

LES ETATS-UNIS ET L'OTAN

DE L'ALLIANCE A LA COALITION

PAR

GUILLAUME PARMENTIER (*)

On sait depuis Thucydide que *«l'équilibre de la crainte est la seule garantie d'une alliance»* (1). L'historien grec affirme également que, pour fonctionner, une alliance doit reposer sur un accord profond : *«ni l'amitié entre particuliers ni l'union entre cités n'ont rien de solide sans une impression de probité dans les rapports qui s'établissent et en général, sans façons d'agir similaires : avec l'écart des conceptions s'instaurent des différences dans l'action»* (2). Depuis au moins la disparition en 1991 de l'Union soviétique, l'OTAN ne peut de toute évidence plus être fondée sur la crainte de la domination communiste sur l'ensemble de l'Europe et aucune menace comparable n'est venue se substituer à cette dernière. Cependant, à la menace elle-même peuvent survivre des intérêts communs : c'est ainsi que l'Alliance atlantique a prétendu s'organiser depuis la fin de la Guerre froide et c'est grâce au sentiment, chez la plupart de ses partenaires, que ces intérêts communs continuaient à prévaloir qu'elle a pu maintenir sa cohésion. Pourtant, dans la phraséologie otanienne et pour la plupart des alliés des Etats-Unis, c'est à la communauté de valeurs, plus qu'aux intérêts, qu'il est habituel de faire référence quand il s'agit de justifier le maintien de l'Alliance atlantique après la disparition de la menace qui était à son origine. C'est que la divergence des points de vues entre les partenaires transatlantiques sur les paramètres essentiels de leur sécurité est devenue toujours plus évidente ces dernières années. Cette divergence est bien l'expression moderne de l'*«écart des conceptions»* auquel Thucydide faisait référence. Le fait que les partenaires transatlantiques fassent référence à une notion aussi vague que celle de «valeurs communes» en dit long sur leurs doutes quant à leur identité de vues sur le seul plan qui devrait compter : la stratégie.

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que l'approche américaine à l'égard de la principale alliance des Etats-Unis ait profondément changé. Ce qui est plus saisissant est que cette attitude ait non seulement évolué au gré

(*) Directeur du Centre français sur les Etats-Unis à l'Institut français de relations internationales (IFRI, France) et professeur associé à l'Université Paris II – Panthéon-Assas (France). L'auteur tient à remercier, pour son aide dans la préparation de cet article, Célia Belin, allocataire de recherche au Centre Thucydide de l'Université Paris II – Panthéon-Assas.

(1) THUCYDIDE, *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*, Livre III.

(2) *Ibid.*

des circonstances, comme il est normal, mais qu'elle ait subi un complet renversement à partir de la fin des années quatre-vingt, à la suite de l'opération au Kosovo et que la revendication, par les Etats-Unis, d'une place essentielle pour l'OTAN dans la solution de tous les problèmes européens ait maintenant fait place à une profonde méfiance pour une organisation désormais perçue comme trop contraignante pour la politique américaine. Si la crise transatlantique autour de l'affaire iraquienne en 2003 a fait apparaître clairement les fragilités de l'Alliance atlantique dans ce contexte historique nouveau, elle n'a en effet constitué qu'un révélateur. Sur l'affaire iraquienne comme à propos de la Bosnie avant que les Etats-Unis s'engagent à la fin de 1995 dans le règlement du conflit, l'Alliance a bien été dans l'incapacité de résoudre les oppositions entre ses membres : elle n'a pas su, ou pas pu, jouer son rôle traditionnel d'organe de conciliation. En revanche, c'est dès l'opération au Kosovo que des dirigeants américains avaient commencé à exprimer ouvertement des doutes à l'égard de l'organisation atlantique.

Pendant la Guerre froide, l'OTAN, fidèle en cela à la conception traditionnelle de ce qu'est une alliance, reposait sur le constat selon lequel, malgré leurs divergences en matière d'analyse et de solutions, les alliés finissaient toujours par rapprocher leurs points de vue, fût-ce de façon un peu artificielle. Les différends entre alliés étaient contenus par la perspective d'un accord final. L'*«équilibre de la crainte»*, selon la formule de Thucydide, continuait à jouer son rôle, même si ce sentiment s'émoussait à mesure que la probabilité de la mise en œuvre d'un chantage soviétique s'estompait. L'Alliance atlantique était bien une alliance classique, soudée par la communauté des intérêts face à un danger ressenti en commun. Pendant les périodes de regain de la tension, l'OTAN resserrait d'ailleurs toujours les rangs, comme les Soviétiques l'apprirent à leurs dépens quand ils tentèrent dans les années quatre-vingt l'opération de «découplage» entre les sécurités européenne et américaine avec l'implantation d'armes nucléaires à moyenne portée (INF) qui se solda par un retentissant échec.

Après l'épisode iraquien, il est évident que ce réflexe a vécu. Le 20 février 2003, Lord Robertson, alors Secrétaire général de l'OTAN, reconnaissait que : *«finalement, nous avons dû accepter le fait qu'un consensus entre les 19 membres de l'OTAN était impossible, non par caprice mais du fait de différences politiques de fond»* (3). Les désaccords, trop profonds, n'ont pas été contenus par le cadre, devenu formel, de l'Alliance. Même sur un point aussi fondamental que la position de l'Alliance vis-à-vis d'un pays membre, la Turquie, avant le déclenchement du conflit, un compromis de dernière heure n'a pu être trouvé. La crise a ainsi montré que l'Alliance atlantique

(3) Lord ROBERTSON, «Building a Transatlantic Consensus», *European Institute*, Washington, D.C., 20 fév. 2003 : «finally, we had to accept that consensus among 19 NATO members was impossible, not for capricious reasons but because of substantive differences of policy».

ne pouvait contraindre les deux camps, celui qui était favorable à la guerre menée par les Etats-Unis et celui qui y était opposé autour de la France et de l'Allemagne, à trouver un terrain d'entente. Bien qu'une partie des Etats membres de l'OTAN ait soutenu l'intervention américaine, l'institution dans son ensemble est restée en marge de l'intervention, malgré les tentatives pour mettre en place une protection de la Turquie en cas d'attaque iraquienne, d'ailleurs rendues possibles seulement par la mise en œuvre d'une interprétation inédite et contestable des mécanismes de décision de l'organisation. Au-delà des vocables officiels, l'OTAN représente-t-elle encore une véritable alliance, au sens traditionnel du terme ?

En effet, même en cas de différend, une alliance présuppose que les intérêts communs l'emportent toujours *in fine* sur les divergences. Or, loin de tenter de définir des points de rapprochement entre les alliés, l'Administration Bush a choisi de s'orienter vers une coalition de circonstance pour mener à bien la guerre en Iraq. Cette attitude n'est pas le résultat d'une réaction aux circonstances particulières de la crise iraquienne. Elle manifeste au contraire une évolution profonde et réfléchie de la réflexion américaine à l'égard de l'Alliance atlantique. La mise à l'écart de cette dernière dans l'affaire iraquienne avait été annoncée quand les Etats-Unis avaient décidé d'interpréter de façon purement politique l'invocation de l'article 5 du Traité de Washington par les alliés, le 12 septembre 2001, suite aux attentats contre le World Trade Center et le Pentagone, et avaient refusé de faire de l'OTAN l'organe de coordination, fût-elle théorique, de la riposte à Al Qaïda et aux Talibans. Cette attitude était révélatrice de la volonté américaine de ne plus recourir systématiquement à l'OTAN en cas de crise et exprimait de leur part une préférence pour la « coalition » par opposition à l'« alliance », renversant en cela cinquante ans de politique américaine en Europe. De ce point de vue, ce n'est pas la crise iraquienne qui fit figure d'événement fondateur, mais bien celle du Kosovo quatre ans plus tôt.

La question se pose donc de savoir si les Etats-Unis souhaitent que l'OTAN conserve sa fonction d'organisation primordiale de sécurité transatlantique, notion dont ils avaient pourtant fait l'axe central de leur politique européenne pendant les années quatre-vingt. Leur insistance de cette époque pour que les Européens souscrivent dans de nombreux communiqués de l'OTAN à cette revendication de primauté pour l'organisation atlantique a été dans une certaine mesure couronnée de succès, mais elle s'est échouée sur la mise à jour de la profonde ambiguïté de la nature de l'organisation, entre alliance et organisme multilatéral.

Ayant résisté aux bouleversements de la fin de la Guerre froide, l'Alliance atlantique, semblait avoir prouvé que l'équilibre des forces n'était plus la justification principale d'une alliance et que les valeurs partagées suffisaient à en former la base. La supériorité militaire des Etats-Unis faisait pencher l'« équilibre de la crainte » en sa faveur sans pour autant que cela ne détruise

l'Alliance. A partir du moment où l'Amérique ne fait plus de l'OTAN le centre de sa politique en cas de crise, il est clair que ceci exprime une préférence au moins implicite pour une autre relation avec ses partenaires. Dans la phraséologie d'aujourd'hui, c'est au vocable de « coalition » que l'on fait ainsi référence : il s'agit de regroupements d'Etats en fonction de circonstances particulières, qui ne sont pas marqués par la permanence qui demeure la marque spécifique des « alliances ». Le scepticisme à l'égard des liens internationaux permanents, venant des Etats-Unis, n'est nullement nouveau : il reprend en fait le fil d'une tradition ancienne de méfiance à l'égard des engagements internationaux permanents qui remonte aux origines de la République américaine. Il n'est pas en fait impossible que ce soient les cinquante années de fidélité américaine à l'Alliance atlantique qui représentent, aux yeux des historiens futurs, une exception dans l'histoire des Etats-Unis. Il demeure difficile de le comprendre pour ceux et celles qui ont été formés dans une période où l'attachement américain à l'égard de l'OTAN semblait tellement aller de soi qu'il donnait l'impression d'un invariant de la politique américaine, mais il convient certainement aujourd'hui de changer d'attitude mentale dans ce domaine.

Les divergences politiques révélées par la crise diplomatico-médiatique de l'année 2002-2003 existent en effet au moins depuis la fin des années 1990 et n'ont fait qu'être mises en lumière par ces événements. En apportant à la situation actuelle un éclairage historique qui rend compte de cette dynamique, cet article cherchera à analyser l'évolution de la réflexion américaine sur leurs alliances afin de saisir les grands traits du processus de transformation en cours. Il s'agira ensuite d'en dégager brièvement quelques-uns des enseignements nécessaires du point de vue de la France et des autres pays européens.

LES RÉTICENCES TRADITIONNELLES DE L'AMÉRIQUE

On ne le dira jamais assez : l'alliance n'est pas naturelle à l'Amérique. La méfiance à l'égard d'un engagement des Etats-Unis dans des alliances permanentes a constitué une caractéristique majeure de la politique étrangère américaine jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dès 1796, George Washington exprimait publiquement la réticence américaine à s'engager dans un accord de défense systématique et contraignant. Dans son discours d'adieu au Congrès, le premier Président des Etats-Unis mettait son pays en garde contre les périls inséparables des influences étrangères. Selon lui, l'alliance entre deux nations entretient « *l'illusion d'un intérêt commun imaginaire* » et « *insufflé chez l'un les inimitiés de l'autre* » (4). Par ces mots,

(4) George WASHINGTON, *Farewell Address to Congress*, 17 sept. 1796 : « sympathy for the favourite nation, facilitating the illusion of an imaginary common interest [...] and infusing into one the enmities of the other ».

Washington mettait son pays en garde contre les risques d'une alliance avec un ou plusieurs pays européens. Dans un Etat né d'un mélange de populations européennes, les querelles de l'Europe auraient en effet pu déchaîner les passions liées aux origines diverses des citoyens du jeune Etat et ainsi déchirer la nouvelle République. Cette position hostile aux alliances a trouvé son application concrète le 7 juillet 1798, lorsque le Congrès des Etats-Unis, refusant de souscrire aux engagements pris par l'Amérique, déclara unilatéralement nulle l'alliance signée avec la France le 6 février 1778 à l'occasion de la guerre d'indépendance, pour le succès de laquelle ce pays avait pourtant joué un rôle décisif. Trois ans plus tard, le Président Thomas Jefferson promettait dans son discours inaugural de ne jamais conclure d'«*alliance empêtrante*» (*entangling alliance*) (5). Enfin, le 2 décembre 1823, le Président James Monroe, sous l'inspiration de son Secrétaire d'Etat, le futur Président John Quincy Adams, a énoncé la doctrine qui porte son nom et qui préconise que les Européens renoncent à coloniser les Amériques, toute intervention européenne dans ce que les Américains appellent l'«*l'hémisphère occidental*» étant considérée comme une menace pour les Etats-Unis. Ceux-ci s'engagent par conséquent à ne pas intervenir dans les affaires européennes, réitérant par là même leur refus de tout lien stratégique permanent en Europe. L'Amérique centrale et l'Amérique du Sud demeuraient la préoccupation première des Etats-Unis, mais sous la forme d'une zone d'influence exclusive qui ne s'apparentait en rien à une alliance.

Acceptée par les puissances européennes, la doctrine Monroe a fixé les fondements de la diplomatie américaine pendant plus d'un siècle. Les gouvernements américains successifs sont restés en retrait des affaires européennes. Les attaques sous-marines allemandes contre des navires américains ont finalement permis au Président Wilson de faire entrer l'Amérique en guerre en 1917, mais l'engagement américain aux côtés de la Triple Entente a été de courte durée. S'en est suivie par réaction la période de l'«*isolationnisme*», inaugurée par le rejet, par le Sénat des Etats-Unis, des traités de paix et de la participation américaine à la SDN. La période de l'entre-deux-guerres fut donc marquée par une radicalisation du rejet traditionnel de toute alliance par l'Amérique.

C'est en 1941 que la République américaine a initié un bouleversement profond de sa position sur les alliances, mais celle-ci paraissait à l'époque dictée par les circonstances spécifiques de la Seconde Guerre mondiale et il semblait acquis que les Etats-Unis retourneraient après le conflit à une posture sinon isolationniste, en tout cas marquée par le désir traditionnel de ne pas se lier les mains par une participation à une alliance permanente. Seul le caractère extrême de l'insécurité européenne après le coup de Prague

(5) Thomas JEFFERSON, *First Inaugural Address*, Washington, D.C., 4 mars 1801 : «*peace, commerce, and honest friendship with all nations, entangling alliances with none*».

a pu conduire l'Amérique à une révision fondamentale de sa politique étrangère, dont la signature du Traité de Washington avait marqué le tournant. Il n'est pas inutile de retracer brièvement ici les étapes de ce processus proprement révolutionnaire.

LA RÉVOLUTION ATLANTISTE

La cause première de ce changement de perspective des Etats-Unis est à trouver dans l'état de ruine et de dévastation de l'Europe au sortir de la Seconde Guerre mondiale. C'est parce que les Etats européens placés sous la protection de l'Amérique étaient évidemment dans l'incapacité de se prémunir contre une attaque soviétique éventuelle que l'Amérique a dû accepter la responsabilité de pérenniser cette protection. Les intentions de Staline paraissant menaçantes, la thèse de l'endiguement de George Kennan s'est imposée. La doctrine Truman énoncée en 1947, ainsi que le Plan Marshall répondaient aux impératifs stratégiques de la Guerre froide sans toutefois rompre avec la tradition américaine, puisque aucun engagement militaire n'était pris envers d'autres nations.

Les Etats-Unis ont signé à Washington le 4 avril 1949 le Traité de l'Atlantique-Nord. Cependant, à l'heure de la ratification du Traité par le Congrès, une polémique très vive a agité la classe politique américaine, marquée depuis plus d'un siècle et demi par le principe de non-intervention en politique étrangère. Certains sénateurs craignaient notamment que le Traité n'érodât les pouvoirs du Congrès en matière de déclaration de guerre ou encore qu'il ne fasse peser sur l'Amérique une trop lourde charge militaire et financière. Une poignée d'isolationnistes traditionnels, emmenés par le sénateur républicain de l'Ohio Robert Taft, pour qui le traité comportait «*une obligation d'aider les nations d'Europe de l'Ouest à s'armer à nos frais*» (6), s'est fortement opposée à la ratification du Traité, considérant que l'Alliance était une structure interventionniste, contraire aux intérêts américains et qui pourrait se révéler très coûteuse.

Malgré les tentatives de quelques sénateurs menés par Taft, le Sénat a ratifié le Traité le 21 juillet 1949 au terme de plusieurs mois de débat, par un vote favorable très majoritaire (82 pour, 13 contre, une abstention), formant ainsi pour la première fois de l'histoire américaine une alliance permanente de défense collective avec l'Europe. Le texte final incluait l'article 5, de loin l'article le plus important du Traité et sujet central des débats, qui stipule qu'une attaque contre l'une des parties au Traité équivaut à une attaque contre toutes et qu'en conséquence, chacune doit assis-

(6) Stanley R. SLOAN, *CRS Report for Congress*, The Library of Congress, 8 déc. 1997 : «I think it carries with it an obligation to assist in arming at our expense the nations of Western Europe».

ter la partie attaquée (7). Véritable révolution stratégique, le Traité a marqué un tournant fondamental dans la politique étrangère américaine, précisément parce qu'il avait un caractère permanent. Il a également inversé l'attitude dominante parmi les milieux politiques américains, qui furent très rapidement acquis à l'atlantisme, c'est-à-dire à la doctrine selon laquelle les Etats-Unis se devaient de fournir l'essentiel de la défense de l'Europe, au motif que les Européens en étaient incapables, et qui plus est que leur contribution pouvait se révéler dangereuse en ce qu'elle risquait de conduire l'Amérique à retourner à ses vieux démons isolationnistes. De 1949 date donc un renversement copernicien de la politique étrangère américaine, dont beaucoup pensaient qu'il durerait toujours. Au-delà des querelles récurrentes sur le «partage du fardeau» (*burden sharing*), cette conception atlantiste a dominé la politique américaine en Europe jusqu'à la chute du Mur de Berlin et même au-delà.

La signature du Traité de l'Atlantique-Nord et sa ratification avaient constitué une satisfaction pour les Européens, même si l'absence d'une clause d'intervention militaire automatique avait pu décevoir certains d'entre eux, dans les circonstances dramatiques de l'époque. Il était clair qu'une telle inclusion aurait mis en danger la ratification du Traité par le Sénat des Etats-Unis et il fallait donc faire contre mauvaise fortune bon cœur. Afin de pallier cette faiblesse, le commandement des opérations de l'OTAN a été attribué à un officier général américain qualifié de Commandant suprême des forces alliées en Europe (le SACEUR), reprenant ainsi une terminologie des deux guerres mondiales marquant le caractère extrême des circonstances de la Guerre froide ayant conduit à la réapparition de ce poste. Sous le système dit de la «double casquette», ce général combine les fonctions de SACEUR et celles de Commandant en chef des forces américaines en Europe (USCOMEUR). De ce fait, le chef des forces armées de l'OTAN est directement soumis au contrôle de la Maison-Blanche et du Pentagone, ce qui confère aux Etats-Unis la direction automatique des opérations en cas de conflit et les oblige donc à y participer dès le premier jour. L'objectif consistait à éviter la répétition de l'abstention américaine, telle qu'elle s'était produite de 1914 à 1917 et de 1940 à 1943. A l'époque de la Guerre froide, cette dépendance et l'alliance inégale qui en découlait étaient voulues et assumées par la plupart des Européens. Les bouleversements géopolitiques et stratégiques de la fin de la Guerre froide ont remis en cause la pertinence de cette dépendance des deux côtés de l'Atlantique.

(7) «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 [...] chacune d'elles [...] 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.» Texte du Traité de l'Atlantique-Nord, disponible sur le site Internet www.nato.int/docu/fonda/traite.htm.

L'APRÈS-GUERRE FROIDE :
L'OTAN, PASSAGE OBLIGÉ

La disparition du Pacte de Varsovie aurait pu laisser présager un destin similaire pour l'OTAN. Face à une nouvelle donne mondiale, le maintien de l'organisation était en contradiction très forte avec la nouvelle logique du système international. En effet, l'Europe avait perdu de sa valeur stratégique et sa défense n'était plus un impératif pour les intérêts américains. Pourtant, devant la rapidité des bouleversements se produisant en Europe entre 1989 et 1991, les Etats membres de l'organisation atlantique se sont retrouvés autour de la nécessité qu'ils percevaient de maintenir en l'état l'organisation, au motif que sa disparition aurait pour effet de pousser les Etats-Unis à se désintéresser de la sécurité européenne. L'atlantisme a donc survécu à la disparition de l'URSS. Dans cette logique, plutôt que de choisir une réforme en profondeur de l'organisation, les alliés ont préféré maintenir inchangés les éléments fondamentaux et constitutifs de celle-ci et donc de lui conserver sa structure d'alliance, même si celle-ci ne correspondait guère aux nouvelles circonstances nées de la révolution stratégique que connaissait l'Europe.

L'Alliance atlantique est donc demeurée telle quelle. La volonté conjointe des partenaires européens et des Etats-Unis de protéger le lien le plus visible de la relation transatlantique incarné dans une logique institutionnelle lui a permis de subsister sous sa forme originelle. Les Etats-Unis avaient pourtant à l'origine vivement plaidé pour octroyer de nouvelles fonctions à l'OTAN. Dans un discours prononcé à Berlin le 12 décembre 1989, le Secrétaire d'Etat James Baker avait ainsi esquissé les grands traits d'une «nouvelle ère» en Europe : il souhaitait voir l'organisation atlantique refléter l'évolution géopolitique de l'Europe à la suite de la chute du Mur de Berlin ; tout en affirmant que l'Alliance restait au cœur de la sécurité transatlantique, il évoquait de nouvelles missions pour l'OTAN, de manière à accorder à l'organisation un rôle politique central en matière de sécurité européenne au sens très large du terme (8). Ce discours traduisait le positionnement des Etats-Unis, après la disparition de l'URSS, en faveur d'un «double élargissement», tant en direction des Etats d'Europe centrale et orientale que de domaines où les Américains et les Européens pouvaient mettre en œuvre leurs intérêts communs (9). Pour les Etats-Unis, l'OTAN, bien qu'ayant perdu une large part de sa valeur stratégique, gardait son caractère de passage obligé sur la scène internationale. Pourtant, au bilan et

(8) Guillaume PARMENTIER, *Le Retour de l'Histoire. Stratégie et relations internationales pendant et après la Guerre froide*, Complexe, 1993. On peut aussi lire : Robert MCGEEHAN, «Les Etats-Unis et l'OTAN après la Guerre froide», *Revue de l'OTAN*, vol. XXXVIII, n° 1, avr. 1990, pp. 7-13.

(9) Ronald D. ASMUS, «Double Enlargement : Redefining the Atlantic Partnership after the Cold War», in David GOMPERT/F. Stephen LARRABEE, *America and Europe : a Partnership for a New Era*, Cambridge University Press, New York, 1997.

d'une manière générale, on peut affirmer que les changements de l'organisation atlantique sont restés cantonnés à une série d'élargissements successifs, pour l'essentiel de nature géographique. L'élargissement de fait de l'OTAN à l'Allemagne de l'Est lors de la réunification allemande le 3 octobre 1990 a initié une série d'ouvertures de l'organisation à l'Est, toutes souhaitées et même décidées par les Administrations Clinton puis G.W. Bush (10). L'«élargissement fonctionnel» promis à maintes reprises s'est en fait soldé par la simple reprise par l'OTAN de tâches de reconstruction et de réhabilitation après conflit, dans les Balkans d'abord, puis en Afghanistan. Les actuelles propositions américaines en ce qui concerne un rôle éventuel de l'Alliance atlantique en Iraq s'inspirent de la même approche, même si des fonctions d'entraînement des troupes irakiennes y ont été ajoutées. Il s'agit bien de faire de l'OTAN une organisation spécialisée dans la gestion de l'après-conflit, sous direction américaine. D'une manière générale, la politique américaine pendant toute cette période était marquée par le souci de faire jouer à l'OTAN le rôle le plus important possible dans la solution de toutes les questions de sécurité en Europe, pour éviter que sa place centrale ne soit réduite au profit d'institutions auxquelles l'Amérique ne participait pas, comme celles de l'intégration européenne, ou auxquelles elle n'accordait qu'une confiance limitée au motif que la Russie y prenait part, comme l'OSCE. C'est d'ailleurs pour sauver l'OTAN, menacée d'une grave crise par la division de ses membres, que le Président Clinton s'est résolu à faire intervenir les Etats-Unis dans la solution du problème bosniaque en 1995 (11).

L'APRÈS-KOSOVO : PÉRIODE DE MÉFIANCE

C'est l'intervention de l'OTAN au Kosovo qui, paradoxalement, a brisé l'élan américain en faveur d'un élargissement des pouvoirs et de la zone d'action de l'Organisation.

Du fait de la structure du commandement militaire de l'OTAN, dominée par le système de la «double casquette» décrit plus haut, l'opération «Force alliée» a été planifiée, non par le commandement multinational du SHAPE situé en Belgique à proximité du quartier général de l'OTAN, mais par les Américains seulement, dans le cadre de leur commandement en Europe EUCOM, situé en Allemagne. Or, pour des raisons de politique intérieure, les Etats-Unis avaient opté pour une stratégie aérienne et à longue distance, permettant de maintenir leurs pilotes à l'abri de la DCA serbe. Cependant, inquiets des conséquences économiques et humanitaires que pouvaient engendrer des bombardements sur les infrastructures yougoslaves

(10) Ronald D. ASMUS, *Opening NATO's Door: How The Alliance Remade Itself for a New Era*, Columbia University Press, New York, 2002.

(11) Cf. sur ce point Richard HOLBROOKE, *To End a War*, Knopf, New York, 2000.

et monténégrines ainsi que des «dommages collatéraux» majeurs inséparables de la mise en œuvre d'une telle stratégie, les Européens ont vécu cette opération avec un véritable inconfort, voire en ce qui concerne la France, une sourde hostilité. Face à la résistance de Milosevic, certains, comme le Royaume-Uni, ont même plaidé ouvertement pour une invasion terrestre. Parallèlement à ces critiques, les Européens ont utilisé les moyens dont ils disposaient afin de pouvoir contrôler les attaques aériennes. Ne pouvant influencer une opération militaire purement américaine, c'est donc à un contrôle politique de cette opération, exercé par le truchement du Conseil de l'Atlantique-Nord, organe de direction politique de l'Alliance, que les Européens ont eu recours. Il ne s'agissait pourtant pas pour eux de déterminer les paramètres politiques de l'attaque comme il eût été normal, puisque ceux-ci avaient été définis à Washington sans consultation réelle des alliés. Le Conseil de l'OTAN a donc dû se contenter d'un contrôle sur les opérations militaires elles-mêmes. Du point de vue européen, il s'agissait d'essayer tant bien que mal d'éviter les dérives, ce qui était frustrant sur le plan politique, en interdisant telle ou telle action militaire au nom de l'Alliance. D'un point de vue américain, cette situation fut perçue comme le résultat d'une volonté des Européens de contraindre la liberté des forces américaines de conduire des opérations militaires selon les préceptes militaires efficaces qu'ils avaient choisis. Traumatisées par l'expérience vietnamienne, marquées par l'opération en Somalie et ayant analysé ces deux échecs comme le résultat de l'excessive influence des politiques dans la conduite des affaires militaires, les forces armées américaines ne pouvaient que tirer une leçon négative de l'expérience du Kosovo. Elles ne manquèrent pas de le faire savoir à ceux qui, dans les milieux influents aux Etats-Unis, leur étaient proches.

Le succès de l'opération, suite à la capitulation subite de Milosevic après 78 jours de bombardements, a fait trop vite oublier les critiques entendues pendant l'intervention. Cette réussite militaire a permis pendant deux ans que les tensions latentes ne s'expriment que peu de manière publique (12). L'OTAN, décrite comme inefficace et inadaptée, reprenait en apparence sa place d'instrument essentiel de la sécurité transatlantique. Pourtant, les milieux militaires américains et leurs soutiens dans les cercles politiques avaient bien enregistré que l'OTAN, quoique utile politiquement, pouvait se révéler trop multilatérale pour que son utilisation soit envisageable pour des opérations dans lesquelles des forces américaines étaient engagées. Il ne pouvait être question de laisser la guerre être contrôlée par des comités, fussent-ils ceux de l'OTAN auxquels les Américains étaient encore attachés. L'atlantisme des forces armées américaines avait vécu.

(12) Sur ce point, cf. Guillaume PARMENTIER/Michael BRENNER, *Reconcilable Differences: U.S.-French Relations in the New Era*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2002.

L'intervention au Kosovo a ainsi fortement affaibli la confiance des Etats-Unis envers l'OTAN en tant qu'institution militaire et a eu pour effet de bannir définitivement des réflexions stratégiques américaines l'idée selon laquelle une action militaire pouvait être menée par une organisation politique internationale. Les Etats-Unis refusent donc aujourd'hui de devoir effectuer des missions, décidées et surveillées collégialement, que leur supériorité militaire leur permet de mener à bien seuls. En outre, l'apparition de nouvelles menaces et le déplacement des enjeux stratégiques vers des régions du monde autres que l'Europe les conduisent à s'interroger sur le bien-fondé d'une alliance rigide et contraignante.

Pour l'Europe en revanche, le Kosovo a révélé au grand jour la domination trop forte des Etats-Unis sur l'organisation militaire de l'OTAN. Si ce système était souhaitable et souhaité au temps de la Guerre froide pour éviter tout retrait américain du système de défense collective et pour pouvoir affronter un adversaire armé de missiles équipés de têtes nucléaires et dont le seul concurrent crédible était donc les Etats-Unis, il ne pouvait fonctionner dans le règlement d'un conflit de faible ampleur, où les intérêts européens entraient en jeu et où les risques étaient largement partagés, comme cela était le cas au Kosovo et comme il est probable que ce soit toujours le cas dans la nouvelle configuration de la sécurité européenne et mondiale.

Enfin, concernant l'Organisation elle-même, l'intervention au Kosovo a souligné les contradictions d'un système qui repose sur un leadership américain sans partage dans le domaine militaire, mais qui offre également aux alliés européens la capacité de bloquer les décisions ou de tenter de les modifier (13). Les Américains ont donc eu le sentiment, nullement injustifié, que la conduite de leurs opérations militaires était contrainte à l'excès par les organes politiques de l'OTAN. Une révision déchirante s'est donc naturellement fait jour. Les événements du 11 septembre ont précipité un processus déjà bien amorcé.

GEORGE W. BUSH ET L'APRÈS-11 SEPTEMBRE : PÉRIODE DE DÉFIANCE

Le changement d'approche des Américains initié lors de la guerre au Kosovo à l'égard de l'OTAN s'est manifesté de manière concrète dès le lendemain des attaques étrangères les plus importantes jamais survenues sur le sol américain. Le 12 septembre 2001, les pays membres de l'OTAN ont invoqué pour la première fois de l'histoire l'article 5 du Traité de Washington, considérant que l'attaque contre le World Trade Center était une atta-

(13) Sur les conséquences pour la relation transatlantique de l'intervention au Kosovo, on se permet de renvoyer aux deux articles suivants : Guillaume PARMENTIER, «Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique», *Politique étrangère*, n° 1, 2000, pp. 9-32, et «Redressing NATO's Imbalances», *Survival*, vol. XLII, n° 2, été 2000.

que contre tous et que la réponse devait être une action collective de l'alliance. Bien que cet élan de solidarité transatlantique ait été bien accueilli par l'administration et le Congrès des Etats-Unis en tant que geste politique, l'Administration Bush a choisi de ne pas donner de suite pratique et militaire à l'invocation de la clause de défense mutuelle, refusant ainsi de conférer aux structures de l'OTAN le moindre rôle dans les opérations militaires en Afghanistan contre le régime des Talibans et Al Qaïda. Le 27 septembre 2001, en visite à Bruxelles, Paul Wolfowitz, Secrétaire adjoint à la Défense, déclarait : *«si nous avons besoin d'une action collective, nous la demanderons. Nous ne prévoyons rien de tel pour le moment»* (14).

La mise à l'écart de l'Alliance et le recours à une coalition pour intervenir en Afghanistan ont provoqué l'émoi de la communauté transatlantique. Cela a notamment entraîné un mouvement d'inquiétude chez les Atlantistes européens, en particulier chez les nouveaux membres de l'OTAN. Les plus fidèles alliés des Etats-Unis en Europe ont découvert à cette occasion qu'ils avaient également la vision la plus stratégiquement éloignée de celle des Américains. Loin de vouloir passer à une forme d'alliance plus souple, les nouveaux membres de l'OTAN tiennent tout particulièrement à l'existence d'une organisation qui les protège enfin. Bien qu'ils soient prêts à suivre les Etats-Unis qu'ils considèrent volontiers comme le leader incontesté du monde atlantique, ainsi que l'a montré, lors de la guerre en Iraq, l'engagement des pays d'Europe centrale et de l'Est, ils se positionnent encore dans une configuration rappelant l'atlantisme de la Guerre froide, maintenant abandonné par les Américains eux-mêmes. Ce paradoxe, né du décalage, dans la perception de la menace, entre les anciennes victimes du régime soviétique et les vainqueurs de la Guerre froide, pour lesquels la Russie n'est plus un adversaire, gêne les anciens Etats communistes qui aimeraient bénéficier de la part de l'Amérique de la protection inconditionnelle dont ils pensent qu'elle est inséparable de l'existence d'une alliance.

Le refus américain d'utiliser systématiquement l'OTAN comme instrument militaire peut paraître surprenant. Pourtant, il s'explique par un changement d'approche qui n'est pas conjoncturel mais fondamental. Traumatisés par le viol de leur sanctuaire territorial et persuadés de leur supériorité militaire, les Américains ont considéré, très légitimement, être tenus de répondre eux-mêmes aux attaques sans avoir de comptes à rendre à leurs alliés européens. Les Européens ne contestaient d'ailleurs pas ce droit. Ils auraient préféré que leurs offres de service ne soient pas rejetées de façon emphatique et publique et que les formes soient respectées. C'était sous-estimer les conséquences de l'expérience de l'implication de l'OTAN au Kosovo. Lorsque l'Amérique a décidé de ne pas solliciter ses alliés pour l'épauler dans cette épreuve, il ne s'agissait pas du caprice d'une puissance

(14) «US asks NATO for help in 'draining the swamp' of global terrorism», *News.Telegraph*, 27 sept. 2001.

meurtrie. La pensée stratégique américaine à l'égard des réponses à apporter aux nouvelles menaces était en fait en transformation depuis 1999 : le choc du 11 septembre a permis son expression publique. Peu après les attaques, Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense, exposait sa vision des alliances : « *la mission détermine la coalition et la coalition ne détermine pas la mission* » (15). En d'autres termes, il s'agissait dorénavant pour les Etats-Unis de construire des coalitions *ad hoc*, adaptables au type de mission qu'ils se seront fixés, et de ne pas être dépendants des décisions prises par les organes multilatéraux de l'OTAN. De même, le 30 septembre 2001, le *Quadriennial Defense Review Report* fixait comme objectif pour les Etats-Unis le développement de « structures » de sécurité régionale. Tout en qualifiant les alliances de « *pièce maîtresse* » de la sécurité américaine, le Département de la Défense insistait sur la capacité des Etats-Unis à construire des coalitions pour répondre à des défis particuliers : « *cette capacité sera d'une importance critique au moment de répondre aux attaques du 11 septembre* ». Les coalitions et les dispositions régionales « *constituent une formidable combinaison de puissance actuelle et potentielle* » (16). Un an plus tard, le 30 septembre 2002, le document de *National Security Strategy for the United States* (NSSUS) reprenait deux idées fondamentales : le pays n'hésitera pas à agir unilatéralement si la sécurité des Etats-Unis est en jeu, mais aussi les Etats-Unis s'appuieront autant que possible sur des puissances régionales jugées appropriées pour lutter contre le terrorisme plutôt que de dépendre d'organisations prédéterminées (17).

Ce sont ces nouveaux postulats, largement inspirés par les forces armées américaines, qui guident aujourd'hui la Défense américaine. La position actuelle des Américains en faveur d'un passage à la coalition au détriment de l'alliance ne devrait pourtant pas surprendre. Deux éléments peuvent expliquer cette évolution :

Premièrement, le déséquilibre des moyens militaires entre l'Europe et les Etats-Unis place les Américains dans une situation qui ne leur permet pas de monter des coalitions automatiques. L'inégalité des moyens militaires donne plus de poids aux arguments et aux initiatives américains. Sur le plan militaire, il n'est que peu de différence entre ce que les Etats-Unis peuvent faire seuls et ce qu'ils peuvent faire avec des alliés. Il en résulte que le partage de la décision, inhérent à une alliance permanente, présente trop d'inconvénients politiques au regard des avantages militaires très limités que les Etats-Unis peuvent en retirer. Pour l'essentiel,

(15) Donald Rumsfeld, conférence de presse après la réunion des ministres de la Défense de l'OTAN, Bruxelles, 18 déc. 2001 : « *I really believe that the mission determines the coalition, and the coalition does not determine the mission* ».

(16) Department of Defense, *Quadriennial Defense Review Report*, 30 sept. 2001, p. 5, disponible sur le site Internet www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf.

(17) Maison-Blanche, *National Security Strategy of the United States of America*, 30 sept. 2002, p. 6, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

c'est l'apport politique des alliés qui est pertinent du point de vue américain, mais celui-ci peut être obtenu de manière moins contraignante par l'organisation de coalitions *ad hoc* que par le canal d'alliances permanentes. A l'époque de la Guerre froide, l'Europe pouvait encore prétendre mobiliser l'attention américaine à son égard, même si celle-ci faisait d'elle un objet plus qu'un sujet des relations internationales. Aujourd'hui, la liberté de mouvement dont bénéficie le partenaire américain rend la cohésion de l'alliance difficile à maintenir et inutilement coûteuse pour la superpuissance unique.

L'évolution de la réflexion américaine sur l'OTAN surprend par le retournement de positions qui semble s'être dessiné entre la France et les Etats-Unis depuis 1990. Alors que la France prônait une utilisation «à la carte» de l'OTAN au début des années 1990, les Etats-Unis insistaient pour le «menu» (18). Aujourd'hui, nous nous retrouvons dans la situation inverse, la France cherchant à certains égards à ramener l'Amérique dans l'enceinte de l'OTAN afin de contrôler ce qu'Hubert Védrine a surnommé l'«*hyperpuissance*» et les Etats-Unis désirant se dégager des obligations pesantes de l'Organisation. Pourquoi cette volte-face? Chacun des deux Etats a fini par comprendre que l'OTAN était une organisation multilatérale. Juste assez multilatérale pour que les Français ferment les yeux sur la domination américaine qui s'exerce sur l'organisation militaire, mais trop multilatérale pour que les Américains évitent comme ils le souhaitent de soumettre leurs opérations militaires au contrôle politique des Européens. L'utilisation de l'OTAN par les Etats-Unis dans des opérations militaires futures devient hautement improbable.

DE L'OTAN-ALLIANCE A L'OTAN-COALITION

Face à ce phénomène, il est légitime de se poser des questions sur l'avenir de l'Alliance atlantique dans la réflexion stratégique aux Etats-Unis. Sommes-nous en train d'assister à un retour à la tradition américaine antérieure à la signature du Traité de Washington, lorsque les Etats-Unis refusaient tout engagement permanent de défense collective? Cette évolution de la pensée stratégique américaine est-elle durable, au-delà même des contingences politiques américaines? Il s'agit à notre sens d'une mutation durable de la conception américaine des alliances. On l'a vu pendant la campagne présidentielle de 2004, Démocrates et Républicains s'accordent sur la nécessité pour les Etats-Unis de toujours demeurer libres de leurs actions. A l'occasion d'un discours électoral en Pennsylvanie en octobre 2004, le Président Bush, en faisant référence à l'opposition française à la guerre en Iraq, a déclaré que «*le recours aux troupes pour défendre l'Amérique ne devait jamais*

(18) Sur ce point, on se permet de renvoyer à : Guillaume PARMENTIER, *Le Retour de l'histoire*, op. cit.

être soumis au veto de pays comme la France» (19). Sans toutefois évoquer directement l'OTAN, George W. Bush rappelle ainsi au peuple américain son refus de soumettre les décisions prises pour renforcer la sécurité nationale à l'aval des capitales alliées et le souvenir du Kosovo sert de repoussoir comme de justification. Loin d'être propre à l'Administration Bush, cette tendance se retrouve au sein de l'ensemble de la classe politique américaine. Au cours du troisième et dernier débat télévisé entre les deux candidats à l'élection présidentielle, le sénateur John F. Kerry s'est défendu de vouloir soumettre les décisions américaines à l'approbation internationale : «*je ne laisserai jamais la sécurité des Etats-Unis aux mains d'un autre Etat. Jamais un Etat ne nous imposera son veto*» (20). Plus qu'au Kosovo, l'allusion était ici à l'attitude de la France avant l'entrée en guerre des Etats-Unis contre l'Iraq au printemps 2003. La domination de l'Amérique dans le domaine militaire lui donne en effet l'impression qu'elle peut s'affranchir des contraintes inhérentes à une alliance et choisir d'utiliser celle-ci quand cela lui semble en consonance avec ses intérêts, mais décider de mener une politique unilatérale quand elle pense que les limites à son action induites par les disciplines d'alliance lui seraient trop pesantes. L'alliance devient alors un choix, une possibilité utilisable «à la carte» et non une obligation inhérente à un des fondements de la politique étrangère de l'Etat. On a ainsi vu l'Amérique s'affranchir de l'OTAN après le 11 septembre comme en ce qui concerne le recours à la guerre contre l'Iraq, tout en n'hésitant pas à faire appel à elle ou de tenter de le faire, quand il s'est agi de stabiliser la situation en Afghanistan comme en Iraq. Cette situation s'explique par l'évolution de la situation stratégique internationale, invariant auquel les Européens ne peuvent rien. L'Amérique n'est plus en effet dans l'obligation d'intervenir dans les conflits internationaux, puisque ceux-ci ne sont plus le résultat d'une compétition bipolaire à somme nulle, dans laquelle l'abstention américaine implique nécessairement une perte nette d'influence dans la région du conflit et au-delà. Dans les circonstances qui prévalent depuis la fin de la Guerre froide, les Etats-Unis décident de prendre part au règlement des problèmes internationaux pour des raisons diverses, dont beaucoup sont d'ordre interne et en tout cas largement subjectives. S'imaginer que ce pays va revenir à une discipline comparable à celle qui dominait avant l'écroulement du Mur de Berlin est une vue de l'esprit. En ce sens, l'atlantisme traditionnel, celui qui a dominé la politique extérieure américaine de 1949 à 1989, est bel et bien mort et enterré.

Il est donc vain pour les Européens d'espérer maintenir l'OTAN en tant que point de passage obligé de la politique américaine, même en ce qui concerne la sécurité transatlantique au sens étroit du terme. Cela est encore

(19) «Bush fait huer la France pour discréditer Kerry», *Le Figaro*, 4 oct. 2004.

(20) John F. KERRY, *Third Presidential Debate*, Arizona State University, Temple, Ariz., 13 oct. 2004 : «*I will never turn the security of the United States over to any nation. No nation will ever have a veto on us.*»

plus vrai pour ce qui est des crises les plus probables, qui concerneront les partenaires transatlantiques, mais qui se dérouleront probablement dans des zones extérieures au périmètre traditionnel des relations transatlantiques. Venant d'un pays comme la France, qui a toujours souhaité ne pas subir une excessive dépendance à l'égard de l'OTAN, il y aurait quelque paradoxe à insister pour que les Etats-Unis en reviennent à la conception de l'alliance de Guerre froide, alors que ceci créerait inévitablement des obligations au moins aussi lourdes à tous leurs alliés. Au demeurant, ces revendications n'auraient aucun effet pratique sur la politique américaine et reviendraient certainement à lier davantage les mains de leurs principaux alliés. Il est donc temps d'envisager une voie réaliste, consistant à faire évoluer l'OTAN pour lui permettre de mettre sur pied des coalitions de pays volontaires, plutôt que de s'arc-bouter sur une vision ancienne et largement dépassée de l'Alliance atlantique.

Pour tenir compte du changement inéluctable de vision des Américains, l'OTAN doit évoluer et reprendre à son compte les principes de la coalition, c'est-à-dire la faculté de monter des opérations selon des formules diverses pour s'adapter au mieux aux réalités du conflit. Si personne ne saurait empêcher les Etats-Unis d'avancer dans la voie de la coalition, les pays européens ont tout intérêt à proposer des réformes capables de séduire les Américains, tout en répondant à leurs besoins propres. Les Américains, qu'on le veuille ou non, continueront à utiliser l'OTAN «à la carte», selon leurs intérêts ou leur perception du moment. L'objectif pour l'Europe sera de préserver l'alliance tout en intégrant dans ses schémas d'une façon volontariste et systématique le concept de coalition *ad hoc* (21). Ceci est en parfaite harmonie avec les pas engagés par les Européens pour monter, selon le schéma inventé à Berlin en 1996 et perfectionné sous le vocable de «Berlin + » au cours des années suivantes, leurs propres coalitions intra-européennes tout en bénéficiant des services de l'Alliance dans les domaines du commandement, de la communication et de la logistique, voire du renseignement. Dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ou de gestion de crise, en utilisant les critères des missions de Petersberg, il est donc impératif de donner aux arrangements de «Berlin + » la souplesse nécessaire pour permettre aux Européens qui souhaitent s'engager militairement dans une opération donnée de le faire sans nécessairement qu'il s'agisse de l'ensemble des 25 membres de l'Union européenne. Entre la nécessité politique de donner à de telles opérations une étiquette européenne qui implique un mandat donné par tous et l'impératif consistant à faire en sorte que les opérations européennes fassent la preuve de la capacité des Européens à résoudre des questions concrètes de sécurité, il faudra parfois faire un choix douloureux. Ce n'est pas ici le lieu de détailler les possibilités ouvertes

(21) Sur ce point, cf. François HEISBOURG, «L'avenir incertain d'une 'nouvelle politique'», *Commentaire*, n° 103, aut. 2003, pp. 527-530.

aux Européens dans ce domaine, mais il est clair qu'elles sont toutes inspirées par un esprit de souplesse dans l'exécution qui les apparente à la constitution de coalitions. Loin de se placer dans une perspective réactionnaire, en appelant à une résurrection d'une alliance conçue pour une époque révolue, il est de l'intérêt des Européens de s'inscrire dans la perspective qui leur est imposée par l'évolution de la pensée stratégique américaine pour en tirer le bénéfice souhaitable.

Chacun des partenaires transatlantiques peut avoir avantage à reconnaître à l'autre le droit de recourir à des coalitions pour poursuivre ses objectifs. Si les Européens se doivent de reconnaître cette souplesse dans l'action aux Américains, la même chose doit être vraie des Américains. Il n'est pas concevable que les Etats-Unis, se permettant une utilisation *ad hoc* et opportuniste de l'OTAN, refusent aux Européens le droit de se doter de moyens extérieurs à celle-ci s'ils le jugent nécessaire. De ce point de vue, la polémique transatlantique sur la licéité d'une cellule de planification européenne extérieure à l'OTAN n'aurait jamais dû se produire. Le fait qu'elle soit maintenant apaisée à l'avantage des puissances favorables à son établissement, France, Allemagne et Belgique, auxquelles se sont associés plusieurs autres Etats, est positif, mais il est essentiel que ce genre de polémique ne se reproduise pas : à la liberté de choix américaine ne peut correspondre une obligation institutionnelle européenne.

Il est sain d'envisager, comme le fait Pierre Hassner (22), des « *divisions du travail plus stables et plus systématiques* » entre les partenaires transatlantiques, mais ceci suppose la confiance sur les intentions de l'autre partie ou, pour reprendre l'expression de Thucydide, « *l'impression de probité dans les rapports qui s'établissent* » entre ces partenaires. Qu'un de ceux-ci prétende s'affranchir de contraintes qu'il entend en même temps imposer à l'autre constitue une faute capitale, qui aurait, si elle se prolongeait, des conséquences négatives non seulement sur l'avenir des alliances stables des Etats-Unis, mais aussi sur la capacité de ceux-ci à bâtir à l'avenir des coalitions plus transitoires. L'expérience de la guerre contre l'Iraq devrait à cet égard être méditée par les dirigeants américains et par les milieux d'influence en Amérique.

C'est au contraire en se fondant sur l'esprit des Accords de Berlin que la relation transatlantique dans le domaine stratégique peut se développer dans les circonstances actuelles et futures de la sécurité européenne et mondiale.

(22) Pierre HASSNER, « Europe-Etats-Unis, la tentation du divorce », *Politique internationale*, n° 99, print. 2003, pp. 161-176.