



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2000, volume I
Editions Bruylant, Bruxelles

NOVOSSELOFF Alexandra, "L'OTAN, organisation politico-militaire à l'épreuve de la
crise du Kosovo ", AFRI 2000, volume I

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/novo-etudes2000.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

L'ORGANISATION POLITICO-MILITAIRE DE L'OTAN À L'ÉPREUVE DE LA CRISE DU KOSOVO

PAR

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (*)

La crise du Kosovo a mis en lumière un certain nombre de pratiques diplomatiques, ainsi que de « *nouvelles structures de négociations* » (1). Elle a également fait prendre conscience de la crise existentielle que traversent les instances multilatérales, organisations intergouvernementales universelles comme régionales. Cette crise touche en premier lieu l'Organisation des Nations Unies qui s'est vue déposséder de tout rôle dans la crise par le « Permanent 3 » (groupe informel réunissant les trois pays occidentaux membres permanents du Conseil de sécurité : la France, les États-Unis et le Royaume-Uni). Si l'on y regarde de plus près, on peut constater que l'OTAN, en tant qu'organisation politique, n'échappe pas à cette tendance. L'affaire du Kosovo en est un révélateur, malgré ses fortes capacités militaires et sa nature d'organisation régionale dont l'existence est considérée comme indispensable par l'ensemble de ses États membres. Elle n'échappe pas à la volonté de ses grands États membres d'accaparer la gestion des crises de l'après-guerre froide. Le système international ressemble donc, en cette fin de siècle, à un concert des puissances imposant leurs propres règles du jeu là où leurs intérêts stratégiques, économiques, financiers sont importants.

L'OTAN, EN QUÊTE D'UN RÔLE ET D'UNE STRATÉGIE POST GUERRE FROIDE

Depuis ses échecs dans la conduite de certaines opérations de maintien de la paix de la Somalie, en Bosnie, et en passant par le Rwanda, l'ONU n'est plus considérée par certains États comme une organisation pertinente pour maintenir et, surtout, pour imposer la paix. À sa place, l'OTAN a été, au cours de l'année 1998, progressivement mise en avant dans la crise du Kosovo comme moyen de dissuasion, de pression voire d'action, capable d'amener les protagonistes de la crise à la table des négociations. L'OTAN

(*) Docteur ès sciences politiques et relations internationales de l'Université de Paris II-Panthéon-Assas.

(1) *Rapport d'information du Sénat*, n° 464 par Xavier de VILLEPIN, « Les premiers enseignements de l'opération 'Force alliée' en Yougoslavie; Quels enjeux diplomatiques et militaires », session de 1998-1999, p. 7. Disponible sur le site du Sénat, <http://www.senat.fr/>.

a constitué, aux yeux des acteurs des négociations, un bras armé d'autant plus évident que l'Alliance avait joué un rôle de premier plan dans le règlement et l'apaisement du conflit bosniaque. De par ses moyens militaires potentiels et ses procédures standardisées et rodées depuis longtemps, l'OTAN est également la seule organisation du continent européen à pouvoir mener une action coercitive. Elle est, en outre, l'organisation militaire la plus intégrée du continent européen et la seule à travers laquelle les États-Unis souhaitent intervenir.

L'OTAN s'est donc entièrement substituée à l'ONU dans la gestion de la crise du Kosovo. Cette substitution d'une organisation principalement militaire à une organisation civile (dont les attributs militaires n'ont jamais pu être mis en place, et donc fonctionner en tant que tels (2)) aurait dû être efficace et se faire sans encombres. Or, cette crise a dévoilé la faiblesse du lien qui unit les alliances quand elles sont dominées par une logique politico-militaire. La question de savoir si une intégration peut exister dans une telle situation doit alors être posée (3). Autrement dit, l'OTAN ne rencontre-t-elle pas les mêmes problèmes que l'ONU quand elle sort de son rôle traditionnel et veut prendre sa place ? Ainsi, le rôle de l'OTAN dans la gestion de la crise du Kosovo, comme dans la mise en œuvre des mécanismes de prise de décision concernant les négociations diplomatiques et l'intervention armée, ont été plus complexes qu'il n'y paraît. La mise en avant de l'OTAN, faite dans le contexte du cinquantenaire de l'Alliance, a été un paravent cachant aussi des actions individuelles des États. L'ensemble de la crise du Kosovo a donc révélé les ambiguïtés de l'Alliance atlantique et le fossé existant entre les approches américaines et européennes en matière de résolution des conflits. Nous essayerons de montrer ici les modalités de cette instrumentalisation de l'Alliance et ses conséquences qui sont autant de limites imposées à son rôle et à son action dans un contexte stratégique en profonde évolution.

Il faut rappeler que la question même de l'existence de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ne s'est jamais autant posée que depuis la chute du Mur de Berlin. Cela est, somme toute, logique pour une alliance dont les modes d'organisation et de fonctionnement avaient été conçus précisément pour le contexte de la guerre froide dans lequel s'affrontaient deux blocs stratégiques clairement distincts. L'OTAN a été créée pour que les États-Unis et les pays d'Europe occidentale puissent se défendre contre un ennemi

(2) Voir thèse de l'auteur, *Capacité et incapacité du Conseil de sécurité des Nations Unies à utiliser la force armée – Fondements, pratiques, perspectives*, décembre 1999, Université Panthéon-Assas (Paris 2).

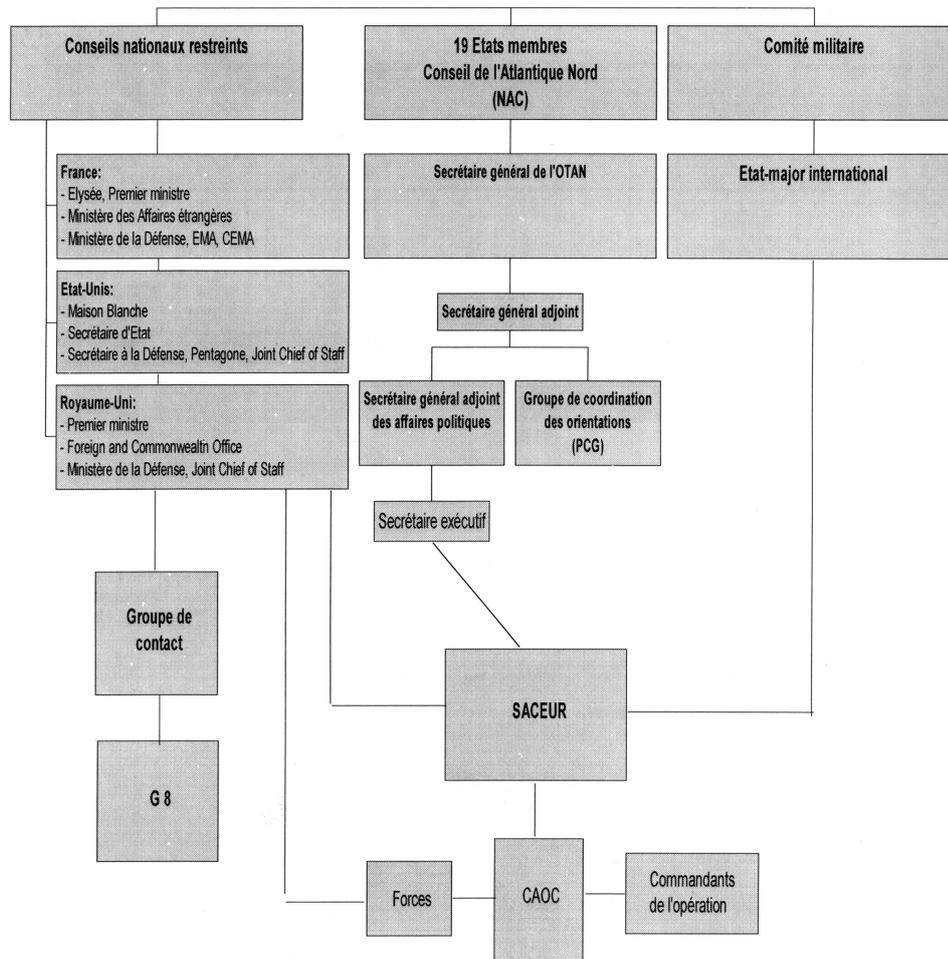
(3) Pour Jean-Marie GUÉHENNO, « *L'Alliance, pour parler comme M. de la Palice, est une alliance, ce n'est pas une communauté politique. (...) Une alliance est quelque chose de très important, mais de moins fort qu'une communauté, où le débat se forme et se développe dans un corps politique* ». Audition du 9 juin 1999, in *Rapport d'information du Sénat*, n° 464, op. cit., p. 77.

commun, l'URSS et le Pacte de Varsovie, et ceci dans l'hypothèse d'un conflit majeur. Depuis leur disparition, les structures organisationnelles de l'OTAN ont peu changé malgré un contexte international radicalement autre, et l'Alliance traverse une crise de légitimité. Cette crise est d'autant plus grande que la question de l'existence de l'OTAN renvoie à toute une série de questions connexes : le champ d'action de l'Alliance, l'élargissement de sa composition (l'intégration d'anciens pays du bloc soviétique), sa place au sein du système de sécurité régionale (d'une Europe élargie) et internationale (par rapport à l'ONU), ses « nouvelles » missions (humanitaires ?). Il suffit de poser ces questions pour se rendre compte de l'ampleur de la tâche. Or, les réponses qui doivent être apportées par les États membres de l'Alliance auraient dû l'être depuis longtemps et en préalable à la gestion de toute crise. Comment agir quand on n'a plus d'ennemis, mais seulement des adversaires avec lesquels on peut négocier un jour et pas l'autre ? L'OTAN doit-elle se muer en une organisation pour la paix en Europe et à ses frontières ? Comment gérer non plus une seule menace, mais une multitude de risques ? Quelle est la justification de l'existence de l'OTAN après la fin de la menace soviétique ?

Les réponses à ces questions ont tardé car elles ne sont pas les mêmes d'un côté à l'autre de l'Atlantique. Le problème est que cette absence de réponses claires a rejailli sur la légitimité du rôle de l'OTAN et sur son action au Kosovo, ainsi que sur l'état de préparation de l'Alliance à gérer un tel conflit. L'élaboration d'un nouveau concept stratégique lors du sommet de Washington a tenté de masquer cette lacune, mais n'a pas réussi à dissiper les doutes sur l'adaptation de l'Alliance aux nouveaux enjeux. De fait, l'intervention de l'OTAN au Kosovo a trop souvent été perçue comme une façon de justifier l'existence de l'Alliance, sans plus.

En outre, beaucoup ont questionné l'adaptation de la stratégie mise en œuvre (bombardements aériens) à la situation. La supériorité militaire des États membres de l'OTAN leur a-t-elle permis d'atteindre les objectifs de départ ? Ces États, en écartant d'emblée l'option de l'intervention terrestre, par exemple, ne se sont-ils pas privés, dès le départ, d'un certain nombre de moyens de pression ? Ces problèmes sont liés aux différences d'approche entre les États membres de l'OTAN concernant les solutions à apporter à ce conflit, différences qui sont ressorties à toutes les étapes des négociations diplomatiques comme de la campagne aérienne. Certains États sont restés plutôt en retrait ; d'autres se sont dits ouvertement opposés à l'action engagée ; d'autres, enfin, les plus puissants, ont dominé les négociations et imposé leurs solutions. Mais, même au sein de ce dernier groupe, il existait des « sensibilités » différentes – expression très diplomatique cachant en réalité une opposition.

Le processus de décision dans la crise du Kosovo



**LE PROCESSUS DE DÉCISION
AU SEIN DU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD**

Les 19 pays membres de l'OTAN ont le même droit d'expression à la table du Conseil de l'Atlantique Nord, la plus haute instance de prise de décision de l'Organisation. Les décisions, prises d'un commun accord, traduisent la volonté collective des gouvernements des pays membres. Tous ces gouvernements sont parties aux orientations formulées au Conseil ou sous son autorité, ainsi qu'au consensus sur lequel sont fondées les décisions (4). À partir de là et au-delà de cette procédure, il s'agit de distinguer la théorie

(4) Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Manuel de l'OTAN*, 1998, Bruxelles, p. 35.

de la pratique concernant le mode de prise de décision (consensus et égalité des États) et ses circonstances, de voir quelles sont les voies à emprunter pour arriver à la décision, et enfin de savoir si la décision prise est pleinement respectée par ses auteurs. Il s'agira également de voir quelles ont été les relations entre les politiques et les militaires dans la gestion de la crise et dans l'application des décisions prises au niveau politique.

Tout d'abord, il faut distinguer les actions relevant de l'Article 5 du Pacte de l'Atlantique Nord et les autres. Il existe en effet, d'une part, les actions concernant une agression contre un ou plusieurs États membres de l'Alliance et pour laquelle l'ensemble des moyens militaires de l'OTAN doivent être mobilisés (5), et, d'autre part, toutes les autres actions qui se situent hors de l'Article 5 (opérations régionales, opérations de maintien de la paix) pour lesquelles chaque État décide ou non de participer. Il existe donc une échelle d'intérêts, de moyens et d'opérations. L'opération coercitive engagée au Kosovo et contre la République fédérale de Yougoslavie a clairement fait partie des actions « hors article 5 ». En conséquence, chaque pays était libre d'y participer ou non. Treize États sur dix-neuf y ont pris part : les États-Unis (qui ont fourni la plus grande partie des moyens aériens), la France, le Royaume-Uni, et, à un niveau moindre, l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et la Turquie ont envoyé des avions sur les bases italiennes. Certains pays (comme la Grèce) ont fourni une simple aide logistique (6). Toutefois, cet engagement s'est fait à partir d'une décision (le vote d'un plan d'action) du Conseil atlantique prise à l'unanimité de ses 19 membres.

En théorie, chaque État membre du Conseil dispose d'une voix, ainsi que d'un droit de veto. En théorie toujours, chaque pays demeure libre de son choix, sans pour autant que cela ne remette en cause la solidarité fondamentale qui l'unit aux autres pays membres. En pratique, ce droit de veto n'a jamais été exercé et, dans la mesure du possible, les décisions du Conseil se prennent sans vote et à l'unanimité (« consentement unanime ») ou par consensus. Aucune décision n'a jamais été prise à la majorité, quel qu'en fût l'objet (stratégie militaire, attitude politique, budget administratif), bien que chaque État « *conserve son entière souveraineté et la pleine responsabilité*

(5) Tels sont les termes exacts de l'article 5 (défense collective) : « *Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.* »

(6) Les six pays ne participant pas à l'opération de bombardements sont : la Grèce, l'Islande (qui n'a pas d'armée), le Luxembourg, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

de ses décisions » (7). Dans ces conditions, comment alors un État peut-il montrer une « sensibilité » différente par rapport aux autres ? La question s'est posée de façon cruciale pour l'intervention engagée au Kosovo, surtout quand celle-ci a duré plus longtemps que prévu.

Il faut ici soulever le problème de la cohésion « de façade » des 19 membres de l'Alliance. Ce processus de décision qui semble simple est en réalité très complexe et plutôt opaque, car il dépend d'une structure militaire forte en même temps qu'il la conditionne. Surtout, les États n'ont pas tous le même poids, autrement dit, l'égalité des États ne joue pas dans la pratique. De la même façon qu'au Conseil de sécurité de l'ONU, certains États sont plus égaux que d'autres ! Cette « égalité » dépend de la capacité militaire de chacun des États. Sur la base de ce critère, les États-Unis arrivent loin devant les autres ; les suivent à distance la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, l'Italie. Les autres États ont un certain pouvoir d'influence, mais peuvent être vite mis au pas par toute une série de moyens de pression. Ainsi, le processus de décision et d'exécution des décisions est-il dominé par un État qui n'a pas besoin de cette alliance, de cette structure pour agir. Dans l'affaire du Kosovo, « *les 'petits' alliés ont [donc] découvert que les institutions de l'OTAN ne leur garantissaient pas une participation égale à la décision, dans une campagne conduite en pratique comme une 'coalition de volontaires', où l'influence de chacun était proportionnelle aux moyens engagés* » (8).

Malgré cette inégalité de fait et les différences qui existent, il semble que chaque État se fasse un devoir de respecter l'engagement contractuel qui le lie avec l'Alliance. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire du Kosovo. Tous les alliés ont voulu montrer qu'ils étaient solidaires. Comme l'explique un rapport d'information de l'Assemblée nationale française, les fissures qui peuvent apparaître ont eu peu « *d'incidence sur la prise de décision au sein de l'Alliance dans la mesure où le mécanisme de 'l'abstention constructive' confère une certaine géométrie variable à l'exigence d'unanimité entre les dix-neuf États membres de l'OTAN, et permet ainsi à un État de ne pas s'opposer à un choix du Conseil de l'Atlantique Nord sans s'y associer formellement. L'unité des Alliés a donc prévalu tout au long de la crise, y compris lorsque le Président yougoslave a pris des initiatives destinées à semer le trouble parmi eux* » (9). Il existait un consensus (très) général sur le principe d'une action à mener contre les exactions et la terreur exercées par le président Milosevic et son régime à l'encontre des populations albanophones du Kosovo, mais non sur la mise en œuvre de cette décision. Chaque État a posé des conditions quant

(7) Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *Manuel de l'OTAN*, 1998, Bruxelles, p. 38.

(8) Gilles ANDRÉANI, « Force et diplomatie : à propos de la guerre du Kosovo », *Annuaire français de relations internationales*, volume 1, 2000, p. 171.

(9) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 2022 sur le conflit du Kosovo présenté par MM. Paul QUILÈS et François LAMY, *Commission de la Défense nationale et des forces armées*, 15 décembre 1999. Disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale <http://www.assemblee-nat.fr/>.

à sa participation. La Grèce, par exemple – pays appartenant à la région balkanique et dont l'opinion publique était, pour des raisons principalement économiques (tourisme, afflux de réfugiés albanais, liens économiques avec les pays de la région), farouchement opposée à toute action coercitive envers la Serbie – a voté pour l'intervention, mais a posé comme condition de ne participer qu'à une opération de maintien de la paix et non à une opération d'imposition de la paix. Elle a toutefois mis à la disposition de l'Alliance certains de ses moyens logistiques : le port de Thessalonique a servi au débarquement de matériel militaire déployé lors de l'opération « Force alliée ».

Une fois la décision prise, elle doit être mise en œuvre par le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) sous le contrôle du Secrétaire général de l'OTAN à qui le Conseil atlantique a conféré un pouvoir politique de vérification de l'exécution des décisions. Cette procédure a été mise en place pour, notamment, pouvoir prendre des décisions de façon rapide, un Conseil composé de 19 membres ne disposant pas d'une telle célérité (10). Ainsi, formellement, c'est le Secrétaire général de l'OTAN qui a reçu, le 22 mars, mandat d'engager la phase 1 de la campagne aérienne contre la République fédérale de Yougoslavie, ayant pour objectif la destruction du système de défense aérienne. Mais, en pratique, le Secrétaire général a été secondé par le « Groupe de coordination des orientations » (composé des représentants permanents adjoints et des représentants militaires) afin d'« élaborer des directives politico-militaires pour orienter les travaux de planification ». De plus, chaque décision (notamment concernant le choix des cibles) ou initiative du Secrétaire général a préalablement été soumise, individuellement, au consentement des gouvernements intéressés. Ainsi, « la volonté de l'échelon politique de maîtriser en temps réel les opérations, notamment dans le but d'empêcher tout risque d'escalade, a conduit à un fonctionnement particulier recentré autour des ambassadeurs » (11). En outre, il faut noter qu'après avoir voté la décision (générale) d'intervenir, le Conseil atlantique n'a plus joué aucun rôle dans le déroulement des opérations. Chaque interprétation et modalité d'exécution de la décision a été faite, de façon individuelle par les États participants. Dans ce cas, le Secrétaire général de l'OTAN n'a servi que de relais entre les décisions des États, l'Organisation et le SACEUR. De même, le Comité militaire a été marginalisé; il ne disposait que d'une information de faible qualité et n'a pu ainsi exercer sur le SACEUR le contrôle qui lui incombe (12). Ce rôle de relais pour une organisation qui n'a, dans l'ensemble, servi que de paravent à l'action individuelle des États est donc bien mince.

(10) Sur le terrain, la rapidité d'exécution des décisions est renforcée par la pratique des « procédures de silence » : elles consistent à décider qu'un texte soumis aux États, membres de l'Alliance, est approuvé si aucun d'entre eux n'a émis d'opposition avant le terme d'un délai fixé par l'Organisation.

(11) Ministère de la Défense, *Les enseignements du Kosovo*, novembre 1999, p. 10.

(12) Informations données par le rapport d'information n° 2022, *op. cit.*

LA MISE À L'ÉCART
DES INSTANCES POLITICO-MILITAIRES DE L'OTAN

Ces modes de décision et ces lignes d'autorité ont contribué, dans les faits et dans la conduite des opérations, à un court-circuitage des structures politico-militaires de l'OTAN : d'une part, la décision politique et son élaboration se sont faites au sein de groupes diplomatiques informels (principalement le Groupe de contact et le G8) et de conseils nationaux restreints; d'autre part, certaines dissensions entre alliés sur les méthodes employées ont conduit les États-Unis à mener leurs propres actions.

Ainsi que nous l'avons noté plus haut, le processus de décision a été dominé par les États engageant le plus de forces militaires. Au sein, de ce groupe, il a existé non seulement des « sous-groupes » de négociations ou de prise de décision (les États-Unis, les Européens, les pays membres du Groupe de contact, les pays membres du G8), mais également des canaux de négociations et d'information particuliers. Chaque État discutait, se concertait (par téléconférence) d'abord de façon individuelle les uns avec les autres. Les contacts entre chefs d'État et/ou de gouvernement étaient quotidiens (13). Ces discussions n'ont jamais eu lieu au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, mais de façon bilatérale. De cet ensemble s'est dégagé, pour la conduite de l'intervention armée, un « directoire informel » des opérations réunissant autour des États-Unis les « alliés privilégiés » (Royaume-Uni, France, Allemagne), groupe également appelé le « P4 » (par référence à ce qui existe au sein du Conseil de sécurité de l'ONU). « *A chaque phase de la guerre, la définition de la ligne politique et militaire s'effectue par une concertation directe entre les chefs d'État ou de gouvernement des capitales concernées, le Conseil atlantique et son comité militaire étant invités à discuter des détails de la mise en œuvre de cette ligne* » (14). Le Conseil est donc simplement mis au courant des tractations diplomatiques et de l'évolution des opérations. Il va sans dire que, dans ces conditions, les États membres restants du Conseil n'ont, malgré leurs appels à la cessation des bombardements, eu aucun pouvoir pour infléchir la politique décidée et menée par le « directoire informel ». En somme, « *la pertinence de l'Alliance comme organisation politique est plus rhétorique que réelle : aucun des plans de paix qui se sont succédé depuis 1991 pour gérer l'effondrement yougoslave ne fut en effet issu de l'OTAN, ni d'ailleurs les plans Vance-Owen, ni les accords de Dayton,*

(13) Ainsi que l'a dit Hubert Védrine, « *le vrai nœud de la conduite de l'affaire a été ce contact quotidien des cinq ministres. Nous discutons de manière ouverte. Ce n'était pas des points de vue nationaux qui s'affrontaient, il s'est créé une vraie dynamique. Ce fut une expérience diplomatique et humaine rare que nous essayons de faire durer* ». Cité par Pierre HASKI, « Kosovo : dans les coulisses du 'club des cinq' », *Libération*, 1^{er} juillet 1999.

(14) Luc ROSENZWEIG, « Le Conseil atlantique est écarté de la direction des opérations », *Le Monde*, 13 mai 1999.

ni les différents plans Holbrooke, ni le texte de Rambouillet, ni celui du G8 » (15).

On peut donc légitimement questionner ici le rôle réel joué par l'OTAN, en tant qu'organisation intergouvernementale, dans la crise du Kosovo. Et ce d'autant plus que les moyens militaires utilisés n'ont pas été ceux de l'OTAN (hormis quelques avions AWACS), mais ceux des États : « *Ils ont pu, sur le plan militaire et opérationnel, coordonner leurs actions et les placer sous un commandement unique, mais cela ne porte pas atteinte à leur implication individuelle directe (...). Au demeurant, les aéronefs et navires impliqués ont conservé leurs immatriculations et pavillons nationaux. Ce sont les États qui ont combattu, et non une armée multinationale intégrée* » (16). L'action engagée au Kosovo a donc été menée plus par une simple « *coalition ad hoc d'États* », d'États volontaires et trouvant dans cette action un certain intérêt. Par conséquent, comme l'écrit Serge Sur, « *cette affaire n'est pas davantage un conflit de l'OTAN que la guerre du Golfe n'était une guerre de l'ONU* » (17). D'une certaine manière, les actions ne relevant pas de l'article 5 autorisent ce type de coalition à géométrie variable. Mais, pour l'affaire du Kosovo, les États participants étaient politiquement presque entièrement détachés des structures de l'OTAN et menaient leurs actions militaires comme ils l'entendaient, malgré les procédures communes. Cette façon de faire a, en conséquence, limité l'intégration des forces militaires nationales mises à la disposition de l'OTAN (18). Dans la gestion de la crise et dans l'intervention coercitive, ce sont donc des États qui se sont substitués dans un premier temps individuellement à une organisation internationale de sécurité, l'ONU, puis à une alliance régionale de défense collective, l'OTAN. Les États les plus puissants se sont ainsi, dans une certaine mesure, « auto-attribué » un droit d'intervention (19). Ces États ont agi de façon tellement individuelle que certains, surtout le plus puissant d'entre eux, se sont détachés de la coalition elle-même pour mener en *solo* leurs propres actions.

L'affaire du Kosovo a, s'il en était encore besoin, démontré la domination des États-Unis au sein de toutes les organisations internationales majeures. Cette prédominance est encore plus forte au sein de l'OTAN en raison de la présence d'Américains à la tête des commandements clés et de la supériorité des capacités militaires américaines. Ainsi que l'explique un rapport de mis-

(15) Nicole GNESOTTO, « L'OTAN et l'Europe à la lumière du Kosovo », *Politique étrangère*, été 1999, n° 2, p. 209.

(16) Serge SUR, « Les aspects juridiques de l'intervention des pays membres de l'OTAN au Kosovo », *Défense nationale*, décembre 1999, pp. 44-62.

(17) *Ibid.*

(18) Le rapport d'information n° 2022 affirme que « *le système militaire intégré n'a pu réellement fonctionner* » et que « *des relations directes ont été instituées entre le SACEUR et les chefs d'état-major des pays alliés* ». *In op. cit.*

(19) Voir article de l'auteur, « L'Organisation des Nations Unies dans la crise du Kosovo : une absence volontaire et souhaitée par les États », *Stratégique* (à paraître, avril 2000).

sion parlementaire récent, « *l'influence d'un pays au sein de l'OTAN n'est pas obligatoirement liée à sa position vis-à-vis de la structure militaire intégrée, mais elle dépend plutôt de son poids militaire. (...) C'est ce qui explique que les États-Unis ont pu s'affranchir des règles de fonctionnement internes au Conseil atlantique en menant directement des bombardements en dehors du commandement de l'OTAN* » (20). En effet, les États-Unis ont une double chaîne de commandement : « *le Commandant suprême en Europe (...) est en même temps le commandant des forces américaines en Europe. De même, les officiers généraux américains, responsables de l'engagement des forces dans le cadre de l'OTAN, sont également responsables des forces des États-Unis non placées sous le commandement de l'OTAN* » (21). Le SACEUR dépend donc autant du Pentagone que du Conseil atlantique et peut jouer sur les deux tableaux. Par conséquent, on peut dire que les Américains n'avaient pas militairement vraiment besoin des structures de l'OTAN pour intervenir au Kosovo. Celles-ci ont plutôt constitué un frein à leurs initiatives. Les États-Unis ont donc poussé à l'extrême une politique d'instrumentalisation des organisations internationales, les utilisant quand elles sont un moyen de légitimer leurs actions, les repoussant quand elles posent des limites. Ainsi, dans la crise du Kosovo, « *une partie des opérations militaires a été conduite par les États-Unis en dehors du strict cadre de l'OTAN et de ses procédures* » (22). Le représentant permanent de la France auprès de l'OTAN, Philippe Guelluy, va plus loin en disant : « *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. C'est une maison où les dés sont pipés* » (23). Pour les Américains, comme l'a souligné le Secrétaire à la Défense, William Cohen, « *l'opération Force Alliée [leur] a effectivement rappelé que le consensus est à la fois le cœur d'une coalition mais aussi, parfois, son handicap* ». Il a rappelé les propos de Winston Churchill qui observait que « *lorsque l'on travaille avec des alliés, il arrive parfois qu'ils aient des opinions à eux* » (24). Or, les États-Unis ont, en tant qu'hyper-puissance, du mal à composer avec ces différences. Ainsi que le souligne François Heisbourg, « *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 que l'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 reprendra plus!'. Il va y avoir aux États-Unis un bouc émissaire qui sera le multilatéralisme, non plus onusien, dont on sait*

(20) Jacques ISNARD, « L'Assemblée nationale critique la conduite par l'OTAN des opérations au Kosovo », *Le Monde*, 16 décembre 1999.

(21) Rapport d'information n° 2022, *op. cit.*

(22) Ministère de la Défense, *Les enseignements du Kosovo*, novembre 1999, p. 9.

(23) Audition par La Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale, 9 septembre 1999. In *Le Canard enchaîné*, 12 janvier 2000, p. 3.

(24) Discours du 9 septembre 1999, à Coronado, Californie. In *Documents d'actualité internationale*, 15 novembre 1999, n° 22/99, p. 904.

la méfiance des Américains à son égard, mais le multilatéralisme atlantique, et on va s'apercevoir que les États-Unis vont devenir plus unilatéralistes, y compris vis-à-vis de l'organisation multilatérale qu'est l'OTAN » (25).

LES DISSENSIONS AU SEIN DE LA COALITION ALLIÉE

Les États membres de la coalition ont fait le choix d'une stratégie aérienne mise en œuvre suivant un plan général d'action coercitive découpé en trois phases successives :

- *phase 1* (qui concerne tout le territoire yougoslave) : s'assurer la maîtrise du ciel et détruire les capacités de défense antiaérienne de l'armée yougoslave (bombardements contre des rampes de missiles sol-air, des radars, des centres de communications et de commandement, des bases aériennes);
- *phase 2* : s'en prendre aux forces yougoslaves et à l'ensemble de leurs moyens, à l'intérieur du Kosovo (au sud du 44° parallèle), de façon à les immobiliser et à les empêcher de poursuivre leur agression en les obligeant à se terrorer; destruction des capacités de l'armée à mener des actions contre les éléments séparatistes kosovars;
- *phase 3* : viser les objectifs stratégiques, militaires ou non, censés participer à l'effort de guerre et à la logistique yougoslave, par l'extension des bombardements au nord du 44° parallèle : infrastructure du commandement, aérodromes, système de défense aérienne intégrée, stockage des produits pétroliers, centrales électriques, stations et émetteurs de télévision ou de radio, voies routières, ponts et sites d'approvisionnement multiples (26).

Cette opération a mobilisé près de 912 avions, lesquels ont effectué 58 575 sorties, dont un peu plus de 10 435 ont été des missions offensives (27). Le contenu de ces phases d'action ainsi que le passage de l'une à l'autre, l'intensité des raids et le rythme des attaques aériennes ont suscité de nombreuses discussions au sein de la coalition alliée, les approches, les objectifs, les méthodes et les scrupules des uns et des autres n'étant pas identiques. D'autre part, ces phases qui devaient être conduites l'une après l'autre l'ont

(25) Audition de François HEISBOURG, 9 juin 1999. In *Rapport d'information du Sénat*, n° 464, op. cit., p. 88.

(26) Luc ROSENZWEIG, « 'Force déterminée' : une opération en trois phases », *Libération*, 27 mars 1999. Jacques ISNARD, « Les divergences de la toge et de l'épée », *Le Monde*, 12-13 septembre 1999. AFP, « Les 5 phases du plan d'opération 'Force déterminée' », 25 mars 1999. Selon le rapport d'information n° 2022 de l'Assemblée Nationale, « les bombardements alliés se sont intensifiés au fil des semaines : la phase 'un' a duré du 24 au 28 mars 1999, la phase 'deux' du 29 mars au 16 avril, et la phase 'deux élargie' du 17 avril jusqu'au début du mois de juin, avec deux montées en puissance, le 1^{er} puis le 23 mai ».

(27) Ce plan de frappes aériennes devait se substituer, au départ, à une intervention terrestre jugée par tous comme étant trop risquée et impliquant de lourdes pertes humaines. On peut toutefois simplement émettre l'hypothèse que la campagne aérienne aurait pu être plus courte si la menace d'une intervention terrestre avait pesé sur le régime de Milosevic.

été, en fait, de façon simultanée, chacune correspondant à un type de cible bien particulier. Cet ensemble de débats, de décisions et de choix a engendré des dissensions entre les Alliés d'une part et, entre les politiques et les militaires sur la conduite de la guerre de l'autre. Cet exercice a constitué une véritable épreuve pour des États qui tenaient tout de même à apparaître, aux yeux de leur opinion publique et face à l'adversaire, comme unis dans la défense d'une même cause.

Les politiques sont entrés dans la « guerre » à reculons. Leur objectif, pendant les négociations diplomatiques, comme à la suite de leur échec, était d'envoyer des messages et signaux diplomatiques à Milosevic. Les frappes aériennes chirurgicales faisaient partie de ces signaux et moyens de pression. Cet ensemble alliant la diplomatie à la force a, dès l'été 1998, fait partie de la tactique de persuasion des Alliés (28). Mais menacer d'employer la force permettait également d'espérer que l'on n'aurait pas à l'utiliser. Or, les conditions imposées par les Alliés (et leur intransigeance concernant, notamment, le volet militaire) lors des négociations de Rambouillet, tout comme l'entêtement de Milosevic à maintenir son contrôle sur la province du Kosovo (face à son opinion publique, pour des raisons historiques et à cause de la présence de la minorité serbe), ont rendu ces espérances vaines (29). Le Conseil atlantique a donc autorisé, le 23 mars, le Secrétaire général, Javier Solana à « *donner instruction au commandant suprême des forces alliées en Europe, le général américain Wesley Clark, de lancer des opérations aériennes en République fédérale de Yougoslavie* » (30). L'intervention autorisée était donc la continuation du processus de négociations par d'autres moyens, d'où son caractère gradué. Pour preuve, les Alliés n'ont cessé de répéter tout au long de la campagne aérienne qu'un geste (sérieux) de Milosevic suffisait à reprendre les négociations là où elles avaient été ajournées, rue Kléber.

Il en résulta que jamais cette opération coercitive ne fut qualifiée de guerre, et que cette action militaire fut contenue dans ses effets, ses cibles, son étendue géographique, dans ses bombardements et dans ses moyens dès

(28) Dès septembre 1998, et « *dans une sorte d'indifférence* », les Alliés de l'OTAN adoptent, au Portugal, « *le principe de frappes 'minimales' (50 cibles à 'traiter' en deux ou trois jours) contre la Serbie, destinées à sanctionner le régime yougoslave en cas de massacre au Kosovo* ». Jacques AMALRIC, « L'OTAN, de l'hésitation à l'engrenage », *Libération*, 23 avril 1999.

(29) D'ailleurs, « *la stratégie de la double voie (ouverture de négociations et menace militaire) supposait que l'on soit prêt à la mener jusqu'au bout : ne pas intervenir aujourd'hui, abandonner la partie à Slobodan Milosevic, n'était plus concevable pour les puissances occidentales tant elles se sont impliquées ces derniers mois dans la recherche d'un règlement à la crise* ». Claire TRÉAN, « Les Européens ont assumé leurs responsabilités », *Le Monde*, 25 mars 1999.

(30) Luc ROSENZWEIG, « L'OTAN a reçu l'ordre de bombarder la Yougoslavie », *Le Monde*, 25 mars 1999. Le Conseil atlantique avait auparavant décidé, le 30 janvier 1999, d'autoriser le Secrétaire général de l'OTAN à mettre en œuvre des sanctions militaires si les parties en conflit au Kosovo ne respectaient pas le calendrier édicté par le Groupe de contact. Cette décision permet de raccourcir le délai des consultations entre alliés s'il est nécessaire d'engager une action. Luc ROSENZWEIG, « La menace de la force à l'appui des négociations », *Le Monde*, 2 février 1999.

son déclenchement (31). Comme l'explique le récent rapport d'information de l'Assemblée nationale, « dans la mesure où l'usage de la force était subordonné à une finalité diplomatique, la pression aérienne devait nécessairement être conçue comme une semonce, éventuellement suivie de frappes intensifiées au fur et à mesure. Le dispositif appliqué par les militaires de la coalition avait été précisément défini par le Conseil de l'Atlantique Nord ainsi que le Comité militaire de l'OTAN : dans un premier temps, l'objectif diplomatique imposait des frappes limitatives, mais au cas où le président Milosevic ne céda pas aux intentions des Alliés, les frappes devenaient progressives et suivaient un processus phasé pour lequel la position géographique des cibles, leur nature et leur nombre étaient à chaque fois définis et actualisés selon la procédure du silence » (32). Les politiques voulaient des frappes « politiquement acceptables ». Les militaires auraient préféré une campagne aérienne d'une vaste ampleur dès le départ (33). Pour d'autres enfin, cette stratégie avait le défaut de ne disposer d'aucun soutien au sol, seul à même de protéger les civils. Ces discussions et tractations sur la conduite de l'opération (menées en dehors des structures de l'OTAN) ont constitué un jeu subtil entre Américains et Européens, et entre politiques et militaires, chacun essayant à tour de rôle de modérer les frappes, de les étendre, de les intensifier ou de les limiter.

Après l'élaboration d'un cadre général d'intervention (l'impératif du « zéro mort », la « guerre sans perte d'avions », limiter les dommages collatéraux, la consigne donnée aux équipages de se tenir à distance de sécurité), la sélection des cibles a constitué la clé du contrôle étroit des politiques sur les militaires. Comme l'a dit le général Delcourt, « le choix des cibles aériennes est un choix majeur : il traduit directement le contrat politique qui a été confié au chef militaire » (34). Dans le cas du Kosovo, il y a eu des interférences entre ces

(31) La Maison Blanche et le Conseil atlantique « ont dit que le concept sous-tendant l'opération 'Force alliée' était plus une extension du schéma de la diplomatie appuyée par la force observée durant l'Administration Clinton qu'une campagne militaire sérieuse avec des objectifs bien déterminés. (...) Un des problèmes majeurs avec l'approche globale de l'OTAN est qu'elle ne comptait ni ne planifiait d'aller à la guerre. (...) L'opération 'Force alliée' (...) n'a pas été un cas où les planificateurs militaires ont développé toute une campagne militaire qui ne devait être soutenue par les dirigeants politiques de l'OTAN. Le militaire a été contenu par le politique depuis le début ». Stephen P. AUBIN, « Operation Allied Force : War or 'Coercive Diplomacy' », *Strategic Review*, été 1999, 27(3), p. 5.

(32) Rapport d'information n° 2022, *op. cit.*

(33) Ainsi, le général Clark aurait voulu, dès la première nuit, frapper le centre de Belgrade et les bunkers du président yougoslave. Il aurait voulu détruire tout de suite les installations énergétiques, le réseau téléphonique, les sites de contrôle et de commandement ; à l'inverse, les politiques voulaient des frappes aussi légères que possible. Voir l'article de Daniel VERNET, « Le très sévère bilan de la guerre du général Clark », *Le Monde*, 7 août 1999. « Du point de vue de la plupart des militaires, cette démarche n'était pas optimale dans la mesure où ils préconisaient des frappes massives et destructrices dès le départ pour hâter l'issue de la confrontation avec le Président yougoslave. Cette analyse a été argumentée par l'ensemble des opérationnels que la mission d'information et son rapporteur ont entendus et plus particulièrement par le SACEUR qui, bien que plus favorable à une action terrestre, a lui aussi reconnu que la recherche de l'efficacité des frappes imposait des bombardements plus intenses dès le début des opérations. Ceci n'était toutefois pas compatible avec l'objectif initial d'un retour de la partie serbe à la table des négociations sur le statut du Kosovo. Or, c'est en fonction de cette finalité que la stratégie phasée de l'OTAN avait été arrêtée. » Rapport d'information n° 2022, *op. cit.*

(34) Général DELCOURT, sous-chef opérations à l'état-major des armées. In, *Armées d'aujourd'hui*, mai 1999, n° 240, p. 10.

deux lignes d'autorité, le politique posant de plus en plus de limites au militaire dans la mise en œuvre des décisions. Les politiques n'ont pas seulement donné des instructions générales aux militaires, mais ont autorisé, au cas par cas, le choix des cibles (35). La procédure de sélection a été la suivante. Il existait plusieurs catalogues de cibles correspondant aux trois phases de l'opération qui, au fur et à mesure, devaient recevoir l'aval politique. Cette sélection des cibles et l'ensemble des activités aériennes ont été centralisés au centre d'opérations alliées dépendant du Commandement sud de l'OTAN (« Combined Air Operation Center » – CAOC) situé à Vicenza (Italie). Après examen par le général Michael Short (Commandant des forces aériennes alliées en Europe du Sud) et son état-major, il est affecté des cibles aux différents vecteurs aériens ou missiles en fonction de leurs capacités propres. À partir de là, le plan d'action est défini, les missions programmées pour la journée du lendemain et, à ce titre, des objectifs sont attribués aux forces nationales de tel et tel pays participant (36). À ce moment-là a lieu, auprès des autorités nationales respectives (et par l'intermédiaire du représentant de chaque pays (37)), un ultime contrôle de la conformité de ces missions, et chacune peut exercer un droit de veto sur la mise en œuvre de telle ou telle mission.

Les types de limites posées par les États ont été les suivantes. Les Européens ont voulu faire une distinction entre, d'une part, les cibles et destructions en Serbie et au Monténégro et celles au Kosovo, et, d'autre part, entre les cibles militaires (matériel de l'armée yougoslave) et celles plus stratégiques concernant les installations militaires au sens large et les capacités économique-industrielles de la Serbie. Ces dernières ont suscité des réticences chez beaucoup d'Européens qui ne voulaient pas faire la guerre à la Serbie. Ainsi la France était opposée aux bombardements massifs des centres de gravité de la Yougoslavie pour des raisons humanitaires et politiques (risque de la réaction des opinions publiques dans le reste des Balkans, en Europe centrale et orientale, et en Russie). « *Un refus a également été opposé aux opérations qui auraient abouti à une guerre de destruction contre les fondements de la vie économique serbe ou à de profondes difficultés pour les pays limitrophes, ce qui a entraîné tantôt un abandon des cibles, tantôt une révision de l'ambition des frappes* » (38). Le président Chirac a demandé que les ponts ne soient pas bombardés et a refusé des frappes au Monténégro. Autre exemple, le com-

(35) Pour François HEISBOURG, « *s'agissant des responsabilités opérationnelles ou institutionnelles qui découlent de la nature de l'OTAN et de son mode de fonctionnement, il est apparu, à l'occasion de cette première opération militaire majeure, qu'elles n'étaient pas tout à fait adaptées à la situation. La répartition des rôles entre politiques et militaires a été consternante : les ambassadeurs se réunissaient pour discuter des plans de frappe et les militaires pour parler politique* ». Audition du 9 juin 1999. In, *Rapport d'information du Sénat*, n° 464, *op. cit.*, p. 87.

(36) Général DELCOURT, sous-chef opération à l'état-major des armées. In, *loc. cit.*, p. 10.

(37) Pour la France, c'était le général Jean-Patrick Gaviard, commandant des forces aériennes françaises engagées dans la coalition, qui assistait le général Short et participait aux briefings de présentation des missions soumises à autorisation des autorités politiques. In, *Rapport d'information n° 2022, op. cit.*

(38) *Rapport d'information n° 2022, op. cit.*

mandement de l'OTAN avait prévu de bombarder une centrale électrique; les experts français s'étant aperçus que cette centrale alimentait essentiellement la Macédoine, le bombardement n'a pas eu lieu. Il en a été de même pour l'émetteur de l'antenne de la télévision à Belgrade (bombardement auquel l'Italie était également opposée) et les antennes téléphoniques utilisées pour pénétrer les systèmes d'information serbes et y injecter de fausses données (39).

Ces limites imposées aux actions de la coalition alliée ont été vivement critiquées par les Américains. Le général Short a notamment critiqué les « restrictions extraordinaires » imposées par la France et a considéré qu'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 » (40). En fait, ces limites dans le choix des cibles par certains pays n'ont pas vraiment bridé les opérations de l'Alliance ni celles des États-Unis puisque ces derniers ont mené leurs propres missions, en dehors de toute structure otanienne. « Des vols d'avions américains, dans des couloirs aériens réservés, avec des procédures nationales, ont été effectués sans information des Alliés » (41). Ces missions relevant directement du Pentagone étaient celles concernant l'emploi des missiles de croisière de la marine américaine, des missiles des bombardiers B-52, et des avions furtifs F-117 et bombardiers B-2. 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 en utilisant exclusivement des appareils américains : « Sans pour autant recevoir de chèque en blanc, le général Clark a pu, de nuit comme de jour, élargir la gamme de ses cibles et intensifier ses raids, au besoin en usant d'une panoplie que les Américains avaient su garder en réserve et qu'ils n'ont pas mise, telle quelle, au service de l'OTAN » (42).

Ces missions hors OTAN ont, en fait, élargi la gamme des cibles et la couverture géographique des frappes. L'éventail des cibles a été élargi et leur liste augmentée, « incluant tout objectif qui, aux yeux des alliés, contribue à l'effort militaire serbe » (43). L'opération « Force alliée » est donc passée lentement mais sûrement d'une action contre l'armée yougoslave et ses capacités à une guerre contre la Serbie tout entière. Les bombardements se sont intensifiés au fur et à mesure des impasses politiques : « Les avions sont plus nombreux, les cibles aussi. En réalité, les raids ont changé de cible. Faute de réussir à réprimer suffisamment l'armée, la police, les paramilitaires et les massacreurs serbes, l'Alliance est en train de détruire l'économie serbe, non seulement son infrastructure, mais ses usines, ses installations électriques et tous ses

(39) Serge JULY, « La guerre, version élyséenne », *Libération*, 17-18 avril 1999.

(40) *Le Monde*, 23 octobre 1999. Intervention auprès du Congrès américain.

(41) Informations dans le rapport d'information n° 2022, *op. cit.*

(42) Jacques ISNARD, « Un état-major tirillé », *Le Monde*, 12-13 septembre 1999.

(43) Luc ROSENZWEIG, « Le Conseil atlantique est écarté de la direction des opérations », *Le Monde*, 13 mai 1999.

réseaux. Cette stratégie d'usure est en train de modifier le cours des événements : l'opération de police musclée destinée à ramener Slobodan Milosevic à la raison est en train de basculer dans une guerre à la Serbie, provoquant la ruine de ses populations et ses inévitables victimes civiles » (44). C'est là que l'opération de la coalition alliée perd le peu de légitimité qu'elle pouvait avoir au départ par sa volonté d'éradiquer les exactions du régime serbe au Kosovo. C'est là également que les dissensions entre les Alliés ont été les plus fortes et les plus visibles, certains pays (Allemagne, Grèce, Italie) se détachant de plus en plus de la politique menée. Plus la campagne aérienne s'intensifie et plus certains des États s'interrogent sur les vrais enjeux de « Force alliée ». Ceci pose également les limites et fait apparaître les ambiguïtés de l'Alliance devenue une simple coalition à géométrie variable.

CONCLUSION

Malgré l'écrasante supériorité militaire de la coalition alliée, il est difficile de faire un bilan positif de l'opération « Force alliée ». À demi-guerre, demi-victoire ! Si l'on considère que le succès d'une opération se mesure aux objectifs fixés au départ et atteints à l'arrivée (arrêt des massacres de population albanophones et arrêt de leur exode ; faire accepter par le président Milosevic le plan de Rambouillet), il semble que l'on ne puisse parler ni de succès militaire ni de succès politique pour ce qui est de l'intervention au Kosovo. Une chose est sûre, la coalition alliée n'a pas su transformer sa supériorité militaire en succès politique (45).

L'armée yougoslave s'est, certes retirée, de la province du Kosovo, mais ce n'était pas une armée vaincue qui rentrait dans ses quartiers. Les avions alliés n'avaient pas toujours pu, à 15 000 pieds d'altitude, distinguer les leurres des vrais chars (46). L'objectif de stopper les massacres au Kosovo est loin d'avoir été atteint ; au contraire, un récent rapport de l'OSCE a montré – on le soupçonnait déjà – que le déclenchement de l'opération alliée les a accélérés. À la mi-avril, « *loin d'être enrayerées, les opérations de 'nettoyage ethnique' ont pris l'ampleur d'un transfert forcé de population quasiment sans*

(44) Serge JULY, « Ce qui menace l'OTAN », *Le Monde*, 30/1^{er}/2 mai 1999. Voir également l'article d'Hélène DESPIC-POPOVIC, « Un pays ramené trente ans en arrière », *Le Monde*, 3 mai 1999.

(45) D'ailleurs, il semble que des « événements exogènes » à l'intervention alliée ont été décisifs pour faire plier le président Milosevic et le faire accepter les conditions du G8 : l'attitude de la Russie, peu solidaire des dirigeants yougoslaves, l'inculpation par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie de cinq dirigeants yougoslaves pour crimes contre l'humanité, l'action au sol de l'UCK, indirectement appuyée par la couverture aérienne de l'OTAN. In Rapport d'information n° 2022, *op. cit.*

(46) Toutefois, selon certaines sources, « certains de ces leurres ont été attaqués en connaissance de cause afin d'éviter que les Serbes ne les utilisent pour monter des 'embuscades' aux avions de l'Otan. (...) Il n'en demeure pas moins que plus d'un tiers (41 %) des chars, 33 % des véhicules de combat d'infanterie et la moitié des pièces d'artillerie de la 3^e armée ont été détruits ». Yves BOYER, *Fin de siècle et transformation de la guerre : la force « aérospatiale » a-t-elle pris l'ascendant sur les autres armées ?*, 15 décembre 1999, Fondation pour la recherche stratégique.

précédent en Europe depuis 1945 » (47). En Serbie, le président yougoslave est toujours au pouvoir, et il n'est pas près de partir, dans un pays retourné cinquante ans en arrière. Au lieu de combattre un régime, les Américains – car ce sont principalement eux qui n'ont pas su différencier l'État de sa population – ont appauvri les populations. L'expérience iraquienne aurait dû montrer qu'une politique répressive n'a jamais défait un régime autoritaire, mais accentué la soumission des populations civiles. De plus, cette opération n'a pas réglé le problème du statut du Kosovo. À force de vouloir imposer une « autonomie substantielle » sans plan précis, les pays occidentaux ont favorisé la marche irréductible vers l'indépendance.

Le bilan est-il plus positif pour l'OTAN en tant qu'organisation régionale de sécurité et en tant qu'alliance politico-militaire ? On peut en douter.

L'OTAN a-t-elle joué un rôle en propre dans cette intervention ? Ainsi que nous avons essayé de le démontrer, l'opération « Force alliée » est le résultat de la formation d'une coalition *ad hoc* d'États, puisque tous les États de l'Alliance n'y ont pas participé et que les États-Unis s'en sont détachés à plusieurs reprises. Pour beaucoup, cette opération n'a, en fait, bénéficié que d'une couverture otanienne, l'OTAN servant, à défaut de l'ONU, d'instance de légitimation d'une action menée de façon individuelle par les États. Les États arrivent toujours à légitimer une action qu'ils ont intérêt à engager.

Depuis l'effondrement de l'empire soviétique et les risques qui l'accompagnent, l'Alliance a prôné un « partenariat pour la paix », mais elle a été plus que réticente – là encore la réticence est principalement américaine – à associer la Russie à la gestion d'une crise européenne. Ce n'est que contraints, après l'entrée par surprise des forces russes à Pristina, que les Alliés ont donné un rôle plus conséquent à la Russie pour contribuer au maintien de la paix dans la région. On peut noter que cet épisode de Pristina est significatif de la logique politico-militaire qui a guidé toute l'intervention au Kosovo. En effet, c'est avec l'appui de sa direction politique que le général Michael Jackson, commandant de la Force de paix au Kosovo (KFOR) a « ignoré » les ordres du général Clark lui ordonnant d'envoyer des hélicoptères à l'aéroport de Pristina et de les placer sur la piste pour empêcher l'atterrissage surprise d'avions de transport russes (48).

Malgré son apparente unicité, l'Alliance a montré le fossé qui existe entre les approches américaines et européennes en matière de résolution des conflits. Mais, dans le même temps, l'affaire du Kosovo a également montré combien les Européens étaient incapables d'agir seuls pour résoudre une crise de cette ampleur. Paradoxalement, au lieu de sortir renforcée de cette opération multinationale de grande envergure, l'Alliance a pris conscience de sa division entre deux pôles. Les Européens ont pris conscience de l'impé-

(47) Alain FRACHON/Claire TRÉAN, « Quatre semaines de guerre pour quels résultats ? », *Le Monde*, 21 avril 1999.

(48) Informations dans *Le Monde*, 4 août 1999.

rieuse nécessité de renforcer leur intégration en matière de sécurité, quitte, éventuellement, à créer, aux côtés de l'OTAN, une organisation régionale de sécurité forte, donc potentiellement concurrente. Mais ce n'est qu'ainsi que les Européens pourront, à l'avenir, contenir la puissance américaine.

Bref, malgré l'élaboration d'un nouveau concept stratégique, l'OTAN a reconnu la nécessité de la réforme de ses structures dans le sens d'une meilleure répartition des tâches et des responsabilités entre Américains et Européens. La France souhaite, par exemple, que l'adaptation de l'OTAN ait pour objectif de « *déboucher sur une organisation et une répartition des responsabilités qui soient de nature à maintenir le contrat transatlantique tout en prenant acte de la montée en puissance de l'acteur européen. L'OTAN doit être en mesure de gérer des crises sous étroit contrôle politique tout en maintenant sa réactivité et son efficacité militaire* » (49). Le Secrétaire à la Défense, William Cohen, a également reconnu que l'adaptation de l'OTAN n'était pas finie. Il s'agit d'en faire « *non plus une force prête à repousser une invasion lourde menée au moyen de blindés, mais une force capable de mettre en œuvre une défense plus souple et plus mobile* » (50). Autrement dit, la méthode appliquée à la crise du Kosovo n'était pas adaptée! Ce ne sont ni l'élaboration de concepts stratégiques ni le déclenchement d'actions coercitives qui permettront de re-légitimer l'OTAN, mais son insertion dans une organisation cohérente de la sécurité régionale européenne (jusqu'à l'Oural) et transatlantique.

(49) Ministère de la Défense, *Les enseignements du Kosovo*, novembre 1999, p. 9.

(50) Discours du 9 septembre 1999, à Coronado, Californie. In *Documents d'actualité internationale*, 15 novembre 1999, n° 22/99, p. 904.