre géographique de l'Alliance atlantique¹⁵⁷. Les dépenses consacrées au maintien de la participation américaine au sein de l'Alliance semblent d'autant moins justifiées que les pays européens ont des ressources importantes, et sont de cette manière en mesure d'assurer seuls leur défense¹⁵⁸. Dans les faits, les pays européens ne peuvent qu'être incités à baisser leurs budgets de défense, se sachant protégés par une Alliance dont les Américains sont les principaux contributeurs. M. Rohrabacher donne l'exemple de l'Allemagne, qui prévoit de réduire ses dépenses de défense dans les cinq années à venir¹⁵⁹, et ceci est valable pour la plupart des pays européens. Le représentant affirme même que « les Etats-Unis assurent les dépenses de défense de pays plus riches qu'eux »¹⁶⁰. Alors que la fin de la guerre froide offrait aux Alliés européens la possibilité de renforcer leur participation dans les affaires de défense du continent, c'est au contraire l'inverse qui semble se produire. En souhaitant maintenir l'OTAN comme principale organisation de défense européenne, ce qui est historiquement légitime, les Etats-Unis s'engagent dans une impasse car les Européens peuvent s'en servir pour ne pas avoir à assumer leurs responsabilités dans le cas de crises telles que la Bosnie ou le Kosovo. Ces opérations, qui ne menacent pas

¹⁵⁵ Voir *Congressional Record*, p. H11213 : "20 years ago when we talked about NATO I was one of NATO's biggest boosters. As a speech writer for Ronald Reagan during the height of the Cold War, I worked to strengthen NATO and worked diligently to see that NATO would remain what it was supposed to be ; and it was designed specifically to deter a land attack by the Soviet Union on Western Europe."

¹⁵⁶ *Ibidem* : "It is time for us to take a fundamental look at what our post-Cold War strategy will be and what is in the best interests of the United States now that the Cold War is over."

¹⁵⁷ *Ibidem* : "Continuing to spend our limited resources on NATO actually undermines America's ability to deal with the number one threat to world peace, as I say, is on the other side of the planet from Europe."

¹⁵⁸ *Ibidem* : "Let the Europeans provide their own stability."

¹⁵⁹ *Ibidem* : "He (the head of the German Bundestag) told me that Germany would be spending less, not more, on its defense for at least the next 5 minutes."

¹⁶⁰ *Ibidem* : "We are subsidizing the cost for defense of people and nations who are richer than we are."

directement les intérêts américains, à l'inverse du continent européen, ont pourtant été assumées en grande partie par Washington, prise au piège de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord rédigé cinquante ans plus tôt.

L'autre question sur laquelle Dana Rohrabacher manifeste son mécontentement concerne l'élargissement de l'Alliance, qui étend les possibilités d'intervention, sans que la structure ne soit modifiée. Les Etats-Unis ne peuvent seuls assumer le fardeau de toutes les missions de l'Alliance, d'autant qu'elles ne menacent en aucune manière les intérêts vitaux américains. L'élargissement pourrait à terme contraindre les Alliés à intervenir en Moldavie¹⁶¹, ou même au-delà. Cette critique ne s'adresse pas à l'OTAN telle qu'elle a été pendant ses cinquante premières années d'existence, mais propose de reconsidérer les termes du traité de Washington qui ne semble pas adapté à un environnement post-guerre froide. Ce ne serait donc pas de l'isolationnisme¹⁶² que de vouloir consacrer une part plus importante du budget militaire à la défense nationale du territoire¹⁶³, qui aux yeux de la population américaine est prioritaire sur les besoins de l'Alliance atlantique.

Parmi les autres représentants opposés à la résolution 59, le républicain Tom Campbell (Californie) a exprimé trois raisons qui justifient un vote négatif. Le premier point concerne les objectifs fixés par l'Alliance atlantique, qu'il rappelle être défensifs, tandis que les opérations prévues par cette résolution vont au-delà de cette fonction¹⁶⁴. De plus, Tom Campbell s'oppose à ce qu'il appelle des alliances « au cas par cas »¹⁶⁵. Enfin, il déplore le contexte dans lequel s'est déroulée la mise en place de cette résolution, qui lui semble « une source de malentendus, faisant croire à une ratification *ex post* de l'emploi de la force sous l'égide de l'OTAN »¹⁶⁶. Le texte proposé irait même à l'encontre de la Constitution

¹⁶¹ Congressional Record, p. H11213 : “With the expansion of NATO, we will start hearing about conflicts like the one in Moldova.”

¹⁶² Dana Rohrabacher l'exprime de cette manière simple et directe, *ibidem* : “*This is not isolationism.*”

¹⁶³ Dans *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 31, Stanley Sloan explique que « si les Etats-Unis utilisaient les 10 à 20 milliards de dollars qu'ils dépensent pour l'OTAN chaque année, ils pourraient se doter d'un système de défense anti-missiles d'ici cinq à dix ans. » Voir également, pour le texte original de la déclaration de Dana Rohrabacher, *Congressional Record*, p. H11218 : « After 5 years of spending with NATO or 10 years of NATO spending, we could have a missile defense system for the United States of America, but we are giving that up by simply providing \$10 billion to \$20 billion a year for European stability. »

¹⁶⁴ In *Congressional Record*, p. H11214 : « The NATO treaty is defensive only, and by this resolution we expand NATO's purposes to permit actions outside of the defensive area of the NATO members. »

¹⁶⁵ *Ibidem* : « The mechanism for approval of such actions in this resolution is referred to a case by case consensual alliance decision. »

¹⁶⁶ Cité par Stanley Sloan, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 31, et in *Congressional Record*, p. H11214 : “*I believe that it is open to the misinterpretation as a ratification, admittedly posthoc ratification, of the use of force under the NATO aegis in that context.*”

américaine, en déplaçant le pouvoir de décision du Congrès vers l'Alliance, permettant ainsi au président de l'utiliser comme bon lui semblerait, sans avoir à interroger les sénateurs et les représentants¹⁶⁷. M. Campbell se rapproche en ce sens des craintes exprimées par un certain nombre de sénateurs.

Le républicain Roscoe Bartlett (Maryland) s'inquiète de la paranoïa russe, qui risquerait de s'amplifier si cette résolution, comme toute autre concernant l'engagement américain en Europe, était votée¹⁶⁸. Il s'agit de la seule manifestation d'hostilité à l'égard de la résolution 59 concernant les conséquences qu'elle pourrait avoir dans les relations entre Washington et Moscou, signe que les représentants ne semblent pas se soucier du regard des autorités russes sur les orientations de la politique étrangère américaine.

D'une manière plus générale, les débats entre les membres de la Chambre des représentants concernant les orientations de l'Alliance atlantique et l'engagement des Etats-Unis ont été moins importants que ceux du Sénat, et le vote de la résolution 59 fait en ce sens figure d'exception. Cela traduit principalement les rares implications des représentants dans la politique étrangère, qui est manifestement le terrain de jeu des sénateurs, en dehors de la commission des Affaires Internationales, d'où se dégagent quelques experts qui alimentent les discussions à la Chambre¹⁶⁹. Force est de constater le désintérêt pour ces questions de la part des membres de la commission des Forces Armées, qui n'ont pas manifesté la moindre interrogation en ce qui concerne l'Alliance atlantique, à l'inverse de leurs homologues au Sénat qui débattent régulièrement sur ce thème.

¹⁶⁷ Tom Campbell déplore que l'OTAN, en s'appuyant sur le consensus entre ses membres, n'efface le débat national, et n'offre au président la possibilité de violer la Constitution en proposant des interventions militaires sous couvert de l'Alliance, sans accord du Congrès. *Congressional Record*, p. H.11215 : "It will be by consensual decisions of the Alliance, not by the Senate and House of the United States Congress, which is what the Constitution requires."

¹⁶⁸ in *Congressional Record*, p. H11215 : "Why would we want to feed their paranoia by expanding NATO? They see NATO as a threat." Le représentant démocrate du Wisconsin Ron Kind répond à cela immédiatement en affirmant ne voir aucune forme d'agressivité envers les russes dans le texte de la résolution, *ibidem* : "I do not view any word in the resolution as threatening in any way to Russia." Le seul soutien à Roscoe Bartlett vient du démocrate Jerrold Nadler (New York), pour qui l'élargissement de l'OTAN peut mettre en péril l'avenir des relations avec la Russie, en perturbant la politique intérieure de ce pays, in *Congressional Record*, p. H11516 : "The expansion of NATO is a direct provocation to all segments of Russia's political spectrum; weakens the democratic forces; weakens the pro-market forces; weakens the pro-Western forces and strengthens the xenophobic and ultranationalistic forces. It is unnecessary, and it makes this world a more dangerous place."

¹⁶⁹ Nous remarquons à ce propos que la plupart des représentants ici cités sont membres de cette commission, à quelques rares exceptions près.

II. Unilatéralisme ou multilatéralisme ?

Le début des années 90 a vu s'exprimer diverses opinions concernant la conduite de la politique étrangère¹⁷⁰. La recherche d'un monde multipolaire, largement développée par certains pays européens, la France en tête¹⁷¹, s'est opposée à une conception américaine plus atlantiste, mettant en avant un partage des décisions entre Alliés de l'OTAN et du monde occidental, mais excluant les « vaincus » de la guerre froide qui ne souhaiteraient pas en faire partie¹⁷². L'élargissement de l'Alliance et la conduite de la guerre du Kosovo, dans laquelle l'ONU n'a joué qu'un rôle tardif, ont mis en relief ces divergences profondes. La position de Moscou s'est fortement durcie, et au sein de l'Alliance atlantique des voix se sont faites entendre pour une évolution des structures, jugées dépassées dans un environnement post-guerre froide. Les initiatives européennes en matière de défense, si elles ne remettent pas en cause l'existence de l'OTAN, apportent cependant des solutions nouvelles, et proposent une évolution nécessaire des structures définies en 1949 par le traité de Washington.

En tant que première puissance mondiale, les Etats-Unis sont confrontés à un choix en ce qui concerne leur politique étrangère. Faut-il accepter le multilatéralisme, et si c'est le cas, lequel ? Il semblerait, au vu des évolutions de ces dernières années, que Washington, subissant une forte pression du Congrès, a choisi de privilégier l'OTAN par rapport à l'ONU, et il reste donc à définir comment va s'organiser l'Alliance atlantique pour faire face aux défis du XXI^{ème} siècle.

Cependant, les choix de l'Amérique, même dans le cadre de l'OTAN, pourraient se tourner vers un unilatéralisme dans la prise de décision, prôné par un certain nombre de

¹⁷⁰ Parmi d'autres, citons celle exprimée par Richard Rosecrance, qui, se réjouissant de constater en 1992 « l'harmonie » entre les différentes puissances agissant de concert dans des opérations de coalitions, craignait cependant que le monde ne replonge dans la bipolarité avant dix ans si les Etats-Unis n'étaient pas en mesure d'assumer le leadership, et l'ONU d'unifier les différentes voies proposées. Voir "A New Concert of Powers", *Foreign Affairs*, printemps 1992, p. 65 : "While past concerts lingered on for some years, they failed to control events after about a decade. If the new post-Cold War system began in 1989, with the collapse of the Iron Curtain, the world now has about seven to ten years to make it workable and lasting. If this new system is not firmly established within that period, the world order may again lapse into a balance of power or an unworkable multipolar deterrence by the year 2000."

¹⁷¹ Cette conception, qui consiste à donner les pleins pouvoirs aux Nations Unies, a été par la suite partagée par la Russie, en quête d'un crédit au niveau international.

¹⁷² La position américaine allait à l'encontre des desseins des Nations Unies, désireuses d'orchestrer un monde plus multipolaire dès la fin de la guerre froide, en devenant l'organisation toute puissante des relations internationales. Mais au sortir d'une « guerre », même froide, les autorités américaines ne pouvaient ainsi voir leur échapper la possibilité d'asseoir leur influence en Europe.

parlementaires, au risque de heurter la sensibilité des Alliés. Assurer un meilleur partage du fardeau au sein de l'OTAN, et maintenir l'Alliance comme principale organisation de sécurité européenne sont les priorités affichées, mais de nombreuses voix s'élèvent pour demander une plus grande autonomie, vis-à-vis de l'ONU mais également des Alliés, parfois jugés incapables de prendre de bonnes décisions dans le cas de règlement de crises. De son côté, l'opinion publique semble favorable au multilatéralisme dans une grande majorité, mais comprend difficilement les contraintes que cela supposerait dans des interventions parfois peu justifiées par la défense des intérêts nationaux¹⁷³.

Depuis la crise du Kosovo, qui a justement été l'occasion de tester la réaction américaine face à des interventions extérieures, la situation a sensiblement évolué, et un certain nombre d'experts ou de membres du Congrès, traditionnellement atlantistes, révisent leur jugement en dénonçant une alliance qui briderait les intérêts américains au profit des Européens. Unilatéralisme ou multilatéralisme, quelle sera la voie choisie par Washington, pour quelles raisons, et dans quels objectifs précis ? Si le retour à une position isolationniste de la première puissance mondiale, telle qu'elle était avant 1941, est pour certains souhaitable, est-il pour autant possible ?

La « nation indispensable » dans une alliance élargie

Les Etats-Unis, nation indispensable, « seule nation indispensable »¹⁷⁴ même, sont entrés depuis la fin de la guerre froide dans une ère de multilatéralisme assumé et pragmatique. Cela signifie que Washington est en mesure de construire le monde à son image, et de s'imposer dans toutes les régions de la planète comme l'arbitre incontournable des relations internationales¹⁷⁵. Les Etats-Unis seraient même seuls garants de la paix dans le monde et de la prévention des conflits¹⁷⁶. Les valeurs américaines de libre échange pourront être

¹⁷³ Les résultats du sondage communiqués dans l'introduction confirment que l'opinion publique américaine est nettement moins favorable à des interventions extérieures quand les intérêts nationaux ne sont pas directement menacés.

¹⁷⁴ Cité par Bill Clinton, lors de son discours d'investiture pour son second mandat présidentiel, Washington, 20 janvier 1997.

¹⁷⁵ Voir Zalmay Khalilzad, "American Power – For What ?", *Commentary*, *op. cit.*, p. 16 : "The United States today is the most powerful state in the international system. Although preserving this position is not an end in itself, a world in which the US continues to be the preeminent power will be more receptive to democracy, free markets, and the rule of law, and also will have a better chance of avoiding another global cold or hot war."

¹⁷⁶ Voir Joshua Muravchik, "American Power – For What ?", *Commentary*, *op. cit.*, p. 28 : "The extension of American power and influence has been the most important engine of the advance of American values. This is hardly to deny that American power has been sometimes misused. Rather, it is to assert that American power has

véhiculées si Washington assume le leadership mondial, et renonce aux tentations isolationnistes ou unilatéralistes. Warren Christopher, alors Secrétaire d'Etat, s'exprimait selon ces termes le 20 janvier 1995 à Harvard :

Nous disposons maintenant d'une chance extraordinaire de façonner un monde qui soit favorable aux intérêts américains et compatible avec les valeurs américaines, une Amérique des marchés ouverts et de sociétés ouvertes qui mène à un monde de marchés ouverts et de sociétés ouvertes.

Ce rôle de guide pourrait s'apparenter à un idéalisme wilsonien adapté au leadership. Mais, s'il s'agit là du point de départ des thèses défendues par ceux qui souhaitent voir les Etats-Unis s'engager dans le multilatéralisme, les idées unilatéralistes y trouvent également leur fondement. En effet, Washington pourrait être tenté d'agir de plus en plus seul, pour ne pas minimiser les intérêts américains lors des interventions extérieures. Mais dans l'esprit du chef de l'exécutif, il s'agit véritablement d'un devoir moral d'intervenir pour conduire le monde vers un idéal, où les vertus de la démocratie américaine seraient exacerbées¹⁷⁷.

La position de Bill Clinton sur cette question a évolué au cours de son premier mandat présidentiel. En effet, le gouverneur de l'Arkansas avait adopté comme thème de campagne contre George Bush de soutenir davantage la politique intérieure, laissant volontiers de côté les relations internationales dans lesquelles Washington s'était trop largement impliquée sous l'impulsion des deux précédents présidents républicains (Ronald Reagan et George Bush)¹⁷⁸. Un pouvoir exécutif plus proche des intérêts de la nation, jouant sur le terrain des parlementaires et des gouverneurs des Etats, était ainsi proposé aux électeurs. La crédibilité de

been the linchpin of the remarkable global spread of freedom and prosperity and the prevention of a third world war. As a corollary, the perdurance of these welcome circumstances is far likelier in an atmosphere of continued American power and influence."

¹⁷⁷ Cette position hégémonique des Etats-Unis est justifiée par le besoin des autres peuples de se rallier aux valeurs américaines, et de faire appel à l'aide américaine pour affirmer la démocratie. Voir à ce propos Samuel Berger, "American Power, Hegemony, Isolationism or Engagement", *op.cit.* : "America is still special for most people in the world – a symbol of hope and resolve for those struggling to be free, to be at peace, or simply to have their voices heard. If you were to ask Jose Ramos Horta of East Timor what role America plays in the world ; or John Hume of Northern Ireland ; or Aung San Suu Kyi of Burma, or any Kosovar refugee, central European democrat, Israeli or Palestinian campaigner for peace, you would get one answer : America has and must continue to lead."

¹⁷⁸ Voir Norman Podhoretz, "Strange Bedfellows : A Guide to the New Foreign Policy Debates", *Commentary*, décembre 1999, <http://www.commentarymagazine.com/9912/podhoretz.html>, p. 7 : "One of the main reasons Clinton won was that Bush was perceived as having devoted himself too much to foreign affairs and not enough to domestic issues. 'It's the economy, stupid' trumped Desert Storm because the American voting public evidently now felt that the time had come to 'reorder our priorities' and concentrate on problems at home

Bill Clinton était renforcée, par ses précédentes fonctions, mais surtout par ses initiatives en faveur de l'économie, clairement exprimées tout au long de la campagne avec le célèbre « it's the economy, stupid ». Au soir de son élection, le jeune président était injoignable pour les différents chefs d'Etat qui souhaitaient le féliciter¹⁷⁹.

Mais peu à peu, et malgré un souci de respecter ses engagements de campagne en faveur de la politique intérieure, Bill Clinton s'est penché sur les questions de politique étrangère, illustrant les difficultés rencontrées par les Etats-Unis pour se sortir d'une logique interventionniste, plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide.¹⁸⁰ Le discours de l'investiture du second mandat, tout en restant fidèle à une politique sociale renforcée, ne néglige pas l'importance des engagements américains dans le monde, qui sont autant un devoir moral qu'une nécessité économique, et qui sensibilisent la population des Etats-Unis, de par les racines culturelles des différentes communautés qui la composent. En effet, le chef de l'exécutif est responsable devant les électeurs, et par conséquent la composition de la population américaine constitue un moyen de pression qui détermine certaines orientations de la politique étrangère.

Cependant, ce sont les membres du Congrès qui sont le plus directement impliqués par les souhaits de l'électorat, et doivent en permanence en répondre. Cela explique dans une certaine mesure les choix de non-politique étrangère de certains parlementaires, qui se font l'écho d'une population américaine peu soucieuse de ces affaires. Pourtant, l'évolution sensible de la composition ethnique de la population américaine au cours de ces dernières années semblerait justifier une plus grande attention accordée à la politique étrangère. Les parlementaires doivent tenir compte de ces évolutions afin de conserver leur crédibilité et leur représentativité.

instead of spending so much money and energy on the outside world."

¹⁷⁹ John Pitney note à ce propos que ses conseillers étaient chargés de demander de laisser un message, car Bill Clinton dormait, ce qui prouve le peu d'importance que le nouveau chef de l'exécutif semblait accorder aux affaires étrangères, in "The Coming Ascent of the Congress", *Policy Review*, n° 100, avril/mai 2000, p. 4 : "When foreign policy leaders phoned to congratulate him (Clinton), aides asked them to leave a message because he was sleeping."

¹⁸⁰ *ibidem* : "No president can ignore the world, and Clinton eventually found himself dealing with a long

La nation « indiscutable »

La « nation indispensable » peut également être comprise comme la nation indiscutable et irremplaçable, qui n'a pas d'autre alternative que d'intervenir dans le règlement des crises, même si celles-ci ne menacent pas directement ses intérêts vitaux¹⁸¹. Dans ces conditions, le retour de l'isolationnisme des Etats-Unis, justifié sous certains aspects, et revendiqué depuis plusieurs années par un certain nombre d'experts¹⁸², deviendrait en tout état de cause irréaliste¹⁸³.

Le XX^{ème} siècle, et plus particulièrement sa deuxième partie, a été marqué par un plus grand engagement des Etats-Unis dans les relations internationales, jusqu'à un point de non retour, accentué par la fin de la guerre froide¹⁸⁴. Devenant l'unique super puissance, Washington ne pouvait raisonnablement pas choisir de se désengager de ses intérêts, jugés nationaux depuis la fin de la deuxième Guerre Mondiale, représentés dans différentes régions de la planète¹⁸⁵. Il serait devenu nécessaire pour « le bien de l'humanité » que Washington conserve sa place de leader dans un monde multipolaire¹⁸⁶. Renforçant l'idée de « nation indispensable », Samuel Huntington considère même que le monde serait chaotique sans le leadership américain :

international agenda.”

¹⁸¹ Voir Charles Krauthammer, “American Power – For What?”, *Commentary, op. cit.*, p. 21 : “*The United States is the balancer of last resort in the world. We are needed to balance otherwise unbalanceable rogue states like North Korea and Iraq ; to shore up the periphery against an expanding China ; to guard against Russia until its destiny is settled.*”

¹⁸² De nombreuses voix se sont élevées pendant la guerre du Vietnam pour demander un retour à l'isolationnisme américain. Robert Tucker s'est interrogé sur les différentes voies proposées, en considérant que le Vietnam a déterminé de nouvelles orientations de politique étrangère pour Washington. Voir *De l'isolationnisme américain, menace ou espoir ?*, Paris, Calmann-Levy, 1973, p. 18 : « *La nature de l'engagement au Vietnam, en plaçant au second plan presque tous les autres problèmes de politique étrangère, a donné naissance, dans un corps politique bien portant, à d'innombrables discussions sur les bases de notre politique extérieure et sur notre position vis-à-vis de la sécurité internationale.* »

¹⁸³ Lire Richard Holbrooke, *To End a War*, New York, Random House, 1998, p. 365 : “*After fifty years of costly involvement in Europe, Americans hoped to focus on domestic priorities and disengage as much as possible from international commitments. Although understandable, this hope was unrealistic.*”

¹⁸⁴ Sur ce point, Elliott Abrams, ancien sous-secrétaire d'Etat dans l'Administration Reagan et aujourd'hui président du *Ethics and Public Policy Center* à Washington remarque avec une vision reaganienne que les Etats-Unis, par le bien qu'ils apportent, sont indispensables aux relations internationales, et leur retrait ne pourrait qu'être négatif pour tous. Cité dans “American Power - For What?”, *Commentary, op. cit.*, p. 2 : “*Since America's emergence as a world power roughly a century ago, we have made many errors, but we have been the greatest force for good among the nations of the earth. A diminution in American power or influence bodes ill for our country, our friends, and our principles.*”

¹⁸⁵ Lire à ce propos Richard Holbrooke, *To End a War*, op. cit., p. 364 : “*After World War II, American leaders recognized that the country's national interests required a continued involvement in Europe, as well as in Asia.*”

¹⁸⁶ Elliott Abrams, “American Power – For What?”, *Commentary, op. cit.*, p. 2 : “*Preserving our dominance will not only advance our own national interests but will preserve peace and promote the cause of democracy and human rights.*”

*Un monde dans lequel les Etats-Unis n'auraient pas la primauté connaîtrait plus de violences et de désordres, moins de démocratie et de croissance économique que si les Etats-Unis continuaient, comme aujourd'hui, à avoir plus d'influence sur les affaires globales que tout autre pays. Le maintien de la primauté des Etats-Unis est essentiel non seulement pour le niveau de vie et la sécurité des Américains, mais aussi pour l'avenir de la liberté, de la démocratie, des économies ouvertes et de l'ordre international.*¹⁸⁷

Il est par conséquent raisonnable de considérer que le monde est aujourd'hui multipolaire, et que ceci profite à tous, même si cette multipolarité est déséquilibrée à l'avantage des Etats-Unis, de fait le plus puissant des pôles. Après avoir triomphé du communisme, la politique étrangère américaine a encouragé cette multipolarité, car elle permettait d'envisager les relations entre Etats sur d'autres bases que la peur d'une menace constante, comme ce fut le cas pendant plus de quarante ans¹⁸⁸. Cependant, la frénésie du début des années 90, dont l'apogée fut la guerre du Golfe, opération multilatérale et orchestrée par les Etats-Unis, a laissé place à un plus grand scepticisme de la part des Alliés comme des Américains eux-mêmes¹⁸⁹. Force est de constater qu'une seule nation ne peut se permettre, sous peine d'être critiquée pour son unilatéralisme, de diriger toutes les opérations sans concertation avec ses partenaires et alliés.

Multilatéralisme et Alliance atlantique

La guerre froide a inspiré la plupart des systèmes d'alliances de défense contemporains. Le pacte de Varsovie, fondé sur la domination sans partage d'une nation, le « grand frère »

¹⁸⁷ Samuel Huntington, "Why International Primacy Matters", *International Security*, printemps 1993, p. 83 (trad. Michel Bessière et Michelle Herpe-Voslinsky). En ce qui concerne la position des Alliés européens, voir également François Heisbourg, "American Hegemony : Perceptions of the US Abroad", *Survival*, vol. 41, n° 4, hiver 1999-2000, p. 16 : "Europeans are well aware that the world would be a much more dangerous place without the structuring framework provided by global American alliance commitments, be they multilateral or bilateral, and the military means to sustain them."

¹⁸⁸ Voir Richard Haass, "What to Do With American Primacy", *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 5, septembre-octobre 1999, p. 38 : "The proper goal for American foreign policy, then, is to encourage a multipolarity characterized by cooperation and concert rather than competition and conflict. In such a world, order would not be limited to peace based on a balance of power or a fear of escalation, but would be founded in a broader agreement on global purposes and problems."

¹⁸⁹ Voir Ezra Suleiman, « Les Etats-Unis sont-ils intolérants envers leurs alliés ? », *Revue des Deux Mondes*, novembre-décembre 1999, p. 24 : « Les Etats-Unis, en se présentant volontiers comme une nation indispensable – le mot a encore été utilisé récemment par le secrétaire d'Etat Madeleine Albright – à la bonne marche des affaires du monde, se retrouvent inmanquablement en situation de concurrence avec d'autres Etats. Et cela, les Américains ne le comprennent ni ne l'admettent facilement. »

soviétique, sur ses vassaux, ne lui a pas survécu, perdant tout son sens dans un climat de multilatéralisme exacerbé au début des années 90 en Europe centrale et orientale, et largement repris par certains alliés européens¹⁹⁰. Adversaire pendant quarante ans du communisme en Europe, l'Alliance atlantique, s'est efforcée de définir un nouveau concept stratégique dès 1991¹⁹¹, pour aborder une ère nouvelle de relations internationales¹⁹². Pendant toute la durée de la guerre froide, l'engagement américain dans l'OTAN était justifié par le souci d'empêcher les Soviétiques de s'imposer en Europe, ce qui aurait eu pour effet de diminuer l'influence de Washington dans une région de culture proche, économiquement forte, politiquement stable, et indispensable d'un point de vue stratégique. La création de l'OTAN s'inscrivait donc dans la logique de « l'endiguement » institué par la doctrine Truman dès 1947, et qui avait pour objet de soutenir systématiquement les intérêts américains face au risque de voir des régions passer dans le camp communiste. L'Europe était une cible privilégiée pour les deux adversaires, un véritable intérêt vital pour Washington¹⁹³. Cependant, l'existence de l'Alliance atlantique était également justifiée par la communauté d'intérêts entre ses Etats membres, ce qui lui permettait d'être plus efficace qu'une organisation internationale du type de l'ONU¹⁹⁴.

Avec l'élargissement, officialisé lors de son cinquantième anniversaire, et la conduite des opérations au Kosovo pendant la même période, l'OTAN s'est montrée à la hauteur des

¹⁹⁰ La France n'était pas en reste, et a activement plaidé en faveur d'un retour à un multilatéralisme en Europe en l'absence d'une menace soviétique. Pour une meilleure compréhension des événements de cette période, voir Willem van Eekelen, *The Changing Environment of Transatlantic Relations*, Paris, ESG, 1991.

¹⁹¹ Voir Stanley Sloan, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, Cahiers de Chaillot n° 39, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale, Paris, avril 2000, p. 7 : « L'OTAN ayant pour fonction de défendre ses membres contre un éventuel agresseur, sa structure de commandement intégré et son approche collective de la défense demeuraient essentielles pour les intérêts de ses membres. Les liens transatlantiques entre l'Europe et l'Amérique du Nord demeuraient le fondement de l'existence future de l'OTAN. »

¹⁹² Les autorités de l'époque ne souhaitaient pas que l'OTAN connaisse le même sort funeste que le pacte de Varsovie. Voir Stanley Sloan, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 3 : « Les responsables de l'époque, y compris l'administration Bush et le Secrétaire général de l'OTAN Manfred Wörner, étaient instinctivement favorables au maintien de cette Organisation. »

¹⁹³ Sur ces questions, voir James Chace, *The Consequences of the Peace - The New Internationalism and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1992, pp. 70-82 ; Joseph Nye, "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, juillet-août 1999, vol. 78, n° 4 ; Richard Haass, "What to do with American Primacy", *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1999, vol. 78, n° 5 ; David Calleo, *Beyond American Hegemony - The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, Twentieth Century Fund Books, 1987, pp. 215-220.

¹⁹⁴ Voir Michael Brenner, *NATO and Collective Security*, London, MacMillan, 1998, p. 146 : « A military alliance among states certain of their common interest was a necessary hedge against the potential danger posed by those of less certain orientation and interest. In this light, keeping NATO intact was seen as less a contradiction of the goal of a unified continental security system than a source of reassurance against the failure to make it work. »

espérances américaines, comme principale organisation de sécurité et de défense européenne, et sous certains aspects supérieure à l'ONU, car permettant une plus grande liberté d'action¹⁹⁵.

Conscientes des évolutions de l'environnement international, les autorités américaines auraient tout intérêt à encourager les initiatives européennes au sein de l'Alliance atlantique, pour leur permettre de sortir d'une situation de leadership obsolète depuis dix ans, qui ne semble plus convenir qu'à un petit nombre de conservateurs reaganiens. Philip Gordon note que « la majorité des Américains savent qu'ils ont intérêt à encourager l'unité et la responsabilité européennes. Rares sont ceux qui prônent l'unilatéralisme, et la plupart, dans et hors du gouvernement, proclameraient qu'ils sont des dirigeants lucides, conscients de la nécessité d'attribuer un rôle accru à l'Europe »¹⁹⁶. Cette volonté d'ouverture au multilatéralisme au sein de l'OTAN s'est accompagnée de l'élargissement de ses membres vers l'Europe centrale et orientale, intégrant d'anciens membres du pacte de Varsovie. Cependant, comme l'exprimait alors Paul Gallis¹⁹⁷, les débats au Congrès sur l'élargissement ont pris place à une période où l'Alliance parvenait difficilement à définir un nouveau concept stratégique¹⁹⁸. Quoi qu'il en soit, le Sénat a ratifié en avril 1998, par 80 votes contre 19, l'élargissement de l'OTAN à trois nouveaux membres¹⁹⁹, Madeleine Albright elle-même plaidant activement en faveur de l'adhésion de la Pologne, la République tchèque et la Hongrie devant la commission des affaires internationales du Sénat, rappelant les avantages de cet élargissement²⁰⁰. En favorisant l'entrée de trois anciens membres du pacte de Varsovie, Washington a choisi d'étendre le multilatéralisme au sein de l'OTAN, en optant pour une plus large représentation d'Etats du Vieux continent. De cette manière, la politique otanienne semblerait se confondre avec la recherche d'une forme de multilatéralisme.

¹⁹⁵ Les autorités américaines ont souvent mis en avant la possibilité pour les Russes et les Chinois de bloquer les initiatives de l'ONU par leur droit de veto, justifiant ainsi l'intervention au Kosovo par le biais de l'OTAN, sans résolution du Conseil de Sécurité.

¹⁹⁶ *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, op. cit., p. 9.

¹⁹⁷ Spécialiste des Affaires Européennes, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, Library of Congress.

¹⁹⁸ Paul Gallis, *NATO : Congress Addresses Expansion of the Alliance*, 24 juillet 1997, <http://www.usia.gov/topical/pol/atlcomm/crs1.htm>, p. 2 : "The debate over alliance expansion, or 'enlargement', is taking place at a moment when NATO's mission is unclear."

¹⁹⁹ Lire David Yost, *NATO Transformed, The Alliance's New Roles in International Security*, Washington DC, USIP, 1998, p. 105 : "The US Senate in April 1998 voted 80-19 to support the resolution for ratification of the Alliance's enlargement to the Czech Republic, Hungary, and Poland ; 45 Republicans and 35 Democrats endorsed the resolution, and 9 Republicans and 10 Democrats opposed it."

²⁰⁰ Voir Madeleine Albright, *Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington DC, 30 avril 1998 : "I believe NATO made the right choice. NATO's decision to accept qualified new members will make America safer, NATO stronger, and Europe more stable and united."

Un multilatéralisme « calculé »

La quête d'un multilatéralisme peut être associée à l'idée que les Etats-Unis cherchent à partager les coûts politiques, financiers et humains de leurs interventions extérieures avec les alliés les plus appropriés, car défendant leurs intérêts propres. La guerre du Golfe a ouvert la voie à des coalitions *ad hoc*, dans lesquelles les Etats-Unis assument le leadership, mais s'entourent d'un certain nombre de nations qui peuvent apporter leurs compétences et partager le fardeau²⁰¹. Washington pourrait être fortement tenté à l'avenir par ce type de formation dans le cas de ses opérations militaires, car elles leur permettraient de masquer une véritable position hégémonique derrière des coalitions d'intérêts²⁰². Ce multilatéralisme plus pragmatique qu'idéologique défendrait les intérêts américains, tout en offrant la possibilité de ne pas assumer seul l'intervention, ni avoir à partager le pouvoir de décision, comme ce serait le cas au sein d'une alliance. La guerre du Golfe, bien qu'elle ait pris place dans une atmosphère propice au multilatéralisme, a largement été suivie par l'opinion publique américaine, ce qui semble prouver que l'interventionnisme n'est pas condamné quand il est présenté sous le meilleur angle, à savoir le maintien du leadership, tout en partageant le fardeau²⁰³. Malheureusement, des opérations telles que celle menée contre l'Irak en 1991

²⁰¹ Donnant son point de vue sur la conduite de la guerre du Golfe et le leadership américain qui s'y est manifesté, Paul-Marie de La Gorce, dans « 1992 et les nouvelles données internationales », *Défense Nationale*, janvier 1992, p. 11, note qu'on « les a vus (les Américains) capables d'entraîner avec eux l'ensemble de la communauté internationale, d'amener l'URSS et la Chine à se rallier à leur politique, ou, du moins, à se résigner à leurs décisions. On les a vus déployer leur puissance militaire et la mettre en œuvre avec une redoutable efficacité, et, contrairement à ce que l'on dit parfois, les contributions financières qu'ils ont obtenues de leurs partenaires les plus riches, en particulier l'Allemagne et le Japon, n'étaient pas le signe d'une faiblesse économique telle qu'ils auraient dû s'adresser à d'autres pour payer le prix de la guerre, mais, au contraire, le témoignage d'une suprématie politique telle que leurs partenaires n'ont pas pu se dérober à leur invite. »

²⁰² Voir Guillaume Parmentier, « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », *Politique Etrangère*, n° 1/2000, p. 21 : « Nombre d'observateurs estiment que les Etats-Unis préféreront probablement à l'avenir former des coalitions *ad hoc* pour de telles opérations, sur le modèle de la guerre du Golfe, plutôt que d'en passer de nouveau par les contraintes inhérentes à l'Alliance atlantique. » Parmi ces observateurs, citons François Heisbourg, « L'OTAN sur la sellette après le Kosovo », *Les Echos*, 8 juin 1999 : « Les responsables politiques et militaires américains vont être tentés de plus d'unilatéralisme non seulement par rapport à l'ONU, ce qu'on sait déjà, mais aussi par rapport à l'OTAN. » ; et « Kosovo : trois leçons pour la France », *Le Monde*, 15 avril 1999 : « ... Une OTAN dans laquelle les Européens feraient 'pack' est une des voix permettant de freiner la tendance croissante des Américains à agir unilatéralement, ainsi qu'ils le font déjà en Irak depuis l'opération 'Renard du désert'. » ; ainsi que Guillaume Parmentier, interrogé par Baudouin Bollaert, « Un virage politique raté », *Le Figaro*, 3 avril 1999 : « Je me demande donc si les Etats-Unis, en poussant l'OTAN dans une opération 'Force alliée', ne vont pas la cantonner dans son rôle d'instrument militaire alors qu'ils voudraient en faire un instrument politique. »

²⁰³ Voir Walter McDougall, « American Power – For What? », *Commentary*, op. cit., p. 27 : « After the cold war, when 'everyone seemed at sea where foreign policy was concerned', Podhoretz predicted that the absence of a clear enemy would 'give rise to a more blatant and widespread pacifism than we had seen since the 1930's'. Hence it was to his amazement that George Bush waged the Gulf war, and even more amazing that Bush won public support for it. »

nécessitent un consensus global sous l'égide des Nations Unies qui, s'il était possible il y a dix ans, est nettement moins probable aujourd'hui.

L'Alliance atlantique, bénéficiant de structures de commandement efficaces, largement dominées par les Américains, confortée après le succès sur le bloc communiste et l'élargissement en Europe centrale, et appréciée par la plupart des parlementaires, permettrait à Washington de mettre à l'épreuve ce multilatéralisme calculé, et pragmatique. Cependant, celui-ci se heurte au bon vouloir des Alliés, et a pour effet de conforter certains membres du Congrès dans leurs idées d'un retour à un unilatéralisme qui servirait mieux les intérêts nationaux.

Les tentations de l'unilatéralisme

L'élargissement a soulevé de nombreuses interrogations, qui concernent principalement les futures responsabilités²⁰⁴ ainsi que les limites qui pourront être fixées²⁰⁵. Les initiatives à l'égard des Etats Baltes, de l'Ukraine, ou de tout ancien membre du bloc communiste se sont heurtées à la méfiance de Moscou²⁰⁶, et des atlantistes les plus conservateurs qui ne souhaitent pas faire de l'OTAN une sorte d'ONU européenne, dans laquelle les Etats-Unis auraient un

²⁰⁴ Voir Gilles Delafon et Thomas Sancton, *Dear Jacques, cher Bill..., Au cœur de l'Elysée et de la Maison Blanche, 1995-1999*, Paris, Plon, 1999, p. 295 : « Un haut responsable du Département d'Etat résume, lui, l'enjeu à sa façon, beaucoup plus franche (...) 'Nous sommes très préoccupés, il s'agit de ne pas susciter l'opposition du Congrès à la réforme et à l'élargissement de l'OTAN. Ce que nous voulons à tout prix éviter, c'est que les opposants à la réforme puissent nous dire : Non seulement vous nous amenez dans l'Alliance ces métèques des pays de l'Est à l'haleine puant l'ail, mais vous nous amenez aussi les frogs ! Et en plus vous voulez confier aux Français ce théâtre d'opérations, là où il y a toutes les chances qu'il y ait une prochaine guerre ? ' ».

²⁰⁵ Plusieurs sénateurs ont exprimé leurs craintes à ce sujet. Parmi eux, citons le républicain James Inhofe (Oklahoma), cité par Eric Schmitt, "Senators Reject Bid to Limit Costs of Enlarging NATO", *The New York Times*, 29 avril 1998 : "This is just the beginning to more and more countries. After the first three recruits, I don't see where there's an end to it." ; et le républicain John Warner (Virginie), cité par Eric Schmitt, "Senate Rejects Bid to Create a NATO Unit to Resolve Conflicts", *The New York Times*, 30 avril 1998 : "We don't know what NATO is going to look like after we go from 16 to 28 nations. I look upon a proliferation of problems of unknown origins and unknown descriptions."

²⁰⁶ George Kennan a exposé les possibles conséquences qu'engendrerait l'élargissement dans les relations avec Moscou, "A Fateful Error", *The New York Times*, 5 février 1997 : "Expanding NATO would be the most fateful error of American policy in the entire post-cold war era. Such a decision may be expected to inflame the nationalistic, anti-Western and militaristic tendencies in Russian opinion ; to have an adverse effect on the development of Russian democracy ; to restore the atmosphere of the cold war to East-West relations, and to impel Russian foreign policy in directions decidedly not to our liking. And, last but not least, it might make it much more difficult, if not impossible, to secure the Russian Duma's ratification of the START II agreement and to achieve further reductions of nuclear weaponry... And it is doubly unfortunate considering the total lack of any necessity for this move. Why, with all the hopeful possibilities engendered by the end of the cold war, should East-West relations become centered on the question of who would be allied with whom and, by implication, against whom in some fanciful, totally unforeseeable and most improbable future military conflict ?"

rôle diminué. Cependant, ce sont surtout les difficultés structurelles de l'Alliance qui posent des problèmes à certains experts. En effet, une organisation à l'échelle continentale – et de surcroît dans le continent où coexistent le plus grand nombre d'Etats – peut-elle conserver la même structure intégrée ?²⁰⁷ De seize membres, l'OTAN est passée à dix-neuf, et pourrait rapidement atteindre trente Etats et même plus. Dans une alliance élargie, où la structure intégrée serait remplacée par un système de concertation globale comparable à celui des Nations Unies, les Etats-Unis perdraient rapidement leur leadership, et l'OTAN sa fonction telle qu'elle a été définie pendant cinquante ans. Quant aux Etats récemment intégrés à l'Alliance, ils risquaient de se trouver confrontés à un gel des relations entre Washington et Moscou, qui n'avantagerait pas leur propre sécurité²⁰⁸. Mais nous verrons plus loin que le partenariat avec Moscou a permis de réduire cette crainte.

Les discussions sur l'élargissement ont également révélé la volonté de l'opinion publique américaine de se détacher des affaires internationales, et de revenir à une situation plus proche de l'isolationnisme. Cette position de la population américaine va totalement à l'inverse de la volonté des autorités de Washington, qui restent majoritairement favorables à l'interventionnisme. William Pfaff explique que :

*L'élargissement de l'OTAN n'a été accepté que du bout des lèvres par l'opinion, et cela bien que le gouvernement et les cercles diplomatiques soient restés prudemment vagues sur les garanties précises à étendre aux nouveaux membres d'Europe centrale, voire d'ailleurs... De plus, 69% des personnes interrogées sur l'échantillon général souhaitent que les Etats-Unis jouent un rôle moins actif sur la scène internationale, alors que dans le groupe dirigeant, 98% se prononcent en faveur d'un leadership mondial, 1% étant sans opinion.*²⁰⁹

²⁰⁷ Voir Zbigniew Brzezinski, "NATO : The Dilemmas of Expansion", *The National Interest*, automne 1998, p. 14 : "For NATO, the commitment to expansion does raise the more specific and fundamental question of the degree to which the organization should remain primarily an integrated political-military alliance and to what degree it should evolve into a regional security system."

²⁰⁸ Voir le sénateur républicain Robert Smith (New Hampshire), cité dans "Words of Warning in the NATO Battle : Senators Tilt at Europe's Future", *The New York Times*, 29 avril 1998 : "The most important requirement for the Poles, the Czechs and the Hungarians as far as their security is concerned is that America and Russia remain friends... We are taking down tremendous numbers of (Russian nuclear) weapons that have been aimed at the United States for decades. But extending an alliance, which during the cold war the Soviet Union considered hostile, (to) the countries that she doesn't threaten is basically kicking this former giant... poking them in the ribs. History shows that it is unwise to threaten nations like that, and it is highly dangerous for countries in the middle, because these are the countries that are going to suffer if there is a confrontation that takes place between the United States and Russia again. It is the nations in the middle in Eastern Europe that are going to get the squeeze."

²⁰⁹ Cité dans « Europe – Etats-Unis : l'affrontement en vue », *Commentaire*, op. cit., p. 93.

Cela ne signifie pas que les dirigeants américains rejettent le leadership, mais qu'ils semblent refuser de l'assumer, réalisant les dépenses énormes qui brideraient la croissance de l'économie de la première puissance mondiale. Sans être totalement insensibles à ce qui se passe hors de leurs frontières, les électeurs américains comprennent difficilement les investissements gigantesques engagés dans des opérations extérieures, au détriment souvent de leur propre bien-être²¹⁰.

La position des Américains les plus conservateurs est exprimée par la voix du Cato Institute, qui prône un retour à l'isolationnisme comme moyen de refuser l'intervention trop systématique des Etats-Unis dans les affaires extérieures. Ces mêmes conservateurs sont souvent favorables à l'abandon de l'OTAN dans sa structure de type guerre froide, car elle ne se justifie plus dans un nouvel environnement international²¹¹. Pour Earl Ravenal, ancien membre du Secrétariat à la Défense, les intérêts nationaux devraient être exacerbés par la défense du territoire américain, laissant de côté bon nombre d'opérations extérieures jugées non vitales²¹². Après la victoire de George W. Bush, les regards se sont tournés vers Condoleezza Rice, qui considérait tout au long de la campagne 2000 qu'il faut assumer courageusement le choix des priorités en matière de politique étrangère, ce qui indique qu'une Administration républicaine serait susceptible de limiter les opérations extérieures²¹³, marquant ainsi une rupture avec les années Clinton caractérisées par de nombreux engagements internationaux²¹⁴. De son côté, le Congrès a souvent été soupçonné d'être plus isolationniste que la Maison Blanche, particulièrement pendant la guerre froide. Mais il semble que les parlementaires les plus conservateurs sur ce point soient largement minoritaires, même s'il s'agit souvent, nous le verrons, des membres les plus influents des deux chambres.

²¹⁰ Stanley Sloan, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, op. cit., p. 28 : « Lorsque le Sénat a examiné la question de l'élargissement de l'OTAN, son principal souci a été, comme c'est toujours le cas, de savoir si les Alliés de l'OTAN en partageraient le fardeau avec les Etats-Unis. »

²¹¹ Lire à ce propos le représentant républicain John Linder (Georgie) de décembre 1995, cité par Jeremy Rosner, "NATO Enlargement : What Will the Congress and Public Say ?", *Armed Forces Journal International*, avril 1997, p. 15 : "It is time to recognize that NATO expired in August 1989. It is time for us to give it a decent burial, with full military honors."

²¹² Voir Earl Ravenal, "Isolationism as the Denial of Intervention : What Foreign Policy Is and Isn't", *Foreign Policy Briefing* n° 57, Cato Institute, 27 avril 2000, p. 1 : "The United States should concentrate on developing strike warfare – long range retaliatory capabilities – to be used to defend only its indisputably vital interests."

²¹³ Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, vol 79, n° 1, janvier-février 2000, p. 46 : "Bush calls for a policy that separates the important from the trivial... It takes courage to set priorities."

²¹⁴ Voir Earl Ravenal, "Isolationism as the Denial of Intervention : What Foreign Policy Is and Isn't", *Foreign Policy Briefing* n° 57, op. cit., p. 3 : "Rice (rightly) criticizes the Clinton administration for deploying the armed

Cependant, la voie de l'isolationnisme semble avoir perdu une grosse partie de son crédit, après les revers de Pat Buchanan²¹⁵ au cours de ces dernières années²¹⁶. Il est par conséquent légitime de considérer qu'un retour à une attitude isolationniste est peu probable, voire impossible, d'autant qu'il serait particulièrement mal perçu par les Alliés européens qui y trouveraient un moyen de critiquer la position américaine.²¹⁷ Certains experts, comme Eliot Cohen²¹⁸, considèrent même que les Etats-Unis n'ont jamais adopté d'attitude isolationniste, et plus particulièrement depuis la fin de la deuxième guerre mondiale²¹⁹. Les autorités américaines n'ont pas d'alternative à un engagement dans les relations internationales, mais la question est de savoir de quelle manière cet engagement va se caractériser. La voie de l'unilatéralisme, qui consisterait à agir sans concertation avec les autres acteurs du « grand échiquier » mondial, pourrait facilement être suivie. L'expérience de la Bosnie en 1993, qui a vu la tentative de l'Administration Clinton d'ouverture vers les partenaires européens par une consultation avant l'intervention s'est soldée par un échec auprès de l'opinion publique et du Congrès. Il s'agissait pourtant pour la Maison Blanche de trouver un moyen de ne pas assumer seule le règlement de la crise, mais d'en laisser une plus grande initiative aux Européens²²⁰. Le refus d'un engagement clairement exprimé par Bill Clinton s'est heurté au manque de cohésion des Européens, partagés entre ceux qui, comme la France et l'Allemagne, souhaitaient une intervention européenne ou internationale, et ceux qui, comme

forces more often than at any time in the last 50 years."

²¹⁵ Pour une présentation des idées exprimées par le candidat Pat Buchanan, voir Charles William Maynes, "US Role in the World : What are the Choices ?", *op. cit.*, p. 17 : "Patrick J. Buchanan, as part of his effort to seek the US presidency in 2000, has proposed a populist, isolationist foreign policy that in his opinion would better serve the national interest than any of the schools mentioned above (hegemonic realism, prudent realism, hegemonic liberalism, a new liberal internationalism, world-order liberalism). Buchanan's analysis builds on the reality of American preeminence but instead of using that preeminence to establish some form of American-led global position, Buchanan would have the US retreat to its own shores, ready to lash out at any power that dared to challenge the country in any fundamental way."

²¹⁶ Voir James Lindsay, "Looking for Leadership : Domestic Politics and Foreign Policy", *The Brookings Review*, vol. 18, n° 1, hiver 2000 : "Buchanan's recent defection from the Republican to the Reform Party is an admission that his mix of isolationism and social conservatism is a losing formula."

²¹⁷ Voir Jacques Chirac, « La France dans un monde multipolaire », *Politique Etrangère*, n° 4/99, hiver 1999-2000, p. 804 : « La situation actuelle est mal vécue par de nombreux pays, y compris par le plus puissant d'entre eux, les Etats-Unis, où le Congrès cède trop souvent aux tentations de l'unilatéralisme et de l'isolationnisme. »

²¹⁸ Professeur d'études stratégiques à la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.

²¹⁹ Eliot Chen, "American Power - For What ?", *op.cit.* p. 6 : "America has been engaged with the outside world since the founding of colonies more than three and a half centuries ago. No President for the last 50 years, and no serious presidential candidate now or in prospect, has advocated anything like isolationism."

²²⁰ Jane Sharp, *Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia (FRY)*, Les Notes de l'IFRI n° 9, Paris, IFRI, 1998, p. 67 : "President Clinton took no initiative to lead a NATO action in Kosovo, even though Bosnia demonstrated that, when decisive military action is called for, NATO is the only effective organisation."

la Grande-Bretagne, ne juraient que par l'OTAN²²¹. Par son refus du leadership, l'Administration Clinton s'est confrontée aux conservateurs atlantistes pour qui l'OTAN demeure la seule organisation occidentale en mesure de conduire des opérations militaires, tandis que les autres institutions se limitent au maintien de la paix²²². L'épisode bosniaque a en ce sens considérablement servi les intérêts du Congrès, puisqu'une fois l'OTAN nettement engagée dans les opérations, les décisions ont été exclusivement assurées par les Américains, par la voix de leur négociateur Richard Holbrooke. Les Européens, relégués à un rôle de spectateur, ne pouvaient que constater le leadership de leur Allié américain, plus que jamais le plus puissant²²³.

Tout au long de la guerre froide, et malgré une position multilatéraliste, clairement exprimée par l'article 5, l'Alliance atlantique, dans son fonctionnement, a considérablement servi les desseins unilatéralistes américains. Bénéficiant d'une double casquette, le SACEUR en a été la principale illustration²²⁴. Les Alliés européens, parce qu'ils n'avaient pas d'autre alternative, et parce qu'ils en acceptaient le principe qui assurait un meilleur fonctionnement de l'Alliance, n'ont pas disputé ce leadership aux Américains, qui assumaient toutes les décisions stratégiques. La position américaine permettait d'assurer le fonctionnement de l'Alliance, car la domination d'une puissance nucléaire offrait de nombreuses garanties de sécurité aux autres alliés²²⁵. En outre, les Européens pouvaient bénéficier des structures de commandement américaines appliquées à l'OTAN.

²²¹ Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996, p. 611 : « En 1993-1994, quand on se demandera comment protéger les convois humanitaires ou par quelles actions dissuader les Serbes de s'en prendre à telle ou telle enclave 'protégée', deux conceptions se feront jour à propos du choix de l'organisation de la prise de décision et de la chaîne de transmission des ordres : la nôtre, visant à préserver toutes les chances ultérieures de l'Europe, donc les rôles du Conseil de Sécurité, du Conseil européen et de l'UEO ; celle des Etats-Unis et des rares autres pays alors résignés à se mêler du conflit, comme la Grande-Bretagne, qui ne conçoivent pas de le faire en dehors de l'OTAN, donc des instructions américaines. »

²²² Voir Jane Sharp, *Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia (FRY)*, op. cit., p. 67 : "The UN, the EU and the OSCE can all serve useful monitoring and peacekeeping functions, but are not competent to conduct serious military operations."

²²³ Voir Philip Gordon, *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, op. cit., p. 15 : "In Bosnia, once NATO got deeply involved, the United States not only provided the lead negotiator, Richard Holbrooke, but it took command of the NATO operation, provided the largest contingent of forces, dictated the terms of the peace treaty with little toleration for European positions, created a 'train and equip' program for the Bosniak-Croat forces against unanimous European opposition, and – symbolically if not substantively significant – held the peace negotiations in the American heartland of Dayton, Ohio."

²²⁴ C'est la puissance américaine qui justifiait la préférence accordée aux relations bilatérales plutôt que multilatérales. Voir Michael Reisman, "The United States and International Institutions", *Survival*, vol. 41, n° 4, hiver 1999-2000, p. 62 : "The larger the state and the greater its power, the more will bilateral diplomacy preferred over multilateral, and the more measured will be the attitude towards multilateral institutions."

²²⁵ Voir Charles Spofford, introduction à Harold van Buren Cleveland, *The Atlantic Idea and its European Rivals*, New York, McGraw-Hill, 1966, p. xiii : "The Atlantic Community (which is a coalition and not a

Cependant, la fin de la guerre froide n'a pas modifié la volonté de Washington de garder la mainmise sur les postes principaux de l'Alliance, conservant ainsi une place prépondérante, et éveillant la critique des Européens en quête d'un meilleur équilibre.²²⁶ Nous verrons dans quelle mesure cela a pu être le cas pendant dix ans, mais la crise du Kosovo a considérablement modifié cet état de fait, donnant aux Européens une plus grande responsabilité dans le processus décisionnel de l'Alliance, reléguant les Etats-Unis à un rang de simple allié, avec une suprématie sur les autres largement émoussée.

La volonté d'un retour à l'isolationnisme de la part de certaines personnalités politiques est une réalité contemporaine qui anime les débats au Congrès. Samuel Berger a répertorié cinq motivations justifiant l'attitude de ces « nouveaux isolationnistes » :

- Les traités dans leur ensemble sont considérés comme une atteinte à la souveraineté et menacent la supériorité des Etats-Unis dans différents domaines²²⁷. Cela explique la non ratification du CTBT par le Sénat en octobre 1999.
- Le *burdensharing* est considéré comme négatif, car les Américains doivent assumer la majeure partie des dépenses, et partager les bénéfices avec les Alliés²²⁸.
- La volonté de ne pas intervenir quand les intérêts américains ne sont pas menacés²²⁹.
- Le quatrième point, plus factuel, concernait l'absence d'un véritable adversaire depuis la fin de la guerre froide, en conséquence de quoi une politique d'endiguement - et donc d'intervention extérieure - n'est plus justifiée²³⁰.

'community' in the true sense) is cohesive only because of American nuclear power which exercises for all of the states of the Atlantic the basic function of national defense."

²²⁶ Voir Philip Gordon, *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, op. cit., p. 16 : "Washington insisted on keeping what were arguably three of the Alliance's four most important command positions (SACEUR, SACLANT, and CINCSOUTH) for itself."

²²⁷ Samuel Berger, "American Power, Hegemony, Isolationism or Engagement", op. cit. : "The new isolationists are convinced that treaties – pretty much all treaties – are a threat to our sovereignty and continued superiority."

²²⁸ *ibidem* : "Burden sharing is a one way street. For example, its proponents rightly insist that Europeans fund the lion's share of reconstructing the Balkans, because we carried the heaviest burden of the conflict. But then they balk at doing our part. They oppose American involvement in Africa's tragic wars, but refuse to help fund the efforts of others, like Nigeria, when they take responsibility to act. And when it comes to paying America's part of the cost of UN peacekeeping missions, they're not interested, even if it is to uphold a peace we helped to forge."

²²⁹ *ibidem* : "Foreign wars may hurt our conscience, but not our interests, and we should let them take their course."

²³⁰ *ibidem* : "We can't be a great country without a great adversary. Since the Cold War ended, the proponents of this vision have been nostalgic for the good old days when friends were friends and enemies were enemies."

- Enfin, la dernière raison qui explique un retour de l'isolationnisme au Congrès repose sur des considérations budgétaires. Il était reproché à l'Administration de dépenser trop pour des opérations extérieures, et pas assez pour assurer la défense du territoire américain²³¹.

Les différentes critiques émanant du Congrès sur la politique étrangère des Etats-Unis se réfèrent à ces considérations, tantôt dans leur ensemble, tantôt de manière plus ciblée. Cependant, il convient de remarquer que ce « nouvel isolationnisme » n'est pas exclusivement défendu par les parlementaires les plus conservateurs. En effet, certains des points précédemment évoqués sont défendus par des élus démocrates, traditionnellement plus sensibilisés par le multilatéralisme, et ainsi on constate une multiplicité des initiatives bipartisanes.

²³¹ *ibidem* : “Billions for defense but hardly a penny for prevention.”

La frontière qui sépare un monde multipolaire d'un système unipolaire dans lequel les Etats-Unis occuperaient le rang de superpuissance est appréciée de différentes manières selon les cas. D'un point de vue économique, la montée en puissance du Japon, qui a entraîné à sa suite un nombre croissant d'Etats d'Asie orientale, à laquelle s'ajoute le succès de l'Union européenne, viennent confirmer que plusieurs pôles économiques coexistent dans le nouvel ordre mondial. Dans ce secteur, l'Allié américain est un adversaire de l'Europe, comme le confirment un certain nombre de mesures commerciales protectionnistes de part et d'autre. Mais cette rivalité cache de nombreux déséquilibres²³². En matière de sécurité, les Américains assurent le leadership, en se plaçant incontestablement en position de première puissance mondiale²³³. Cependant, l'enjeu à venir concerne les moyens offerts aux Etats-Unis pour assurer ce leadership. L'unilatéralisme, s'il est appréciable pour son fonctionnement, cède de plus en plus sa place au multilatéralisme, qui permet un partage du fardeau et une meilleure

répartition des tâches. Symbole des interventions multilatérales en Europe, l'OTAN permettrait aux Etats-Unis de poursuivre la défense de leurs intérêts tout en en partageant le coût. Mais cela suppose en contre-partie un engagement accru dans des positions en dehors des intérêts vitaux de Washington. Si l'unilatéralisme a un prix, le multilatéralisme, à la lumière du Kosovo, nécessite une redéfinition des structures des alliances pour permettre une plus équitable répartition des pouvoirs, revendiquée par les Alliés européens, et des dépenses, souhaitée par les Américains.

²³² Voir Coral Bell, "American Ascendancy", *The National Interest*, automne 1999, p. 58 : "Europe is still the only feasible potential rival for the United States in the next three or four decades. Its economy is about the same size (and will grow larger with new members), its technology almost as advanced, its diplomatic traditions longer. It includes two nuclear powers with adequate stockpiles and sophisticated delivery systems. It deploys large conventional forces with near state-of-the-art equipment and with considerable experience in working together... Europe's only real deficit, when viewed as a potential rival to the United States, is its low capacity for decision-making, particularly in times of crisis."

²³³ Voir Samuel Huntington, "America's Changing Strategic Interests", in Richard Betts (ed.), *Conflict After the Cold War, Arguments on Causes of War and Peace*, op. cit., p. 508 : "Some people label the new world multipolar. Others point out that the end of the Cold War world left only one superpower. Both observations are true. The emerging world is perhaps best described as a 'uni-multipolar' world. The United States is clearly the only country that could be called a superpower. At least six other countries – the Soviet Union, Japan, China, Germany, the UK and France – are major powers, with particularized strengths, weaknesses and interests."

III. Une OTAN qui briderait les initiatives américaines

Les critiques les plus vives émanant du Congrès sur la conduite des opérations au Kosovo concernaient le poids des Alliés européens sur les décisions militaires, légitimé par le droit de veto des membres de l'Alliance, et dont certains, la France en tête, firent un usage ayant pour effet de limiter le nombre de sorties aériennes, en discutant un nombre important de cibles²³⁴, surtout à partir du 3 avril 1999²³⁵. Le président Chirac s'était lui-même impliqué directement dans ces choix, en refusant certaines missions qu'il jugeait injustifiées²³⁶. Cela était cependant légitimement justifié car la France occupait la deuxième place au rang des nations participant aux opérations, en nombre d'avions engagés, derrière les Etats-Unis²³⁷. Mais les Américains

²³⁴ Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », op. cit., p. 148 : « L'intensité des raids et le rythme des attaques aériennes ont suscité de nombreuses discussions au sein de la coalition alliée. »

²³⁵ Voir Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, op. cit., p. 35 : « *This (press reports) included French resistance to broadening the target base to include strategic targets like the Socialist Part headquarters in Belgrade on April 21st, in part because NATO target analysis indicate that the worst-case outcome of cruise missile strikes on the building would produce 350 casualties, including 250 living in apartments near the headquarters. These reports indicate that France's President Chirac was not fully aware of the scale of the NATO attacks until he saw live television coverage of their effects on April 3rd, and he then asked for the ability to review targets, including all strikes in Montenegro.* »

²³⁶ Le Président de la République s'est exprimé à plusieurs reprises sur ce point :

- Intervention télévisée, 6 avril 1999 : « *Nous nous sommes attaqués aux dispositifs de commandement, aux moyens de communication, à certains ponts stratégiques ou dépôts de carburant. Nous l'avons fait en prenant soin d'éviter au maximum les dommages civils.* »

- Voir aussi : Conférence de presse à l'ambassade de France, Washington, 23 avril 1999 : « *La présence militaire devra être organisée de façon telle qu'elle soit la mieux adaptée possible, techniquement, ce qui suppose naturellement un vrai système de commandement et de responsabilité, et politiquement, ce qui suppose que les choses soient établies le plus possible en accord avec le maximum de pays. Je pense en particulier à la Bosnie, où nous trouvons des Russes, des Ukrainiens etc., qui ne sont pas de l'OTAN.* »

- Conférence de presse, Cologne 4 Juin 1999 : « *Nous avons été également unanimes à considérer que l'action humanitaire des alliés doit naturellement tenir compte de la situation politique nouvelle créée par l'acceptation de notre plan de paix par les autorités serbes, ce qui nous conduit à faire connaître à l'OTAN et à ses dirigeants, mais aussi à nos amis américains, les conséquences que comportait en termes de frappes, selon nous, l'évolution politique. C'est-à-dire, en clair : limitation des frappes à des objectifs strictement militaires.* »

- Intervention au journal télévisé, 10 juin 1999 : « *Quand il y avait refus de la France, les frappes n'ont jamais eu lieu. Il y a eu souvent des problèmes, des discussions entre le général Clark et le général Kelche, l'OTAN et la France. Mais il n'y a pas eu de dérogation... Si le Monténégro n'a pas été victime d'un grand nombre de frappes, notamment sur sa façade maritime, également dans d'autres endroits du pays, c'est parce que je m'y suis opposé, et pratiquement tous les jours, dans le cadre d'instructions générales... Et chaque fois qu'il y avait un doute ou chaque fois qu'il y avait un changement, une évolution, compte tenu des circonstances, c'est ici même, dans ce bureau que la décision a été prise, et répercutée par le général Kelche.* »

²³⁷ Voir Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, op. cit., p. 35 : « *Chirac's concerns had a major impact because France contributed the second-largest air component to Operation Allied Force : sixty aircraft at the start of the campaign and 100 by its finish.* »

ne l'ont pas entendu de cette oreille²³⁸, organisant même certaines missions en dehors de l'Alliance pour éviter le contrôle des cibles par les Alliés²³⁹.

Il est toutefois intéressant de constater que les réserves françaises n'ont pas été totalement isolées, car des critiques ont été manifestées depuis Rome, Athènes, et même Londres dans quelques cas²⁴⁰. C'est surtout en ce qui concerne le choix de recourir exclusivement aux frappes aériennes que les Européens ont manifesté le plus de méfiance, se détachant ainsi considérablement des appréciations américaines, émanant principalement du Congrès²⁴¹. Bien qu'admettant la légitimité de telles initiatives, les autorités américaines en ont constaté les effets de limitation de leurs prérogatives, comparables à ce qu'elles seraient dans une coalition sous l'autorité des Nations Unies. William Cohen lui-même a remarqué les difficultés de gérer une opération impliquant 19 démocraties, avec pour chacune d'entre-elles

²³⁸ Général Short, intervention au Congrès américain, cité par Le Monde, 23 octobre 1999 : « *Un pays qui a fourni 8% de l'effort global ne devrait pas être en position de brider les pilotes américains qui ont porté 70% du fardeau.* »

²³⁹ Voir Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », op. cit., p. 150 : « *Pour contourner le blocage de certains Européens de l'OTAN, le général Clark n'a pas hésité à laisser l'Alliance à l'écart de certaines missions utilisant exclusivement des appareils américains.* »

²⁴⁰ Ibidem : « *France was not the only nation seeking a veto power. Prime Minister Blair is reported to have asked for a veto on all B-52 strikes taking off from Britain. Although all 19 delegates to the North Atlantic Council had agreed to give their proxy to NATO's Secretary General Javier Solana during the first week of the war. However, French concerns, and added Italian and Greek concerns led to the creation of a de facto British, French, German, Italian, and US 'management committee' in which Britain, Germany, and the US generally pressed for expanding the range and intensity of strikes in the face of French and Italian resistance. It should also be noted that the Geneva Convention prohibits air attacks on purely civilian buildings, and on dual military and civilian sites when this produces 'incidental loss of civilian life' in excess of the military value of the target.* »

²⁴¹ Citons parmi d'autres : François Heisbourg, « Questions sur une guerre », *Le Monde*, 3 Mai 1999 : « *...La règle qui veut que les avions de l'OTAN n'approchent pas leurs cibles en dessous de 15 000 pieds est extravagante. En rendant aléatoire l'identification des cibles, elle accroît les risques de "dommages collatéraux", c'est à dire de victimes innocentes.* »

Hugo Young, « The Question That Can No Longer Be Evaded : Does This War Have Limits », *The Guardian*, 31 mars 1999 : « *Leave aside the old warrior – Healey, Carrington, Ben – who said from the start the bombing was a disaster. Having nothing else to propose for dealing with the brutal evisceration of Kosovo, they seemed just wearily inert. But now even people who were disposed to be more sympathetic are asking questions... Even after five days, in short, it is around bombing, rather than the criminality which provoked it, that the questions are being asked. This is the price of the painless fantasyland that previously passed for the meaning of "bombing" as the answer to Milosevic. There was little political preparation for war and none at all for a war that didn't immediately succeed and might have to go on for a long time.* » ; Citons également « France Caught Between Two Conflicting Needs », *Financial Times*, 22 avril 1999 : « *The report cited a French veto on the bombing of a power station because it also supplied electricity to Macedonia and on the bombing of the antenna of Belgrade television because of the proximity of foreign journalists.* »

Du point de vue du Congrès des Etats-Unis, voir Paul Gallis, « Operation Allied Forces : Lessons Learned, The Implication Of Allied Forces For US NATO Leadership », CRS, 3 septembre 1999 : « *Then, French and British officials criticize US reluctance to place peace forces on the ground in Bosnia to prevent violence against the civilian population, and the US decision to use air power alone against Yugoslav forces to achieve allied objectives.* »

des intérêts pouvant diverger sensiblement²⁴², mais notant toutefois qu'il s'agit là d'une évolution positive de l'Alliance²⁴³.

Cependant, ces conclusions optimistes ne sont pas partagées par tous. Les Alliés européens, bien que critiquant ouvertement le leadership américain au sein de l'Alliance, se sont satisfaits de cette avancée, qui leur permet de s'exprimer de façon plus efficace quant au choix de la stratégie et des cibles. Par contre, certains Américains acceptent difficilement cette dérive « onusienne » d'une alliance dans laquelle ils ont pris toutes les décisions pendant cinquante ans. Profitant de leur avantage en terme de capacité militaire, les autorités américaines pourraient assez facilement se tourner vers un unilatéralisme atlantique, justifié par les coûts de participation aux opérations, y compris dans celles où les intérêts américains ne sont pas directement exposés, et pour répondre aux attentes de l'opinion publique et du Congrès²⁴⁴. En effet, les Américains ont mal apprécié les décisions multilatérales, alors qu'ils assumaient l'essentiel des opérations, et n'ont pas compris de quel droit les Européens, participant dans

²⁴² Voir William Cohen, "Remarks at the International Institute for Strategic Studies", *op. cit.* : "It was Winston Churchill who once remarked, 'In working with allies it sometimes happens that they develop opinions of their own.' Indeed, Allied Force reminded us that consensus is both the heart and, at the times, the hindrance of a coalition. It became clear quite quickly that NATO needed to retool its existing political machinery to be more effective for what I would call the staccato timing of a military contingency. In this instance we shifted more authority – over a relatively short period of time, given the history of the organization itself – to the military commanders in the field, allowing them greater flexibility. You have read about this. We can talk about this. But indeed, it was quite a task for the military commanders to have to deal with the political aspects of this particular campaign. That there was to be political oversight, civilian oversight of any military operation is something inherent in our democracies. We do not simply turn to the military and say here is a campaign, carry it out, we are unconcerned with the consequences. We are unconcerned about how it will be carried out. So we'll always want to have some civilian oversight of a military campaign. In this particular case it was particularly daunting because you had 19 democracies, all of whom wished to have some say or at least some oversight role. That made it quite a challenge for the military commanders. But in a relatively short period of time greater and greater authority and flexibility was granted to the commanders in the field, and you saw as the campaign went on much more intensification not only of the targets but the areas of operation, on not only an eight hour day but a 24 hour a day campaign."

²⁴³ Un autre document officiel auquel a participé William Cohen nous apporte quelques éclaircissements complémentaires sur cette question. Voir Department of Defense, *Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report to Congress*, 31 janvier 2000, p. 5 : "Admittedly, gaining consensus among 19 democratic nations is not easy and can only be achieved through discussion and compromise. However, the NATO alliance is also our greatest strength. It is true that there were differences of opinion within the alliance. This is to be expected in an alliance of democracies, and building consensus generally leads to sounder decisions. If NATO as an institution had not respond to this crisis, it would have meant that the world's most powerful alliance was unwilling to act when confronted with serious threats to common interests on its own doorstep."

²⁴⁴ Voir François Heisbourg, cité par Xavier de Villepin, *Opération Force alliée en Yougoslavie*, *op. cit.*, p. 43 : « La presse américaine regorge d'articles de journalistes d'investigation qui ont interrogé des militaires, des responsables exécutifs, etc... sur le thème : 'si tout cela ne s'est pas passé comme on l'aurait voulu, c'est parce qu'on a fait la guerre dans le cadre d'une alliance. Il aurait fallu que nous ayons directement la main comme dans la guerre du Golfe. On ne nous y prendra plus !' I va y avoir aux Etats-Unis un bouc émissaire qui sera le multilatéralisme, non plus onusien, dont on sait la méfiance des Américains à son égard, mais le multilatéralisme atlantique, et on va s'apercevoir que les Etats-Unis vont devenir plus unilatéralistes, y compris vis-à-vis de l'organisation multilatérale qu'est l'OTAN. »

une moindre mesure aux opérations, pouvaient se mettre sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis en ce qui concerne les décisions²⁴⁵.

A la manière des Nations Unies, où les concertations trop importantes à l'Assemblée générale et le droit de veto des membres du conseil de sécurité ont pour effet de limiter le leadership américain, l'OTAN, en respect du traité de Washington, s'impose de plus en plus comme un « forum » d'alliés, dans lequel la voix américaine conserve un poids particulier, mais a perdu sa suprématie. Dans ces conditions, l'OTAN briderait la politique étrangère américaine, et mériterait soit une réforme profonde, soit, de façon plus catégorique, un désengagement de Washington, qui serait traduit par les Alliés européens comme un retour à l'isolationnisme. S'éloignant de plus en plus sensiblement des intérêts américains, mais nécessitant une participation active de l'Allié « indispensable », l'OTAN évoluerait pour se rapprocher du fonctionnement onusien, si sévèrement critiqué aux Etats-Unis²⁴⁶.

Lee Hamilton, directeur du Woodrow Wilson Center, remarque cependant pour sa part que les intérêts de l'ONU et des Etats-Unis ne sont pas indivisibles, et qu'à l'inverse de ce que pensent la plupart des parlementaires, un renforcement des pouvoirs des Nations Unies aurait pour effet de servir la politique étrangère de Washington. Par conséquent, il vaudrait mieux pour les Etats-Unis, plutôt que de chercher à contrer l'ONU, s'efforcer de participer à son renforcement, rembourser la dette contractée, et discuter les réformes au lieu de vouloir les imposer.²⁴⁷ Dans une certaine mesure, si l'ONU n'existait pas, il faudrait l'inventer²⁴⁸. Dans une certaine mesure, l'ONU est même le lieu de formation des coalitions si chères aux autorités américaines, le représentant de la première puissance mondiale pouvant rallier à sa

²⁴⁵ Voir Pascal Boniface, cité par Xavier de Villepin, Opération Force alliée en Yougoslavie, *op. cit.*, p. 58 : « Si la guerre a été menée grâce à des moyens américains, elle a cependant été cogérée à égalité par les Américains et les Européens. »

²⁴⁶ Richard Haass, *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999, p. 236 : «... Europeans insist on formal UN Security Council authorization as a prerequisite for common action toward a problem state. Such a requirement – one that emerged at various junctures during early transatlantic consultations over Kosovo – would provide Russia and China a veto over US and European action. Legitimacy must stem in the first instance from the objectives of the policy and how it is implemented. Multilateralism is not 'UN-ism', and should not be defined so narrowly. »

²⁴⁷ Lee Hamilton évoque quatre points justifiant un nécessaire soutien à l'ONU dans les années futures, «Challenges and Priorities for the United Nations in the 21st Century», UN Information Center Symposium, 12 avril 2000, http://wwics.si.edu/NEWS/speeches/hamil_un.htm :

“ - The UN is an indispensable international institution.

- The UN deserves strong United States support because it advances American interests in many ways.

- The US should pay its dues to the UN in full and on time and work to negotiate, not impose, reforms.

- The UN needs to continue to reform and rethink its focus in order to strengthen its ability to accomplish the formidable challenges it confronts.”

²⁴⁸ Ibidem : “If we did not have a UN, we would desperately need to create one.”

cause bon nombre d'Etats, légitimant ainsi sa politique étrangère, et partageant les frais des différentes interventions²⁴⁹. Mais ce qui était vrai pendant la guerre du Golfe ne s'est pas répété pour le Kosovo, et l'OTAN s'est révélée être le bras armé le plus facilement utilisable, s'imposant ainsi comme un nouveau rival des Nations Unies, où les raisons de bloquer les initiatives américaines sont nombreuses et trop facilement couronnées de succès.

IV. La relation ONU - OTAN

Les ambiguïtés de la relation ONU – OTAN sont apparues au grand jour à l'occasion de la crise du Kosovo. D'une part, l'Alliance atlantique s'est appuyée sur une base juridique du Conseil de sécurité pour justifier les opérations militaires. D'autre part, il semblerait que l'action de l'OTAN ait été perçue comme un désaveu de l'autorité onusienne, dans lequel les autorités américaines auraient tenu un rôle primordial.

Le rapport d'information n° 2022 de l'Assemblée Nationale, présenté par Paul Quilès et François Lamy²⁵⁰, revient sur les fondements juridiques de l'intervention au Kosovo selon ces termes :

L'intervention militaire de l'OTAN n'a pas été décidée sans fondement juridique. En effet, elle constituait une réponse à la violation par Belgrade de ses obligations internationales, telles qu'elles résultaient de deux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU prises sur la base du chapitre VII.

Les résolutions dont il s'agit étaient plus précisément :

- La résolution 1199 du 23 septembre 1998, exigeant notamment que « toutes les parties et tous les groupes et individus mettent immédiatement fin aux hostilités et maintiennent un cessez-le-feu au Kosovo » (paragraphe premier), et également que « les autorités de la République fédérale de Yougoslavie et les dirigeants albanais du Kosovo prennent immédiatement des mesures en vue d'améliorer la situation humanitaire et d'éviter le danger imminent de catastrophe humanitaire » (paragraphe 2) ;

²⁴⁹ Voir à ce propos Brett Schaefer, "Does US Foreign Assistance Elicit Support for US Policy ? Not at the United Nations", *Backgrounders*, The Heritage Foundation, n° 1335, 22 octobre 1999, <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1335.html> : "The UN is an international forum in which the United States specifically seeks the cooperation of other countries in a variety of foreign policy matters."

²⁵⁰ Paul Quilès et François Lamy, Rapport d'information n° 2022 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le conflit du Kosovo, 15 décembre 1999, <http://www.assemblee-nationale.fr/2/rap-info/i2022.htm>

- La résolution 1203 du 24 octobre 1998, mandatant l'OSCE pour la mise en place de la MVK, tout en notant que cette dernière « envisage des arrangements qui seraient mis en œuvre en coopération avec d'autres organisations », et affirmant qu' « en cas d'urgence, des actions peuvent être nécessaires pour assurer la sécurité et la liberté de mouvement » des missions créées par la résolution.²⁵¹

Un peu plus loin, les deux parlementaires français justifient les bombardements alliés au Kosovo :

*De ce fait, les bombardements aériens de l'Alliance atlantique ne contrevenaient pas à la Charte des Nations Unies, dans la mesure où leur décision avait été prise dans un contexte conforme à celui visé par son chapitre VII, et également parce qu'elle pouvait être rattachée à des résolutions adoptées sur ce fondement.*²⁵²

Parallèlement, le calendrier du sommet de Washington a retardé le règlement de la crise par les Nations Unies, de sorte que l'OTAN s'est imposée comme la seule organisation en mesure de régler le conflit, se démarquant ainsi de l'ONU et de son autorité²⁵³. Comme le font remarquer MM. Quilès et Lamy, « de fait, si le sommet avait été reporté, comme certains l'avaient demandé lorsqu'il était apparu évident que l'action des Alliés s'inscrivait dans la durée, l'issue du conflit aurait sans doute été plus rapide et l'intervention de l'OTAN n'aurait peut-être pas été perçue comme une démarche des Etats-Unis destinée à affranchir l'Alliance de l'autorité des Nations Unies. »²⁵⁴ Duplication de l'ONU, recherche d'indépendance, ou plus simplement volonté de servir des desseins plus internationalistes et humanitaires, et en cela proche des idéaux onusiens, mais avec une plus grande efficacité, tels sont les enjeux de la relation ONU – OTAN telle qu'elle est apparue à la suite de la crise du Kosovo. En tout état de cause, c'est une nouvelle Alliance, renforcée de l'extérieur par l'élargissement, mais fragilisée de l'intérieur par les critiques, qui est entrée dans son deuxième demi-siècle d'existence.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 40.

²⁵² *Ibidem*, p. 41.

²⁵³ Voir à ce propos Youri Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*, op. cit., p. 45 : « Les américains déclarèrent qu'en l'absence de décision du Conseil de sécurité de l'ONU, l'OTAN prendrait, de son propre chef, des mesures militaires à l'encontre des serbes. »

²⁵⁴ Paul Quilès et François Lamy, *Rapport d'information n° 2022 en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le conflit du Kosovo*, op. cit., p. 19.

Par ailleurs, les principales interventions des parlementaires qui se sont exprimés au cours de ces dernières années sur les Nations Unies se sont caractérisées par une hostilité constante vis-à-vis de l'organisation internationale.

En réponse aux carences des Nations Unies, l'OTAN était toute désignée pour permettre aux Etats-Unis de poursuivre une politique interventionniste, sous couvert d'un système d'alliance dans lequel Washington n'occupe qu'un siège parmi 15 autres (et 18 depuis avril 1999). L'intervention au Kosovo a manifestement mis l'ONU à l'écart des opérations, exclusivement menées par les Alliés, et marqué l'indépendance de l'OTAN vis-à-vis de l'organisation internationale.

Avant même que les opérations militaires ne soient menées, Javier Solana, alors secrétaire général de l'OTAN, tout en s'efforçant de rester respectueux des Nations Unies, marquait par sa lettre adressée au secrétaire général de l'ONU Kofi Annan le 22 janvier 1999 une volonté de l'Alliance atlantique d'engager seule les opérations, se substituant au rôle onusien. Cette lettre se présentait comme suit :

Je vous écris pour vous tenir au courant des mesures et décisions prises par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) concernant la crise au Kosovo. Comme vous le savez, la situation s'est fortement détériorée ces dernières semaines, l'élément le plus grave étant le massacre d'Albanais kosovars dans le village de Racak vendredi dernier.

Après s'être réuni le 17 janvier pour évaluer la situation, le Conseil de l'Atlantique Nord a demandé aux autorités yougoslaves de coopérer pleinement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie conformément aux résolutions de l'ONU, et de prendre immédiatement des mesures pour amener les responsables du massacre devant la justice. Il a également exprimé son plein appui à la Mission de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) au Kosovo, telle qu'établie par la résolution 1203 (1998) du Conseil de sécurité, et prié le Président Milosevic de s'acquitter pleinement des obligations qu'il a assumées envers l'OTAN et l'OSCE sur la base de la résolution 1199 (1998) et des engagements pris auprès de l'Alliance en octobre dernier concernant le niveau et la posture des forces.

Sur la demande du Conseil, les autorités militaires suprêmes de l'OTAN, le Président du Comité militaire, le général Klaus Naumann, et le commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR), le général Wesley K. Clark, ont personnellement rendu visite au Président

Milosevic le 19 janvier pour souligner la préoccupation du Conseil et insister sur la nécessité que le Président Milosevic s'acquitte de ses obligations. Malheureusement, ce dernier n'en a rien fait. Le Conseil de l'Atlantique Nord évalue donc maintenant la situation en conséquence et étudie la meilleure façon d'aider la communauté internationale à trouver une solution pratique à la crise...

Deux enseignements doivent être tirés de ce document. D'une part, l'OTAN rend compte a posteriori de ses activités à l'ONU, mais agit en toute indépendance. Les différentes résolutions du Conseil de sécurité ne sont que les cadres de l'intervention de l'Alliance atlantique, mais à aucun moment il n'est fait mention d'un accord nécessaire de l'ONU. L'OTAN, agissant pour le compte de l'ONU, ne la consulte pas avant de prendre ses décisions, mais simplement pour en évaluer les conséquences. D'autre part, et ce point est plus important, l'OTAN se donne comme nouvelle mission d'intervenir là où l'ONU reste bloquée par des considérations structurelles (droit de veto au Conseil de sécurité, et lenteur des débats à l'Assemblée générale). L'Alliance atlantique se substitue à l'ONU, en proposant une solution régionale à la crise, mais respectant les mêmes objectifs que ceux définis aux Nations Unies²⁵⁵.

C'est sur ce dernier point que les critiques les plus vives se sont manifestées, le reproche étant fait de vouloir avec l'OTAN créer une sorte de « nouvelle » ONU, plus efficace car mieux intégrée²⁵⁶, mais dans laquelle les Etats-Unis n'assureraient pas totalement le leadership. En effet, la charte des Nations Unies rendant impossible les interventions internationales dans des conflits locaux, son « abandon » ouvre la voie à toutes les possibilités, mais les Etats-Unis seuls ne pouvaient légitimement se permettre de se substituer à l'ONU. C'est donc par le biais de l'OTAN que de nouvelles règles se sont imposées, reléguant l'ONU à un rôle de simple observateur²⁵⁷. L'opération menée au Kosovo a abandonné l'idée acceptée pendant la guerre

²⁵⁵ Voir Yuri Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*, Les Cahiers de l'IFRI n° 27, IFRI, Paris, 1998, p. 45 : « Le règlement apparent de la crise du Kosovo a accru de façon dramatique les responsabilités de l'OTAN après la guerre froide, augmentant les devoirs de l'Alliance dans le domaine du maintien de la paix dans les Balkans et réaffirmant son nouveau destin d'organisation paneuropéenne de sécurité. »

²⁵⁶ Voir US CREST, *Coalition Military Operations, The Way Ahead Through Cooperability*, Washington DC, US CREST, 2000, p. 20 : « The problems of achieving logistics interoperability depend on the nature of the service. These problems are exacerbated when a coalition includes partners who are not NATO members. »

²⁵⁷ Voir à ce propos Michael Glennon, « The New Interventionism : The Search for a Just International Law », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 3, mai/juin 1999, p. 2 : « The United States and NATO – with little discussion and less fanfare – have effectively abandoned the old UN charter rules that strictly limit international intervention in local conflicts. They have done so in favor of a vague new system that is much more tolerant of military

froide et renforcée après celle-ci, entre 1991 et 1994, selon laquelle l'ONU est la seule organisation légitime dans le cas des interventions militaires, toutes les organisations de sécurité régionales n'ayant pas la même crédibilité²⁵⁸. Se couvrant du parapluie juridique et de la légitimité de l'ONU, l'OTAN pouvait à loisir s'imposer dans le règlement de la crise qui frappait la province serbe. C'est ainsi que les détracteurs de l'ONU sont devenus, depuis la crise du Kosovo, hostiles à l'OTAN et ce qu'elle est devenue. La rivalité entre le Congrès et l'Administration est ici particulièrement vive, puisque le secrétaire à la Défense, William Cohen, avait nettement affirmé le nouveau rôle de l'Alliance dans son rapport au Congrès et au Président début 1999²⁵⁹. Les efforts accomplis pour faire évoluer les forces armées au sein de l'OTAN l'étaient dans l'objectif de servir des opérations extérieures, comparables aux missions de l'ONU²⁶⁰. Partageant cette volonté d'utiliser l'Alliance atlantique dans le cas du *peacekeeping*, l'Administration se heurte aux membres du Congrès qui jugent que l'OTAN y perdrait tout son crédit, et ne servirait plus de la même manière les intérêts américains.

Critiquant les dépenses américaines à l'ONU, injustifiées en raison du faible « retour sur investissement », les parlementaires constatent qu'une évolution de l'OTAN, dans laquelle les contributions américaines sont également les plus importantes, reviendrait à créer une entité régionale des Nations Unies, certes plus efficace, mais servant les mêmes desseins, et utilisant la puissance américaine pour des causes qui lui sont extérieures.

intervention but has few hard and fast rules."

²⁵⁸ Voir Andrew Bennett et Joseph Leggold, "Reinventing Collective Security after the Cold War and Gulf Conflict", *Political Science Quarterly*, vol. 108, n° 2, été 1993, p. 231 : "The failure to contain Yugoslavia's civil war suggests that security organizations can fail if they are not backed by the global jurisdiction, resources, inclusiveness, and legitimacy of the UN."

²⁵⁹ Voir William Cohen, *Annual Report to the President and the Congress*, 1999, Chapter I : The Defense Strategy : "Recognizing recent changes in the international security environment, the former effort seeks to move the alliance away from a static forward defense posture toward more capable and mobile reaction forces that can project power, including for crisis management operations."

²⁶⁰ Concernant l'évolution stratégique de l'OTAN après le Kosovo, lire William Cohen, "Remarks at the International Institute for Strategic Studies", Hotel del Coronado, Californie, 9 septembre 1999, http://www.defenselink.mil/news/Sep1999/b09101999_bt409-99.html : "A related lesson is that NATO can be quite flexible when necessary, adapting to meet rapidly changing mission requirements. The Alliance spent decades and countless dollars tailoring and training itself to carry out large-scale campaigns involving the combined efforts of air, naval, and ground forces. But in this instance, we asked our forces to undertake an air campaign alone. And while we will always prefer operations that keep all options open, our amazing and unprecedented success – more than 37 000 sorties with all but two planes returning safely and not a single combat casualty – is a remarkable testament to the skill, training, and flexibility of our forces and the vitality of the Alliance." Voir également le concept stratégique de l'Alliance atlantique adopté en 1999.

Dans ces conditions, l'intervention au Kosovo a été sévèrement critiquée par un nombre important de parlementaires influents, car les intérêts américains n'y étaient représentés que de manière discutable, tandis que les coûts de participation à l'opération étaient bien réels.

Enfin, certains observateurs font également remarquer que la crise du Kosovo a soulevé des interrogations plus complexes encore que la sécurité européenne ou l'avenir de l'Alliance atlantique. Les républicains William Kristol et Robert Kagan ont reproché autant à l'Administration qu'aux parlementaires républicains leur incapacité à définir une politique précise vis-à-vis des régimes autoritaires. Les hésitations relevées au Kosovo dans la conduite des opérations autant que dans la cohérence du discours entre les Alliés ont révélé le problème plus global de la politique d'intervention pour venir au secours des populations maltraitées, mais également l'impossibilité d'adopter, parmi les dirigeants américains, un discours ferme qui soit approuvé, au du moins accepté, à la fois par le Congrès et la Maison Blanche²⁶¹. Dans une certaine mesure, la crise du Kosovo a mis en relief les défaillances des institutions américaines, d'où une ligne politique se dégage difficilement²⁶². Ce sont ces institutions, par leur complexité et la multiplicité des acteurs, qui font de la prise de décision en matière de politique étrangère un exercice difficile et périlleux.

²⁶¹ Voir l'éditorial de William Kristol et Robert Kagan, *Weekly Standard* : "The struggle in Kosovo today is about more than human suffering. It is about more even than European stability and NATO's credibility. At stake is the single overriding question of our time : will the United States and its allies have the will to shape the world in conformance with our interests and our principles, challenging as that task may be ? Or will we allow much of the world to slip into chaos and brutality, to be shaped by men like Milosevic and Saddam Hussein and Kim Jong-Il and the dictators in Beijing ?"

²⁶² La question centrale concernant l'avenir de la politique d'intervention américaine repose sur les divergences qui pourraient opposer les Alliés européens et les Américains, qui décideraient de s'engager dans des opérations hors OTAN, ou au contraire refuser d'y prendre part, répondant en cela à des impératifs de politique étrangère. A ce propos, lire Jean-Marie Guehenno, cité par Xavier de Villepin, *Opération Force alliée en Yougoslavie*, op. cit., p. 37 : « D'un côté, les Etats-Unis ont obtenu, à travers le concept stratégique, une satisfaction de principe, puisque l'éventail des sujets que peut traiter l'Alliance est très large. En même temps, la réalité politique ne permet pas d'imaginer qu'en conséquence l'Alliance est devenue le directoire où toutes les questions vont être traitées sous l'autorité des Etats-Unis. On voit d'ailleurs dès maintenant, dans les sondages faits aux Etats-Unis, que le soutien du peuple américain à l'engagement militaire de leur pays au Kosovo a diminué de façon assez significative et, à long terme, il faudrait plutôt s'inquiéter du risque que les Etats-Unis ne veuillent pas mettre le doigt dans telle ou telle affaire où nous souhaiterions qu'ils l'y mettent, que craindre qu'ils ne nous embarquent dans une multitude d'opérations où ne voudrions pas être embarqués. »

Chapitre III

Y-a-t-il un après-11 septembre ?

Si la guerre du Kosovo a profondément bouleversé la perception des parlementaires du rôle des Etats-Unis au sein de l'OTAN, les attentats du 11 septembre et ses conséquences ont accéléré considérablement les événements. Cela s'explique principalement pour deux raisons. D'une part, l'Alliance avait été créée pour parer à une menace majeure. Dès lors que cette menace a changé de nature, mais qu'elle existe toujours dans l'esprit de l'un des membres, et de surcroît le plus « indispensable », il convient d'opérer les adaptations nécessaires pour faire face aux nouveaux défis. D'autre part, Washington s'est lancé dans une vaste réorientation stratégique, ayant notamment pour objectif le rapprochement avec Moscou et un front commun pour combattre « l'axe du mal ». L'OTAN apparaît comme l'instrument pouvant le mieux servir efficacement ce rapprochement, qui suppose un changement de nature de l'Alliance aussi important que le fait de tourner définitivement la page de la guerre froide²⁶³. Là où l'OTAN s'est cherchée de nouvelles missions au cours des dix dernières années pour justifier son maintien, elle doit aujourd'hui se définir un nouvel objectif, et un cadre institutionnel y répondant.

Les thèmes abordés ici sont à l'ordre du jour du sommet de l'Alliance atlantique à Prague en novembre 2002, et constituent les dossiers sur lesquels les Alliés ont montré quelques divergences de vues. Le sommet de Prague sera l'occasion de définir les rôles d'une alliance transformée après les attentats du 11 septembre, et marquera le point de départ d'une nouvelle relation transatlantique en matière de sécurité.

Toutefois, les divergences entre Européens et Américains concernant les perspectives d'une campagne militaire contre le régime de Saddam Hussein pourraient monopoliser les débats à l'occasion du sommet, et d'une certaine manière reporter les discussions sur l'évolution de l'Alliance atlantique à une date ultérieure. Victime d'une actualité riche sur les questions de sécurité, la question de la réforme de l'OTAN pourrait ainsi s'effacer derrière des dossiers

²⁶³ Lire à ce propos Richard Haass, "Charting a New Course in the Transatlantic Relationship", *Remarks to the Centre for European Reform*, Londres, 10 juin 2002: "The United States and Europe can afford to evolve from being great partners in Europe to being global partners beyond Europe".

plus sensibles, preuve irréfutable que l'Alliance n'est pas en bonne santé, et que sa réforme est plus que jamais nécessaire et urgente²⁶⁴. Les questions relatives à l'élargissement de l'Alliance, et sa capacité à assurer une meilleure cohésion entre les alliés pourraient être occultées par des interrogations concernant son existence même, dès lors qu'un de ses membres – et le plus puissant de tous – choisirait de se lancer de façon unilatérale dans des opérations militaires, sans consulter au préalable les instances internationales en matière de sécurité. Enfin, comme l'a rappelé le président américain George W. Bush dans un article publié simultanément dans plusieurs quotidiens, les Etats-Unis considèrent désormais comme prioritaire la constitution de « *vastes coalitions internationales afin d'accroître la pression en faveur de la paix* »²⁶⁵. Ces coalitions *ad hoc*, basées sur le modèle de la guerre du Golfe en 1991, pourraient en se généralisant mettre en péril l'Alliance atlantique, d'autant que les parlementaires américains semblent s'y montrer de plus en plus favorables, pour les raisons relevées à l'occasion de la campagne au Kosovo. Plus qu'un changement majeur dans la relation transatlantique, les événements du 11 septembre se sont imposés comme un accélérateur de tendances déjà perceptibles depuis quelques années.

I. Les relations entre Alliés

Dans les semaines qui ont suivi les attentats du 11 septembre, les membres européens de l'OTAN ont laissé de côté leurs critiques pour apporter une solidarité sans faille à Washington, au nom de valeurs communes²⁶⁶. Cependant, au fur et à mesure que l'effet de choc se dissipait, et que la campagne de riposte se mettait en place, le soutien unanime à l'action américaine s'est effacé, tant dans le débat politique interne que sur la scène internationale. Au Congrès, les Démocrates ont commencé à faire entendre leurs voix sur les conditions de la campagne antiterroriste²⁶⁷. Mais ce sont les Alliés, face au "nouvel" unilatéralisme de Washington, qui se sont montrés les plus virulents, poussant même le débat au-delà de ce qu'il était avant les attentats²⁶⁸.

²⁶⁴ C'est en tout cas ce qu'a rappelé George W. Bush, à l'occasion d'un discours sur le rôle futur de l'OTAN au Bundestag, Berlin, le 23 mai 2002 : "*NATO's defining purpose -- our collective defense -- is as urgent as ever*".

²⁶⁵ Lire George W. Bush, "Assurer le triomphe de la liberté", *Le Monde*, 13 septembre 2002.

²⁶⁶ Lire Christopher Coker, "September 11th and Its Implications for EU and NATO", *The Norwegian Atlantic Committee: "A knee-jerk reaction to a bloody and bewildering attack on one of their own, the transatlantic allies proudly embraced their cultural and historical affinities in a flourish of unity and allegiance"*.

²⁶⁷ Voir Dan Balz, "Democrats Speak Up on Foreign Policy", *The Washington Post*, 15 juillet 2002.

²⁶⁸ Selon Douglas Bereuter, "*the attitudes and anti-American attitudes in the European media are an irritant in the relations between the United States and Europe. One cause of these attitudes is the gap in military capability,*" suggesting that the American refusal of Allied report stung Europe's pride, resulting in greater

Les critiques concernant l'unilatéralisme américain émanent à la fois de pays membres de l'OTAN, et de pays qui n'en sont pas partie. Or, un tel constat n'est pas sain pour une alliance qui se donne comme objectif d'apporter la sécurité aux pays qui en sont membres, et même au-delà. Il est dès lors important, pour l'avenir de l'OTAN, de parvenir à recréer un climat de dialogue et de confiance entre les Alliés, que ce soit sur des questions concernant directement l'Alliance, ou même sur les problèmes de sécurité depuis le 11 septembre.

Les divergences au sein de l'Alliance

Malgré les positions de l'administration Bush, de nombreux parlementaires estiment encore que la PESD représente un danger pour le futur de l'OTAN. Jesse Helms et Bob Smith ont rappelé que si les alliés européens n'étaient pas en mesure d'assumer leur contribution en matière de capacité à l'OTAN, il pourrait en être de même dans le cadre de la PESD. Tous deux estiment qu'il s'agit d'une manœuvre politique française destinée à éloigner les Etats-Unis des structures de commandement européennes²⁶⁹. Depuis le Kosovo, les craintes concernant la mise en place d'une PESD sont restées les mêmes, et concernent les 3D. En ce sens, les conséquences du 11 septembre n'ont fait qu'accélérer une tendance déjà perceptible auparavant.

En ce qui concerne les processus décisionnels stratégique et tactique, les alliés européens reprochent généralement aux Etats-Unis, mais également à l'OTAN dans sa structure actuelle, de ne pas être suffisamment concertés et de ne pas disposer de prérogatives à hauteur de leurs espérances²⁷⁰. Bien qu'il s'agisse là d'un point sur lequel les Européens ont montré leurs réserves depuis de nombreuses années, la campagne afghane, puis les décisions concernant l'Irak, n'ont fait qu'accentuer ce sentiment de frustration. Le Congrès en a pris note, et certains parlementaires se sont exprimés sur cette question. Le démocrate Earl Hilliard se demande dans quelle mesure cette frustration pourrait mener à un refus total de participation, posant ainsi la question de l'étendue des pouvoirs décisionnels à des alliés qui ne participent

attitudinal friction. Lire *US and Europe: The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002.

²⁶⁹ "Defense and Security Committee Visit to Washington and Colorado Springs", AU 58 DSC (01) 2, NATO Parliamentary Assembly Report, mars 2001.

²⁷⁰ Un des arguments sur la question du SACEUR.

que modestement aux contraintes budgétaires de l'Alliance²⁷¹. Il s'interroge même sur la pertinence des plaintes des Européens, qui souhaitent bénéficier de plus grands pouvoirs au niveau décisionnel, tout en continuant de laisser les Etats-Unis assumer seuls le fardeau financier²⁷².

Ces divergences traduisent des différences profondes entre les Alliés. Les Américains sont généralement soucieux de faire usage de leur force, y compris de façon dissuasive, pour imposer la démocratie. Cela suppose un budget de défense important, et des acquisitions dans le domaine militaire à hauteur des ambitions. Pour leur part, les Européens ont été, depuis la deuxième Guerre Mondiale, plus sensibilisés par des problèmes d'ordre humanitaire, et ont dès lors octroyé des fonds plus importants au développement durable.

Ces différences s'exposent aujourd'hui au grand jour au sein de l'Alliance atlantique. Selon les critères américains, les Européens ont, depuis quelques années, négligé leurs responsabilités en matière de sécurité en multipliant les réductions massives de leurs budgets de défense. Cependant, les Européens estiment de leur côté que ces réductions ont permis de renforcer la stabilité, notamment en encourageant les économies en Europe centrale et orientale, et considèrent qu'ils ont ainsi au mieux assumé leurs responsabilités. Par le biais du *Congressional Budget Office Report*, les parlementaires américains ont analysé le coût approximatif de l'aide apportée aux démocraties d'Europe centrale et orientale pour les Européens. Même s'ils admettent que cette participation est supérieure à la contribution des Etats-Unis, ils estiment cependant que cela ne compense pas les autres zones vides, et que les Européens ne participent pas au budget de l'Alliance comme ils devraient le faire.

Un *gap* technologique?

Avec le débat américain sur la Révolution dans les Affaires Militaires (RMA), la problématique du *gap* technologique entre Américains et Européens se pose de façon sensible. La mise en réseaux des différents systèmes de reconnaissance, de transmission et d'attaques, impressionne les Européens, analystes et militaires, qui se sentent à la traîne. Comme le

²⁷¹ *US and Europe: The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002. Hilliard s'interroge : "do Europeans really feel part of what we are doing".

²⁷² *Ibid.* : "Are Europeans justified in complaining that the US cannot continue to call on its allies to share the burdens unless the US is prepared to share in the decision-making as well?".

souligne Arnaud de la Grange, « *Le fossé technologique entre les deux continents prend des proportions abyssales* »²⁷³ Prenant en exemple l'opération en Afghanistan, la presse européenne ne cesse de vanter la technologie américaine. Les systèmes européens seraient désormais totalement obsolètes, et aujourd'hui l'Europe ne serait même plus en mesure de communiquer avec les Américains. Pour Laurent Murawiec, ce handicap européen empêcherait toute coopération opérationnelle sur le champs de bataille. Il compare ainsi cette disparité à celle de deux entreprises « *dont l'une serait équipée de télex et l'autre de modems, l'une de Macintosh Classiques et l'autre d'iMac, l'une opérant quotidiennement sur Internet, l'autre incapable même d'y accéder.* »²⁷⁴ Si, bien sûr, il existe un fossé technologique, la situation est loin d'être aussi problématique, mais Laurent Murawiec illustre parfaitement cette frange d'analystes qui s'inquiètent de l'avenir de la relation transatlantique, en arguant que le déficit technologique européen rend la conduite d'opération en coalition difficile. Les Européens ne seraient plus en mesure de s'insérer dans le dispositif militaire américain. Les récents déboires de l'Alliance atlantique en Afghanistan semblent confirmer cette thèse. Malgré l'invocation, pour la première fois de son histoire, de l'article 5 du traité de Washington, l'OTAN fut purement et simplement remerciée par les Etats-Unis, ceux-ci préférant intervenir seuls. Pour les analystes européens, cela ne faisait plus aucun doute, les Etats-Unis étaient en train d'abandonner le vieux continent, son incapacité à se réformer le rendant plus pesant qu'attractif. Ainsi, s'agit-il pour la politique étrangère américaine, de dresser dès aujourd'hui une architecture de sécurité qui l'avantage. Cet objectif suppose donc une refonte des priorités américaines. *Le Quadriennal Defense Review* de 2001 entérine cette nouvelle orientation. Les Européens, dont le dynamisme est faiblissant, craignent donc de ne plus être les alliés centraux des Etats-Unis.

Par ailleurs, nombreux sont ceux qui estiment que le statu quo du *gap* technologique conduit à accepter des missions de seconde zone. Pour Laurent Murawiec, ne pas exploiter la RMA revient à devenir des « *armées de défense territoriales sans poids international, ou des troupes supplétives, une chair à canon à faible productivité militaire* »²⁷⁵. Les récentes opérations de l'OTAN semblent confirmer cette prédiction : aux Etats-Unis la guerre à distance avec les armes de haute technologie, à l'Europe les missions plus dangereuses sur le terrain. Un partage des tâches, plus ou moins établi, est en train d'apparaître, entre les forces

²⁷³ Arnaud de La Grange, « La technologie du Pentagone écrase l'Europe », *Le Figaro*, 15 février 2002.

²⁷⁴ Laurent Murawiec, *La guerre au XXIème siècle*, Paris, Odile Jacob, 2000, p.248

²⁷⁵ Ibid, p. 249.

américaines, les combattants locaux et les Alliés. Ainsi, au Kosovo et en Afghanistan, l'UCK et les Afghans de l'Alliance du Nord ont joué un rôle primordial dans la conduite des opérations sur le terrain. Quant aux alliés européens, ceux-ci se sont occupés des missions de maintien de la paix²⁷⁶, auxquelles les Etats-Unis semblent vouloir définitivement renoncer. En octobre 2000 Condoleezza Rice donnait le ton de cette nouvelle orientation : « *conduire des fonctions d'administration civile ou de police va tout simplement conduire à une dégradation de la capacité américaine à faire ce que l'Amérique doit faire. Il n'est pas nécessaire d'avoir la 82^{ème} division aéroportée escortant des enfants jusqu'au jardin d'enfants* »²⁷⁷.

Comme sur les questions concernant la signification politique d'une PESD, les parlementaires américains sont généralement unanimes à considérer que les alliés européens ne disposent pas de capacités suffisantes. Ils ont trouvé en Lord Robertson un porte-parole de leurs revendications, le secrétaire général de l'OTAN ayant réaffirmé à plusieurs reprises après la campagne en Afghanistan la nécessité pour les Européens d'augmenter leurs capacités. Sur ce point, les événements du 11 septembre confirment les tendances déjà perceptibles depuis la guerre du Kosovo, et si ce sont les Républicains qui se montrent les plus vindicatifs, les Démocrates ne sont pas sur ce point totalement opposés à leurs adversaires politiques, considérant qu'une augmentation des dépenses de défense est la condition préalable au partage des responsabilités.

Certains Européens se préoccupent donc du rôle subalterne qui leur est dévolu, et expliquent également cette évolution par le *gap* technologique. Or, les missions de maintien de la paix sont tout sauf inutiles. Aujourd'hui, les opérations militaires sont une combinaison de force militaire et civile. Si les Etats-Unis ne sont plus enclins à les réaliser, l'Europe paraît y être assez attachée, les missions de Petersberg couvrant l'ensemble du spectre du maintien de la paix. En outre, s'occuper de telles opérations est loin d'être vain. Les guerres du futur ne seront pas exemptes d'interventions terrestres. Or, en refusant systématiquement l'envoi de troupes au sol, les Etats-Unis risquent de déprécier leur compétence terrestre, alors que les Européens l'auront, au contraire, renforcée. Mais, ceux qui appellent à franchir le fossé

²⁷⁶ Le terme « missions de maintien de la paix » est utilisé comme un terme générique regroupant l'ensemble des activités de maintien de la paix (*peace keeping*), de restauration de la paix (*peace making*) ou de consolidation de la paix (*peace enforcement*).

²⁷⁷ "Carrying out civil administration and police functions is simply going to degrade the American capability to do the things America has to do. We don't need to have the 82nd Airborne escorting kids to kindergarten" in Nicole Gnesotto, "America's military strategy after 11 september 11th. Impact on Europe." *Internationale Politik*, n°4, Avril 2002. Disponible sur : http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy022.html#_ftn5

technologique ne voient pas les choses sous le même angle. Ils voient dans cette division des tâches une menace pour la relation transatlantique et la crédibilité de l'Europe.

Selon les Américains, le lancement d'une RMA transatlantique fondée sur des technologies américaines déjà disponibles permettrait à l'Europe de combler son retard. Mais une telle analyse n'apporte-t-elle pas la mauvaise réponse à la question de l'éloignement euro-américain et du délitement de l'Alliance atlantique ?

Certains pays européens développent déjà des technologies de pointe, même s'il ne s'agit que d'une approche sectorielle. Les Etats ont pris la double initiative d'acquérir les moyens de projection indispensables aux armées modernes, et des technologies avancées dans les domaines du C3 et de la précision. L'Europe a, à sa disposition, un réservoir de firmes civiles et militaires, bien placée sur le marché des hautes technologies. Ainsi, en coopération intergouvernementale ou de façon autonome, certains Etats se sont lancés dans une transformation de leurs capacités. La précision est d'ores et déjà une priorité pour la France²⁷⁸ et le Royaume-Uni²⁷⁹, qui se sont d'ailleurs associés au sein de la firme européenne Matra-Bae Dynamics. En plus de la précision, les Etats européens ont fait d'importants efforts en matière de projection de force : ainsi, l'A400M devrait permettre de régler le déficit européen dans le transport stratégique, alors que les Européens coopèrent déjà sur le ravitaillement en vol et le développement d'un système SEAD (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie). Enfin, tous ces Etats reconnaissent que maximiser l'exploitation de l'information est la clé du succès des futures missions. Combiner précision et recueil d'informations dans un système de transmission perfectionné est une nécessité. Si le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, possèdent déjà des drones de reconnaissance, la France a développé le système de satellites d'observation optique Hélios. En outre, la plupart des grands pays européens possèdent leur propre système de satellite de communication (Skynet au Royaume-Uni, Syracuse en France, Sicral en Italie et l'espagnol Hispasat). En fait, les Européens tirent largement profit de COTS (*commercial-off-the-shelf technologies*) en intégrant au maximum les technologies civiles déjà existantes. Les Etats européens ne sont donc pas tous à la traîne, certains sont même à la pointe dans plusieurs secteurs.

²⁷⁸ La France possède déjà des missiles de croisière à lancement aérien, les Apaches, et cherche à acquérir des missiles Scalp-EG possédant une précision de un mètre.

²⁷⁹ Le Royaume-Uni possède, quand à lui, de nombreux Tomahawk déployés sur ses sous-marins d'attaque.

En outre, dans le contexte actuel, peut être faut-il s'intéresser à la réelle efficacité de cette guerre « high tech ». Au lieu de vanter les mérites de la toute puissance américaine, peut être vaut-il mieux regarder les effets réels de ses interventions. Bien que les drones Predator soient actifs, ce sont des B-52 qui effectuèrent l'essentiel des missions en Afghanistan. En outre, les Etats-Unis semblent déjà avoir épuisé certaines de leurs capacités ; ils n'auraient plus assez de munitions à précision guidée et de *smart Bombs* pour conduire une opération en Irak. Ainsi, les Etats-Unis possèdent un équipement de haute technologie, mais celui-ci ne représente qu'une faible part de leur arsenal.

Les Américains ont fait cheminer au sein de l'OTAN l'idée qu'une transformation des structures militaires alliées sur le modèle de la RMA était une nécessité. La transformation est ainsi devenue le mot d'ordre de l'OTAN. A Norfolk en novembre 1998 s'est tenue une conférence intitulée « Transformer l'OTAN pour l'adapter aux défis du 21ème siècle », où il fut décidé d'étudier les faiblesses capacitaires des membres de l'OTAN. A l'occasion du cinquantième anniversaire de l'organisation, l'Alliance atlantique lança l'Initiative sur les capacités de défense (ICD) afin de remédier aux carences de l'OTAN. Moyen de combler le *gap* technologique et d'améliorer l'interopérabilité, l'ICD apparaît cependant, comme une initiative américaine, visant à encadrer les développements technologiques des membres européens de l'OTAN, et de s'assurer qu'ils suivent bien le modèle prescrit par les Etats-Unis. En prenant la RMA comme référent principal, les Etats-Unis se positionnent en acteur dominant, tout en reléguant l'Europe dans une position inférieure. Possédant les qualités et le savoir-faire nécessaires au développement des systèmes manquant aux Européens, les Etats-Unis se présentent comme le meilleur fournisseur en matière d'armement, empêchant ainsi une autonomie européenne.

De part leur situation privilégiée au sein de l'OTAN, les fournisseurs d'armement américains sont aujourd'hui très présents sur le marché européen. Près de 40% de l'équipement des forces armées européennes est d'origine américaine, alors que les industriels européens sont loin d'atteindre une telle pénétration aux Etats-Unis. Cependant, les récentes initiatives européennes en faveur de la constitution d'une Europe de l'armement font craindre aux Etats-Unis de voir les pays traditionnellement importateurs de matériel américain (Turquie, Grèce, ou Danemark) réduire leurs achats. Le choix du gouvernement britannique en faveur du missile Meteor de Matra-BAE-Dynamics (MBD) au détriment de l'AMRAAM de Raytheon,

ou sa participation au projet de l'A400M, accentuent les craintes américaines. Malgré les pressions de l'administration américaine, le Royaume-Uni a maintenu ses choix européens.

II. L'élargissement en question

Comme le rappelait George W. Bush en juin 2001, à l'occasion de ce qui fut son premier déplacement officiel transatlantique, « *toutes les jeunes démocraties d'Europe, de la Baltique à la Mer Noire, devraient avoir la même garantie de sécurité et de liberté – et la même chance de rejoindre les institutions en Europe* »²⁸⁰. L'administration Bush a soutenu de toutes ses forces le projet d'élargissement de l'OTAN, et a encouragé le Congrès à faire de même. Cependant, tout le monde ne partage pas cet avis et ainsi, la rhétorique employée par George W. Bush est devenue le point central du débat sur la question de l'acceptation par les membres de l'OTAN de nouveaux membres en leur sein. Ainsi, le discours de Bush est devenu une illustration puissante pour ceux qui adhéraient à ce projet tout en stigmatisant dans le même temps toutes les craintes exprimées par ceux qui s'y opposaient.

Le *Freedom Consolidation Act* voté en 2001 constitue une initiative qui ressemble plus ou moins à celle du *NATO Facilitation Act* de 1996, qui endossait déjà le projet d'élargissement de l'Alliance du Traité de l'Atlantique Nord²⁸¹. Cependant, quand bien même cet acte ne stipule pas directement que les membres du Groupe des 10 de Vilnius (groupe de 10 pays aspirant à une adhésion à l'OTAN et dont les candidatures sont actuellement étudiées en vue d'une adhésion future), les partisans du *Freedom Consolidation Act* ont perçue cette loi comme un message important envoyé au reste du monde, et tout particulièrement en ce qui concerne la candidature et le sort de ces 10 pays, message selon lequel le Congrès prêterait une oreille attentive et bienveillante à la question d'un élargissement futur de l'Alliance Atlantique.

²⁸⁰ George W. Bush, *United Europe*, Varsovie, Pologne, 15 juin 2001: “*All of Europe’s new democracies, from the Baltic to the Black Sea, and all that lie between, should have the same chance for security and freedom—and the same chance to join the institutions of Europe*”.

²⁸¹ H. RES. 3167, To Endorse the Vision of Further Enlargement of the NATO Alliance Articulated by President George W. Bush on June 15, 2001, and by Former President William J. Clinton on October 22, 1996, and for Other Purposes, 24 octobre 2001 (signé Helms, Lieberman, Lugar, Durbin, Smith [Oregon], Mikulski, Kyl, Allen, Hagel, McCain, Brownback, McConnell, Frist, Dewine, Voinovich, Grassley, Hatch, Lott, Enzi). Texte en annexe 9 de cette étude.

Cette proposition de loi a été votée avec un soutien écrasant tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Le 7 novembre 2001, le vote du *Freedom Consolidation Act* à la Chambre s'est soldé par une majorité de 372 pour face à 46 contre. Il est clair que cette question a bénéficié du soutien bipartisan dont elle avait déjà fait l'objet lors du premier *round* du processus d'élargissement puisque parmi les 46 représentants qui se sont opposés au projet, 22 sont démocrates et 22 sont républicains (présentant une proportion égale pour chaque parti à 10% de leurs membres à la Chambre). La loi est passée au Sénat, environ six mois plus tard, le 17 mai 2002, avec un soutien plus massif encore puisque seulement six sénateurs se sont opposés à ce projet de loi. Il est à noter que dans ce cas, ces six personnes sont des républicains²⁸².

Cependant, malgré le soutien franc et massif apporté par les représentants à ce projet, cet acte ne garantit aucunement une invitation d'adhésion aux pays participants du Sommet de Prague en Novembre 2002. Mais, bien que peu nombreuses, les voix de l'opposition se font puissamment entendre. Quelques uns des sénateurs et représentants les plus influents ont conduit cette opposition, comme par exemple, à la Chambre des représentants, le président de la commission des forces armées, Bob Stump, accompagné de Roscoe P. Bartlett, républicain influent, élu du Maryland, ou encore John Duncan, républicain du Tennessee et membre de la commission sur les réformes gouvernementales, Virgil Goode, indépendant de Virginie et membre de l'*Appropriation Committee* ou pour finir Dana Rohrabacher, républicain de Californie et membre distingué de la commission des relations internationales. Au Sénat, la figure de proue de cette opposition est John Warner, actuellement membre de la commission des forces armées du Sénat.

L'étude des minutes des débats sur le *Freedom Consolidation Act*, à la Chambre ainsi qu'au Sénat, fait apparaître que trois concepts stratégiques concernant l'OTAN ont été articulés : 1) l'OTAN est et demeurera une alliance militaire, 2) depuis le Sommet de Washington en 1999, l'OTAN est devenue avant tout une alliance politique, 3) l'OTAN est devenue une relique de la Guerre Froide qui n'a plus aucune justification. Bien que les débats sur cette question ne soient pas déterminés selon une ligne partisane, il est néanmoins possible de classer les sénateurs et les représentants selon le degré de leur adhésion à chacun de ces trois concepts stratégiques.

²⁸² 9 sénateurs n'ont pas voté.

Les opposants à l'élargissement de l'Alliance pensent généralement que cette organisation devrait rester strictement militaire ou que l'OTAN est une alliance militaire inadaptée au contexte actuel de sécurité. A contrario, la plupart des membres du Congrès qui se déclarent en faveur de l'élargissement ont une définition plus large de la contribution militaire et se tournent plutôt vers les bénéfices potentiels d'une OTAN plus politique.

Les élus au Congrès qui affirment que l'OTAN doit demeurer avant tout une institution militaire avancent plusieurs arguments contre la proposition d'élargissement de cette organisation. Le premier et le plus évident de ces arguments, après le premier round des négociations sur l'élargissement, concerne la capacité de parvenir à un consensus qui apparaît comme plus difficile à trouver après chaque nouvelle adhésion. En ce qui concerne l'exemple du conflit au Kosovo, beaucoup, des deux cotés de l'Atlantique, ont critiqué l'inefficacité de la « *guerre en commissions* », nom donné à la confusion et à l'inefficacité qui ont résulté de ce que les 19 pays de l'OTAN ont cherché à imposer à l'Organisation leurs propres décisions tactiques et stratégiques. John Warner, parmi d'autres, met en doute le fait que l'OTAN soit capable de maintenir sa cohésion si le nombre de ses membres continuait de croître comme cela est prévu²⁸³. Si l'ensemble des 9 pays sont invités à rejoindre l'OTAN, Warner déclare ne pas pouvoir prédire l'ampleur des difficultés qui adviendront lorsqu'un consensus devra être trouvé au sein des 28 membres. Et il y a fort à croire, du moins selon ce qu'indique l'administration Bush, que la « porte » restera grande ouverte pour toute future démocratie européenne. Warner, ainsi que d'autres, craint que cela ne signifie dans le même temps une plus grande inefficacité militaire.

Le représentant démocrate Henry Waxman, élu de Californie, a affirmé, lors d'un débat à la Chambre sur la question du *Freedom Consolidation Act*, que les armées les plus faibles et inexpérimentées, dans le contexte d'une OTAN élargie, pourraient éventuellement compromettre le but premier de cette alliance qui est celui de pouvoir apporter une réponse rapide en cas de nécessité.

Les détracteurs de ce projet ajoutent que si les Etats-Unis ont dès aujourd'hui des problèmes pour obtenir de leurs alliés européens les plus anciens et les plus proches, que ceux-ci

²⁸³ John Warner, "NATO Enlargement: We Must Carefully Review and Study the Ramifications", *NATO in the 21st Century: The Road Ahead*, US Foreign Policy Agenda, mars 2002.

adoptent les mesures nécessaires pour adapter leurs systèmes de défense, alors qu'en sera-t-il en ce qui concerne ces pays plus faibles et a fortiori plus volatiles ? Seront-ils à même de contribuer efficacement au fonctionnement de l'Organisation ? Earl Blumenauer se demande quant à lui si ces pays seront des pays consommateurs ou des pays garants en ce qui concerne la notion de sécurité²⁸⁴. Qui plus est, dans le contexte où des pays membres doivent encore faire face à des changements économiques et politiques de grande ampleur, les Américains n'ont aucun moyen de prévoir quels conflits sont à venir. Dans un tel scénario, leur promettre de se battre pour eux n'apparaît pas comme une décision réfléchie. Au final, avec les problèmes d'alliés européens qui semblent plus que réticents à partager la facture, beaucoup de membres du Congrès américain tels que John Warner, craignent que le projet d'élargissement ne conduise qu'à une situation de dépendance accrue vis à vis des Etats-Unis.

Enfin, le dernier argument de cette partie du camp des opposants à cet *act*, c'est-à-dire ceux que l'on qualifie de « *military enthusiasts* », consiste à dire qu'il est toujours possible d'assister à une réaction de la part de la Russie. Le représentant Roscoe Bartlett fait partie de ceux qui se sont fait le plus entendre sur cette question. Roscoe Bartlett indique que dans la conscience culturelle russe, l'Alliance de l'Atlantique Nord demeure l'ennemi le plus dangereux, c'est-à-dire un agresseur potentiel et une menace pour la Fédération russe. Bartlett utilise à ce propos l'exemple des Monts Yamantau, projet russe qui continue d'être doté chaque année d'un budget de fonctionnement de plusieurs millions afin d'en faire une zone de protection en cas d'attaque nucléaire. S'il est clair que la Russie continue de souffrir d'une certaine forme de paranoïa résiduelle, Bartlett s'interroge sur le fait de savoir pourquoi les Etats-Unis seraient prêts à porter préjudice aux relations bilatérales avec la Russie, et peut être même à mettre en danger la sécurité américaine, pour permettre l'accession au statut de membre de l'OTAN à dix petits pays européens. Bartlett pense au contraire que l'OTAN devrait s'ouvrir vers la Russie ou ne pas élargir le cercle de ses membres. Le représentant démocrate de l'Oregon, Earl Blumenauer, poursuit la même voie quand il implore ses collègues de bloquer la loi sur l'élargissement de l'OTAN tant que les « *dures réalités du rôle de la Russie et des coûts qui y sont associés* » n'ont pas été résolues.

²⁸⁴ Earl Blumenauer s'interroge, « *with the weak economies of the new members and the lukewarm support for implementing and financing expansion among our European allies, will enlargement forces the burdens onto us?* » Cité par Ints Rupners, « *The US and the Second Run of NATO Enlargement* », *JBANC Chronicle*, n°20, avril 2002.

Le thème de la réaction russe est le premier argument de ceux qui pensent que l'OTAN a perdu sa raison d'être. Dana Rohrabacher qualifie l'élargissement de l'OTAN de « *gifle pour la Russie* », dans le cas où les Etats-Unis étendraient cette alliance militaire créée expressément dans le but de combattre l'URSS, surtout dans le contexte où les autorités russes s'efforcent de mettre en place des réformes. Et au moment où l'ancienne superpuissance sort lentement de son état d'hibernation, le moment semble plutôt propice pour aplanir les relations, et non pas pour la provoquer en acceptant dans l'Organisation ses anciens « satellites ».

D'autres arguments proviennent du camp des « *extreme conservatives* » dont fait partie Ron Paul, élu républicain du Texas, qui déclare que le renforcement de petites armées de pays d'Europe de l'est au moment où les Etats-Unis sont engagés dans un autre conflit plus crucial ne semble pas correspondre à l'idée que les contribuables américains se font d'une utilisation utile et efficace de leurs impôts. Dana Rohrabacher se joint à lui en affirmant que les Européens doivent se charger eux-mêmes de leur propre sécurité, puisqu'il s'agit d'une dépense importante de la part des finances américaines mais qu'en plus les Etats-Unis n'en reçoivent presque aucun bénéfice en retour. Le membre du Congrès fait remarquer que les pays membres européens n'ont même pas contribué « *autant qu'ils le pourraient* » au cours des dernières crises. De plus, aucune menace pour les intérêts ou la sécurité américaine n'est localisée ou planifiée en Europe, mais plutôt en Asie centrale, au Moyen-Orient et peut être même, en ce qui concerne le futur, en Chine²⁸⁵. Dans ce cas, il est grand temps pour les Américains de laisser l'Europe aux Européens.

Ces voix, même si elles sont puissantes, n'en représentent pas moins une minorité au sein du Congrès américain. En effet, l'argumentaire des partisans de l'élargissement de l'OTAN repose sur cinq principaux piliers : 1) les intérêts américains en ce qui concerne le domaine de la politique et de la sécurité continuent d'être très fortement liés à ceux des Européens, 2) le premier round de l'élargissement s'est révélé être un succès sur pratiquement tous les points, ainsi, l'OTAN devrait continuer à appliquer sa politique de porte ouverte ainsi que son concept stratégique selon lequel plus il y a d'alliés et plus la coalition aura de force et de

²⁸⁵ Representative Dana Rohrabacher (D-CA) explique: “*NATO is not helping us as much as they should in this current crisis, so why should we continue subsidizing our European friends? We have received limited support from England and Italy, who would be giving it to us anyway.*” And on the second point, “*NATO does not meet the security challenges of today; they are in Central Asia, not Europe. And our new big problem is China, how does NATO deal with that?*”

soutien en cas de nouvelles menaces à sa sécurité ; 3) le nouveau conseil permanent OTAN-Russie a permis d'apaiser tant les craintes de la Russie en ce qui concerne l'expansion que celles des Etats-Unis à propos d'une éventuelle réaction négative de la part de la Russie, 4) et 5), l'OTAN peut et mettra en place les réformes nécessaires pour répondre aux nouvelles menaces pour la sécurité que représentent le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

Tant au Sénat qu'à la Chambre, le fait que l'Europe demeure l'une des principales priorités de la politique étrangère américaine a été réitéré à plusieurs reprises. Joseph Biden a fait remarquer dans son propos introductif au débat sur le *Freedom Consolidation Act* que l'une des priorités américaines était de conserver un partenaire européen stable²⁸⁶. Richard Lugar, en tant que membre de la commission des affaires étrangères, a fortement insisté sur ce point en déclarant que l'Europe et l'Amérique, et ce tout spécialement après le 11 septembre n'en sont que plus connectées en ce qui concerne leur sécurité, leur économie ou leurs relations culturelles, rendant ainsi caduque la notion selon laquelle la relation Etats-Unis-Europe devrait passer au second rang des priorités²⁸⁷. A la Chambre, Gallegly, le président de la sous-commission sur l'Europe au sein de la commission des affaires étrangères, a soutenu un projet de loi, poussé par Bereuter, Lantos et Cox, qui affirme l'importance de l'OTAN et la nécessité pour les Etats-Unis de poursuivre leur participation à l'Alliance, qui note expressément que la sécurité, la liberté et la prospérité des deux parties de l'Atlantique Nord sont incontestablement liées²⁸⁸.

Le Sénateur George Voinovich de l'Ohio, l'un des hommes qui est à la base du projet du *Freedom Consolidation Act*, a affirmé qu'il approuvait le point de vue du Sous-Secrétaire d'Etat Marc Grossman sur la politique étrangère, selon lequel plus il y a d'alliés qui partagent les valeurs que l'Amérique et sur lesquels les Etats-Unis peuvent compter, et plus la coalition sera forte et efficace en cas de menace pour sa sécurité²⁸⁹. L'idée que l'Amérique voudrait se

²⁸⁶ "Senate Debate Over Freedom Consolidation Act, HR 3167 / S 1572", *Congressional Record*, 16 mai 2002.

²⁸⁷ Ibid: "Some believe the US-European relationship should be diminished. I can hardly imagine a more shortsighted or dangerous policy shift by the US or Europe....Europe and America are increasingly intertwined in security, economy, and cultural matters."

²⁸⁸ H. Res. 468, "Affirming the importance of NATO, supporting continued US participation in NATO, and ensuring enlargement of NATO proceeds in a manner consistent with US interests". Texte complet en annexe 13 de cette étude.

²⁸⁹ Voinovich explique que "strongly supported a statement made by Under Secretary Mark Grossman in his testimony before the Foreign Relations committee earlier this month, when he said: 'The more allies we have, the better off we are going to be; the more allies we have to prosecute the war on terrorism, the better off we are going to be. If we are going to meet these new threats to our security, we need to build the broadest, strongest

doter du plus d'alliés possibles dans sa guerre contre « *ceux qui voudraient détruire notre mode de vie et qui voudraient nous menacer avec l'arme du terrorisme ou de la prolifération des armes de destruction massive* » a également été présentée par Robert A. Bradtke, *Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs*²⁹⁰. Le sénateur de l'Oregon, Gordon Smith, a également encouragé l'addition de nouveaux alliés comme un moyen d'amoinrir la pression qui pèse sur les troupes américaines²⁹¹.

Le sénateur démocrate de l'Illinois, Richard Durbin, un autre homme à la base de ce projet, fait remarquer que l'élargissement de l'OTAN ne se fera pas au prix évoqué par les détracteurs du projet. L'expérience du premier round du processus d'élargissement a apporté la preuve que le fardeau financier serait bien moindre que prévu. En fait, le rapport du département du budget du Congrès (*Congressional Budget Office*) sur le coût de l'élargissement est incomplet, puisqu'il n'est pas prévu que les charges financières liées au fonctionnement opérationnel de l'Alliance varient dans un sens ou dans l'autre du fait de l'entrée de nouveaux membres, il est plus que probable que l'élargissement permette de partager ces coûts avec les Etats-Unis²⁹². Le sénateur Biden note que parmi tous les alliés de l'Amérique au sein de l'OTAN, les membres les plus récents ont souvent été les plus volontaires en termes de participation aux exercices de coopération, ouvrant leurs frontières et leurs bases dans le cadre d'opérations des forces de l'Alliance ou en envoyant des troupes et des équipes quand nécessaire. John McCain fit une impression forte lorsqu'il déclara : « *la puissance de la liberté est décuplée et non pas diminuée puisque plus de personnes la partagent* »²⁹³.

Le Secrétaire d'Etat, Colin Powell pense que le nouveau conseil permanent OTAN-Russie devrait être considéré comme le principal facteur qui jouera en faveur de l'élargissement lors du second round de ces négociations. Le fait que les Russes soient rassurés que l'OTAN n'est désormais plus dirigée contre eux, et que les Etats-Unis peuvent en conséquence penser que la Russie ne se sentira pas provoquée par une extension de l'Alliance, fait comprendre que le

coalition possible of countries that share our values and are able to contribute”.

²⁹⁰ Robert A. Bradtke, *NATO Enlargement*, Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, The House International Relations Committee, Subcommittee on Europe, 19 juin 2002.

²⁹¹ “Senate Debate Over Freedom Consolidation Act, HR 3167 / S 1572”, op. Cit., Smith note: “*every Slovak, Latvian, or Romanian that is backing NATO means one less American that is in harm's way.*”

²⁹² *NATO Burdensharing After Enlargement*, Congressional Budget Office, août 2001: “*Because little change is expected in the size of the civil or military budgets as a result of NATO's enlargement, the addition of new paying members...is likely to reduce the burden of those budgets for existing allies.*”

²⁹³ Ibid.

Conseil Permanent OTAN-Russie a été un facteur-clef du processus d'élargissement. Le *Trans-Atlantic Security and NATO Enlargement Resolution of 2002* réitérera ce point quand il statue que l'élargissement peut également servir à souligner l'importance de la nouvelle relation avec la Russie. L'addition de nouveaux membres à l'Alliance atlantique ne fera qu'accroître la sécurité de tous les pays en Europe, y compris la Russie.

Certains sénateurs ont proposé une vision plus évolutive de l'OTAN. Les sénateurs Richard Lugar (républicain de l'Arizona) et John Shimkus (républicain de l'Illinois) se sont posés la question de savoir quelle révolution l'OTAN devrait opérer pour pouvoir répondre aux nouveaux défis posés par la guerre contre le terrorisme. McCain a été intransigent concernant le rôle de l'OTAN dans cette guerre. Il a appelé ses collègues à reconnaître leurs responsabilités en ce qui concerne la protection de la liberté et dans le fait de revigorer l'Alliance. Mais Richard Lugar et John Shimkus vont encore plus loin en suggérant chacun certains rôles spécifiques que l'OTAN pourrait jouer pour contrer la menace terroriste. Ils ont fait des propositions concrètes et détaillées en ce qui concerne les changements qui doivent être opérés dans le cadre de ces nouvelles menaces. Lugar a prononcé plusieurs discours tant au sein du Sénat que lors de meetings publics sur la question de la réforme de l'OTAN et des incidences qu'aura l'élargissement sur sa nouvelle conception. John Shimkus, qui est par ailleurs membre de l'Assemblée Parlementaire de l'OTAN, a produit un rapport sur la réponse de l'OTAN aux événements du 11 septembre 2001 qui inclut des recommandations sur les changements qui doivent être apportés pour permettre une plus grande efficacité de l'Alliance dans ce type de situation²⁹⁴.

S'exprimant au nom de l'administration américaine, Robert Bradtke déclarait que les candidatures à l'adhésion seraient retenues selon les progrès accomplis dans quatre domaines : la lutte contre la corruption dans les institutions gouvernementales, le traitement des minorités et des oppositions politiques, la réconciliation avec le passé et la volonté de l'opinion publique de chaque pays d'adhérer à l'OTAN²⁹⁵. Cependant, la définition de "progrès" sera débattue entre les leaders de l'Alliance tout autant qu'au sein du Congrès. Comme le notait Charles Gati dans son article paru dans la revue *National Interest*, la décision de chaque membre du

²⁹⁴ John Shimkus, "The War Against Terrorism", *Draft Special Report*, NATO Parliamentary Assembly, Defense and Security Committee, 2 mai 2002.

²⁹⁵ Robert A. Bradtke, *NATO Enlargement*, Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, The House International Relations Committee, Subcommittee on Europe, 19 juin 2002.

Congrès sera basée sur sa perception de la mission de l'OTAN²⁹⁶. Ceux qui considèrent l'OTAN comme une institution avant tout militaire seront plus hésitants à admettre certains des candidats les plus faibles, alors que ceux qui la perçoivent comme une organisation politique seront probablement moins rigides dans leur définition du progrès.

Les sénateurs qui adhèrent à la vision d'une OTAN plus politique, tels que Gordon Smith, ont développé l'argument selon lequel l'Alliance atlantique n'est pas seulement basée sur une capacité militaire puisque certaines des armées les plus faibles au monde font partie de cette coalition. Dans ce contexte, il est donc plus important de prendre en considération avant tout les améliorations apportées par un pays dans le domaine de sa politique intérieure, l'importance de ses forces armées passant en second plan²⁹⁷. John McCain a reconnu que la force de l'OTAN repose dans son adhésion à des idéaux politiques tels que la liberté ou la démocratie²⁹⁸. Beaucoup, à l'image de Richard Lugar, ont noté que la politique de la porte ouverte avait été un facteur capital dans la décision des Etats candidats de se soumettre à des réformes. Cette perspective a également servi de justification aux réformes politiques et économiques et a permis d'accroître la coopération entre des pays autrefois hostiles les uns envers les autres²⁹⁹. Jon Kyl, républicain élu de l'Arizona, considère que l'élargissement en lui-même, non sa perspective peut servir à stimuler encore plus de réformes, puisque l'OTAN créera un environnement stable dans lequel la restructuration et les modifications politiques et économiques pourront prendre place, sans compter les bénéfices qui viendront naturellement de la circulation des informations dans le cadre du patronage occidental et des aides financières.

²⁹⁶ Charles Gati, "All that NATO Can Be: to Prague and Beyond", *The National Interest*, été 2002: "Those who continue to see NATO as primarily a military alliance will be more discerning in their acceptance, while those who think the foundational concept of NATO has changed from military to political will be much less severe in surveying countries' qualifications."

²⁹⁷ "Senate Debate over Freedom Consolidation Act, HR 3167 / S 1572", *Congressional Record*, 16 mai 2002. Selon Bob Smith "NATO is not based solely on military capability. If it were only about aligning the world's greatest militaries, then its membership roster would include Israel and Russia, or China and North Korea, rather than Iceland and Norway...More important than overflight rights is what they are doing domestically."

²⁹⁸ Ibid. Selon John McCain: "our task is to reinvigorate our alliance with this premise: that the Atlantic community is not a group of Cold War military allies looking for new missions to stay relevant, but a political community of like-minded nations...that is dedicated to principles of democracy, and to fostering a continent where war is unimaginable and security guaranteed. The threats have changed since 1949, but our common commitment to the defense of freedom has not."

²⁹⁹ William E. Odom s'interroge: "why have these sleeping dogs [the potential regional wars in Eastern Europe] not barked, or not barked louder?" Cité par Charles Gati, "All that NATO Can Be: to Prague and Beyond", op. Cit.

D'autres sénateurs continuent de penser que l'OTAN conserve toute sa pertinence en tant qu'alliance militaire, et qu'en tant que telle, elle serait renforcée par le processus d'élargissement. Joseph Biden note que si le critère de sélection des candidatures devait être la compétence et la capacité technologique, estimée en fonction de critères américains, alors aucun pays n'atteindrait le niveau requis, pas plus, du reste, que la plupart des actuels alliés européens. Plutôt, Biden pense que la décision finale doit être basée sur le fait de savoir si un « *allié peut avoir un impact positif pour les intérêts américains et payer sa part de la charge financière* »³⁰⁰. Biden a minimisé la notion de *gap technologique* à laquelle adhèrent encore de très nombreux sénateurs. Citée comme l'une des principales raisons qui ont poussé les Etats-Unis à refuser toute aide au début de la guerre en Afghanistan, le thème du *gap technologique* a joué un rôle d'importance dans l'opposition à l'élargissement. Robert Bradtke, lors d'un meeting à Bruxelles, expliquait que le *gap* était la principale conséquence de la faiblesse des budgets européens de défense, plutôt que celle d'un retard trop grand dans le domaine de la technologie militaire. Il a souligné, par ailleurs, quatre domaines dans lesquels les capacités américaines et européennes divergent : les transports, la fiabilité (*sustainability*), les communications et les missiles de précision (*precision guided missiles*). Sur les quatre sujets abordés, seul le dernier concerne un problème de maîtrise des technologies.

Joseph Lieberman a fait pression pour que soit acceptée la candidature de toute nation européenne démocratique qui répondrait aux critères décidés par l'OTAN et qui constituerait un contributeur net à la sécurité globale de l'Alliance. Pour Durbin, tout pays dont la contribution renforcerait l'OTAN, même si cela signifie seulement l'envoi de troupes, s'il adhère aux principes de la démocratie et qu'il bénéficie d'une situation économique stable, devrait être admis dans l'Alliance.

III. Le nouveau partenariat avec la Russie

Le 28 mai 2002, le Conseil Permanent OTAN-Russie est devenu officiel lors du Sommet des chefs d'Etat des pays-membres à Rome, où a été signé le traité inaugural. La poursuite du *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security in Europe between NATO and the Russian Federation* créé en mai 1997, qui, à la différence d'autres partenariats au sein de l'OTAN sera pleinement intégré au processus de consultation, de discussion et de coopération

³⁰⁰ “Senate Debate Over Freedom Consolidation Act, HR 3167 / S 1572”, op. Cit.

militaire, sans pour autant disposer d'un pouvoir dans la prise de décision. Ce traité entre l'OTAN et la Russie a été signé dans un contexte de relations plus qu'amicales (*budding relationship*) entre les Etats-Unis et la Fédération de Russie, dont le Secrétaire d'Etat Colin Powell pense qu'elle servira de modèle permettant d'envisager l'avenir du partenariat nouvellement signé.

Les relations bilatérales russo-américaines

En conséquence des réformes audacieuses internes entreprises en ce qui concerne les plans économique et politique, et tout particulièrement dans le cas de la révision de l'agenda de politique étrangère, les Etats-Unis ont été impatients d'étendre le domaine de la coopération avec la fédération Russe. A la lumière des progrès effectués par la Russie, le sénateur Chuck Grassley, représentant républicain de l'Iowa, a proposé une résolution sur la Russie qui suspendrait la loi Jakson-Vannik. Cette résolution, proposée par le membre de la commission des finances du Sénat a été soumise au vote et inclut en tant que titre IV du *Trade Act* de 1979, restaurant ainsi des relations commerciales normales avec la Russie³⁰¹. De plus, pour maintenir forte la volonté du président Poutine de mettre en place de nouvelles réformes, la Chambre des Représentants a voté une résolution allouant 50 millions de dollars au titre de l'aide internationale à la Russie. La résolution stipule que cette somme doit être utilisée pour la poursuite de réformes allant dans le sens d'une plus grande démocratie, qui consisterait à mettre fin à la corruption, assurer la primauté de l'Etat de droit et le respect des libertés les plus fondamentales.

En dehors d'une aide interne, les Etats-Unis souhaitent également pousser un peu plus loin des projets élaborés en commun avec leur ancien ennemi de la Guerre Froide. Des projets visant à renforcer la force de l'Alliance ont été proposés. Le *Mars Space Program* est un exemple de projet au sein duquel les technologies et des équipements américains et russes ont été associés pour unir les ressources et collaborer afin d'envoyer une équipe scientifique sur la planète rouge.

Mais le principal avantage probable de ce nouveau partenariat sera de mettre en place une alliance puissante pour lutter contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction

³⁰¹ Chuck Grassley, *Passes Resolution on Russia*, 22 mai 2002.

massive. Dans le monde de l'après 11 septembre, éliminer la menace terroriste et mettre fin à la prolifération des armes de destruction massives sont devenus les deux principaux objectifs de la politique de défense américaine³⁰². L'ampleur de la perception de la menace par les Etats-Unis apparaît dans le numéro de juillet du *United States Foreign Policy Agenda* dont le sujet était « *les armes de destruction massive : le nouveau cadre stratégique* ». La Russie, qui dispose du plus grand nombre d'armes nucléaires stratégiques et tactiques en dehors des Etats-Unis, joue donc un rôle essentiel dans la sécurité américaine. En conséquence, beaucoup au sein de l'administration Bush, ainsi qu'au Congrès, ont fait sans plus attendre toute une série de propositions pour renforcer la coopération russo-américaine sur la question. Dans le projet de budget de la Défense pour l'année 2003, une somme de 260 millions de dollars a été allouée à la Fédération de Russie au titre du *Cooperative Threat Reduction Program*.

En ce qui concerne la guerre contre le terrorisme, le Secrétaire d'Etat Colin Powell, lors de son témoignage devant la Chambre des Représentants, a indiqué que la Russie avait joué un rôle clef dans la coalition qui s'était constituée contre cette menace. Depuis l'appel téléphonique du Président Poutine à son homologue américain le 11 septembre, qui a fait de lui le premier leader étranger à avoir présenté ses condoléances et offert l'aide de son pays, les Russes ont continué à jouer un rôle capital lors de la mission américaine en Afghanistan, partageant leurs renseignements, permettant et facilitant l'entrée et la présence des troupes américaines en Asie centrale, et soutenant l'Alliance du Nord contre les Talibans. Certains membres du Congrès se sont fait l'écho du sentiment de Powell concernant la coopération russe en Afghanistan. L'un de ceux-ci était le sénateur Richard Lugar.

L'un des aspects centraux pour faire régner la terreur consiste à contrôler des armes de destruction massive. Comme Lugar l'a fait remarquer dans l'un des articles du *Foreign Policy Agenda* de Juillet 2002 intitulé "*United States-Russian Front Against Terrorism and Weapons Proliferation*" auquel il a contribué, la Russie peut jouer un rôle déterminant dans la lutte contre le terrorisme en renforçant la sécurité de ses sites de stockage d'armes nucléaires et conventionnelles. Le sénateur suggère alors trois domaines sur lesquels pourrait porter la coopération russo-américaine afin de réduire les risques : 1) Lugar propose un effacement partiel de la dette russe en échange de la destruction d'une partie des stocks d'armes nucléaires dont elle dispose. Cela servirait à alléger à la fois la pression qui pèse sur l'économie russe

³⁰² "Russia Join the Club", *Washington Times*, 20 juin 2002: "In today's post September 11th world, halting nuclear proliferation has become increasingly synonymous with America's self-defense."

ainsi que les inquiétudes qui sont celles du camp américain. 2) les Etats-Unis devraient employer les anciens scientifiques russes qui travaillaient dans le domaine nucléaire, puisque sans emploi, ces derniers pourraient être tentés d'utiliser leur savoir pour le bénéfice de groupes terroristes ou d'Etats voyous. 3) Quand bien même la plus grande menace pour les Etats-Unis et le camp occidental ne viendra selon toute probabilité pas de la Russie, le danger pourrait bien provenir d'armes russes si celles-ci ne sont pas étroitement surveillées. Si la Russie ne peut pas se permettre de sécuriser ses armes nucléaires et conventionnelles, le sénateur Lugar suggère que les Etats-Unis ou un groupe international se charge de prendre en charge le financement de la sécurité des sites de stockage.

Même s'il demeure des inquiétudes, l'enthousiasme pour l'alliance russo-américaine est des plus saisissants. Lors des entretiens demandés par le *House International Relations Committee* sur le sujet de cette alliance, le représentant Blumenauer a recommandé à ses collègues la lecture d'un article rédigé par John Newhouse et paru dans le *Washington Post*. Newhouse y suggère que si les relations entre la Russie et l'Amérique continuent à leur rythme actuel, cette alliance finira par supplanter en importance celle conclue entre les membres de l'OTAN. Si l'OTAN poursuit sa politique d'élargissement, alors une alliance aux membres trop nombreux finirait par ne plus être en mesure de parvenir à un consensus ou bien même de coordonner des efforts militaires. Le fait également que la principale menace qui pèse sur l'Alliance n'est désormais plus militaire, ne fait que limiter encore un peu plus son efficacité dans ce domaine. En présence d'un tel scénario, le nouveau partenariat Etats-Unis-Russie pourrait éventuellement remplacer l'OTAN en tant que première alliance politico-militaire sur la scène internationale. Lugar rejoint donc Blumenauer en conclut son article en faisant remarquer que si la coopération se poursuit, « *les Etats-Unis et la Russie pourraient forger l'Alliance pour la paix la plus aboutie et la plus efficace que le monde ait jamais connue* ».

Le Sénat a voté à une grande majorité une résolution concernant la Tchétchénie, qui « *condamne les violations des droits de l'Homme en Tchétchénie tout en insistant sur l'urgence de trouver une solution politique au conflit* »³⁰³. D'autres inquiétudes sont apparues parmi les membres du Congrès, concernant notamment l'influence indirecte et informelle que

³⁰³ S. Res. 213, 28 février 2002

la Russie continue d'exercer sur les PECO. Au cours du débat sur l'élargissement, le sénateur Voinovitch avait fait apparaître cet aspect concernant les pays baltes³⁰⁴.

De plus, beaucoup de représentants du peuple américain ont exprimé des doutes à propos de la confiance à accorder au Président Poutine. Le représentant Gallegly, par ailleurs *chairman* du *European Subcommittee* de la Chambre, se faisait plus particulièrement du souci quand aux tendances autocratiques de Poutine, se demandant si les Etats-Unis pouvaient faire confiance à cet ancien officier du KGB devenu partisan de réformes démocratiques³⁰⁵. Et quand bien même il serait possible de faire confiance à Poutine, qu'en est-il des éléments politiques hostiles qui l'entourent tout autant que de l'opinion publique russe qui ne semble pas être des plus réceptive ? John Wolfstal, du *Non-Proliferation Project* au sein du *Carnegie Endowment for International Peace* basé à Washington, a mis les décideurs en garde contre Poutine dont la réputation d'être trop conciliant envers les demandes américaines de contrôle des armements russes lui a valu de nombreuses critiques de la part de certains membres de l'armée et des conservateurs les plus durs³⁰⁶. C'est pour ces raisons que les membres du Congrès se demandent si Poutine aura toute latitude pour poursuivre le programme de coopération avec les Etats-Unis dans ce contexte. Dans le cas où cela s'avèrerait impossible, le Congrès américain se demande quelles seraient les conséquences sur ce programme de coopération si Poutine n'était pas réélu. Afin d'illustrer l'ampleur des images négatives qui entourent la perception des Etats-Unis en Russie, le représentant Gallegly cite l'*Institute of World Economy and International Relations* de Moscou : « ces dernières années, le président russe Poutine a initié un ensemble d'ouvertures diplomatiques en direction de l'administration américaine les plus irresponsables et égoïstes que l'on ait connu depuis l'ère Roosevelt (...) Le bilan établi à la fin d'une année de cette politique est totalement négatif pour la Russie »³⁰⁷.

Gallegly suggère que l'administration américaine trouve une solution pour ne pas mettre à mal la fierté russe et fasse un geste qui permette de rétablir une image de l'amitié occidentale quelque peu plus positive.

³⁰⁴ “Senate Debate Over Freedom Consolidation Act, HR 3167 / S 1572”, op. Cit.

³⁰⁵ *US-Russian Relations, an Assessment*, The House Committee on International Affairs, 27 février 2002.

³⁰⁶ Sharon Lafraniere, “Russia Quits Arms Pact”, *The Washington Post*, 15 juin 2002.

³⁰⁷ *US-Russian Relations, an Assessment*, op. Cit.

Mais la première inquiétude, et de loin, pour le Congrès américain, et plus particulièrement pour le Sénat, concerne la réaction russe aux propositions américaine de mettre en place un système de défense antimissile. Et ce tout spécialement, comme l'a noté Bereuter lors des auditions de la commission des relations internationales du Sénat sur la question de l'Alliance transatlantique, dans le cas où les Etats-Unis maintiendraient la Russie sur la liste des cibles préventives (*preemptive*) en cas d'utilisation de l'arme atomique, puisque alors, l'environnement entre les deux anciens ennemis de la Guerre Froide pourrait ne pas se révéler suffisamment stable³⁰⁸. Un certain nombre de démocrates, en particulier, ont fortement critiqué le projet de l'administration Bush de défense antimissile au nom de la protection des relations américano-russes. Le sénateur Gephardt a rappelé les inquiétudes européennes selon lesquelles l'administration Bush mettait en danger le succès des relations nouées avec l'ancienne puissance soviétique. Il s'est alors engagé à s'opposer et bloquer tout projet de défense antimissile qui violerait le traité ABM³⁰⁹. Le camp démocrate au Sénat a tenté de faire de même en bloquant l'allocation de 814 millions de dollars destinés à ce projet au sein du projet de budget 2003. Tom Daschle a mené le combat contre l'initiative de Bush en déposant une plainte contre le président Bush, le Secrétaire d'Etat Colin Powell ainsi que contre le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld. Mais malgré ce retour de bâton subi au Sénat, Condoleezza Rice, la Conseillère pour la Sécurité Nationale a déclaré que plutôt que le nombre d'armes nucléaires en état de fonctionnement de chaque coté ou le traité ABM, la principale raison pour laquelle les Etats-Unis et la Russie ne se préparaient pas pour un conflit consistait tout simplement dans le fait que les deux pays n'avaient tout bonnement aucune raison de se faire la guerre³¹⁰.

Le partenariat Russie-OTAN

Beaucoup aux Etats-Unis s'attendent à ce que le nouveau partenariat Russie-OTAN fonctionne à la manière des relations bilatérales américano-russes. Dans son témoignage devant la Chambre des Représentants, le Secrétaire d'Etat Colin Powell a déclaré qu'il pensait que la relation d'amitié entre les Etats-Unis et la Russie servirait de modèle de fonctionnement

³⁰⁸ *US and Europe: The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002.

³⁰⁹ Dana Milbank, "Criticism Softens on ABM Move", *The Washington Post*, 22 mai 2002.

³¹⁰ Condoleezza Rice est citée dans l'article: "What keeps Russia and the United States from going to war today is not the number of nuclear weapons that they have on either side or the ABM Treaty or some outdated notion of strategic stability. It's that they have nothing to go to war about."

pour le Conseil Permanent OTAN-Russie. Powell notait également que le Conseil permettrait une coopération plus rapprochée entre la Russie et l'Occident, mais aussi la prise de décisions et des actions communes. De plus, il pense que le Conseil s'était déjà révélé extrêmement efficace en ce qui concerne le débat sur l'élargissement. Il a permis de réduire les craintes des Russes qui, faisant désormais partie des structures de l'OTAN, n'ont plus de raisons de se méfier de l'addition de nouveaux membres à l'Alliance atlantique. Mais le Conseil a également servi à apaiser les craintes américaines concernant la nature de la réaction russe à ce sujet.

Marc Grossman notait dans son discours que la structure de l'OTAN, dotée de 30 membres permettrait le développement de mécanismes de coopération dans les domaines choisis par les alliés tels que le contre-terrorisme, la préparation des civils en situation d'urgence, le contrôle de l'espace ainsi que les exercices d'entraînement communs, tout en limitant l'influence de la Russie privée du pouvoir de veto sur les décisions de l'OTAN³¹¹. Le sénateur Joseph Lugar a approuvé les déclarations des deux représentants de l'administration Bush selon lesquels le cadre d'une OTAN dotée de vingt membres présenterait un potentiel énorme dans le cadre de la guerre contre le terrorisme³¹².

IV. La sécurité selon Washington

Les premières mesures proposées en matière de sécurité après les attentats du 11 septembre ont été accueillies favorablement par une énorme majorité au Congrès, et souvent soutenues par des parlementaires démocrates autant que républicains. Ainsi, la loi sur l'antiterrorisme a été adoptée par les sénateurs le 25 octobre 2001, malgré son contenu générateur de débats, puisque portant atteinte aux libertés civiles³¹³. Fait rare, six semaines après les attentats, un texte était déjà adopté, sans que les discussions, dans un Sénat pourtant majoritairement démocrate, ne méritent que l'on s'y attarde. Par ailleurs, les sénateurs ont tu leurs rivalités

³¹¹ Marc Grossman, "NATO's Role in the Next Millenium: Constant and Emerging Goals", *US Foreign Policy Agenda*, vol. 4, n°1, mars 1999.

³¹² Richard Lugar, *NATO's Role in the War on Terrorism*, 18 janvier 2002.

³¹³ Parmi les mesures continues dans cette loi, en vigueur jusqu'en 2005, que la police aura le droit de procéder à des perquisitions secrètes, sans en avertir l'occupant des lieux, mais sous contrôle d'un tribunal. Un procureur américain pourra requérir la mise en œuvre du système espion Carnivore pour surveiller les sites Internet et les Emails, sans l'intervention d'un juge. Les fournisseurs d'accès et les opérateurs téléphoniques devront fournir au FBI toutes les informations requises sur leurs clients, pour peu que le service de police fédérale agisse dans le cadre d'enquêtes autorisées pour la protection contre le terrorisme international. Enfin, un nouveau laboratoire d'expertise informatique sera créé pour analyser les matériels saisis et former les agents fédéraux.

politiques pour critiquer les dysfonctionnements des services de renseignement, à la fois dans les attentats du 11 septembre, mais également dans les enquêtes sur le bioterrorisme³¹⁴.

Bien que « l'union sacrée » se soit imposée à tous, des lignes de divergences, voire de fractures, se sont rapidement cristallisées. Les points de politique extérieure et de sécurité sur lesquels les membres du Congrès se sont montrés divisés concernent essentiellement l'engagement militaire et la projection de forces sur des théâtres extérieurs, la sécurité intérieure et les mesures de surveillance dans les aéroports, et surtout la décision présidentielle de faire juger les terroristes de nationalité étrangère par des tribunaux militaires. De façon générale, la difficile cohésion des parlementaires sur ces questions, et le retour du clivage politique entre Républicains et Démocrates³¹⁵ ont pour effet d'affaiblir les pouvoirs législatifs face à l'Exécutif, là où depuis la fin de la guerre froide le Congrès s'était montré plus actif et en mesure de contrer les initiatives de la maison Blanche.

L'engagement militaire américain

Fidèle à ses propos de « guerre » contre le terrorisme, George W. Bush a mis en œuvre depuis le 11 septembre un renforcement des pouvoirs présidentiels en matière de politique étrangère, à un niveau nettement plus important que ses prédécesseurs, rivalisant même avec Franklin D. Roosevelt en ce domaine. Ces pouvoirs renforcés se justifient en temps de guerre, comme l'a indiqué Ari Fleischer³¹⁶. Ainsi, les prérogatives du Congrès élargies sous les trois administrations précédentes, pour des raisons liées à l'environnement international et au cadre institutionnel, semblent s'être considérablement affaiblies³¹⁷. Assumant pleinement son rôle de chef des armées, le président Bush s'est lancé dans une guerre contre un adversaire à sa mesure (Al-Qaida), mais également, sur le front politique, dans une bataille contre ceux qui n'hésiteraient pas, au nom de la Constitution, à contester son autorité.

Paradoxalement, c'est depuis l'aile conservatrice des Républicains que les critiques de la conduite des opérations en Afghanistan se sont faites entendre, particulièrement en ce qui

³¹⁴ Lire à ce titre Sheryl Gay Stolbert & David Johnston, "Senators Told of Lack of Answers in F.B.I. Inquiry on Bioterrorism", *New York Times*, 7 novembre 2001.

³¹⁵ Pour simplifier ce clivage, les Démocrates sont sensibles aux questions d'emploi, et les Républicains s'opposent à un interventionnisme trop poussé des autorités fédérales dans l'économie.

³¹⁶ Selon Ari Fleischer, porte-parole de la Maison Blanche : "The way our nation is set up, and the way the Constitution is written, wartime powers rest fundamentally in the hands of the executive branch".

³¹⁷ Lire Dana Milbank, "In War, It's Power to the President", *The Washington Post*, 20 novembre 2001.

concernait les buts et le financement de la campagne militaire. A l'inverse, les Démocrates ont largement soutenu la riposte armée contre le régime des Taliban, soupçonné d'apporter une aide importante au réseau Al-Qaïda. De même, les Démocrates ont accueilli favorablement les initiatives diplomatiques de l'administration. De ce fait, la majorité sénatoriale a vu d'un bon œil le rapprochement avec Moscou (sur lequel les Républicains se montrent beaucoup plus méfiants), le dialogue avec Pékin, et surtout la concertation avec les Alliés de l'OTAN, sans oublier les partenaires du monde arabo-musulman³¹⁸.

Les parlementaires du camp démocrate n'ont pas manqué de rappeler que le président Bush, plutôt que de précipiter la riposte contre des installations terroristes connues, a pu rassembler une coalition internationale jetant les bases de la lutte antiterroriste, grâce notamment aux initiatives de Colin Powell³¹⁹. Les craintes de voir Washington se lancer dans des opérations à la hâte et sans concertation se sont révélées infondées dès lors que l'exécutif s'est engagé dans la lutte contre Al-Qaïda en faisant appel aux services de renseignement de plusieurs Etats. Walter Russel Mead remarque sur ce point que le multilatéralisme proposé par l'administration Bush dans la riposte militaire en Afghanistan et la lutte contre le terrorisme ne peut en aucun cas être assimilé au wilsonisme. Il s'agissait plutôt d'une certaine forme d'unilatéralisme acceptée par des Etats qui partagent les mêmes convictions (Européens), qui n'ont pas de raison de reprocher l'attitude américaine, ou qui pourraient en tirer profit (Russie et Chine)³²⁰. Il est vrai qu'après le 11 septembre, la communauté internationale a approuvé de façon générale les initiatives de Washington, mais sans être invitée à en discuter la forme pour autant.

Au fur et à mesure que la campagne militaire en Afghanistan a progressé, certains intellectuels démocrates ont cependant dénoncé l'influence des « faucons » en faveur des opérations militaires, particulièrement au Congrès, et le rôle joué par les lobbies économiques dans les orientations de politique étrangère³²¹. Même en temps de guerre, les intérêts

³¹⁸ Lire Dan Balz, "In Role Reversal, War Criticism Is Mostly From Right", *The Washington Post*, 26 novembre 2001.

³¹⁹ Lire entre autres Henri Kissinger, "Where Do We Go From Here", *The Washington Post*, 6 novembre 2001.

³²⁰ Walter Russel Mead, "Bush's Unlikely Friends", *Los Angeles Times*, 4 novembre 2001: "The new internationalism in U.S. foreign policy is conservative, not the liberal version of the Clinton era".

³²¹ Lire Bill Moyers, "Which America Will We Be Now?", *The Nation*, 19 novembre 2001: "As Congress debates new security measures, military spending, energy policies, economic stimulus packages and various bailout requests, wouldn't it be better if we knew that elected officials had to answer to the people who vote instead of the wealthy individual and corporate donors whose profit or failure may depend on how those new initiatives are carried out?"

économiques prennent le dessus sur le sentiment patriotique originel, et l'argent continue selon eux d'influencer les décisions politiques.

Par ailleurs, certains démocrates, relayés en cela par la presse, n'ont pas manqué de faire un rapprochement entre la riposte en Afghanistan, et la gestion de la crise du Kosovo par le président Clinton en 1999. A cette époque, le gouverneur George W. Bush reprochait à l'administration de ne pas utiliser tous les moyens possibles pour atteindre les objectifs fixés. Or, Ivo Daalder et Michael O'Hanlon remarquent que le nombre de sorties aériennes en Afghanistan est de très loin inférieur à celui constaté au Kosovo³²². De même, les objectifs politiques n'ont pas été définis, en dehors de ce que l'administration a appelé la « croisade » antiterroriste³²³. C'est ainsi que le soutien unanime que les Démocrates apportèrent à Bush s'est effacé dès lors que l'administration a décidé d'aller au-delà de la campagne antiterroriste, en visant d'autres cibles, comme le régime irakien. A l'inverse, les Républicains les plus conservateurs ont revu leur jugement critique, considérant que la question irakienne, en suspens depuis plus de dix ans, pourrait trouver enfin une issue.

Quel rôle pour l'OTAN ?

L'administration Bush et le Congrès estiment que la coopération est l'élément essentiel dans le succès des opérations futures pour faire face aux nouvelles menaces. La *Quadrennial Defense Review*, rendue publique le 30 septembre 2001, met l'accent sur l'importance d'intensifier la coopération avec les alliés et les amis de Washington³²⁴. Par ailleurs, le Département d'Etat considère que la sécurité nationale ne pourra être assurée efficacement qu'à la condition d'un meilleur partenariat, et d'une prise de conscience de la sécurité des alliés. Cela suppose que les Etats-Unis, plutôt que de se lancer dans des opérations unilatérales, comme cela leur est souvent reproché, ont tout intérêt à privilégier les systèmes d'alliances, même si certains dans l'Administration, comme Donald Rumsfeld, estiment que les alliances peuvent être substituées par des coalitions de circonstance.

³²² Cette remarque propose de comparer les deux opérations après trois semaines de campagne aérienne, considérant qu'un bilan d'ensemble n'est pas possible tant que les bombardements se poursuivent en Afghanistan.

³²³ Lire Ivo H. Daalder et Michael E. O'Hanlon, "Bush and Powell Need to Remember the Lessons of Kosovo", *International Herald Tribune*, 1^{er} novembre 2001.

³²⁴ "Quadrennial Defense Review Report", *Department of Defense*, 30 septembre 2001, p 11.

A la Chambre des représentants, les parlementaires n'ont pas manqué de rappeler, dans les différentes interventions qui concernent la campagne anti-terroriste, que l'Alliance atlantique constitue un cadre permettant d'obtenir des résultats plus significatifs. Ils ont été relayés par les sénateurs Bayh et Brownback, qui ont proposé la législation connue sous le nom de *International Cooperation Anti-Terrorism Act* de 2001. Selon ce texte, « les Etats-Unis ne pourront gagner la guerre contre le terrorisme que s'ils reçoivent la coopération d'Etats et de groupes organisés »³²⁵. Les sénateurs estiment par ailleurs que la guerre contre le terrorisme suppose une meilleure assistance dans les zones concernées, que seuls des systèmes d'alliances type OTAN peuvent assurer.

A la Chambre des représentants, Elton Gallegly, en compagnie de ses confrères Bereuter, Lantos et Cox, a présenté le *Trans-Atlantic Security and NATO Enhancement of 2002*, qui réaffirme la place de l'OTAN dans la guerre contre le terrorisme. Selon ce texte, l'OTAN a la compétence pour faire face aux nouvelles menaces que connaissent les démocraties occidentales. Parmi celles-ci sont répertoriées les menaces asymétriques d'acteurs non étatiques pouvant disposer d'armes de destruction massive, le terrorisme transnational, et d'autres conflits prenant place dans des zones traditionnellement hors des responsabilités de l'OTAN. Cette compétence suppose toutefois que les Européens acceptent de réduire le gap capacitaire. Les auteurs du texte estiment ainsi que les Européens devraient avoir l'obligation d'augmenter leurs budgets, afin de maintenir l'interopérabilité avec les Etats-Unis. Ils mettent même en garde que si le gap n'est pas réduit de façon satisfaisante, les Etats-Unis pourraient à terme reconsidérer leur participation au sein de l'OTAN.

Le besoin d'équilibre entre les deux rives de l'Atlantique est également mentionné dans la *Quadrennial Defense Review*. Le Département à la Défense estime dans ce document que les capacités opérationnelles des Européens doivent à terme rejoindre celles des Américains. Dans un environnement supposant une parfaite connaissance des capacités des adversaires, qui peuvent par ailleurs ne pas disposer d'attache géographique, les Américains estiment qu'eux seuls sont en mesure de déployer des moyens efficaces, tandis que les capacités des Européens sont totalement dépassées. Au sein de l'OTAN, les Européens ne pourront

³²⁵ S. 2424, A bill to prohibit US assistance and commercial arms exports to countries and entities supporting international terrorism: “the US can only win the war against terror if it receives cooperation from other countries and entities. Protecting the homeland and US interests abroad from terrorism should be the highest priority in the foreign policy of the United States”.

prétendre à plus de prérogatives au niveau décisionnel tant qu'ils n'auront pas réglé ce problème capacitaire.

Au-delà de cette rhétorique véhiculée à la fois par le Congrès et l'Administration, il convient d'analyser dans quelle mesure les Etats-Unis accordent de l'importance au principe d'une coalition dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment au niveau de l'OTAN.

Après le 11 septembre 2001, Washington a tenté, de façon avouée, d'augmenter de façon radicale les capacités militaires. Le président Bush a rapidement obtenu du Congrès une augmentation du budget de défense à hauteur de 44 milliards de dollars. Les deux chambres ont ainsi accepté d'élever le budget de défense à 329 milliards de dollars pour l'année fiscale 2003, établissant ainsi un nouveau record, et avalisant la plus forte progression au cours des vingt dernières années. Dans ce total sont incluses les sommes allouées aux coûts recouvrant les infrastructures de l'OTAN. A ce titre, le Sénat a alloué 205.623.000 \$ pour les dépenses militaires, et 750.000 \$ pour les dépenses civiles, auxquelles viennent s'ajouter 11.600.000 \$ pour les coûts de recherche et développement de l'Alliance. En comparaison avec les 162.600.000 \$ appropriés à l'OTAN l'an dernier, il s'agit d'une augmentation considérable.

Quelles adaptations pour le sommet de Prague?

A l'occasion du sommet de Prague, les responsables des pays membres de l'OTAN devraient tout d'abord faire savoir clairement que les nouvelles menaces, par exemple le terrorisme international, sont au coeur des préoccupations des Etats membres et de leurs populations. Déjà, dans le Concept stratégique de 1991, les dirigeants de l'OTAN reconnaissaient que « la sécurité de l'Alliance doit aussi s'envisager dans un contexte global » et que « les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent être mis en cause par d'autres risques à caractère plus général, notamment par la prolifération des armes de destruction massive, la rupture des approvisionnements en ressources vitales et les actes relevant du terrorisme et du sabotage »³²⁶. Ils reprennent essentiellement ce même point dans le Concept stratégique de 1999, en plaçant cette fois les actes de terrorisme en tête de liste des autres risques³²⁷. Cela ne

³²⁶ Le nouveau concept stratégique de l'Alliance, Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome, 7-8 novembre 1991, paragraphe 12.

³²⁷ Le concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Washington les 23 et 24 avril 1999. Communiqué de presse : NAC-S(99)65, Bruxelles, paragraphe 24.

signifie pas que tout acte de terrorisme ou toute menace visant l'alimentation en énergie puisse ou doive être traité comme relevant de l'article 5. Cela signifie toutefois que tous les Alliés reconnaissent que leurs valeurs et leurs intérêts communs peuvent être menacés par des événements mondiaux, point illustré de manière dramatique par les attaques sur Washington et New York. Même si l'invocation de l'article 5 ne se traduit plus nécessairement par une opération officielle de l'OTAN sous commandement de l'OTAN, le concept selon lequel une « attaque armée » de l'étranger doit faire jouer la solidarité entre les Etats membres est un développement important qui doit être maintenu et renforcé.

Par ailleurs, les alliés européens, doivent accélérer le processus d'adaptation de leurs capacités militaires aux nouvelles missions. Lors du sommet de l'OTAN d'avril 1999, les Alliés ont adopté une Initiative sur les capacités de défense (DCI) conçue pour améliorer l'aptitude au déploiement, la mobilité, la durabilité, et l'efficacité des forces alliées³²⁸. Ce processus a permis d'identifier quelque 58 domaines dans lesquels il a été demandé aux alliés d'apporter des améliorations concrètes de leurs forces afin de combler des lacunes spécifiques. Mais ce processus n'a jamais bénéficié d'une réelle visibilité politique et rares sont ceux de ses objectifs qui ont été réalisés. A Prague, les membres européens de l'OTAN devraient envisager de réduire cette longue liste pour la ramener de 3 à 5 catégories essentielles, par exemple les munitions à guidage de précision, les transports aériens, les communications de sécurité et le ravitaillement en vol, et s'engager véritablement à réaliser leurs objectifs. Les Européens doivent d'une part améliorer sérieusement leurs capacités s'ils veulent participer de manière efficace à la campagne antiterroriste avec les Etats-Unis. D'autre part, il convient de régler les problèmes d'interopérabilité actuels, faute de quoi ils ne feront que s'aggraver. Les Européens se sont plaints à juste titre de ne pas avoir été pleinement associés aux premières phases des opérations militaires en Afghanistan, mais une telle association ne pourra devenir que de plus en plus difficile si les capacités militaires américaines et européennes continuent de diverger.

Troisièmement, l'OTAN devrait poursuivre son processus d'élargissement, parce qu'il lui permet d'acquérir des alliés puissants, capables de contribuer aux objectifs communs et de renforcer l'intégration de l'Europe centrale et orientale. Le nombre exact de candidats qu'il conviendra d'accepter à Prague dépendra en partie de leur aptitude à maintenir leurs réformes

³²⁸ Communiqué du Sommet de Washington, Communiqué de presse : NAC-S(99)64, Bruxelles, 24 avril 1999, paragraphe 11.

politiques, économiques et militaires d'ici au sommet, mais l'OTAN devrait au minimum accueillir les candidats qui ont démontré qu'ils sont à présent des démocraties stables attachées aux valeurs des autres Etats membres de l'Organisation. Les nouvelles relations qui s'établissent entre la Russie et le monde occidental, en partie sous l'effet de la lutte commune contre le terrorisme, devraient permettre d'éviter que l'élargissement de l'OTAN, en particulier l'intégration des Etats baltes, ne sape les relations de l'Organisation avec ce pays.

Quatrièmement, le Sommet de Prague devrait servir à promouvoir une coopération accrue entre l'OTAN et la Russie. Des progrès significatifs ont déjà été réalisés à cet égard, comme le démontre l'attitude apparemment nouvelle du président Poutine concernant l'élargissement de l'OTAN et l'accord qu'il a conclu avec le secrétaire général de l'Organisation, George Robertson, d'établir un nouveau forum pour amplifier la coopération OTAN-Russie. Autre mesure marquant un changement radical : Moscou a accepté de requérir l'aide de l'OTAN pour restructurer ses forces armées, ce à quoi les cadres conservateurs de la défense russe résistaient depuis longtemps. C'est là un domaine où l'OTAN a beaucoup à offrir, comme le montre l'aide fournie par l'Organisation à d'autres Etats de l'ex-bloc soviétique. L'OTAN devrait s'attacher à tirer parti de cette nouvelle donne et proposer une coopération de portée encore plus vaste qui pourrait transformer les relations entre la Russie et l'occident. Cette coopération pourrait comporter des échanges d'information en matière de défense civile (où les deux parties ont beaucoup à apprendre l'une de l'autre), la coopération entre les forces spéciales des membres de l'OTAN et de la Russie et la formation mutuelle de ces forces, la participation russe aux programmes collectifs d'armements, et des manoeuvres militaires communes OTAN-Russie. Au lendemain des tragédies du 11 septembre, la perspective de voir la Russie considérer qu'elle fait partie du monde occidental, au lieu de se sentir menacée par lui, est une possibilité qu'il faut se garder de laisser passer.

Enfin, l'OTAN doit renforcer sa capacité à faire face à la problématique du terrorisme, processus auquel ont longtemps résisté les Alliés européens peu enclins à donner à l'Alliance un rôle mondial ou politique trop important. Il existe en fait de nombreux éléments qui limitent le rôle que l'OTAN peut et doit jouer dans ce domaine, telles que les questions d'application des lois, d'immigration, de contrôles financiers et de renseignement national qui dépassent de beaucoup le champ des compétences de l'OTAN et qui doivent être abordées par d'autres voies, notamment celles qui ont été établies entre les Etats-Unis et l'UE (et qui ont d'ailleurs été considérablement renforcées depuis le 11 septembre). Néanmoins, les membres

de l'OTAN peuvent et devraient partager des informations sur les armes nucléaires, biologiques et chimiques et sur les programmes de missiles balistiques, développer la défense civile et la gestion prévisionnelle des conséquences, mettre au point la défense de théâtre antimissile et assurer une meilleure coordination des forces spéciales des Etats membres qui seront appelées à jouer un rôle clé dans la campagne antiterroriste. L'Alliance devrait même envisager la création d'un nouveau Commandement de projection des forces, qui aurait pour attributions spécifiques de planifier les opérations de projection extérieure. Pendant la guerre froide, rares sont ceux qui auraient imaginé la nécessité d'une expédition de forces spéciales américaines et européennes de l'autre coté du globe et de l'exécution d'une attaque coordonnée, mais c'est aujourd'hui un besoin très réel. Bien que l'OTAN n'ait pas été sollicitée pour riposter à une attaque visant les Etats-Unis, il n'est malheureusement pas difficile d'imaginer une attaque terroriste majeure contre une ville d'Europe à laquelle une riposte de l'OTAN serait justifiée.

Même après toutes les réformes appropriées, il est peu probable que l'OTAN redevienne jamais l'organisation de défense centrale qu'elle était à l'époque de la guerre froide ou même pendant les guerres des Balkans des années 90. Mais cela ne signifie pas qu'elle ne continue pas de constituer un instrument essentiel au moyen duquel les Etats-Unis et leurs principaux alliés peuvent coordonner leurs forces armées, promouvoir l'unification de l'Europe, maintenir la paix dans les Balkans et, éventualité très concevable, exécuter de grandes opérations militaires en n'importe quel point du globe. Le Sommet de Prague devrait servir non pas à sonner le glas, mais à revitaliser et à adapter une organisation encore essentielle.

Conclusion

La campagne militaire du Kosovo a révélé des failles importantes au sein de l'Alliance atlantique, à la fois dans l'aptitude des Etats membres à s'accorder sur les objectifs en temps de crise, mais également en ce qui concerne la position des hommes politiques américains. A cet égard, la guerre dans les Balkans, la première à laquelle l'OTAN a dû faire face dans son histoire, a été un tournant, de plus en plus de responsables américains reprochant à l'alliance qu'ils soutenaient depuis 50 ans de contraindre la puissance de feu de Washington, et de brider les capacités des Etats-Unis, tant militairement que politiquement. Après avoir reproché à l'ONU de bloquer de nombreuses initiatives, et d'imposer un multilatéralisme parfois peu accommodant, de nombreux parlementaires ont pris l'OTAN comme cible de leurs critiques, pour des motifs généralement similaires.

Selon Marc Grossman, « *les attentats du 11 septembre et la réaction rapide et ferme de l'OTAN prouvent que l'Alliance demeure valable. En invoquant l'article 5 pour la première fois de son histoire, l'OTAN a clairement signifié qu'elle est unie et résolue à faire échouer le terrorisme* »³²⁹. Pourtant, un an après cette décision historique et symbolique, l'Alliance atlantique est l'objet de vives critiques quant à son fonctionnement et l'absence de clarté dans ses objectifs, tant militaires que politiques. La décision de l'administration Bush de se passer des services de l'OTAN lors de la campagne en Afghanistan, au profit d'une coalition de circonstance, traduit la nouvelle orientation doctrinale de l'allié principal qui, selon les propos de Donald Rumsfeld, stipule que c'est « *la mission qui dicte la coalition* ». Dès lors, et malgré l'optimisme de son secrétaire général³³⁰, l'OTAN se retrouve dans une situation délicate, l'administration Bush adhérant aux thèses développées au Congrès depuis quelques années.

Les récents développements dans la crise irakienne confirment que les autorités américaines sont plus sensibles aux opinions émanant du Congrès qu'à l'attitude adopté par le Conseil de

³²⁹ Marc Grossman, « L'OTAN au XXIème siècle : nouvelles capacités, nouveaux membres, nouvelles relations », *L'OTAN au XXIème siècle : le chemin à parcourir*, Revue électronique du Département d'Etat des Etats-Unis, vol. 7, n° 1, p. 5.

³³⁰ Lire à ce propos Laurent Zecchini, « Les certitudes tranquilles de l'atlantiste Robertson », *Le Monde*, 22 septembre 2002.

Sécurité des Nations Unies³³¹. Dès lors, il convient de s'interroger à la fois sur la place des parlementaires dans la formulation de la politique étrangère américaine, mais également sur l'importance grandissante des dynamiques internes qui déterminent cette politique. Dans le cas de l'OTAN, la consultation auprès du Congrès pourrait à terme avoir pour effet de repenser les rôles et la structure de l'alliance, en tenant compte des différentes remarques énoncées dans cette étude. C'est donc depuis Washington que pourraient émaner les propositions concrètes en matière de formulation de l'Alliance atlantique pour répondre aux nouvelles menaces et aux enjeux du XXIème siècle.

³³¹ Il convient ici de rappeler que les deux chambres du Congrès ont apporté leur soutien au principe d'une campagne militaire en Irak, offrant ainsi au président Bush les pleins pouvoirs dans la gestion de cette crise.

Bibliographie

Ouvrages

- *Guide to Congress*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 5^{ème} édition, 2000, vol. I et II.
- Richard BETTS (ed.), *Conflict After the Cold War : Arguments on Causes of War and Peace*, New York, MacMillan, 1994.
- Jacques BELTRAN et Frédéric BOZO (dir.), *Etats-Unis – Europe : réinventer l'Alliance*, Paris, IFRI, 2001.
- Frédéric BOZO, *Où en est l'Alliance atlantique ? L'improbable partenariat*, Les Notes de l'IFRI n° 6, Paris, IFRI, 1998.
- Michael BRENNER (ed.), *NATO and Collective Security*, London, Macmillan Press LTD, 1998.
- Zbigniew BRZEZINSKI, *Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1997.
- Ted CARPENTER, *Beyond NATO, Staying Out of Europe's Wars*, Washington DC, CATO Institute, 1994.
- Wesley K. CLARK, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, Public Affairs, 2001.
- Anthony CORDESMAN, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, Washington DC, CSIS, 1999.
- CREST, *Coalition Military Operations, The Way Ahead through Cooperability*, Washington DC, Crest, avril 2000.
- Gilles DELAFON et Thomas SANCTON, *Dear Jacques, cher Bill..., Au cœur de l'Elysée et de la Maison Blanche, 1995-1999*, Paris, Plon, 1999.
- Raoul GIRARDET (dir.), *La défense de l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995.

- Philip GORDON, *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, Les Notes de l'IFRI n° 4, Paris, IFRI, 1998.
- Charles GRANT, *European Defence Post-Kosovo*, Working Paper, Centre for European Reform, juin 1999.
- Richard HAASS, *Transatlantic Tensions : The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999.
- Richard HAASS, *Intervention, The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, Washington DC, Brookings Institution Press, Revised Edition, 1999.
- Richard HAASS, *The Reluctant Sheriff – The United States After the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations Books, 1997.
- Peter van Ham et Richard L. Kugler, *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge*, The Marshall Center Papers, n° 4, 2002.
- Richard HOLBROOKE, *To End a War*, New York, Random House, 1998.
- John HOLMES, *The United States and Europe After the Cold War, A New Alliance ?*, Columbia, SC, University of South Carolina Press, 1997.
- Henry LELIEVRE (dir.), *Les Etats-Unis, maîtres du monde ?*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999.
- Mary LOCKE, Stanley SLOAN et Casimir YOST, *The Foreign Policy Struggle : Congress and the President in the 1990's and Beyond*, Institute for the Study of Diplomacy, Washington DC, 2000.
- Walter Russel MEAD, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Knopf, 2001.
- Joseph S. NYE, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York, Oxford University Press, 2002.
- Daniel RUSSEL, *America's Place in the World*, Washington DC, Institute for the Study of Diplomacy, 2000.
- Simon SERFATY, *NATO at 50 : What Now, What Next, What Else ?*, Washington DC, CSIS European Studies Conference Report, 1999.
- Stanley SLOAN, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, Cahiers de Chaillot n° 39, avril 2000, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale.
- Justin VAISSE, *Le modèle américain*, Paris, Armand Colin, 1998.
- David YOST, *NATO Transformed, The Alliance's New Roles in International Security*, Washington DC, USIP, 1998.
- Charles ZORGBIBE, *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Complexe, 2002.

Articles de revues spécialisées

- Spencer ABRAHAM et John ASHCROFT, « Should NATO Expand its Membership ? », *The American Legion Magazine*, vol. 146, n° 2, février 1999.
- Elliott ABRAMS, William BUCKLEY, Eliot COHEN, Francis FUKUYAMA, Franck GAFFNEY, Owen HARRIES, Jacob HEILBRUNN, Robert KAGAN, Zalmay KHALILZAD, Jeane KIRKPATRICK, Charles KRAUTHAMMER, William KRISTOL, Michael LEDEEN, Edward LUTTWAK, Walter McDOUGALL, Joshua MURAVCHIK, Joseph NYE, David RIEFF, Peter RODMAN, Robert TUCKER et Paul WOLFOWITZ, « American Power for What », *Commentary*, janvier 2000.
- Coral BELL, « American Ascendancy – And the Pretense of Concert », *The National Interest*, automne 1999.
- Elizabeth BOOK, « Bush's Missile Defense Stance Prompts Allies to Mull Options », *National Defense*, juillet 2001.

- Zbigniew BRZEZINSKI, « NATO : The Dilemmas of Expansion », *The National Interest*, automne 1998.
- Christopher COKER, « September 11th and Its Implications for EU and NATO, » *The Norwegian Atlantic Committee*.
- Anthony CRAGG, « Un nouveau concept stratégique pour une ère nouvelle », *Revue de l'OTAN*, vol 47, n° 2, été 1999.
- Ivo DAALDER et Michael O'HANLON, « Unlearning the Lessons of Kosovo », *Foreign Policy*, Automne 1999.
- Ivo DAALDER, James LINDSAY, Robert MCFARLANE (comité), « Assessing the Bush Foreign Policy Transition, » *American Enterprise Institute*, 18 avril 2001.
- Charles DALE, « Vers un partenariat pour le XXIème siècle », *Revue de l'OTAN*, vol 47, n° 2, été 1999.
- Defense and Security Committee Visit To Washington and Colorado Springs, AU 58 DSC (01) 2, *NATO Parliamentary Assembly Report*, mars 2001.
- Karen DONFRIED et Paul GALLIS, « European Security : The Debate in NATO and the European Union », *CRS*, 25 avril 2000.
- Alan DOWD, « NATO After Kosovo », *Policy Review*, n° 98, décembre 1999-janvier 2000.
- Exercise Cooperative Partner 2002, *NATO Update*, 21 juin 2002.
- Exercise Cooperative Safeguard 2002, *NATO Update*, 24 juin 2002.
- Paul GALLIS, « NATO : Congress Addresses Expansion of the Alliance », *CRS*, 24 juillet 1997.
- Paul GALLIS, « Operation Allied Forces : Lessons Learned, The Implication of Allied Forces for US NATO Leadership" » *CRS*, 3 septembre 1999.
- Charles GATI, « All that NATO Can Be : to Prague and Beyond, » *The National Interest*, été 2002.
- James M. GOLDGEIER, « Not When But Who, » *Revue de l'OTAN*, printemps, 2002.
- Paul-Marie de la GORCE, « L'Alliance atlantique, cadre de l'hégémonie américaine », *Le Monde Diplomatique*, avril 1999.
- Philip GORDON, « Recasting the Atlantic Alliance », *Survival*, vol 38, n° 1, printemps 1996.
- Sebestyén GORKA, « L'OTAN sort-elle renforcée de son élargissement ? », *Revue de l'OTAN*, vol. 47, n° 3, automne 1999.
- Robert GRANT, « Sustaining the US Commitment to NATO », *NATO : The First Fifty Years*, 29 septembre 1999.
- William D. HARTUNG, « NATO Expansion Can Be Stopped, » *Demographic, Environmental, and Security Issues Project*, accessed on the web 25 juillet 2002.
- François HEISBOURG, « American Hegemony ? Perceptions of the US Abroad », *Survival*, vol. 41, n° 4, hiver 1999-2000.
- Alan K. HENRIKSON, « Leadership, Cooperation and the Contribution Principle, » *Revue de l'Otan*, vol 42, n° 6, decembre 1994.
- David HESS, « Foreign Relations Panel Moves Russian 'Democracy' Bill, » *The National Journal*, 1 aout 2002.
- William HILL, « How NATO and OSCE Should Implement Peace in Kosovo », *News Commentary*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 3 juin 1999.
- John HILLEN, « In and Out : NATO Countries Need to Define a Strategy for the Desired Outcome of the NATO-Yugoslavia Conflict », *National Review*, 17 mai 1999.
- Kim HOLMES, « The United States and Europe in the 21st Century : Partners or Competitors ? », *Heritage Lectures*, n° 657, 20 mars 2000.
- John HULSMAN, « A Grand Bargain with Europe : Preserving NATO for the 21st Century », *Executive Memorandum*, n° 643, The Heritage Foundation, 24 janvier 2000.

- Karl-Heinz KAMP, « A Global Role for NATO ? », *The Washington Quarterly*, vol 22, n° 1, hiver 1999.
- Charles KUPCHAN, « In Defence of European Defence : An American Perspective », *Survival*, vol. 42, n° 2, été 2000.
- Carl LEVIN, « Improving NATO's Capability : a Crucial Issue for the Prague Summit », *NATO in the 21st Century, the Road Ahead, US Foreign Policy Agenda*, mars 2002.
- James LINDSAY, « Looking for Leadership, Domestic Politics and Foreign Policy », *The Brookings Review*, vol. 18, n° 1, hiver 2000.
- Alexandra NOVOSSELOFF, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », *Annuaire Français des Relations Internationales*, n° 1, Bruxelles, Bruylant, 2000.
- Guillaume PARMENTIER, « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », in *Politique Etrangère*, n° 1/2000, printemps 2000.
- William PFAFF, « Europe – Etats-Unis, l'affrontement en vue », *Commentaire*, n° 85, printemps 1999.
- Bruce PITCAIRN JACKSON, « The Conservative Case for NATO », *Policy review*, n° 94, avril-mai 1999.
- Michael REISMAN, « The United States and International Institutions », *Survival*, vol. 41, n° 4, hiver 1999-2000.
- Peter W. RODMAN, « Multilateralism and its Discontents », *Freedom House*, <http://freedomhouse.org/survey99/essays/rodman.html>.
- Jeremy ROSNER, « NATO Enlargement : What Will the Congress and Public Say ? », *Armed Forces Journal International*, avril 1997.
- William ROTH, « A Fresh Act of Creation : The Parliamentary Dimension of NATO Enlargement », *NATO Review*, n° 2, vol 45, mars 1997.
- Ints RUPNERS, « The US and the Second Round of NATO Enlargement », *JBANC Chronicle*, n° 20, avril 2002.
- Anita SHARMA et Anishah CUMBER, « US Policy toward the International Criminal Court : the Case of Ambivalent Multilateralism », *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, <http://wwics.si.edu/cp/icc.htm>
- John SHIMKUS, « The War against Terrorism », Draft Special Report, *NATO Parliamentary Assembly*, Defense and Security Committee, 2 mai 2002.
- Javier SOLANA, « Une Alliance prête pour le XXIème siècle », *Revue de l'OTAN*, vol 47, n° 3, automne 1999.
- Ezra SULEIMAN, « Les Etats-Unis sont-ils intolérants envers leurs alliés ? », *Revue des deux mondes*, novembre/décembre 1999.
- Robert TUCKER, « Alone or With Others, The Temptations of Post-Cold War Power », *Foreign Affairs*, vol 78, n° 6, novembre/décembre 1999.
- Amiral Guido VENTURONI, « Les initiatives du Sommet de Washington : fournir à l'OTAN les 'outils' pour accomplir sa tâche au siècle prochain », *Revue de l'OTAN*, vol 47, n° 3, automne 1999.
- John WARNER, « NATO Enlargement : We Must Carefully Review and Study the Ramifications », *NATO in the 21st Century, the Road Ahead, US Foreign Policy Agenda*, mars 2002.
- Robert ZOELLICK, « Congress and the Making of US Foreign Policy », *Survival*, vol. 41, n° 4, hiver 1999-2000.

Articles de presse

- « Hawks, Doves, and Ducks », *The Nation, Editorial Section*, 10 mai 1999.

- « US House of Representatives Endorses NATO Expansion », *AP*, 7 novembre 2001.
- « Congress Sends Anti-Terror Bill to Bush », *Los Angeles Times*, 24 mai 2002.
- « Russia Joins the Club », *Washington Times, Editorial*, 20 juin 2002.
- « Middle Eastern Gulf Separates EU and US », *The Guardian, Middle East Dispatch*, 8 juillet 2002.
- « US Marine to Head NATO Force », *The Washington Post, World in Brief*, 20 juillet 2002.
- « US House Approves \$200 Million for Israel's War against Terror », *Reuters and Ha'aretz Service*, 25 juillet 2002.
- Ronald D. ASMUS, « Recasting NATO to Face a Perilous World Together », *The Washington Post*, 6 mai 2002.
- Dan BALZ, « Democrats Speak Up on Foreign Policy », *The Washington Post*, 15 juillet 2002.
- James BENNET, « Analysis : Clinton's Foreign Policy Crystallized », *New York Times*, 1er mai 1998.
- Joseph BIDEN, « Beyond the Moscow Treaty », *The Washington Post*, 28 mai 2002.
- Joseph BIDEN, « Countering Isolationism in Congress », *Los Angeles Times*, 11 mai 2000.
- John BOLTON, « The Next President and NATO », *The Washington Times*, 21 juillet 1999.
- Tom BUERKLE, "NATO first, US warns as Europeans Plan Defense", *International Herald Tribune*, 25 novembre 1999.
- Oliver BURKEMAN, « US Demands Immunity for Its Peacekeepers », *The Guardian*, 20 juin 2002.
- William COHEN, « Europe Must Spend More on Defense », *The Washington Post*, 6 décembre 1999.
- Ivo DAALDER and Philip GORDON, « Euro-Trashing », *The Washington Post*, 29 mai 2002.
- Helen DEWAR, « Missile Defense Funding Increased », *The Washington Post*, 27 mai 2002.
- Michael DOBBS, « Foreign Aid Shrinks but Not for All », *The Washington Post*, 24 janvier 2001.
- Matthew ENGEL, « Distaste for 'International Entanglements' Runs Deep », *The Guardian*, 2 juillet 2002.
- Bradley GRAHAM, « US Seeks Foreign Aid in Missile Defense », *The Washington Post*, 29 juin 2002.
- François HEISBOURG, « L'OTAN sur la sellette après le Kosovo », *Les Echos*, 8 juin 1999.
- Jacques ISNARD, « La France critique le commandement américain de l'OTAN », *Le Monde*, 11 novembre 1999.
- Charles KRAUTHAMMER, « Nato is Dead, Long Live NATO », *The Washington Post*, 24 mai 2002.
- Sharon LAFRANIERE, « Russia Quits Arms Pact », *The Washington Post*, 15 juin 2002.
- Jon LEYNE, « US Mentions the War at Last », *BBC.com*, 1 août 2002.
- Colum LYNCH, « EU Ratifies Global Warming Treaty », *The Washington Post*, 1 juin 2002.
- Colum LYNCH, « US Drops Demand for War Court Immunity », *The Washington Post*, 11 juillet 2002.
- Ewen MACASKILL and Richard NORTON-TAYLOR, « Areas of Conflict », *The Guardian*, 2 juillet 2002.
- Dana MILBANK, « Criticism Softens on ABM Move », *The Washington Post*, 22 mai 2002.
- Dana MILBANK, « Bush and Putin Sign Arms Pact », *The Washington Post*, 25 mai 2002.
- Dana MILBANK, « US Withdraws from Missile Treaty », *The Washington Post*, 14 juin 2002.

- Steven Lee MYERS, « Russia Glances to the West for Its New Legal Code », *The New York Times*, 1 juillet 2002.
- Richard NORTON-TAYLOR, Ewen MACASKILL, et Ian BLACK, « Europe Seethes as Defiant US Goes Its Own Way », *The Guardian*, 2 juillet 2002.
- Richard NORTON-TAYLOR, « NATO Under Fire for Choice of Targets in Kosovo », *The Guardian*, 7 janvier 2000.
- David OWEN, « A Lukewarm NATO Risks Humiliation in Kosovo », *International Herald Tribune*, 23 mars 1999.
- Amos PERLMUTTER, « Clinton-NATO Policy Collapse », *The Washington Times*, 27 mars 2001.
- Eric SCHMITT, « Senators Reject Bid to Limit Costs of enlarging NATO », *The New York Times*, 29 avril 1998.
- Eric SCHMITT, « Senate Rejects Bid to Create a NATO Unite to Resolve Conflicts », *The New York Times*, 30 avril 1998.
- Sherle R. SCHWENNINGER, “Bush’s Globalized NATO”, *The Nation*, 24 decembre 2001.
- Thom SHANKER and James DAO, « Rumsfeld Says US May Not Join Future Peacekeeping Missions », *The New York Times*, 2 juillet 2002.
- Alan SIPRESS and Marc KAUFMAN, « US Challenges EU’s Biotech Food Standards », *The Washington Post*, 26 août 2001.
- Javier SOLANA, “Kosovo is a Defining Moment for Europe’s Future”, *International Herald Tribune*, 17-18 avril 1999.
- Floyd SPENCE, « Limits to our Leadership », *The Washington Post*, 22 avril 1999.
- Strobe TALBOTT, « Transatlantic Ties », *Newsweek*, 18 octobre 1999.
- Robin WRIGHT et Doyle MCMANUS, « Bush Excels, Sheds Image of Neophyte », *Los Angeles Times*, 27 janvier 2002.

Documents officiels

Interventions de sénateurs

- « NATO Expansion / Limit US Subsidies », Harkin Amdt, n° 2312, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / Bosnia Condition », Craig Amdt, n° 2316, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / Resolution Disputes », Hutchison Amdt, n° 2317, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / Defense Mission Only », Ashcroft Amdt, n° 2318, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / Reduce Russia’s Non-Strategic Nuclear Arsenal », Conrad Amdt, n° 2320, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / Further Enlargement », Warner Amdt, n° 2322, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / NATO and the EU », Moynihan Amdt, n° 2321, *Senate Record Vote Analysis*, 30 avril 1998.
- « NATO Expansion / Strategic Concept of NATO », Bingaman Amdt, n° 2324, *Senate Record Vote Analysis*, 20 avril 1998.
- « Endorsing NATO Expansion / Passage », Freedom Consolidation Act, HR 3167, *Senate Record Vote Analysis*, 17 mai 2002.
- « Senate Debate over Freedom Consolidation Act, HR 3167 / S. 1572 », *Congressional Record*, 16 mai 2002.

- Hearing of the Budget Committee on FY 2002 International Affairs Budget, 14 mars 2001.
- Daniel AKAKA, *Statement on NATO Military Action in Yugoslavia*, 23 mars 1999.
- Daniel AKAKA, *Statement on S.J. RES. 20, US Armed Forces Deployment to Kosovo*, 4 mai 1999.
- John ASHCROFT, *Planning, Execution of Strikes Weak So Far ; Ground Troops Opposed*, 5 avril 1999.
- Joseph BIDEN, *Biden Supports NATO Action in Kosovo*, 19 février 1999.
- Joseph BIDEN, *Kosovo : A Test for NATO*, The Atlantic Council of the United States, Washington DC, 25 mars 1999.
- Joseph BIDEN, *Biden Says NATO Must Prevail in Kosovo : Joins US Delegation to Macedonia*, Albania, 16 avril 1999.
- Joseph BIDEN, *NATO, Kosovo, and the US Role in the World*, Speech at Harvard University, Boston, 16 avril 1999.
- Joseph BIDEN, *The Next Round of NATO Enlargement*, 21 juin 2001.
- Joseph BIDEN, *Do Not Reduce NATO Presence in Bosnia*, 20 décembre 2001.
- Joseph BIDEN, *The Next Round of NATO Enlargement*, Floor Statement, 21 juin 2001.
- Thomas DASCHLE et Trent LOTT, *Letter to Vilnius Group Meeting*, 20 mars 2002.
- Chuck GRASSLEY, *Passes Resolution on Russia*, 22 mai 2002.
- Chuck GRASSLEY, *Memorandum on NATO Strikes in Yugoslavia*, 24 mars 1999.
- Chuck HAGEL, *Hagel Discusses the Situation in Kosovo and the Possibility of the Commitment of US Forces*, 2 février 1999.
- Chuck HAGEL, *Senators Introduce Measure Authorizing « All Necessary Force » in Kosovo*, 20 avril 1999.
- Chuck HAGEL, *We're Asking the United States Senate to Take a Stand*, Floor Statement on S.J. Res 20, 3 mai 1999.
- Chuck HAGEL, *Hagel Votes for Further NATO Enlargement*, 17 mai 2002.
- Chuck HAGEL, *Votes for Further NATO Enlargement*, 17 mai 2002.
- Jesse HELMS, *Opening Statement, Hearing on the War in Kosovo*, 21 avril 1999.
- Kay Bailey HUTCHISON, *America's Role in the World*, 19 mai 1999.
- John KYL, *« NATO's New Strategic Concept »*, The Senate Foreign Relations Committee, European Affairs Subcommittee, 21 avril 1999.
- Frank LAUTENBERG, *Senator Lautenberg Returns from Balkans, Says NATO is on the Right Course*, 18 mai 1999.
- Carl LEVIN, *NATO Enlargement*, Congressional Record, 19 mars 1998.
- Carl LEVIN, *Opening Statement of Senator Carl Levin*, Hearing on US Policy Regarding Kosovo, 25 février 1999.
- Carl LEVIN, *Letter to President Clinton on US Participation in NATO Military Action Concerning Kosovo*, 9 avril 1999.
- Joseph LIEBERMAN, *Lieberman Reports on NATO Talks in Brussels for NATO Talks on Kosovo*, 7 avril 1999.
- Joseph LIEBERMAN, *Lieberman Cosponsors Senate Resolution Authorizing the Use of « All Necessary Force » in Kosovo*, 20 avril 1999.
- Richard LUGAR, *Lugar to Discuss US Action in Balkans*, 1^{er} février 1999.
- Richard LUGAR, *History will Record Strength and Wisdom of NATO Alliance*, 23 avril 1999.
- Richard LUGAR, *Lugar Says US Must be Prepared for World Leadership*, 21 mai 1999.
- Richard LUGAR et William COHEN, *Lugar and Cohen Discuss Domestic Importance of World Affairs*, 9 décembre 1999.
- Richard LUGAR, *World Leadership in the New Millenium*, 20 janvier 2000.
- Richard LUGAR, *Lugar Says NATO Must Join War on Terrorism*, 17 janvier 2002.

- Richard LUGAR, *NATO'S Role in the War on Terrorism*, 18 janvier 2002.
- Richard LUGAR, *NATO After 9/11: Crisis or Opportunity?*, Council on Foreign Relations, 4 mars 2002.
- Richard LUGAR, *NATO Enlargement and NATO's Future*, 1er mai 2002.
- Richard LUGAR, *Lugar Statement on NATO Bill*, 17 mai 2002.
- Richard LUGAR, *NATO's Role in the War on Terrorism*, 18 janvier 2002.
- Richard LUGAR, *NATO After 9/11 : Crisis or Opportunity ?* at the Council on Foreign Relations, 4 mars 2002.
- John McCain, *McCain Conditions Support for US Troop Deployment in Kosovo*, 17 mars 1999.
- John McCain, *Statement by Senator John McCain on NATO Strategy for the Kosovo Crisis*, 29 mars 1999.
- John McCain, *Address on the Crisis in the Balkans at the Center for Strategic and International Studies*, 13 avril 1999.
- John McCain, *Statement of Senator John McCain on Kosovo at the Senate Armed Services Committee*, 15 avril 1999.
- John McCain, *McCain Floor Speech on Kosovo Resolution Vote*, 3 mai 1999.
- Sam NUNN, *The Future of NATO in an Uncertain World*, Speech to the SACLANT Seminar 95, Norfolk, VA, 22 juin 1995.
- Charles ROBB, *We Cannot Continue to do Business this Way*, 20 mai 1999.
- William ROTH, *NATO in the 21st Century*, North Atlantic Assembly, 2 octobre 1998.
- William ROTH, *Roth Introduces Resolution Urging NATO and the European Union to Coordinate Roles in Transatlantic Affairs*, 28 octobre 1999.
- William ROTH, *Senate Unanimously Passes Resolution on NATO, EU Security*, Roth Urges NATO and EU Meetings to Heed the Senate Message, 9 novembre 1999.
- Bob SMITH, *Smith Amendment Calls for Congressional Approval of any Military Action in Kosovo*, 23 mars 1999.
- Bob SMITH, *US Involvement in Kosovo far from Over*, 11 juin 1999.
- Gordon SMITH, *Statement on Possible US-NATO Involvement in Kosovo*, 23 mars 1999.
- Gordon SMITH, *Opening Statement at Hearing on NATO's Fiftieth Anniversary Summit*, 21 avril 1999.
- Gordon SMITH, *Senator Smith Votes to Admit Poland, Hungary and the Czech Republic into NATO Alliance*, 1^{er} mai 1999.
- Fred THOMPSON, *Senator Thompson Statement Regarding Senate Vote Authorizing Military Action in Kosovo*, 25 mars 1999.
- John WARNER, *Warner Statement on NATO Strategic Concept*, 28 octobre 1999.

Interventions de représentants

- Armed Services Committee, *Kosovo Background, The Military Campaign Against Yugoslavia*, 30 juin 1999.
- « House Debate over NATO Enlargement Facilitation Act of 1996, » *Congressional Record*, 23 juillet 1996.
- *US and Europe: The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002.
- *US-Russian Relations, an Assessment*, The House Committee on International Affairs, 27 février 2002.
- Doug BEREUTER, *Floor Statement on Introduction of House Resolution : Kosovo Burdensharing Resolution*, 29 juillet 1999.

- Doug BEREUTER, *Statement at the NATO Parliamentary Assembly*, Ottawa, 9 octobre 2001.
- Doug BEREUTER, *Remarks to the Atlantic Council's Seminar for the European/NATO Parliamentary Assembly Members*, Washington DC, 3 décembre 2001.
- Doug BEREUTER, *Statement at the NATO Parliamentary Assembly*, Ottawa, 9 octobre 2001.
- Doug BEREUTER, *Remarks to the Atlantic Council's Seminar for the European/NATO Parliamentary Assembly Members*, Washington DC, 3 décembre 2001.
- Tom CAMPBELL, *Which Path in Kosovo ? Let Congress Vote on it*, 13 avril 1999.
- Tom CAMPBELL, *Whether For or Against Military Action in Kosovo, Congress Must Exercise its Constitutional War Powers Authority*, 13 avril 1999.
- Benjamin GILMAN, *Gilman Warns Albright : Don't Blame NATO*, 21 avril 1999.
- Benjamin GILMAN, *Gilman Reaffirms NATO's Open Door Policy*, 2 novembre 1999.
- Steny HOYER, *Military Intervention for Humanitarian Purposes : A Congressional Perspective*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 18 septembre 1999.
- John SHIMKUS, *Plan for NATO Role Against Terrorism*, 28 mai 2002.
- Floyd SPENCE, *Spence on Kosovo : « The Wrong Commitment at the Wrong Time for the Wrong Reasons »*, 11 mars 1999.
- Bob STUMP, *Disappointed by ICC Ratification*, 11 avril 2002.
- Bob STUMP, *Statement on Presidential Decision to Withdraw from ABM*, 13 décembre 2001.
- Bob STUMP, *Missile Defense Test an Important Step Forward*, 15 juillet 2001.

Résolutions du 106^{ème} Congrès

- H.CON.RES.29, Expressing the opposition of Congress to any deployment of United States ground forces in Kosovo, a province in the Republic of Serbia, for peacemaking or peacekeeping purposes (Fowler, Spence, S. Johnson, Young, Stearns, Bono, Wicker, McCollum, Scarborough, Bilirakis, Chenoweth, Hastings, Kingston, Blunt, Bereuter, Hansen, McIntosh, Cunningham, Rohrabacher, Tauzin, Collins, Sununu, Bachus, Brady, Hefley, Nethercutt, Hilleary et Foley), 10 février 1999.
- H.RES.59, Expressing the sense of the House of Representatives that the United States remains committed to the North Atlantic Treaty Organization (Bereuter, Bliley, Boehlert et Lantos), 11 février 1999.
- S.J.RES.12, Authorizing the conduct of air operations and missile strikes as part of a larger NATO operation against the Federal republic of Yugoslavia (Specter), 23 février 1999.
- H.CON.RES.42, Regarding the use of United States Armed Forces as part of a NATO peacekeeping operation implementing a Kosovo peace agreement (Gilman), 8 mars 1999.
- H.RES.103, Providing for consideration of the concurrent resolution (H.CON.RES.42) regarding the use of United States Armed Forces as part of a NATO peacekeeping operation implementing a Kosovo peace agreement (Diaz-Balart), 10 mars 1999.
- S.CON.RES.27, Establishing the policy of the United States toward NATO's Washington Summit (Lugar, Roth, Lott, Lieberman, Dewine, Voinovich et Hagel), 19 avril 1999.
- S.J.RES.20, Concerning the deployment of United States Armed Forces to the Kosovo region in Yugoslavia (McCain, Biden, Hagel, Lieberman, Cochran, Dodd, Lugar, Robb, et Kerry), 20 avril 1999.
- H.CON.RES.82, Removal of United States Armed Forces from the Federal Republic of Yugoslavia (Campbell), 28 avril 1999.
- H.J.RES.44, Declaring a State of War Between United States and Government of Federal Republic of Yugoslavia (Campbell), 28 avril 1999.

- H.J.RES.51, Authorizing the use of United States Armed Forces against the regime in power in the Federal Republic of Yugoslavia to meet certain objectives (Bateman), 5 mai 1999.
- H.CON.RES.96, Expressing the sense of the Congress that the President, working with the other member nations of the North Atlantic Treaty Organization, should use all available diplomatic means to negotiate a fair, equitable, and peaceful settlement between warring factions in Yugoslavia without the introduction of ground elements of the United States Armed Forces (Hayes), 5 mai 1999.
- H.RES.196, Urging the President to call for the United Nations to resolve the crisis in Yugoslavia, 27 mai 1999.
- H.CON.RES.130, Expressing congratulations and thanks to the United States and NATO troops for successfully bringing peace to Kosovo and halting the brutal ethnic cleansing of Kosovar Albanians (Hastings), 10 juin 1999.
- S.CON.RES.40, Commending the President and the Armed Forces for the success of Operation Allied Force (Lott, Daschle, Nickles, Reid, Akaka, Brownback, Baucus, Coverdell, Bayh, Domenici, Biden, Grassley, Bingaman, Hutchinson, Boxer, Jefords, Breaux, Snowe, Bryan, Specter, Byrd, Stevens, Cleland, Conrad, Dodd, Dorgan, Durbin, Edwards, Johnson, Kennedy, Kerrey, Kerry, Kohl, Landrieu, Lautenberg, Leahy, Levin, Lieberman, Lincoln, Mikulski, Moynihan, Murray, Reed, Robb, Rockefeller, Sarbanes, Schumer, Torricelli, Wellstone, et Wyden), 17 juin 1999.
- S.RES.175, Expressing the sense of the Senate regarding United States policy toward the North Atlantic Treaty Organization, in light of the Alliance's April 1999 Washington Summit and the conflict in Kosovo (Roth et Lugar), 5 août 1999.
- S.RES.208, Expressing the sense of the Senate regarding United States policy toward the North Atlantic Treaty Organization and the European Union, in light of the Alliance's April 1999 Washington Summit and the European Union's June 1999 Cologne Summit (Roth, Lugar, Biden, Kyl, Hagel, G. Smith, Lieberman et Helms), 28 octobre 1999.

Résolutions du 107^{ème} Congrès

- H. CON. RES. 116, Recommending the integration of Lithuania, Latvia, and Estonia into the North Atlantic Treaty Organization (Shimkus, Cox, Lipinski, Wolf, Borski, Kucinich, Knollenberg, Schaffer, Hilleary, McNulty, English), 26 avril 2001.
- H. RES. 253, Recommending the integration of the Republic of Slovakia into the North Atlantic Treaty Organization (Stupak), 3 octobre 2001.
- S. 1572, To endorse the vision of further enlargement of the NATO Alliance articulated by President George W. Bush on June 15, 2001, and by former President William J. Clinton on October 22, 1996, and for other purposes (Helms, Lieberman, Lugar, Durbin, Smith [Or], Mikulski, Kyl, Allen, Hagel, McCain, Brownback, McConnell, Frist, Dewine, Voinovich, Grassley, Hatch, Lott, Enzi), 24 octobre 2001.
- H. R. 3167, To endorse the vision of further enlargement of the NATO Alliance articulated by President George W. Bush on June 15, 2001, and by former President William J. Clinton on October 22, 1996, and for other purposes (Bereuter, Lantos, Hastert, Bonior, Armeay, Hyde, Gilman, Goss, Cox, Gallegly, Mica, Tanner), 24 octobre 2001.
- H. RES. 277, Providing for consideration of the bill (H.R. 3167) to endorse the vision for further enlargement of the NATO Alliance articulated by President George W. Bush on June 15, 2001, and by former President William J. Clinton on October 22, 1996, and for other purposes (Myrick), 6 novembre 2001.
- H. CON. RES. 288, Directing the Secretary of the Senate to make a technical correction in the enrollment of S. 143 (Stump), 13 décembre 2001.
- HR 2581, Export Administration Act of 2001, Report of the Committee of Armed Services.

- H. RES. 263, Congratulating the Republic of Croatia on the 10th anniversary of its recognition by the United States, 8 mai 2002.
- HR 2121: Recommending \$ 50 million to Russia to continue reforms, Foreign Relations Panel

Roll Calls

- HR 1646, Delay of Texas Amendment to Foreign Relations Authorization Act, 10 mai 2001.
- HR 3564, NATO Enlargement Facilitation Act, 23 juillet 1996.
- HR 3167, Freedom Consolidation Act, 7 novembre 2001.
- Treaty Doc. 105-36, Resolution on the Accession of Poland, Hungary, and the Czech Republic, 30 avril 1998.
- S.Amdt. 5058 to HR 3540, Amendment to expedite the transition to full membership in the North Atlantic Treaty Organizations of emerging democracies in Central and Eastern Europe, 25 juillet 1996.
- HR 3167 (in the Senate), Freedom Consolidation Act of 2001, 17 mai 2002.

Autres documents officiels

- *NATO Burdensharing After Enlargement*, Congressional Budget Office, août 2001.
- «Organizations Endorsing NATO Enlargement, » *State Department Electronic Archive*, http://www.state.gov/www/regions/eur/op_980219endorse.html.
- *Senate Vote Supports Further NATO Enlargement*, Congressional Report, 17 mai 2002.
- Madeleine ALBRIGHT, *Déclaration au Sénat*, 21 avril 1999.
- Robert G. BELL, *GPS and Galileo Security Issues*, 19 juin 2002.
- Samuel BERGER, *American Power : Hegemony, Isolationism or Enlargement*, The Council on Foreign Relations, 21 octobre 1999.
- Robert A. BRADTKE, *NATO Enlargement*, Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, The House International Relations Committee, Subcommittee on Europe, 19 juin 2002.
- Zbigniew BRZEZINSKI, *The Lessons of Kosovo*, The Senate Foreign Relations Committee, 6 octobre 1999.
- George W. BUSH, *A Period of Consequences*, The Citadel, 23 septembre 1999.
- George W. BUSH, *A Distinctly American Internationalism*, Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, Californie, 19 novembre 1999.
- George W. BUSH, *New NATO-Russia Council Will Strengthen Security*, 28 mai 2002.
- George W. BUSH, *National Missile Defense*, 1 mai 2001.
- George W. BUSH, *New NATO-Russia Council Will Strengthen Security*, 28 mai 2002.
- Général Wesley CLARK, Amiral James ELLIS Jr et Lieutenant Général Michael SHORT, *Combined Prepared Statement Before the Senate Armed Services Committee*, 21 octobre 1999.
- William COHEN, *Remarks at the International Institute for Strategic Studies*, Coronado, Californie, 9 septembre 1999.
- Ralph DANNHEISER, « Decision on NATO Aspirants Will Come Late, State Dept Official Says », *Washington File Congressional Correspondance*, 19 juin 2002.
- Jim GARAMORE, *Cohen Ties Together European, NATO Proposals*, American Forces Press Service, 4 février 2000.
- Marc GROSSMAN, *Statement Before the Senate Armed Services Committee*, 28 octobre 1999.

- Marc GROSSMAN, *Grossman Calls NATO Key to US Security Policy*, La Haye, 19 avril 2002.
- March GROSSMAN, « NATO's Role in the Next Millennium: Constant and Emerging Goals », *US Foreign Policy Agenda*, vol 4, n°1, mars 1999.
- Marc GROSSMAN, *Grossman Calls NATO Key to US Security Policy*, La Haye, 19 avril 2002.
- Richard HAASS, *Charting a New Course in the Transatlantic Relationship*, 10 juin 2002.
- Lee HAMILTON, *The Role of the Congress in US Foreign Policy*, CSIS, 19 novembre 1998.
- Anthony LAKE, *From Containment to Enlargement*, 21 septembre 1993.
- François LAMY et Paul QUILES, *Rapport d'information déposé par la Commission de la Défense Nationale et des forces armées, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le conflit du Kosovo*, n° 2022, Assemblée Nationale, 15 décembre 1999.
- F. Stephen LARRABEE, *NATO's Adaptation and Transformation: Key Challenges*, Prepared Statement for a Hearing Before the Committee on Foreign Relations, Subcommittee on European Affairs, United States Senate, 21 avril 1999.
- Richard LUGAR, « The US-Russian Front against Terrorism and Weapons Proliferation », *Weapons of Mass Destruction: the New Strategic Framework, U.S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, No. 2, July 2002.
- Général Klaus NAUMANN, *Statement*, Senate Armed Services Committee, Hearing on Kosovo After-Action Review, 3 novembre 1999.
- Colin POWELL, *Powell to Senate Committee on Europe, NATO, Terrorism*, 24 avril 2002.
- Colin POWELL, *Powell to Senate Committee on Europe, NATO, Terrorism*, 24 avril 2002.
- Lord ROBERTSON of PORT ELLEN, *Kosovo: un an après, réalisations et défis*, Secrétariat Général de l'OTAN, avril 2000.
- Lord ROBERTSON of PORT ELLEN, *NATO's New Mission is Fighting Terrorism*, Secrétariat Général de l'OTAN, 20 juin 2002.
- Simon SERFATY, *European Common Foreign, Security, and Defense Policies: Implications for the United States and the Atlantic Alliance*, Testimony to the House Committee on International Relations, 10 novembre 1999.
- Stephen SESTANOVICH, *US Policy Towards Russia*, The House International Relations Committee, 16 juillet 1998.
- Walter SLOCOMBE, *Statement to the Senate Armed Services Committee*, Hearing on the Military Implications of NATO's Strategic Concept, 28 octobre 1999.
- Strobe TALBOTT, *The State of the Alliance: An American Perspective*, Address at the North Atlantic Council, Bruxelles, 15 décembre 1999.
- US State Department, *L'OTAN au XXIème siècle: le chemin à Parcourir*, Revue électronique du Département d'Etat des Etats-Unis, vol. 7, n° 1, mars 2002.
- Xavier de VILLEPIN, *Opération « Force Alliée » en Yougoslavie*, Rapport d'information n° 464, Commission des Affaires Etrangères, Sénat, session 1998-99.
- Xavier de VILLEPIN, Didier BOULAUD, Michel CALDAGUES, Jean PUECH, *La politique de défense des Etats-Unis: une nation en quête d'invulnérabilité*, Rapport d'information n° 313, Commission des Affaires Etrangères, Sénat, session 2001-2002.