



Institut de Relations Internationales et Stratégiques

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

SYNTHESE

Institut des Relations internationales et stratégiques (IRIS)

Auteur : Barthélemy COURMONT

Novembre 2002

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 XXIème 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 Cohen 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 que la crise n'aurait sans doute pas pu être réglée .

Pendant, 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 américain .

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	396,1	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 Atlantique, compte tenu du rôle essentiel qu'elle a joué dans la sécurité européenne depuis cinquante ans. Les Républicains comme les Démocrates qualifient les Etats-Unis de "puissance européenne", tant leurs intérêts sont indissociables de ceux du vieux continent.

Les opérations en Bosnie et au Kosovo, dans lesquelles les Etats-Unis ont assumé le leadership, 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 défense. 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 crise. 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 américain.

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 militaires. Qu'il soit budgétaire, technique ou structurel, le déséquilibre tourne systématiquement à l'avantage des Américains. Le "super Allié" est paradoxalement celui dont les intérêts vitaux étaient les moins exposés dans ces différentes crises, et pourtant, c'est Washington qui, une fois de plus, assura l'essentiel des opérations tout au long du conflit.

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 décisive. 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 supérieurs. En effet, si la France et la Grande Bretagne, avec plus de 2,5% de leur PIB consacrés au budget de la défense, conservent un taux convenable, la plupart des autres pays européens de l'OTAN, dont l'Allemagne et 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 européens. Dans ces conditions, de profondes réformes structurelles sont indispensables au sein des forces armées européennes pour permettre un rééquilibrage des forces dans le futur. 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 Washington. 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-Unis, et pouvoir le cas échéant bénéficier de plus larges responsabilités au sein de l'Alliance atlantique.

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.