

N° 01/2010

*recherches &
documents*

Observatoire de la stratégie américaine

Vision américaine de l'OTAN

YVES BOYER *Directeur adjoint de la Fondation pour la Recherche Stratégique*

NICOLE VILBOUX *Chercheur associé à la Fondation pour la Recherche Stratégique*

Avec le soutien de la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense

Édité et diffusé par la Fondation pour la Recherche Stratégique
27 rue Damesme – 75013 PARIS

Siret 394 095 533 00045 • TVA FR74 394 095 533 • Code APE 732Z
Fondation reconnue d'utilité publique – Décret du 26 février 1993

ISSN : 1966-5156
ISBN : 978-2-911101-49-6
EAN : 9782911101496

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PAR YVES BOYER 3

VINGT ANS D'ÉVOLUTION DE L'INTÉRÊT AMÉRICAIN POUR L'ALLIANCE

PAR NICOLE VILBOUX 8

1 – DE LA DÉFENSE COLLECTIVE À LA STABILITÉ RÉGIONALE :

L'ADAPTATION DE LA CONTRIBUTION DE L'OTAN À LA SÉCURITÉ EN EUROPE 9

1.1 – La place de l'Europe dans la stratégie militaire américaine 9

1.1.1 – Réduction et réorganisation du dispositif 10

1.1.2 – Coopération et projection : les forces américaines en Europe s'insèrent
dans une stratégie mondiale 13

1.2 – L'Alliance trouve un nouveau rôle dans la stabilisation de l'Europe 15

1.2.1 – L'extension de la « paix démocratique » est un objectif constant
depuis 20 ans 15

1.2.2 – Avec l'amélioration des relations avec la Russie, l'intégration de l'Europe
doit se poursuivre 18

2 – DU CŒUR DES RELATIONS TRANSATLANTIQUES À L'ALLIANCE MONDIALE

DES DÉMOCRATIES : L'OTAN DANS LES RELATIONS EURO-AMÉRICAINES 20

2.1 – Les relations OTAN – Union Européenne 20

2.2 – L'impact de la guerre d'Irak : la désunion transatlantique ? 24

2.3 – L'Alliance pourrait être le centre d'un réseau de partenariats stratégiques mondiaux 26

3 – À DÉFAUT D'ÊTRE UN INSTRUMENT D'ACTION COLLECTIVE EFFICACE,

L'OTAN RESTE LE CADRE DE FORMATION DE PARTENAIRES MILITAIRES 28

3.1 – La viabilité de l'OTAN passe par la réorientation de ses missions et l'adaptation de ses moyens 28

3.1.1 – La question des opérations « hors zone » 28

3.1.2 – 20 ans de transformation des capacités de l'Alliance 30

3.2 – L'OTAN face aux « coalitions de volontaires » : limites et utilité militaires ...	33
3.2.1 – Un instrument d'action collective décevant	33
3.2.2 – L'avenir de l'OTAN se joue en Afghanistan.....	35
LES ÉTATS-UNIS ET L'ALLIANCE ATLANTIQUE : « L'ELOIGNEMENT CORDIAL »	
PAR YVES BOYER	38

Introduction par Yves Boyer

Un des principaux architectes du Traité de l'Atlantique Nord, Washington, a exercé le leadership sur l'OTAN pendant toute la période de la Guerre froide dont le dénouement positif doit être porté à son crédit. *Primus inter pares* au sein de l'Alliance atlantique les États-Unis avaient fini par s'habituer à ce que, comme l'écrivait Montesquieu des relations entre Rome et ses alliés, « *toutes les nations fussent accoutumées à obéir comme libres et comme alliées avant de leur commander comme sujettes* ». L'habitude bien ancrée outre-Atlantique de voir les alliés rallier systématiquement les positions américaines quand Washington sonnait « la fin de la récréation » a été remise en cause au début de la décennie 2000. Deux grands partenaires de l'Alliance, l'Allemagne et la Turquie, en administreront la preuve en 2003 à l'occasion de la crise irakienne. Si durant des décennies l'Amérique était, de par son leadership incontesté, le ciment qui liait les alliés de l'OTAN face à la menace du Bloc soviétique, désormais la question américaine est au cœur de la problématique atlantique. Cette problématique est compliquée par une certaine forme de schizophrénie européenne qui consiste, tout en reconnaissant que l'Asie est devenue prioritaire dans les préoccupations américaines, à considérer que les États-Unis continueront, « *business as usual* », à la placer parmi leurs priorités stratégiques. Pourtant depuis plus d'une décennie le climat à Washington a considérablement évolué.

Le multilatéralisme avait été longtemps la composante majeure de la politique étrangère américaine. Les raisons profondes de ce choix stratégique remontent à Woodrow Wilson. Le multilatéralisme dans la politique extérieure américaine prendra son essor dans la seconde moitié des années 1940 avec la mise sur pied du système de Bretton Woods, la création de l'Organisation des Nations Unies et le leadership américain dans un ensemble d'alliances dont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a été la pierre angulaire. Cet engagement international s'est trouvé à partir de la décennie 1970 soumis à de nombreux jugements critiques de la part d'élites américaines influentes, certaines des organisations multilatérales leur semblant amenées à conduire des politiques jugées contraires aux intérêts américains. Au cours des années 1980, les symptômes de la poussée unilatéraliste américaine vont émigrer du domaine des idées vers la sphère économique et le commerce international.

Bill Clinton inaugura la première présidence de l'après-Guerre froide avec la promesse d'une politique étrangère résolument multilatéraliste. Assez rapidement, il devint manifeste que, *volens nolens*, la politique extérieure des États-Unis donnait des signes contraires à l'orientation initialement affichée. Le caractère par trop général des concepts destinés à remplacer le *Containment* comme ligne de conduite avait créé un vide que n'avait pas comblé le concept « attrape-tout » de leadership américain dans les affaires mondiales. Si l'administration Clinton avait choisi d'exercer le leadership américain dans le cadre du multilatéralisme, rebaptisé pour la circonstance « multilatéralisme engagé » (*assertive multilateralism*), il devenait visible qu'il ne s'agissait là que d'un avatar d'un unilatéralisme tempéré. Tout en agissant au sein d'organismes multinationaux, Washington ne donnait, pour autant, aucune garantie que son action pourrait se voir en quoi que ce soit limitée par ces mêmes organisations. La non-ratification d'accords internationaux, comme par exemple la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, en porte témoignage. Cette attitude n'a pas seulement concerné l'engagement militaire américain. Elle a transpiré à l'occasion de différentes négociations internationales, comme celles qui ont

présidé à la mise sur pied du Tribunal pénal international ou celles, plus récentes, relatives aux enjeux liés au réchauffement climatique. La politique de l'administration Clinton a donc été celle de l'apparence du multilatéralisme à travers la promotion de la mondialisation (*sustainable globalization*) teintée d'une pratique où se sont manifestés des symptômes d'unilatéralisme prononcé. La double mandature Clinton l'a bien montré, la fin de la Guerre froide plaçait les États-Unis devant le dilemme suivant : maintenir leurs engagements internationaux et préserver leur leadership ou s'orienter vers une politique privilégiant des actions unilatéralistes en utilisant à leur profit le surcroît de puissance qu'ils possédaient au risque de miner un système international dont ils sont pourtant les principaux artisans. C'est finalement ce qu'a démontré la présidence de George Bush Jr. Son administration avait estimé pouvoir utiliser la « surpuissance » américaine pour en tirer le maximum de dividendes. Le scénario prévu ne s'est pas déroulé conformément aux attentes des *neo-cons* de l'administration Bush. L'« aventure » irakienne, qui n'était pas tout à fait une guerre, aura contribué à ternir l'image des États-Unis, à mettre en évidence les limites de la surpuissance militaire américaine. Ce décalage entre objectifs et résultats a eu aussi des effets négatifs sur l'équilibre des pouvoirs entre le Législatif et l'Exécutif qui pourraient avoir dans les années à venir des conséquences sérieuses dans la conduite de la politique extérieure américaine. Le leadership américain réside, en effet, d'abord dans la santé des institutions américaines, à commencer par celle de la présidence.

D'un point de vue militaire la politique américaine a toujours eu des aspects unilatéralistes très marqués. On peut même affirmer que depuis 1947 cette politique est fondamentalement unilatéraliste dans ses structures et dans ses stratégies ce qui, après tout, est tout à fait normal et habituel pour un État souverain. Dans le cadre de l'*Unified Command Plan*, les États-Unis prévoient et organisent l'emploi de leurs forces sur un ensemble de théâtres d'opérations dont chacun fait l'objet de stratégies particulières en fonction d'une vision globale des risques et menaces. Cet unilatéralisme américain a toujours existé en filigrane au sein de l'OTAN. Il s'est exprimé par la dualité des chaînes de commandement (ACE/EUCOM ; ACLANT/LANTCOM puis ACT/JFCOM et ACO/EUCOM), permettant aux Américains, dans des circonstances similaires à celles de l'effondrement de l'alliance franco-britannique en juin 1940, de passer d'une guerre de coalition, dans le cadre de l'Alliance atlantique, à une guerre américaine, sans rupture organisationnelle et temporelle dans le contrôle des forces américaines.

Par la suite, cet unilatéralisme à l'égard de l'Alliance atlantique, que l'on pourrait, d'un point de vue américain, qualifier de précaution, s'est doublé d'une politique internationaliste unilatéraliste découlant d'un surplus de la puissance militaire américaine par rapport aux moyens militaires alignés par chacun des Alliés. Ce différentiel de puissance a en lui-même favorisé une domination sans partage des affaires de l'OTAN. Il en a découlé, là aussi, une duplication des actions militaires américaines lorsque l'OTAN s'est trouvé engagée dans des opérations à l'occasion notamment du règlement de la crise du Kosovo et en Afghanistan. Aujourd'hui ces schémas sont à reconsidérer. L'attribution à un officier général français du commandement d'ACT est symptomatique de l'éloignement des États-Unis des affaires européennes, éloignement entamé depuis une dizaine d'années et qui devrait avoir des conséquences importantes sur la façon dont les États-Unis conçoivent le rôle de l'OTAN et leur place au sein de l'Alliance même si en termes de répartition des « étoiles », c'est-à-dire des postes réservés à des officiers généraux, ils gardent la primauté avec 32 « étoiles » contre 29 pour les Allemands, 26 pour les Britanniques et désormais 25 pour les Français.

La mise sur pied de l'OTAN s'est inscrite dans le cadre du traité de Washington d'avril 1949 et correspondait à une situation très particulière caractérisée notamment par :

- ➔ la menace que faisait peser le bloc soviétique à laquelle les Européens ne pouvaient faire face militairement comme le démontrait la tentative avortée de monter une défense crédible dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale. La menace était de nature existentielle et elle conduisit Washington à répondre favorablement aux demandes des Européens de venir les épauler car comme le disait Kissinger « *nous sommes à Berlin pour défendre Baltimore* » ;
- ➔ l'extraordinaire faiblesse de l'Europe coupée en deux dont la partie orientale est restée quarante ans sous la coupe de Moscou et la partie occidentale désorganisée. Les Européens de l'Ouest ne pouvaient espérer leur salut qu'en se plaçant sous la protection de la très grande puissance qu'était devenue l'Amérique. Cette protection explique la place dominante occupée d'emblée par les États-Unis dans les structures de commandement comme dans la définition des concepts de l'alliance ;
- ➔ les États-Unis trouvaient ainsi l'occasion d'atteindre un objectif stratégique majeur. En devenant, à leur demande, le garant de la sécurité des Européens de l'Ouest, ils vont pouvoir façonner cette Europe qui se livre à eux de telle sorte qu'elle soit militairement dénationalisée, économiquement intégrée et politiquement morcelée afin d'assurer leur hégémonie. L'aphorisme selon lequel l'OTAN a été créée « *to keep the Russians out, the German down and the Americans in* » peut se compléter par « *in and on top* ». Dans cette perspective l'OTAN devenait l'instrument d'une stratégie de puissance puisque Washington obtenait, après l'avoir posé comme condition *sine qua non* de leur engagement européen, cette « dénationalisation » de la défense des États européens membres de l'alliance.

L'OTAN des débuts de la Guerre froide traduisait, alors, une solidarité très forte entre ses différents membres tous confrontés à la menace militaire soviétique. Une attaque contre tout ou partie des membres de l'Organisation était automatiquement considérée comme une attaque contre tous. Cette solidarité est manifestée dès le temps de paix par un engagement massif des forces américaines en Europe de l'Ouest et par l'acceptation sans réserve de la part des Européens de la prépondérance américaine dans l'Organisation puisque ces derniers y exerçaient les principales responsabilités militaires (SACLANT et SACEUR). Le tout fonctionnait grâce à une structure politico-militaire bien rodée et, pour l'emploi des forces, sur des doctrines et des normes communes. Entre 1950 et 1990, le bon fonctionnement de l'Organisation reposa pour chaque État, hormis de la part des États-Unis, sur un abandon de souveraineté consenti sur ses forces armées de telle sorte qu'une attaque du Bloc soviétique puisse être immédiatement contrée par la mise en œuvre de plans de défense de l'OTAN préalablement approuvés. Ces plans s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie qui connaîtra deux évolutions majeures impulsées pour l'essentiel par les Américains (MC 14/2 ; MC 14/3) et dont l'interprétation, en tout cas pour la Riposte graduée, sera entourée d'ambiguïtés certaines. Ces doctrines successives porteront toutes ainsi l'empreinte dominante des États-Unis dont les propres évolutions doctrinales pousseront Washington à les transposer à l'OTAN. Ces inflexions seront approuvées par les alliés sans susciter de contestation majeure à l'exception de la France en 1966 et d'une partie de l'opinion européenne en 1978-83 lors de la crise des euro-missiles. Cependant étaient en germe les fermentations de la contestation de l'hégémonie américaine sur les affaires de sécurité européenne.

L'OTAN « traditionnelle » s'est révélée être d'une exceptionnelle durée, d'une efficacité remarquable. Elle fonctionnait sur un accord implicite selon lequel la suprématie des États-Unis sur les affaires de défense européennes était tempérée par un droit implicite, reconnu aux Européens, d'influencer Washington. Cette OTAN « traditionnelle » a disparu ; deux des trois facteurs (menace soviétique et faiblesse européenne) qui expliquaient sa mise sur pied se sont évanouis. En conséquence, le cœur même du dispositif militaire intégré, à savoir le système automatique de planification militaire par abandon de souveraineté, n'avait plus lieu d'être et d'une façon subreptice mais réelle, chaque État membre de l'OTAN s'est réapproprié sa souveraineté militaire. Seule subsiste de cette OTAN traditionnelle un rôle d'échange et de définition de normes militaires. L'OTAN « traditionnelle » s'est dissipée d'autant plus que la crise des Balkans a montré son incapacité à agir, en tout cas dans les premières années de la crise, et que l'apparition de nouveaux risques attentatoires à la sécurité de ses membres la voit largement dépourvue de moyens d'action adéquats.

Néanmoins l'OTAN est devenue aussi une vaste bureaucratie et comme telle elle est « inoxydable » et garde une faculté très forte à durer. Après une période de tâtonnements lors de laquelle, la posture militaire de l'OTAN a été ajustée au nouveau contexte stratégique et après une succession d'injonctions américaines pressant les Européens de choisir entre la disparition de l'OTAN ou sa mutation (*expand or die ; out of area or out of business*) il semble que l'on soit parvenu à un accord *a minima* partant du principe que la disparition de l'OTAN créerait plus de problèmes que son seul maintien n'en pose aux relations transatlantiques.

Par conséquent du grain à moudre lui a été habilement, on peut même dire utilement fourni, grâce à la transposition à l'Alliance du thème, né sur les rives du Potomac, de la Transformation qui, à la fin de la décennie 1990, a été un nouvel avatar du maintien de la primauté stratégique américaine sur les affaires de défense de l'Europe dans un contexte politique difficile entre les deux rives de l'Atlantique. Cette transformation de l'outil militaire est en elle-même sans doute nécessaire et le processus permet de recréer un projet d'entreprise commun aux 28 membres de l'Alliance sans que celui-ci soit *a priori* politiquement diviseur. Aujourd'hui la préparation d'un nouveau concept stratégique lui donne à nouveau du grain à moudre. C'est une entreprise qui mobilise l'ensemble des capitales des pays membres de l'Alliance alors que celle-ci est moins assurée de son avenir qu'il n'y paraît.

En premier lieu il convient de souligner que l'évolution générale des sociétés occidentales ne va pas dans le sens d'un soutien populaire à l'OTAN tel qu'il existait lors de sa création. En second lieu, l'Europe et les États-Unis ont tiré des conclusions différentes quant à l'après Guerre froide, ce clivage est potentiellement mortifère pour l'OTAN. Washington se perçoit à juste titre comme le grand vainqueur. La forte croissance économique qui caractérisait jusqu'à une date récente l'économie américaine, les évolutions technologiques au cœur desquelles se trouve l'Amérique ont poussé les élites américaines à envisager une vision unipolaire du système international avec les États-Unis en son centre. L'Europe, plus exactement l'Union européenne, pense à un monde multipolaire, équilibré entre différents pôles de puissances et multilatéral. L'Union affiche ainsi sa détermination à être l'institution dominante dans la nouvelle Europe. Elle heurte directement le dessein stratégique américain qui ne s'est pas évanoui avec la fin de la Guerre froide à savoir son ambition à assurer sa primauté sur l'Europe élargie. A partir de cette divergence de perspectives Washington a développé une politique

consistant à dissuader les Européens d'acquérir les moyens d'une autonomie stratégique. Les Américains vont également chercher à entraîner leurs alliés dans leurs desseins globaux en transformant la nature de l'OTAN.

En réaction aux changements profonds qui ont affecté la scène internationale et qui bouleversent les paramètres traditionnels de la sécurité en Europe, l'OTAN cherche à se recomposer un rôle sans que ses principes de fonctionnement aient pour autant été ajustés dans le sens d'un partenariat entre les deux rives de l'Atlantique. La recomposition de l'OTAN « traditionnelle » en une OTAN « globalisée » va passer par plusieurs phases toutes fondées sur l'ambiguïté. C'est ainsi que graduellement est apparue la nouvelle physionomie de cette OTAN « globalisée » :

C'est une alliance dont le champ d'action géographique n'est plus *de facto* défini par l'article 6 du traité de Washington. Il est d'ailleurs dans la logique de l'OTAN que l'Organisation se cale sur l'évolution américaine amorcée avec la fin de la Guerre froide.

C'est une alliance dont la vocation n'est plus seulement de contrer une menace militaire, elle est destinée « à défendre des principes et des valeurs ». Elle acquiert ainsi une mission éminente qui pour autant est extrêmement floue. Ce flou autorise tout type d'action et que l'alliance se saisisse de tout problème dans lequel elle pourrait voir ses valeurs menacées.

C'est une alliance destinée à préserver un certain ordre et à accompagner la mondialisation de l'économie. A ce titre son champ d'action et son périmètre d'intervention se sont considérablement élargis ce qui autorise, sans porter atteinte à sa raison d'être, la constitution en son sein de coalitions *ad hoc*. D'une certaine façon cette évolution préfigure cette ère de « la sécurisation globale », qui s'opère à travers la construction d'un ensemble de missions « tous azimuts » placées sous l'égide d'une entité multinationale.

Dans la mesure où les Européens ne se sentent plus à l'aise avec ces visions, les États-Unis ont été amenés à en tirer un certain nombre de conséquences quant à leur engagement au sein de l'OTAN et surtout quant à sa place et son rôle dans la grande stratégie américaine.

Vingt ans d'évolution de l'intérêt américain pour l'Alliance par Nicole Vilboux

Pendant quarante ans, la conception américaine de l'Alliance atlantique se confondait largement avec celle de l'Europe. Mais après 1990, la place de l'Europe dans la vision de la sécurité américaine a nettement changé, passant de théâtre central de la Guerre froide à un point d'appui d'une stratégie focalisée sur le « Grand Moyen-Orient ». Si le rôle de l'OTAN en Europe en a été profondément affecté, le changement principal de ces deux dernières décennies a été l'extension des activités de l'Alliance loin de son territoire. La stabilisation du continent et l'élargissement de la « communauté euro-atlantique » ont en effet conduit les États-Unis à attendre de leurs partenaires une coopération active à leur nouvelle conception de la sécurité internationale. Mais, alors que l'Alliance a fêté son 60^e anniversaire, le bilan mitigé de cette entreprise de transformation entretient les discussions sur l'utilité de l'OTAN pour les États-Unis.

Pour mieux analyser cette évolution d'ensemble, on peut s'intéresser plus précisément à la manière dont les États-Unis considèrent l'intérêt de l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide. Trois fonctions principales peuvent être distinguées :

- ➔ C'était d'abord une Alliance de défense collective destinée à protéger l'Europe occidentale. Cette mission est celle qui a connu la plus importante remise en cause après 1990, à la fois parce que les conditions de la sécurité en Europe ont changé et parce que la région cesse d'être un théâtre majeur dans la stratégie américaine.
- ➔ L'Alliance était ensuite l'incarnation de l'engagement américain en Europe, faisant du même coup des États-Unis une puissance « européenne », pleinement impliquée dans les affaires de sécurité du continent. La préservation de cette communauté transatlantique organisée dans l'Alliance a été un objectif central de la politique américaine jusqu'au début de la décennie 2000.
- ➔ Finalement, l'OTAN était une organisation militaire structurée, susceptible de constituer un cadre d'action multilatérale pour la préservation des intérêts de sécurité transatlantiques. Mais les États-Unis ont compris dès la fin de la décennie 1990 les limites des possibilités d'engagement collectif ; l'OTAN continue toutefois de servir de creuset normatif pour former les partenaires militaires des États-Unis.

1 – De la défense collective à la stabilité régionale : l'adaptation de la contribution de l'OTAN à la sécurité en Europe

Après la disparition de la menace soviétique, la sécurité de l'Europe ne cesse pas immédiatement d'être une préoccupation américaine. Mais elle change de nature : il ne s'agit plus de se préparer à un affrontement majeur pour protéger une partie de l'Europe, mais de stabiliser et pacifier l'ensemble du continent. Bien que l'OTAN n'ait pas été conçue pour cela, les États-Unis y voient encore l'instrument privilégié de stabilisation, pour deux raisons :

- ➔ D'abord, seule l'OTAN implique le maintien d'une présence militaire américaine, qui reste une garantie de sécurité et un facteur dissuasif dans une période de transition. Il est toutefois nécessaire de revoir le dispositif de forces. Sa réorganisation correspond certes à l'adoption d'une logique de sécurité régionale, mais elle reflète surtout l'évolution des priorités stratégiques américaines hors d'Europe.
- ➔ Ensuite, en développant son rôle politique, l'Alliance atlantique peut servir de canal de dialogue, et plus tard d'intégration des anciens adversaires, afin de réaliser les promesses d'une « paix démocratique » en Europe.

Ce rôle particulier de l'Alliance demeure celui qui fait l'objet du plus grand consensus et de la plus remarquable continuité dans la politique européenne des États-Unis depuis 1990.

1.1 – *La place de l'Europe dans la stratégie militaire américaine*

La présence militaire en Europe est initialement la manifestation la plus visible de la contribution américaine à l'OTAN. La nécessité d'entretenir un dispositif massif est évidemment remise en cause rapidement après la fin de la Guerre froide. Mais le désengagement complet, souhaité par certains courants politiques américains, n'a pas eu lieu : d'une part il aurait signifié la fin de l'Alliance et d'autre part, la présence militaire même limitée demeure une garantie de sécurité indispensable. Elle est aussi le moyen de préserver le *leadership* américain au sein de l'OTAN, comme le rappelle régulièrement les commandants de l'*U.S. European Command* (EUCOM) dans leur présentation annuelle de la posture régionale.

Ainsi, les États-Unis réaffirment continuellement leur engagement auprès des alliés et la persistance de leur intérêt pour l'Europe, alors même que leur présence se réduit. Si cet engagement n'a plus la valeur essentielle qu'il représentait pour les Européens durant la Guerre froide (« couplage »), il est loin d'être anecdotique pour les nouveaux membres de l'OTAN, pour qui la sécurité collective conserve tout son sens. Le discours officiel américain rappelle donc régulièrement, comme dans un rapport du DoD de 2000, que les forces stationnées en Europe « *sont l'un des instruments essentiels par lesquels les États-Unis témoignent de leur engagement continu dans la sécurité de l'Europe* »¹. En 2009, le commandant de l'EUCOM emploie des termes similaires pour expliquer que la présence est la « *manifestation visible de l'engagement américain* »².

¹ *Strengthening Transatlantic Security. A U.S. Strategy for the 21st Century*, Washington (D.C.), US Department of Defense, December 2000.

² General Bantz J. Craddock, Commander, United States European Command, Statement before the Armed Services Committee, U.S. House of Representatives, March 13, 2008.

Cependant, si les forces américaines continuent de participer aux activités de stabilisation et de gestion de crise de l'Alliance sur le continent, l'évolution du dispositif et des missions de l'EUCOM depuis 1990 s'inscrit de plus en plus dans la stratégie de défense mondiale conçue à Washington et dans laquelle l'Europe ne constitue plus qu'un point d'appui.

1.1.1 – Réduction et réorganisation du dispositif

A partir de 1990, la disparition de la menace et la réduction progressive des exigences liées à la défense collective ont naturellement réveillé les velléités de désengagement, récurrentes dans l'histoire des relations transatlantiques. Dès le milieu des années 1950, alors que les États-Unis entretenaient plus de 400 000 personnels en Europe, l'Administration Eisenhower envisagea à plusieurs reprises une réduction des forces³. Dans les années 1960, le Congrès des États-Unis a cherché à obtenir une réduction, voire pour certains un désengagement, des forces classiques déployées en Europe, estimant que les Européens étaient en mesure de prendre en charge leur « *juste part* » du fardeau de la défense collective. Les débats sur un désengagement unilatéral des forces furent de nouveau très vifs au milieu des années 1980. A cette époque, le DoD estimait que 60 % du budget de la défense était consacré à l'OTAN⁴. La question du partage du fardeau et les reproches à l'égard des « *profiteurs* » (*free-riders*) européens ont régulièrement occupé une large place dans le débat transatlantique.

Il n'était donc pas surprenant que le Congrès fasse pression pour la réduction des coûts de l'engagement extérieur au début de la décennie 1990. L'argumentation reprenait le thème d'un nécessaire rééquilibrage des efforts de défense entre les deux rives de l'Atlantique, auquel s'ajoutait l'espoir de toucher « les dividendes de la paix ». C'est dans cette optique que le Sénat lançait en août 1990 les débats sur la réorganisation de la présence militaire dans le monde. En ce qui concerne l'Europe, le dispositif a connu une réduction significative durant la décennie, poursuivie par un allègement des forces et par une réorganisation des infrastructures après 2001.

A partir des années 1960, les effectifs américains en Europe tournaient autour de 300 000 militaires (320 000 en 1987), principalement représentés par l'*US Army*. Il faut y ajouter les personnels civils et les familles, ce qui représentait un total d'environ 720 000 Américains en Europe durant la décennie 1980⁵. Au cours des années 1990, les forces diminuent des deux tiers, passant de 312 000 hommes environ à la fin des années 1980 à une moyenne de 109 452 personnels sur les années 1996–2000⁶.

Les premières réductions de forces américaines sont le témoignage du réchauffement des relations Est/Ouest, à la fin de la décennie 1980. Les progrès des négociations sur la réduction des Forces conventionnelles en Europe amènent effectivement l'*US Army* à réfléchir à la réduction de ses effectifs dès juillet 1988, de telle sorte qu'elle disposait d'un plan de désengagement en mars 1990⁷. Plus globalement, le président Bush proposait

³ Frank R. Douglas, *The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship*, Westport, Praeger Security International, 2008, pp. 22-23.

⁴ Ibid., p. 44.

⁵ Ibid., p. 41.

⁶ Tim Kane, *Global U.S. Troops Deployment, 1950-2005*, Washington (D.C.), Heritage Foundation, May 2006.

⁷ Frank R. Douglas, *The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship*, op. cit., p. 62. A l'époque, l'Army table sur une réduction des effectifs à 158 000 personnels ; ils seront en fait de 65 000 en 1996.

en mai 1989 une diminution de 20 % de l'ensemble des forces américaines basées en Europe, laquelle devait s'accompagner d'une baisse similaire des effectifs soviétiques. Il était alors question de porter la présence américaine à 275 000 militaires. Quelques mois plus tard, tenant compte de l'accélération des événements en Europe, l'Administration Bush annonçait que le plafond retenu pour le traité FCE serait porté à 225 000 personnels.

Première concernée, l'*US Army Europe* lança son plan de réduction à partir de septembre 1990, ce qui se traduit par la fermeture de 94 installations en Allemagne et le rapatriement de 40 000 militaires en un an. A ce moment, la guerre du Golfe provoqua un autre bouleversement du dispositif, dans la mesure où les États-Unis transférèrent vers l'Arabie Saoudite une importante partie de leurs forces en Europe : le VII^e Corps de l'*Army*, 10 escadres aériennes et le groupe aéronaval du *Saragota*. A la fin de la campagne, le VII^e Corps fut rapatrié aux États-Unis, ne laissant en Europe que les unités du V^e Corps.

En mars 1991, le général Galvin, SACEUR, proposait au Sénat une réduction de 50 % des forces, de 301 000 hommes à 150 000 fin 1995, estimant que ce niveau constituait un plancher. La diminution fut plus rapide : 281 000 hommes fin 1991 ; 126 000 en juillet 1992 ; 100 000 hommes en 1997. En 2006, la présence américaine est passée pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale en dessous des 100 000 hommes.

La réduction de la présence se traduit aussi par la fermeture d'un grand nombre de bases et autres installations : leur nombre passe de 858 en 1991, à 241 en 2000. L'*USAF-Europe*, qui disposait de dix bases aériennes majeures en Allemagne en 1990, n'en avait plus que huit en 1996. Elle n'en conserve que 6 dans toute l'Europe à la fin de la décennie (2 en Allemagne, 2 en Grande-Bretagne, 1 en Italie à Aviano et 1 en Turquie à Incirlik).

Malgré les réductions, certains experts jugent au début de la nouvelle décennie la présence d'une centaine de milliers d'hommes encore trop importante au regard de la stabilité et de l'absence de menace majeure en Europe⁸. Après le choc du 11 septembre 2001, la réorientation des priorités américaines vers le Grand Moyen-Orient suscite une nouvelle vague de retrait d'Europe. Ainsi, le *Strategic Theater Transformation plan* établi par l'US EUCOM en 2002 prévoit la poursuite des réductions jusqu'à 60 000 militaires d'ici 2015 au plus tard, dont environ 24 000 soldats de l'*Army*.

L'objectif est certes rapidement discuté, lorsque le nouveau Commandant de l'EUCOM prend ses fonctions en décembre 2002. Du fait des engagements en Irak et en Afghanistan, la moitié des forces terrestres basées en Europe se trouvent déployées hors du théâtre, ce qui réduit considérablement la capacité à assumer les missions en Europe en particulier en cas de crise⁹. La prolongation des campagnes entretient le débat sur les risques d'une diminution excessive des effectifs. Pourtant la réorganisation et la réduction de la présence extérieure constituent un aspect majeur de la transformation de la défense souhaitée par Donald Rumsfeld. Le rapport publié en 2004 par le DoD sur la posture mondiale confirme la réduction de la présence en Europe, pour atteindre 50 000 ou 65 000 personnels. L'*Army* est la plus touchée avec des effectifs portés à 25 000 hommes (contre 62 000 en 2004) d'ici 2012.

⁸ Richard L. Kugler, *Changes ahead – Future Directions for US Overseas Presence*, Santa Barbara, Rand Corporation, 1998, p. 18.

⁹ Charlie Coon, « Changing to meet a changed world », *Stars & Stripes*, June 22, 2007.

Cela implique en particulier le retrait des brigades lourdes et leur remplacement par une brigade *Stryker* (à Vilseck, en Allemagne) et une brigade aéroportée (transférée à Vicenza, en Italie). Le rapport explique qu'il « *n'y a plus de justification stratégique à [la présence] de forces de manœuvre lourdes comme élément central de la posture américaine de défense en Europe* ». Les États-Unis ont plutôt besoin de forces avancées, rapidement déployables et capables d'engagement dans des conflits à la fois en Europe et en dehors¹⁰. De son côté, le général Jones, commandant l'US EUCOM, souligne que « *le transfert des forces lourdes sur le continent américain ne traduit en aucun cas une réduction de l'engagement ou de l'intérêt pour la région, mais [...] le désir d'adopter de nouvelles méthodes pour mieux protéger nos intérêts* »¹¹. Une autre innovation consiste à privilégier le déploiement temporaire d'unités qui se relaient sur le théâtre plutôt que l'affectation de forces permanentes. Ainsi l'Army maintient une brigade « tournante », affectée à la *Joint Task Force East (JTF-E)* et déployée en Roumanie et en Bulgarie.

Si la révision de la posture concerne aussi l'*Air Force* et la *Navy*, ces *Services* sont beaucoup moins affectés : leurs effectifs sont réduits d'environ 20 % et les fermetures de sites sont peu nombreuses¹². L'USAFE conserve 8 escadrons de combat, déployés sur 5 bases¹³. Les personnels de la *Navy* en Europe doivent être réduits à 8 000 d'ici 2012, sans compter les 12 000 marins embarqués à bord des navires de la VIe Flotte en Méditerranée. Une seule base navale doit être fermée, en Sardaigne.

La révision de la posture lancée au début des années 2000 se traduit par une réduction considérable des bases situées dans la « vieille Europe » (principalement en Allemagne), tandis que les implantations se multiplient en Hongrie, en Roumanie, Pologne ou Bulgarie. Ces sites ne sont plus des bases permanentes majeures, mais plutôt des points d'appui (*Forward operating sites* et *Cooperative security locations*) sur lesquels ne stationnent que des effectifs limités ou des forces déployées temporairement depuis l'Allemagne. Il n'en demeure pas moins que la réorganisation a déplacé le centre de gravité de la présence américaine en Europe vers l'Est et le Sud-est¹⁴ ; en témoigne le transfert de l'état-major de NAVEUR de Londres à Naples.

Deux logiques se superposent dans la réorganisation du dispositif : celle de la projection, qui fait de l'Europe un point d'appui pour la stratégie mondiale ; et celle de la coopération de sécurité, destinée à former les nouveaux partenaires. Dans les deux cas, la présence et les activités américaines en Europe sont de moins en moins liées à la sécurité de l'Europe et de plus intégrées à la stratégie mondiale des États-Unis.

¹⁰ *Strengthening U.S. Global Defense Posture*, Report to Congress, DoD, September 2004, p. 11

¹¹ General James L. Jones, Commander, United States European Command, Statement before the Senate Armed Services Committee, 23 September 2004, p. 8.

¹² Commission on Review of Overseas Military Facility Structure of the United States, Report to the President and Congress, Washington (D.C.), May 2005, p. F3.

¹³ General Bantz J. Craddock, Commander, United States European Command, Statement before the Subcommittee on Military Construction, Veterans Affairs and Related Agencies of the House Committee on Appropriations, April 10, 2008, p. 11.

¹⁴ Hans Binnendijk, David Gompert, Richard L. Kugler, « *A New Military Framework for NATO* », in Hans Binnendijk, Gina Cordero (Ed.), *Transforming NATO - An NDU Anthology*, Washington (D.C.), National Defense University, December 2008, p. 31.

1.1.2 – Coopération et projection : les forces américaines en Europe s'insèrent dans une stratégie mondiale

A la fin des années 1990, les forces américaines en Europe ont d'abord vocation à contribuer à l'entretien d'un environnement stable et favorable aux intérêts américains en Europe (*shaping*). En 2004 encore, le général Jones, SACEUR, explique que « *la plus grande contribution de l'EUCOM à la sécurité et la stabilité est autant dans la prévention des conflits que dans [la préparation d'opérations de combat]. Cela passe par l'influence, la présence avancée et un leadership engagé* »¹⁵.

Les premières activités des forces américaines en Europe relèvent en effet de ce que le DoD appelle depuis 2004 la « coopération de sécurité ». Les multiples exercices, échanges de personnels, sessions d'entraînement ou de formation, menés chaque année doivent améliorer les compétences des alliés et des pays partenaires, d'abord pour leur permettre de mieux assurer leur sécurité en contribuant à celle de la région dans son ensemble¹⁶. Mais les efforts entrepris ces dernières années visent plus particulièrement à développer chez les « *nouveaux alliés et partenaires* » l'aptitude à « *déployer rapidement [leurs forces] et opérer avec [les armées américaines]* ». L'EUCOM s'efforce ainsi d'améliorer considérablement « *les futures contributions à l'OTAN* »¹⁷, y compris et de plus en plus fréquemment, dans les campagnes hors d'Europe.

Avec la « guerre contre la terreur », les préoccupations de l'EUCOM se sont effectivement clairement déplacées hors zone OTAN, accentuant la tendance amorcée dans les années 1990. La révision stratégique de 1993, centrée sur la préparation de deux conflits majeurs simultanés, donnait la priorité au Moyen-Orient et à l'Asie. L'Europe devient alors une « *plate-forme logistique* », dont l'intérêt a été démontré lors de *Desert Storm*¹⁸. Dans le cadre d'une posture « expéditionnaire », le maintien d'une présence sur le continent présente l'intérêt d'offrir « *un accès certain aux bases de transit en Europe centrale et du Sud [qui] est crucial pour les opérations de transport aérien dans les régions de l'Est de la Méditerranée et du golfe Persique* »¹⁹.

La transformation de l'EUCOM en « *tremplin stratégique* »²⁰ pour la projection de puissance mondiale s'accroît à partir de la révision de la posture de 2004. L'Administration Bush entend « *restructurer [...] les déploiements en Europe pour répondre à une mission de projection de puissance vers le Moyen-Orient et l'Asie centrale* » ; d'où la fermeture de bases en Allemagne et l'implantation de sites en Europe orientale et du Sud²¹. Le SACEUR précise que les États-Unis cherchent à obtenir « *l'accès à des*

¹⁵ General James L. Jones, Commander, United States European Command, Statement before the Senate Armed Services Committee, 23 september 2004, p. 3.

¹⁶ General Bantz J. Craddock, Statement before the Subcommittee on Military Construction, op. cit., p. 7.

¹⁷ General James L. Jones, Statement before the Senate Armed Services Committee, op. cit., p. 12.

¹⁸ Frank R. Douglas, *The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship*, op. cit., p. 2.

¹⁹ David Ochmanek, *NATO's Future : Implications for U.S. Military Capabilities and Posture*, Santa Monica, Rand, 2000, p. 23.

²⁰ Andrew Krepinevich, Robert O. Work, *A New Global Defense Posture for the Second Transoceanic Era*, Washington (D.C.), CSBA, 2007, p. 191.

²¹ Anthony H. Cordesman, *Transatlantic Security and the Greater Middle East*, Washington (D.C.), CSIS, January 12, 2004, p. 3.

installations et une liberté de transit régulier [...] vers la mer Noire, le Caucase, le Levant et l'Afrique, pour soutenir [les] opérations en cours et à venir »²². De ce fait, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie sont privilégiées.

Mais le réseau « traditionnel » de bases européennes utilisé par l'*US Transportation Command*²³ est aussi d'une valeur inestimable « pour la projection de forces américaines dans les zones de crise », et leur importance est chaque jour confirmée par l'expérience des campagnes OEF et OIF²⁴. Ces bases sont indispensables pour « entretenir des voies aériennes cruciales [...] et un « pont aérien » qui étend la portée opérationnelle » des forces américaines.

Au-delà des infrastructures, les forces affectées au commandement européen ont aussi développé leurs activités hors du cadre de l'OTAN. La coopération de théâtre ne s'est pas limitée à former les nouveaux alliés européens : jusqu'à l'entrée en fonction de l'AFRICOM en octobre 2008, la plus grande partie des activités se déroulait en Afrique et dans le Maghreb. Douglas Feith explique d'ailleurs en mars 2004 que les plans du DoD pour la réorganisation du théâtre européen prévoient « des capacités terrestres plus légères et projetables, une puissance aérienne et navale de pointe, [...] des forces spéciales renforcées, toutes positionnées pour se déployer plus rapidement au Moyen-Orient ou sur d'autres lieux de crise »²⁵. L'idée selon laquelle les forces affectées « en Europe vont combattre en Europe » appartient désormais au passé²⁶.

Les unités de l'EUCOM contribuent effectivement au soutien du CENTCOM dans les campagnes OEF et OIF, en termes de logistique, de soutien renseignement ou médical, mais aussi par des rotations de forces. L'état-major du Ve Corps a par exemple occupé deux fois le commandement des troupes terrestres en Irak. La *173rd Airborne Brigade* a participé à OIF jusqu'en 2004, puis a été déployée en Afghanistan en 2005 et 2007.

Il est donc clair aujourd'hui que la présence et les activités militaires de l'EUCOM ne sont plus principalement tournées vers l'Europe. Elles se distinguent de celles de l'OTAN même si les forces américaines y conservent un rôle fondamental de « construction de capacités » : formation des nouveaux membres, mais aussi transformation des alliés traditionnels. En 2008, le commandant de l'EUCOM cite d'ailleurs parmi les principales missions de son commandement la transformation des armées de l'OTAN afin de produire « des capacités expéditionnaires efficaces pour la conduite d'opérations hors zone »²⁷. Sur le continent, la dimension militaire de la sécurité s'est effacée au profit d'une vision politique de la stabilisation, dans laquelle l'Alliance a trouvé une place déterminante.

²² General James L. Jones, Statement before the Senate Armed Services Committee, op. cit., p. 7.

²³ Six « bases stratégiques » situées dans la « vieille Europe » : Ramstein et Spangdahlem en Allemagne ; Mildenhall et Fairford en Grande-Bretagne ; Rota et Moron en Espagne.

²⁴ General Bantz J. Craddock, Statement before the Subcommittee on Military Construction, op. cit., p. 8.

²⁵ Douglas J. Feith, Prepared Statement before the House Armed Services Committee, Washington (DC), June 23, 2004.

²⁶ Jim Garamone, « Defense Details Global Posture Realignment Process », American Forces Press Service, June 23, 2004.

²⁷ General Bantz J. Craddock, Statement before the Subcommittee on Military Construction, op. cit., p.7.

1.2 – *L'Alliance trouve un nouveau rôle dans la stabilisation de l'Europe*

Pour les États-Unis, la paix et la stabilité en Europe peuvent être considérées comme un impératif géopolitique constant. Si la « victoire » sur le communisme marquait la fin d'une menace majeure à la sécurité, celle-ci était pourtant loin d'être assurée au début de la décennie 1990. En tant qu'organisation de défense collective, l'OTAN n'était pas naturellement destinée à perdurer une fois sa mission principale devenue sans objet. Mais elle a très vite été reconvertie, d'abord pour prévenir ou gérer des crises liées à la recomposition de l'espace est-européen, puis pour intégrer cette partie de l'Europe à la « communauté démocratique ».

La transformation de l'Alliance en organisation de sécurité régionale s'est effectuée en grande partie sous la pression des événements et sans enthousiasme du côté américain. Ce sont en effet les conflits en ex-Yougoslavie qui provoquent les premières utilisations des forces de l'OTAN, pour des opérations « ne relevant pas de l'article 5 » et hors du territoire de l'Alliance (« *out of area* »), sans entente préalable sur cette nouvelle orientation stratégique²⁸. L'engagement des États-Unis dans les Balkans, à partir de 1995 (*Deliberate Force*, puis dans l'IFOR/SFOR) et de nouveau en 1999 au Kosovo, n'a eu lieu qu'à contrecœur, justifié par l'incapacité des Européens à mettre seuls un terme aux conflits. Toutefois, cela conforte la position de l'OTAN comme organisation de sécurité essentielle en Europe, en raison de la présence américaine.

Bien que la gestion des crises devienne une fonction importante de l'Alliance au cours de la décennie, son intérêt principal du point de vue américain se trouve ailleurs. Car l'objectif constant de la politique américaine depuis 1990 est l'extension de la « zone de paix démocratique » à l'ensemble du continent européen. On peut considérer qu'il s'inscrit dans la continuité de l'œuvre entreprise après la fin de la seconde guerre mondiale, avec la création d'un espace européen solidaire et intégré économiquement et l'institutionnalisation de l'Alliance atlantique. Le développement d'une zone occidentale démocratique, riche et politiquement stable devait contribuer à l'édification d'un ordre international favorable à Washington et cette logique reste valable après la Guerre froide. En fait, on pourrait dire que la recherche de la sécurité par l'extension des zones pacifiées est une constante de l'histoire stratégique des États-Unis.

1.2.1 – *L'extension de la « paix démocratique » est un objectif constant depuis 20 ans*

L'Alliance est très rapidement conçue comme le vecteur de l'élargissement de la stabilité. C'est en mai 1989, à l'occasion du 40^e anniversaire de l'Alliance que le président George Bush affirme pour la première fois que la « *nouvelle mission* » de l'organisation doit être de contribuer à la réalisation d'une Europe « *unie et libre* » (« *whole and free* »).

A partir de la Déclaration de Londres de 1990, l'Alliance connaît une double évolution :

- ➔ d'instrument de défense militaire collective contre un adversaire, elle devient un outil politico-militaire d'intégration ;
- ➔ d'une posture défensive, l'Alliance passe à une attitude dynamique de promotion de la démocratie dans l'Europe de l'Est.

²⁸ Patrick M. Delatte, *The Transformation of the Transatlantic Alliance and the War On Terror*, Air War College, Air University, February 2008, p. 10.

Selon Richard Betts, « dans les années qui ont suivi la chute du mur de Berlin, la fonction principale de l'OTAN fut d'être un club politique, célébrant et consolidant la démocratisation du continent par l'intégration des pays libérés du Pacte de Varsovie dans le giron occidental »²⁹.

Dans un premier temps, il s'agit de promouvoir l'extension des valeurs par la coopération. L'Alliance devient ainsi un forum de dialogue avec les anciens ennemis, dans la perspective de soutenir leur transition vers la démocratie. Cela se traduit d'abord par la création du Conseil de Coopération de l'Atlantique Nord (CCAN) en novembre 1991, puis par l'instauration du Partenariat pour la Paix (PpP), proposé lors du sommet de l'Alliance de Bruxelles en janvier 1994.

Mais dès l'automne 1993, l'Administration Clinton annonce son intention d'élargir l'Alliance aux anciens pays de l'Est. Impressionné par la détermination des présidents polonais et tchèque à rejoindre l'OTAN, le président Clinton s'est semble-t-il décidé en faveur de l'élargissement sans stratégie et contre l'avis d'une partie de son Administration. C'est pour tenter de retarder le projet que le Département d'État avait préparé un mécanisme de coopération, le Partenariat pour la Paix³⁰. Toutefois, lors du Sommet de Bruxelles, le Président américain présente le PpP comme une étape sur la voie de l'adhésion et les discours officiels de 1994 témoignent d'une volonté de progresser rapidement.

L'élargissement de l'Alliance est alors justifié par la perspective de mettre un terme à la division de l'Europe, en réunissant tous ces membres dans une communauté démocratique. L'adhésion permettrait aussi aux pays d'Europe de l'Est d'entrer dans une zone de stabilité. L'objectif suscite toutefois des débats au Congrès et des interrogations dans l'opinion. L'intérêt pour les États-Unis d'étendre leur garantie de sécurité à l'Est n'apparaît pas clairement et le Département de la Défense est méfiant quant à l'utilité militaire d'intégrer de nouveaux membres. Des inquiétudes se manifestent également quand au coût de l'élargissement et à ses conséquences sur les relations avec la Russie.

De ce fait, en 1997, dans le cadre des auditions sénatoriales sur la ratification de l'élargissement, l'Administration Clinton présente une argumentation destinée à montrer l'intérêt pour les États-Unis de l'entrée de nouveaux membres. Une nouvelle fois, le thème principal est celui de l'impact sur la stabilité et la sécurité de l'Europe. Cela contribuera à consolider la démocratie dans les anciens pays de l'Est. En février 1997, Madeleine Albright présente ainsi l'OTAN comme le vecteur d'un élargissement de la « communauté » atlantique, participant à réaliser le rêve d'une Europe unie et en paix. L'élargissement est aussi un moyen de préserver l'utilité de l'OTAN, qui ne doit pas rester une alliance de défense collective face à une menace disparue.

L'entrée de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne en 1999 ne constitue qu'une première étape. Sur ce point, le changement d'Administration à Washington en 2001 ne modifie aucunement la politique américaine. Plus que jamais, le discours officiel présente l'élargissement comme un processus naturel d'effacement de la division artificielle de l'Europe lors de la Guerre froide. Dans l'un de ses premiers discours relatifs à l'Europe, à Varsovie en juin 2001, le président Bush réaffirme sa volonté « d'élargir le

²⁹ Richard K. Betts, « The Three Faces of NATO », *The National Interest online*, May 2009.

³⁰ Frank R. Douglas, *The United States, NATO, and a New Multilateral Relationship*, op. cit., p. 101.

cercle des démocraties et étendre la zone de stabilité et de sécurité de la Baltique aux Balkans ».

La promotion de la démocratie étant devenue un thème central de la stratégie américaine après le 11 septembre 2001, on retrouve logiquement cette dimension au cœur de la politique d'extension de l'OTAN. En 2002, le président déclare que les alliés ont « *une formidable occasion de construire une Europe, unie, libre et en paix, dont le cœur est cette grande alliance pour la liberté* »³¹. Les États-Unis inscrivent effectivement la poursuite de l'élargissement en tête de leurs priorités pour le Sommet de Prague et obtiennent que sept nouveaux pays soient « invités » à entrer dans le processus d'adhésion : la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Ils intègrent l'Alliance deux ans plus tard.

Après cela, l'Administration Bush entend poursuivre l'élargissement, d'abord au Sud de l'Europe tout en poursuivant le dialogue avec l'Ukraine. En 2005, les États-Unis exhortent ainsi leurs partenaires à « *terminer le travail de démocratisation des Balkans* » commencé par l'OTAN lors des interventions de paix des années 1990. Selon le responsable des Affaires politiques du Département d'État, le « *grand objectif stratégique de l'Europe et de l'Amérique est depuis une bonne quinzaine d'années la création d'une Europe unie, pacifiée et stable, [mais] nous ne pouvons réaliser cette vision ensemble que si la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Kosovo, la Serbie-Monténégro, l'Albanie et la Macédoine en font partie* »³².

L'objectif américain est partiellement réalisé en 2009, avec l'adhésion de l'Albanie et de la Macédoine, mais les autres pays balkaniques continuent de poser d'épineux problèmes. Cela vaut aussi pour les deux autres candidatures soutenues activement par l'Administration Bush, celles de la Géorgie et de l'Ukraine, qui provoquent des tensions avec la Russie. En dépit de l'intense controverse suscitée aux États-Unis comme au sein de l'Alliance sur l'opportunité de ces adhésions, l'Administration est parvenue à obtenir lors du sommet de Bucarest de 2008, l'ouverture prochaine de l'OTAN à la Géorgie et l'Ukraine, désormais bénéficiaires du *Membership Action Plan*.

Plus encore que ses prédécesseurs, l'Administration Bush a fait de l'élargissement une question de principe, dans le cadre du grand projet de promotion de la démocratie. Mais l'extension de l'OTAN a constamment eu une logique stratégique : l'objectif est d'abord de stabiliser les zones nouvellement intégrées et, plus particulièrement, au travers de l'OTAN, de promouvoir l'évolution des appareils et politiques de sécurité sur le modèle occidental. Une autre motivation moins explicite a pris une importance croissante à partir de la fin des années 1990. Un ancien responsable de la politique européenne sous l'Administration Clinton explique que l'objectif de l'élargissement était de consolider la paix en Europe, afin de pouvoir amener les Européens à s'occuper aux côtés des États-Unis des problèmes du monde³³.

³¹ George W. Bush, Preface, « NATO in the 21st Century – The Road Ahead », *US Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, n° 1, US Department of State, March 2002, p. 2.

³² Remarks by Under Secretary of State for Political Affairs, R. Nicholas Burns at the Transatlantic Democracy Network Conference, Brussels, May 26, 2005.

³³ Ronald Asmus, cité in Rebecca R. Moore, *NATO's new Mission*, Westport, Praeger Security International, 2007, pp. 30-31.

D'une part, une Europe unie et en paix permet aux États-Unis de consacrer davantage d'attention aux problèmes de sécurité majeurs, qui se situent désormais dans le reste du monde. D'autre part, fin 1997, apparaît dans l'argumentation américaine, un lien entre l'entrée de nouveaux pays et le développement des capacités de l'OTAN à répondre à des menaces variées, y compris hors d'Europe. Pourtant certains experts craignent que l'élargissement n'affaiblisse l'Alliance, parce que les nouveaux membres sont loin d'apporter des capacités militaires supplémentaires et que le processus de prise de décision s'alourdit à chaque fois. Mais après le 11 septembre 2001, la logique politique semble l'emporter : dans le cadre de la « guerre contre la terreur », il est nécessaire « *de construire la coalition la plus large et la plus forte possible de pays partageant [les valeurs des États-Unis] et capables d'agir efficacement avec* » eux³⁴. Or, les pays de la « nouvelle Europe » se montrent particulièrement prompts à soutenir la stratégie américaine et l'Administration Bush ne cesse de souligner l'importance de leur contribution. Dans son optique, les nouveaux membres ne peuvent se contenter d'être bénéficiaires de la sécurité apportée par l'Alliance : ils doivent être prêts, comme les autres alliés, à participer activement à la défense et à la promotion de « *la cause de la liberté* ».

1.2.2 – Avec l'amélioration des relations avec la Russie, l'intégration de l'Europe doit se poursuivre

En 2009, la poursuite de l'extension de la zone de paix démocratique reste à l'ordre du jour, bien que le débat américain sur l'utilité de l'élargissement ne soit pas clos. Pour les experts conservateurs comme Sally McNamara, « *l'élargissement de l'OTAN a consolidé les aspirations euro-atlantiques des pays nouvellement démocratisés et a aussi apporté des contributions militaires aux missions de l'OTAN, au Kosovo ou en Afghanistan* »³⁵. Mais d'autres observateurs soulignent que l'élargissement n'a pas accru les capacités de l'OTAN car la plupart des nouveaux membres « *possèdent des capacités militaires minuscules* »³⁶. Pour certains réalistes l'élargissement de l'OTAN a même produit des effets pervers sur la stabilité et la sécurité européenne : il entretient la dimension « anti-russe » de l'Alliance, puisque la protection contre leur puissant voisin est la principale motivation des nouveaux adhérents. Il conduit en outre à intégrer des pays « à problèmes », notamment dans leurs relations de voisinage.

Néanmoins, la ligne politique américaine ne change pas : l'Administration Obama entend soutenir un nouvel élargissement, d'autant que son attitude d'ouverture vis-à-vis de la Russie est supposée calmer les tensions sur ce sujet. L'*Assistant Secretary of State* chargé de l'Europe, Philip Gordon, déclare en juin 2009 que « *l'une des plus importantes priorités de l'Administration sera de poursuivre le projet américain historique [...] d'extension de la stabilité, de la sécurité, de la prospérité à toute l'Europe et l'Eurasie* ». Les voyages du vice-président Biden en Europe au cours des premiers mois de l'Administration témoignent de l'intérêt persistant des États-Unis pour l'extension de la zone de paix et de stabilité : visite dans les Balkans, marquée par l'appel à l'intégration

³⁴ Marc Grossman, « 21st Century NATO: New Capabilities, New Members, New Relationships », *US Foreign Policy Agenda*, Vol. 7, n° 1, US Department of State, March 2002, p. 8

³⁵ Sally McNamara, « NATO 60th Anniversary Summit: An Agenda for American Leadership », *Backgrounder* 2254, Heritage Foundation, March 25, 2009, p. 8.

³⁶ Ted Galen Carpenter, « NATO at 60 - A Hollow Alliance », *Policy Analysis*, n°635, CATO Institute, March 30, 2009, p. 1.

de ces pays dans l'Europe ; visite en Ukraine et en Géorgie au cours de laquelle il précise les conditions d'adhésion.

Alors que l'Albanie et la Croatie ont officiellement rejoint l'OTAN lors du Sommet de Strasbourg d'avril 2009, le Département d'État insiste désormais sur le cas des Balkans. Les arguments justifiant la poursuite du processus sont les mêmes en 2009 qu'en 1989 : « *l'Europe ne sera pas unie, libre et en paix tant que nous n'obtiendrons pas le rapprochement des Balkans occidentaux de l'Union européenne et, dans bien des cas, de l'OTAN* »³⁷. On peut relever que dans la perspective américaine, l'Union européenne devient le cœur de la « *zone de paix, de prospérité et de sécurité* », ce qui reflète les limites du rôle de l'OTAN, tout comme les problèmes que soulève l'intégration des nouveaux candidats dans une alliance de sécurité.

Ainsi, dans un rapport de février 2009, un groupe d'experts souligne que « *les alliés de l'OTAN ont intérêt à consolider la transformation démocratique de l'Europe en travaillant avec d'autres* » ; le but des États-Unis reste « *d'étendre le plus loin possible sur le continent européen l'espace de sécurité intégré, dans lequel la guerre ne se produit simplement plus* »³⁸.

L'évolution du rôle de l'OTAN dans la poursuite de cet objectif reflète un changement plus large dans la manière dont les États-Unis envisagent la place de l'Alliance dans les relations « euro-atlantiques ».

³⁷ Philip H. Gordon, « A New Era for Transatlantic Cooperation », Remarks at Transatlantic Policy Network, Brussels, September 30, 2009.

³⁸ Charles Barry, Hans Binnendijk, Stephen Flanagan, Julianne Smith, James Townsend, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century, executive summary*, The Washington NATO Project, February 2009.

2 – **Du cœur des relations transatlantiques à l'Alliance mondiale des démocraties : l'OTAN dans les relations euro-américaines**

Jusqu'au début des années 2000, les États-Unis voyaient l'OTAN comme une institution essentielle des relations euro-américaines, destinée à préserver l'unité d'une communauté dont Washington restait le moteur. L'évolution des préoccupations et de la vision stratégique liée à la guerre contre la terreur a depuis relativisé l'importance de l'OTAN dans cette fonction.

Dans la mesure où elle incarne de la dimension « transatlantique » des États-Unis, l'Alliance légitime leur participation aux affaires de sécurité européennes. Compte tenu de son histoire, de ses structures et du différentiel de puissance militaire, c'est en outre une organisation internationale où la position des États-Unis reste prééminente. En 2005, la Commission chargée d'examiner la posture militaire américaine dans le monde n'hésite d'ailleurs pas à reconnaître que « *la pleine participation à l'OTAN permet [aux États-Unis] de maintenir une position de leadership dans les affaires européennes, ainsi que dans les régions adjacentes* »³⁹. Le premier intérêt politique de l'OTAN est donc de constituer un vecteur d'influence dans les débats sur les orientations stratégiques et, plus profondément, dans l'évolution des armées partenaires (voir infra).

L'organisation reste en effet après 1990 le lieu naturel de discussion avec les alliés européens sur toutes les questions de sécurité, dans une optique collective ou bilatérale. Par nature, elle favorise la recherche de positions communes, ou tout au moins, d'une coordination entre les positions des États membres. Face aux défis que représentait l'adaptation au contexte international d'après-Guerre froide, la préservation de la cohésion de l'Alliance a d'ailleurs été un thème récurrent des années 1990. Les divergences affichées sur l'importance des missions « hors zone », le rééquilibrage du partenariat transatlantique, ou la conduite des opérations étaient présentés comme des menaces pour la survie de l'OTAN, justifiant la réaffirmation régulière de la solidarité transatlantique.

Si la préservation de l'unité était un objectif majeur de la politique américaine jusqu'en 2001, c'était en grande partie pour veiller à ce que l'évolution des politiques de sécurité européennes aille dans un sens favorable aux intérêts américains. Le déclenchement de la « guerre contre la terreur » modifie les priorités de Washington : à l'ère des « coalitions de volontaires », la cohésion de l'Alliance est moins importante que le rassemblement de partenaires utiles... et dociles. Alors que le caractère central de l'OTAN dans les relations euro-atlantiques est affaibli par l'intérêt croissant pour l'Union européenne, la volonté de « mondialiser » l'Alliance contribue à diluer le sentiment de « communauté ».

2.1 – **Les relations OTAN – Union Européenne**

Dans la mesure où elle ancre leur participation aux affaires européennes, les États-Unis ont naturellement un intérêt permanent à préserver l'Alliance atlantique. Cela impliquait d'une part de l'adapter à l'évolution de la sécurité régionale, mais aussi d'éviter qu'une autre institution ne remette en cause son utilité. Cette préoccupation s'est développée au début des années 1990, lorsque les Européens ont entrepris de donner une dimension de sécurité à leur Communauté.

³⁹ Commission on Review of Overseas Military Facility Structure of the United States, op. cit., p. 9

Cette question a constitué l'un des principaux sujets de polémique durant toute la décennie. Les États-Unis se trouvaient face à un dilemme : d'une part ils souhaitaient que les Européens augmentent et rationalisent leurs capacités militaires de manière à accroître l'aptitude de l'OTAN à répondre aux nouvelles menaces ; d'autre part, il leur fallait éviter que le renforcement de l'Europe ne remette en cause la primauté de l'Alliance et des États-Unis en son sein.

Les courants conservateurs agitaient régulièrement la menace du développement d'une dimension de défense européenne, susceptible de soutenir l'émergence d'une puissance qui chercherait à s'émanciper de la tutelle américaine, voire à « contrebalancer » les États-Unis sur la scène internationale. Même si le discours officiel était plus prudent, cette crainte y était sous-jacente. L'OTAN avait donc aussi vocation à contenir les ambitions éventuelles des Européens, voire les tentations « anti-hégémoniques » de « certains » d'entre eux. Elle servait par là au maintien de la prééminence américaine. Cette fonction prenait d'autant plus d'importance que l'Union européenne se renforçait et s'affirmait dans le domaine de la politique extérieure et de la sécurité.

Les grandes lignes de la position américaine à l'égard des projets européens furent définies dès 1991, et ont très peu varié par la suite⁴⁰ :

- ➔ les États-Unis sont favorables au développement d'une politique commune européenne, et reconnaissent aux Européens le droit d'entreprendre une action militaire commune si l'OTAN décide de ne pas intervenir ;
- ➔ mais l'OTAN doit rester l'organisation de sécurité principale, sur les plans politique et militaire.

La première Administration Bush se montrait favorable à un renforcement de la cohésion et des capacités européennes en matière de sécurité ; cela leur permettrait de « *partager avec* [les États-Unis] *le fardeau du leadership* »⁴¹. Dans la perspective d'un « *partenariat plus équilibré* », le Président soutenait le développement d'une IESD formée autour de l'UEO, ainsi que l'unification entreprise à Maastricht. Toutefois, les États-Unis manifestaient toujours une grande prudence à l'égard des initiatives européennes.

Tout en témoignant moins de méfiance à l'égard des projets européens, l'Administration Clinton s'est également employée à en fixer les limites acceptables par Washington. Cette attitude mitigée était bien résumée par la formule du Sous-secrétaire d'État Strobe Talbott, en avril 2000 : « *Nous sommes pour l'IESD. Mais si notre appui à ce concept est sincère, il comporte certaines réserves* »⁴². D'un côté l'Administration Clinton n'a cessé d'affirmer son soutien à une « *Europe plus forte* ». En 1994, au sommet atlantique de Bruxelles, l'Administration manifestait plus de souplesse que ses prédécesseurs et soulignait les avantages du développement de l'IESD. A Berlin en 1996, elle marquait son soutien au renforcement du « *pilier européen* », en mettant les « *moyens et capacités* » de l'OTAN à la disposition de l'UEO, en cas de besoin. Mais en 1999, en réaction à la

⁴⁰ Voir Nicole Vilboux, « Le débat sur la PESD aux États-Unis », in Jean Klein, Patrice Buffotot, (Dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Paris, Economica, 2003.

⁴¹ Déclaration de Richard Cheney, citée in David Yost, « Les États-Unis et la sécurité européenne », *Cahiers du CREST*, n°8, septembre 1992, p. 41.

⁴² Cité in Jolyon Howorth, « L'intégration européenne et la défense : l'ultime défi ? », *Cahiers de Chaillot*, n° 43, Novembre 2000, p. 68.

déclaration franco-britannique de Saint-Malo, l'Administration a précisé les limites de l'initiative européenne au travers de la formule des « trois D » ; Madeleine Albright énonçait ainsi les risques majeurs que les Européens doivent éviter : la duplication des moyens existant dans l'OTAN, le découplage, et la discrimination à l'égard des pays européens non-membres de l'UE.

En 2001, les conditions posées par la nouvelle Administration Bush au développement de la politique de sécurité européenne demeurent identiques sur le fond :

- ➔ Les capacités de défense de l'UE doivent se développer de manière transparente, « *coordonnée et compatible* » avec l'OTAN ;
- ➔ Les Européens non-membres de l'UE doivent pouvoir participer à la planification et l'exécution des opérations de l'Union qui pourraient les concerner ;
- ➔ L'objectif de la PESD doit être d'améliorer les capacités européennes afin de permettre à l'UE d'agir « *lorsque l'OTAN dans son ensemble n'est pas engagée* » (droit de refus préalable)⁴³.
- ➔ l'OTAN doit « *avant tout rester le cœur des structures de sécurité de l'Europe* » ; par conséquent, « *des actions qui pourraient réduire [son] efficacité par des doublons générateurs de confusion, ou des perturbations du lien transatlantique, ne seraient pas positives* »⁴⁴.

L'entretien de la vitalité de l'OTAN reste la priorité de la politique européenne de l'Administration Bush à son arrivée aux affaires. Dès leur entrée en fonction, tous les responsables le réaffirment à l'instar de Colin Powell devant le Sénat, en janvier 2001 : il rappelle que l'OTAN constitue « *le fondement des relations [américaines] avec l'Europe. Elle est sacro-sainte. Affaiblir l'OTAN, c'est affaiblir l'Europe, ce qui affaiblit les États-Unis* »⁴⁵.

En 2003, les États-Unis réagissent vivement au projet de quatre pays européens, emmenés par la France, de créer un état-major européen. En pleine crise transatlantique à propos de l'Irak, cette annonce est perçue comme un défi aux États-Unis dans une volonté délibérée de contourner l'OTAN.

Pourtant la signature des accords dits « Berlin plus » en mars 2003 signale un apaisement des tensions. Cet ensemble d'arrangements organisant la coopération entre l'OTAN et l'UE est mis en œuvre pour la première fois lorsque l'OTAN laisse à l'Union la responsabilité de la mission de stabilisation en Macédoine (*Allied Harmony/Concordia*). Plus significativement, en 2004 la SFOR en Bosnie est remplacée par une Force européenne (*Althéa*). Ces passages de relai ne suscitent plus de polémiques aux États-Unis, car l'enjeu a nettement perdu de son importance.

Dans le contexte des engagements américains sur les divers théâtres de la « guerre contre la terreur », la reprise par l'Union européenne de missions de stabilisation devenues secondaires pour Washington peut être une cause de soulagement. Il s'agit finalement de la réalisation d'une hypothèse envisagée en 2000 par Philip Gordon : « *Si l'Amérique*

⁴³ Voir par exemple : *Joint statement by president George W. Bush and prime minister Tony Blair*, White House, Washington (D.C.), February 23, 2001.

⁴⁴ Donald H. Rumsfeld, *Remarks delivered at the Munich Conference on Security Policy*, February 3, 2001.

⁴⁵ Colin L. Powell, Confirmation Hearing of the US Senate Committee on Foreign Relations, January 17, 2001.

devait retirer ses troupes d'Europe pour gérer une crise majeure ailleurs, elle serait contente de trouver en place un pilier européen capable d'assurer la stabilité régionale »⁴⁶.

Mais la perspective américaine à l'égard de la PESD a en outre changé : les États-Unis cherchent des partenaires fiables et sont donc davantage préoccupés par les questions relatives à l'utilité des capacités militaires européennes. On voit alors resurgir une crainte régulièrement exprimée depuis la fin de la décennie 1990, à savoir que les Européens « *n'en fassent pas assez* »⁴⁷. L'Administration Bush met donc plutôt l'accent sur le renforcement et l'adaptation des moyens militaires européens, même si cela s'effectue dans le cadre de la PESD. Par ailleurs, lorsque les campagnes de haute intensité en Irak et en Afghanistan laissent place à des opérations de stabilisation et de reconstruction, les États-Unis reconnaissent l'intérêt des capacités particulières de l'UE. En 2008, le Conseiller à la sécurité nationale, Stephen Hadley, affirme ainsi que « *les États-Unis veulent un partenaire fort en Europe, un partenariat avec une Union européenne forte, et cela implique [...] aussi un partenariat entre les capacités militaires de l'OTAN et les capacités civiles et politiques de l'UE* »⁴⁸. Même si l'Alliance demeure l'organisation centrale du point de vue militaire, les États-Unis reconnaissent désormais une contribution utile de l'UE à la sécurité, si bien que le dialogue États-Unis / Europe doit se développer aussi en-dehors de l'Alliance⁴⁹.

L'arrivée du président Obama en 2009 accentue nettement cette évolution. Pour une Administration « multilatéraliste », l'un des principaux enjeux est de restaurer une alliance entre Américains et Européens, non seulement pour répondre aux problèmes de sécurité mais aussi aux autres défis mondiaux tels que la crise économique ou les changements climatiques⁵⁰. L'OTAN y joue un rôle important, mais elle n'apparaît que comme un élément d'une relation nouvelle à développer entre les États-Unis et l'Union européenne.

Un rapport publié début 2009 par un groupe d'experts de tendance centriste affirme que « l'OTAN est indispensable mais insuffisante » pour répondre aux nouveaux enjeux. Il préconise la création d'un « *nouveau cadre États-Unis/Union européenne, appuyé sur une clause d'assistance mutuelle* » et doté d'institutions⁵¹. Les auteurs notent que « *l'OTAN reste l'institution transatlantique principale pour la dissuasion et la défense. Mais dans tous les autres domaines* », son rôle est limité au soutien ou au partenariat avec d'autres organisations.

Au-delà de la reconnaissance de l'intérêt de la dimension civile de l'UE, les responsables de la nouvelle Administration semblent décider à donner à l'Union un rôle plus important dans les affaires de sécurité, y compris militaires. Il s'agit en particulier de mettre un terme au « *débat idéologique sur la nature concurrente ou complémentaire de l'OTAN et de*

⁴⁶ Philip Gordon, « Their own army? Making european defense work », *Foreign Affairs*, Vol. 79, n°4, July/August 2000.

⁴⁷ Ambassador Richard Morningstar's remarks to the EU Committee of the American Chamber of Commerce, January 23, 2001.

⁴⁸ Press Briefing by Secretary of State Condoleezza Rice and National Security Advisor Stephen Hadley, Bucharest, April 3, 2008.

⁴⁹ R. Nicholas Burns, « An Alliance Renewed », *International Herald Tribune*, March 16, 2005.

⁵⁰ Daniel Hamilton (Dir.), *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, op. cit..

⁵¹ Charles Barry, Hans Binnendijk, Stephen Flanagan, Julianne Smith, James Townsend, *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, op. cit.

l'UE »⁵². Washington soutient toutes les mesures qui « *renforcent la capacité de l'UE à contribuer [aux objectifs de l'Alliance]* » et souhaite l'approfondissement « *d'une coopération proche et pragmatique entre l'OTAN et l'UE dans les années à venir* ».

L'ambassadeur auprès de l'Alliance, Ivo Daalder, confirme que le temps des querelles sur la primauté de l'OTAN est passé. « *L'OTAN et l'UE ont trop longtemps tourné en rond, en ramant face à face sur le même bateau. Elles sont maintenant en position de ramer ensemble dans la même direction* »⁵³. L'un des éléments qui a contribué à ce changement est clairement « *le retour de la France dans les structures militaires de l'OTAN* ». On peut en effet penser que ce retour « dans le rang » dissipe les craintes à l'égard des ambitions anti-hégémoniques du projet européen, lesquelles étaient toujours imputées à la politique française. Les analystes conservateurs, de la fondation *Heritage* notamment, restent certes convaincus que cette évolution est dangereuse pour l'OTAN, car elle porte en germe « l'eupéanisation » de l'Alliance et son affaiblissement.

Mais ce discours est l'opposé des convictions des responsables actuels de l'Europe au sein de l'Administration. Philip Gordon, au Département d'État, Ivo Daalder à l'OTAN, ou Michèle Flournoy et James Townsend au DoD, sont tous des partisans de longue date des projets de défense européenne. Il existe donc une communauté de vue favorable au développement des relations avec l'Union, quitte à donner l'impression de négliger l'Alliance. Ainsi, en septembre, dans un discours sur les enjeux de la coopération transatlantique, Philip Gordon n'évoque même pas le rôle de l'OTAN en tant que telle ; à l'inverse, il conclut en soulignant que les États-Unis ont « *besoin de partenaires européens forts* ». Rappelant la volonté de l'Administration Obama de travailler en coopération, il remarque qu'il « *n'y a nulle part des partenaires ... plus importants qu'en Europe et que l'Union européenne* ».

Cette évolution suscite de vives critiques des conservateurs américains, qui défendent la traditionnelle prééminence de l'Alliance, au nom de « *l'indivisibilité de la sécurité euro-américaine* »⁵⁴. Toutefois, parmi ceux qui militent pour une politique plaçant « l'OTAN en premier » (projet de « *NATO First Act* » présenté à la Chambre en juin 2009), se trouvent des personnalités qui ont contribué à alimenter la crise transatlantique des années 2002-2003, en remettant en cause la fiabilité des alliés.

2.2 – L'impact de la guerre d'Irak : la désunion transatlantique ?

A l'arrivée aux affaires de l'Administration Bush, la plupart des observateurs estimaient que les relations transatlantiques se trouvaient à un moment décisif et connaîtraient de profonds changements dans les années à venir⁵⁵. Mais il aurait été difficile d'imaginer qu'elles atteindraient le niveau d'incompréhension des années 2002/2003.

⁵² Alexander R. Vershbow, « *Crafting the new Strategic Concept: Ambitions, Resources, and Partnerships for a 21st Century Alliance* », Bratislava, October 22, 2009.

⁵³ Ivo H. Daalder, « *A Full And Urgent Agenda For NATO In The 21st Century* », Brussels, June 8, 2009.

⁵⁴ Sally McNamara, « *Priorities for Anders Fogh Rasmussen, NATO's New Secretary General* », *Web Memo* 2567, Heritage Foundation, July 28, 2009, p. 2

⁵⁵ Cette idée est partagée par les experts sur tout l'éventail politique : des plus unilatéralistes (Holmes Kim R., « *The United States and Europe in the 21st Century: Partners or Competitors?* », *Heritage Lectures*, n° 657, March 2000) au plus pro-européens (Calleo David P., « *The US post-imperial presidency and transatlantic relations* », *The International Spectator*, Vol. XXXV, n°3, juillet-septembre 2000, pp.69-79), en passant par les

Les différends de la décennie 1990 s'étaient concentrés sur la question de l'iniquité du partage du fardeau, auquel les Européens répondaient par l'appel au rééquilibrage des responsabilités. Alors que les attentats du 11 septembre 2001 semblent un moment resserrer les liens, les débats qui s'ensuivent concernant la réponse stratégique à apporter au terrorisme djihadiste favorisent la désagrégation politique de l'Alliance lorsque la question irakienne s'impose. Cette fois, ce sont les bases mêmes de l'Alliance qui sont remises en cause, à savoir la communauté de valeurs qui unirait les deux rives de l'Atlantique. Les divergences ne sont plus seulement stratégiques (relatives à la lutte contre le terrorisme ou la vision du recours à la force), mais culturelles et sociales. Sans aller jusqu'à confirmer que « les Européens viennent de Vénus et les Américains de Mars »⁵⁶, un rapport de 2004 dirigé par Henry Kissinger et Lawrence Summers, constate que « *la fin de la Guerre froide a conduit l'Europe et les États-Unis sur des voies différentes en ce qui concerne les dépenses de défense, les priorités sociales, l'efficacité de la force armée et même la meilleure configuration du monde d'après Guerre froide* »⁵⁷.

Face aux critiques européennes de sa stratégie et aux obstructions qui se manifestent au sein de l'Alliance dans la préparation de la guerre d'Irak, l'Administration Bush ne fait aucun effort pour restaurer la « solidarité transatlantique ». A l'inverse, elle accentue les divisions entre « la vieille » et la « nouvelle » Europe. Washington en vient même à renoncer à l'utilisation de l'OTAN comme canal de consultations. Le groupe informel de discussion à 4 (Groupe de Berlin, devenu le « Quad » dans les années 1990, formé par les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France) cesse en effet de se réunir⁵⁸. En 2005, le Chancelier Schröder remarque, dans un discours à la conférence sur la sécurité de Munich, que le dialogue stratégique n'a pas repris, en dépit des efforts de réconciliation entrepris depuis 2004 des deux côtés de l'Atlantique⁵⁹.

Si les divergences de fond n'ont pas disparu, l'Administration Bush a rapidement compris les limites d'une posture trop ouvertement unilatérale et le second mandat de George Bush se caractérise par un certain retour au pragmatisme. L'Alliance conserve une utilité, y compris pour aider les États-Unis à gérer les conséquences des campagnes de guerre contre la terreur (voir infra). Dans ces conditions, la réaffirmation du lien transatlantique ne se fait pas attendre.

Si le discours officiel souligne que l'OTAN devrait redevenir l'instance privilégiée de consultations transatlantiques, cela signifie aussi que la situation n'est pas totalement revenue à la normale. A la fin de son mandat, en mars 2005, l'ambassadeur américain réaffirme que « *l'OTAN doit être le principal forum de discussion [car] c'est le seul endroit où les Européens et les Américains travaillent ensemble quotidiennement* »⁶⁰. Il faut en

« centristes » : Kupchan Charles A., « The U.S.-European Relationship: Opportunities and Challenges », International Relations Committee, Subcommittee on Europe, House of Representatives, April 25, 2001.

⁵⁶ Selon la fameuse théorie de Robert Kagan, exposée in *Of Paradise and Power - America and Europe in the New World Order*, Knopf, 2003.

⁵⁷ Henry A. Kissinger, Lawrence H. Summers (Co-Chairs), *Renewing the Atlantic Partnership, Report of an Independent Task Force*, Council on Foreign Relations, Washington (D.C.), 2004, p. 2.

⁵⁸ Christoph Betram, « Toward 2015 », in Simon Serfati (Ed.), *Visions of the Atlantic Alliance*, Washington (D.C.), CSIS Press, 2005, p. 82.

⁵⁹ Robert E. Hunter, « NATO and the European Union – Inevitable Partners », in Simon Serfati (Ed.), *Visions of the Atlantic Alliance*, op. cit., p. 66.

⁶⁰ R. Nicholas Burns, « An Alliance Renewed », op. cit.

faire de nouveau « *le lieu où sont débattues les questions politiques et de sécurité les plus importantes* ». Un an plus tard, le numéro 2 de la représentation américaine doit encore confirmer que « *les États-Unis croient que l'OTAN est le lieu idéal pour faire travailler ensemble productivement l'Europe et l'Amérique* »⁶¹. Mais « *l'approfondissement du dialogue politique* » doit attendre la fin de l'Administration Bush.

Avec un président ouvertement « multilatéraliste » à Washington, le Sommet du 60^{ème} anniversaire en avril 2009 a été l'occasion d'appeler à un partenariat transatlantique renouvelé : il semble d'abord nécessaire de restaurer l'unité entre alliés pour faire face à un monde complexe et dangereux. Cela permettra ensuite de réaffirmer l'utilité persistante de l'Alliance⁶².

Cette entreprise de reconstruction d'une communauté transatlantique unie paraît effectivement indispensable, six ans après la crise. Certes, les États-Unis réaffirment l'importance de l'OTAN en tant qu'enceinte multilatérale privilégiée : « *l'Alliance Nord Atlantique a toujours été le premier endroit où Washington cherche des partenaires internationaux. C'est le cas aujourd'hui et cela sera le cas demain* »⁶³. Néanmoins, un observateur note que malgré l'amélioration récente, « *les États-Unis n'ont plus aujourd'hui le soutien des Européens sur des questions vitales et la confiance européenne dans le leadership américain s'est effondrée* »⁶⁴. Même sans être aussi pessimistes, de nombreux experts ont effectivement constaté les réticences européennes croissantes à répondre aux attentes de Washington. Cela explique en partie les appels à élargir l'Alliance à toutes les bonnes volontés, y compris hors d'Europe.

2.3 – L'Alliance pourrait être le centre d'un réseau de partenariats stratégiques mondiaux

Le souhait américain d'ouvrir l'horizon de l'Alliance reflète l'évolution de leurs préoccupations de sécurité et doit être un corollaire de la réorientation de l'OTAN « hors zone » (voir infra). En effet, les menaces reconnues aujourd'hui par les alliés concernent l'ensemble de la communauté internationale : terrorisme, armes de destruction massive, prolifération de vecteurs balistiques. Il en est de même avec les risques sociétaux tels que la criminalité organisée et ses trafics illégaux, l'immigration clandestine ou les atteintes à la biosphère. Elles ne caractérisent pas une situation propre aux États-Unis et aux pays de l'Union Européenne⁶⁵.

Dans ces conditions, des experts prônent l'ouverture de l'Alliance hors d'Europe, afin d'inclure les pays susceptibles de traiter avec les États-Unis des problèmes de sécurité mondiaux. Ivo Daalder et James Goldgeiger suggèrent ainsi en 2006 d'étendre l'OTAN « *à tout pays démocratique qui puisse l'aider à assumer ses nouvelles responsabilités* »⁶⁶.

⁶¹ Richard Olson, « US Perspectives on the NATO and of the Broader Middle East », George C. Marshall Center For European Security, September 8, 2006.

⁶² Daniel Hamilton (Dir.), *Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*, op. cit..

⁶³ Ivo H. Daalder, « A Full and Urgent Agenda for NATO in the 21st Century », op. cit.

⁶⁴ James P. Rubin, « Restoring America's Partnership with Europe », *Foreign Affairs*, July/August 2008.

⁶⁵ Jean-Jacques Patry, Nicole Vilboux, « Quatre ans de relations transatlantiques : de la solidarité émotionnelle au schisme idéologique », Paris, *La Documentation Française*, 2005.

⁶⁶ Ivo H. Daalder, James Goldgeiger, « Global NATO », *Foreign Affairs*, September/October 2006.

L'Australie, le Japon ou la Nouvelle-Zélande, qui opèrent déjà aux côtés des forces OTAN, sont présentés comme des candidats parfaits.

Il s'agit pour les États-Unis de reconnaître la contribution de partenaires « utiles » en institutionnalisant la « coalition de volontaires ». Alors que les Européens rechignent à participer aux campagnes américaines, il faut mieux prendre en compte les efforts « *d'autres producteurs de sécurité démocratiques, qui se trouvent hors de la région euro-atlantique [...] et leur donner une voix au chapitre* »⁶⁷. Lors du sommet de Riga de 2006, les États-Unis appellent donc l'Alliance « *à se transformer* » en établissant « *des partenariats dans le monde pour gérer les menaces communes* »⁶⁸. Toutefois, Washington se heurte aux réticences européennes et aucun progrès n'est fait dans l'élargissement hors du continent.

L'Alliance en reste aux partenariats établis depuis 2004 avec les pays du Dialogue Méditerranéen ou de l'Initiative de Coopération d'Istanbul. Mais la poursuite de telles initiatives reste naturellement une préoccupation de l'ambassadeur auprès de l'OTAN, Ivo Daalder.

Certains analystes trouvent dans cette vision d'une Alliance élargie, l'idée de constituer un cadre d'action multilatéral, répondant aux préoccupations américaines⁶⁹. A la différence d'autres institutions de sécurité internationales, il ne comprendrait que des pays « démocratiques » et serait organisé de manière à privilégier l'efficacité. En outre, les États-Unis y resteraient « plus égaux que les autres ». Il est certain que les officiels américains n'hésitent pas à déclarer en 2006 que « *l'OTAN est devenue le modèle du multilatéralisme efficace en action* »⁷⁰. De même, le SACEUR affirme en 2008 que l'OTAN reste « *l'instrument international de sécurité privilégié* » des États-Unis⁷¹. Toutefois, la réalité des engagements de ces dernières années est bien différente ; si l'Alliance demeure effectivement *le* cadre international acceptable, elle est loin de constituer une panacée.

⁶⁷ Richard Olson, « US Perspectives on the NATO and of the Broader Middle East », op. cit..

⁶⁸ Ivo H. Daalder, James Goldgeiger, « U.S. and Europe Must Learn About Alliances », *Financial Times*, December 14, 2006.

⁶⁹ Sven Biscop, *NATO, ESDP and the Riga Summit : No Transformation Without Re-Equilibration*, Egmont Paper, n°24, May 2006, p. 7.

⁷⁰ Richard Olson, « US Perspectives on the NATO and of the Broader Middle East », op. cit..

⁷¹ General Bantz J. Craddock, Statement before the Subcommittee on Military Construction, op. cit., p. 4.

3 – A défaut d’être un instrument d’action collective efficace, l’OTAN reste le cadre de formation de partenaires militaires

Depuis la fin de la Guerre froide, les États-Unis ont toujours présenté l’adaptation de l’Alliance comme la condition de son utilité (*relevance*), si ce n’est de sa survie. Si elle a su répondre en partie aux enjeux de sécurité en Europe, la prise en compte des nouveaux risques en dehors du continent s’est révélée beaucoup plus difficile. Les divergences politiques sur les missions ont compliqué le recours à l’OTAN comme instrument collectif, tout en alimentant une inadéquation persistante entre les capacités requises par les États-Unis et les moyens de leurs alliés européens. Pourtant les États-Unis s’emploient continuellement à tenter de « combler le fossé », en tirant partie de la puissance normative que représente l’OTAN.

3.1 – La viabilité de l’OTAN passe par la réorientation de ses missions et l’adaptation de ses moyens

Depuis le début des années 1990, les États-Unis ont porté et soutenu des réformes de l’OTAN destinées à la rendre plus « opérationnelle », c’est-à-dire plus adaptée aux enjeux de sécurité et d’une utilisation plus souple. Dans un premier temps, il s’agissait d’alléger les structures mises en place pendant la Guerre froide et de développer des capacités de gestion de crise régionale. Par la suite, avec le déplacement et la diversification des menaces, Washington s’est efforcé d’étendre le domaine et la zone de compétence de l’OTAN, non sans réticences de la part des alliés européens. Dans cette optique la transformation des capacités de l’Alliance (et des alliés) a constitué un axe d’effort majeur.

3.1.1 – La question des opérations « hors zone »

Les premières opérations menées par l’OTAN, au milieu des années 1990, étaient fort éloignées de sa mission traditionnelle : conçue pour défendre le territoire des États membres, l’OTAN est finalement appelée à intervenir pour rétablir la paix sur sa périphérie. Si cela marque sa transformation en organisation de sécurité régionale, il s’agit d’une évolution forcée par les événements qui suscite dès le départ des débats sur la légitimité et l’aptitude de l’Alliance à intervenir « hors zone ».

Mais à la fin de la présidence Clinton, l’horizon stratégique américain s’inscrit clairement au-delà des crises régionales en Europe. Les dangers identifiés se sont également diversifiés. Pour les États-Unis, la sécurité occidentale passe désormais par la lutte contre la prolifération, le terrorisme, ou le maintien des approvisionnements énergétiques. Dans le dernier rapport du DoD sur la stratégie en Europe (2000), il est rappelé que la « *communauté transatlantique ne peut être prospère et en sécurité indépendamment du reste du monde* »⁷². Le document encourage les Européens à participer davantage à la sécurité hors du continent, en remarquant que les États-Unis ne souhaitent plus s’engager dans toutes les crises qui peuvent se produire sur la planète : « *il est donc de notre intérêt mutuel de trouver de meilleures façons pour les piliers américain et européen de la communauté transatlantique de travailler ensemble pour renforcer la sécurité et la stabilité des régions hors d’Europe* ».

⁷² *Strengthening Transatlantic Security. A U.S. Strategy for the 21st Century*, op. cit.

Les attentats du 11 septembre 2001 viennent démontrer que la menace a bien changé de nature et d'origine. Du point de vue américain, cela clos le débat sur l'importance des activités « hors zone ». Il y a consensus sur la nécessité pour l'OTAN d'élargir ses préoccupations hors d'Europe « *si elle entend rester aussi centrale dans le monde post-11 septembre qu'elle ne l'était durant la Guerre froide* »⁷³. Le sénateur républicain Richard Lugar résume simplement le problème en déclarant que l'Alliance sera « *Out of area or out of business* ».

En fait, lors du Sommet de Prague de juin 2002 les États-Unis veillent à ce que l'Alliance reste « aux affaires », en faisant prévaloir l'extension de ses compétences. Malgré la crise sur la question irakienne, l'Administration Bush semble donc être parvenue à l'enrôler au service de la vision stratégique de promotion de la démocratie. En Pologne, en mai 2003, le président Bush souligne qu'une : « *OTAN forte, ayant une vision large de son rôle, servira [la] sécurité [occidentale] et la cause de la paix* »⁷⁴.

Cela se traduit concrètement par l'engagement de l'OTAN en Afghanistan en avril 2003, lorsqu'elle reprend le commandement de la Force de stabilisation (ISAF). Le mois suivant, l'OTAN accepte d'apporter un soutien à la Pologne dans sa mission en Irak. Le Sommet d'Istanbul de 2004 marque ensuite l'engagement de l'Alliance en faveur de la sécurité du Grand Moyen-Orient, avec le renforcement du dispositif de surveillance maritime *Active Endeavor* et l'offre d'assistance au gouvernement irakien pour la formation des forces de sécurité.

Pour l'ambassadeur américain auprès de l'alliance, « *l'OTAN doit être le lieu [de discussion] de tous les sujets affectant notre sécurité future, le Moyen-Orient, l'Irak, la Corée du Nord, la Chine, l'Iran* »⁷⁵. D'ailleurs, « *avec des missions [...] sur quatre continents, l'OTAN reconnaît que la sécurité transatlantique est maintenant inséparable de la recherche de la sécurité et de la liberté dans le reste du monde* ».

Les dernières années de la présidence Bush, l'Administration a cependant dû modifier son discours pour tenir compte des réticences de nombreux Européens à l'égard de l'interventionnisme planétaire. Elle insiste sur le fait que la vocation première de l'Alliance reste la défense collective de ses membres. Simplement, la nature des menaces ayant changé, ainsi que leur localisation, la préservation de la sécurité occidentale doit s'effectuer hors d'Europe.

Cette affirmation est toutefois loin d'être incontestée. Lors de la préparation du nouveau concept stratégique en 2009, l'un des enjeux pour l'avenir est encore le rééquilibrage entre les missions mondiales et la vocation de défense collective en Europe, qui demeure prépondérante pour certains alliés, en fait les nouveaux membres⁷⁶. L'*Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs*, Alexander Vershbow reconnaît que « *de nombreux alliés continuent d'associer leur sécurité à l'aptitude de l'alliance à dissuader et contrer des attaques contre leur territoire* ». Estimant nécessaire de réitérer la garantie

⁷³ Henry A. Kissinger, Lawrence H. Summers (Co-Chairs), *Renewing the Atlantic Partnership, Report of an Independent Task Force*, Council on Foreign Relations, Washington (D.C.), 2004, p. 26.

⁷⁴ Jim Garamone, « During Polish Visit, Bush Calls for Strong, Undivided NATO », *American Forces Press Service*, May 31, 2003.

⁷⁵ Victoria Nuland, « New Roles for a Transformed Alliance », December 8, 2005.

⁷⁶ John Feffer, « Afghanistan: NATO's Graveyard? », *Foreign Policy in Focus*, September 29, 2009.

de sécurité fournie par l'OTAN et les États-Unis, il considère que le nouveau concept stratégique « *devra aider l'alliance à trouver un nouvel équilibre entre les anciennes et les nouvelles missions* »⁷⁷.

Désormais, les États-Unis insistent sur le fait que les capacités développées des dernières années servent autant « hors zone » que sur le territoire de l'Alliance. Ainsi la Force de réaction rapide est présentée comme un élément aussi important pour les missions relevant de l'Article 5 que pour les interventions à l'extérieur du territoire.

Tout en étant conscients du besoin des pays d'Europe orientale d'être rassurés sur la validité de l'article 5, les Conservateurs tiennent à éviter un repli de l'OTAN sur son territoire. Le sénateur Lugar déclare par exemple que « *l'alliance serait grandement diminuée si elle se limitait à la défense contre des menaces conventionnelles visant ses membres* »⁷⁸. La posture adoptée dans le nouveau concept sera donc examinée avec attention à Washington, comme facteur potentiel de régression de l'utilité de l'alliance. Car, comme le rappelle Robert Hunter en mai 2009, les États-Unis « *veulent et ont besoin du soutien européen pour gérer les menaces, défis, problèmes [de sécurité] émergents et présents au-delà de la zone nord-atlantique* ».

3.1.2 – 20 ans de transformation des capacités de l'Alliance

Si la redéfinition de l'utilité de l'Alliance est soumise aux contraintes de recherche du consensus politique, les États-Unis ont constamment cherché à promouvoir en parallèle une réforme des capacités militaires des alliés permettant de répondre aux nouveaux enjeux.

La première réforme structurelle significative est lancée dès 1991, à l'issue de la réunion ministérielle du Comité des Plans de défense, qui décide la création d'une Force d'action rapide et de Corps multinationaux. A Bruxelles en janvier 1994, la décision de créer des *Combined Joint Task Forces* vise à donner de la souplesse aux forces de l'OTAN, ainsi qu'à permettre une utilisation « séparée » par les Européens. Ces nouvelles Forces servent à la défense collective, mais aussi à des opérations de gestion de crise, de maintien de la paix ou humanitaires.

Mais à la fin des années 1990, la transformation des capacités militaires européennes est du point de vue américain, l'élément essentiel de l'adaptation de l'Alliance. En dépit des réformes entreprises dans certains pays, les armées européennes sont en effet perçues comme des « dinosaures », inadaptés aux besoins actuels. La plupart des experts, comme les officiels, s'appuient sur l'exemple de la campagne menée au Kosovo pour souligner les déficiences des systèmes de forces européens⁷⁹. Les experts américains reconnaissent que les forces européennes sont expérimentées en matière de maintien de la paix, mais n'ont pas les moyens de mener « *des opérations militaires modernes vraiment exigeantes* »⁸⁰. La composition des armées reflète encore trop l'orientation traditionnelle vers la défense territoriale, au détriment des équipements plus légers, projetables,

⁷⁷ Alexander R. Vershbow, « Crafting the new Strategic Concept: Ambitions, Resources, and Partnerships for a 21st Century Alliance », op. cit.

⁷⁸ Richard Lugar, Speech before the Atlantic Council, Washington (D.C.), September 28, 2009.

⁷⁹ Voir Nicole Vilboux, « Le débat sur la PESD aux États-Unis », op. cit..

⁸⁰ Philip H. Gordon, « Their own army? Making European defense work », op. cit.

mobiles. Non seulement l'effort de défense de la plupart des pays européens a diminué excessivement, mais les dépenses ne sont pas consacrées au développement de capacités appropriées. En mars 2000, un haut responsable du Pentagone estime que la « *tâche principale* » pour les Européens doit consister à utiliser leurs ressources budgétaires et leurs moyens militaires de manière « *plus rentable, plus ciblée, mieux planifiée et mieux coordonnée* »⁸¹.

C'est pour mieux « guider » les efforts européens, que les dirigeants de l'Alliance ont officiellement lancé, en avril 1999, lors du sommet de Washington, « l'Initiative sur les capacités de défense » (DCI), proposée par William Cohen en juin 1998. Des objectifs d'amélioration des capacités ont été définis dans cinq domaines⁸² :

- ➔ l'aptitude au déploiement et à la mobilité ;
- ➔ l'aptitude à durer et la logistique ;
- ➔ les consultations, le commandement et le contrôle ;
- ➔ l'engagement des forces ;
- ➔ et l'aptitude à survivre ainsi que les infrastructures.

Au début de la décennie 2000, le bilan de la DCI est généralement négatif : dans la mesure où les budgets de défense n'ont pas augmenté, « *les efforts ont été dispersés dans trop de directions différentes* » pour avoir « *un impact décisif* » dans un domaine quelconque⁸³.

Ainsi le DoS estime encore en 2002 que « *l'écart capacitaire croissant entre les États-Unis et l'Europe est le problème le plus sérieux rencontré par l'OTAN à long terme et qu'il faut le traiter* ». Des experts de la *National Defense University* se montrent tout aussi pessimistes, craignant que « *si les Européens n'agissent pas rapidement* », l'OTAN ne devienne « *une alliance à deux niveaux* », ce qui la rendrait inutile⁸⁴. En effet, la transformation des forces européennes est vue à Washington comme la condition indispensable à la poursuite d'une stratégie multilatérale. Les Américains attendent en particulier de leurs alliés qu'ils « *développent de meilleures défenses du territoire et des forces de nouvelle génération capables de projeter de la puissance hors d'Europe, de frapper efficacement en utilisant des doctrines modernes et de travailler étroitement avec les forces américaines* »⁸⁵.

⁸¹ Franklin D. Kramer, Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, Audition devant le Comité des relations extérieures du Sénat, mars 2000 ; cité in Charles A. Kupchan, « In defence of European defence », *Survival*, Vol. 42, n°2, Summer 2000, p. 26.

⁸² *Report on Allied Contribution to the Common Defense*, US Department of Defense, Washington (D.C.), March 2000, p. II-2.

⁸³ Richard L. Kugler, « *The NATO Response Force 2002–2006* », in Hans Binnendijk, Gina Cordero (Ed.), *Transforming NATO - An NDU Anthology*, op. cit., p. 64.

⁸⁴ Hans Binnendijk, Richard L. Kugler, « *Transforming European Forces* », op. cit., p. 45.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 48.

Le développement de capacités adéquates est l'un des trois objectifs affichés par l'Administration Bush lors du Sommet de Prague, présenté comme « le sommet de la transformation ». Les domaines privilégiés correspondent aux besoins de la guerre contre la terreur, en plus de ceux qui avaient été définis après la campagne *Allied Force*. Il s'agit de :

- ➔ Moyens de défense NBC ;
- ➔ Capacités de renseignement, surveillance et ciblage ;
- ➔ Surveillance air-sol ;
- ➔ Commandement, contrôle et communications ;
- ➔ Moyens de combat, incluant les munitions guidées précisément et les missions SEAD ;
- ➔ Le transport stratégique, aérien et maritime ;
- ➔ Le ravitaillement en vol ;
- ➔ Les unités de soutien projetables.

A l'occasion du Sommet, les États-Unis s'emploient aussi à inscrire les évolutions capacitaires qu'ils attendent dans l'organisation de l'OTAN. D'une part, l'Alliance annonce une restructuration de ses commandements, dans la perspective de les rendre « plus légers, efficaces et déployables afin de répondre aux besoins opérationnels sur toute la gamme des missions »⁸⁶. La réorganisation des structures est définitivement adoptée en juin 2003, par les ministres de la Défense. Elle prévoit le remplacement du Commandement Europe par un Commandement allié pour les opérations (*Allied Command Operations*) et celui du Commandement Atlantique par un Commandement chargé de la transformation (*Allied Command Transformation*). L'ACO, commandé par le SACEUR, comprend trois commandements de forces interarmées (*Joint Force Command*), à Naples, Brüssel et Lisbonne (ce dernier n'ayant qu'une composante maritime). Avec cette nouvelle organisation, il s'agit de marquer l'évolution vers « des forces puissantes (lethal) et projetables capables d'être soutenues dans des régions lointaines »⁸⁷. La création de l'ACT est aussi une contribution notable à l'évolution des capacités de l'OTAN puisque le Commandement, couplé à l'*US Joint Forces Command*, est le véhicule idéal de diffusion des concepts de transformation auprès des alliés.

D'autre part, les États-Unis font adopter le projet de *NATO Response Force* (NRF), conçu par le DoD, avec le concours d'analystes extérieurs⁸⁸. L'objectif est clairement de focaliser l'effort de développement capacitaire auquel les Européens souscrivent lors du Sommet de Prague, sur la mise sur pieds d'une force interarmées expéditionnaire.

Bien que la NRF soit prévue pour mener des opérations sur l'ensemble du spectre, de l'intervention humanitaire au contre-terrorisme, elle est surtout présentée comme la contribution des alliés européens à des engagements de haute intensité. Elle doit en effet pouvoir mener des opérations d'entrée en premier, avec 25 000 hommes, déployables

⁸⁶ Ariel Cohen, « NATO's Frontiers: Eurasia, the Mediterranean, and the Greater Middle East », *Heritage Lectures*, n°919, December 5, 2005, p. 2.

⁸⁷ Jim Garamone, « NATO Ministers Okay Sweeping Command Changes », *American Forces Press Service*, June 12, 2003.

⁸⁸ Richard L. Kugler, « *The NATO Response Force 2002–2006* », op. cit., p. 65. L'article explique que la NRF découle d'un projet conçu par l'auteur et Hans Binnendijk début 2002.

sur préavis de 5 jours et capables de durer au moins 30 jours. Lors de l'inauguration de son état-major en Italie, en octobre 2003, le général Jones souligne l'importance de la nouvelle Force : « *pour la première fois dans son histoire, l'Alliance aura une force interarmées multinationale sous un commandement unique et disponible en permanence par rotation* »⁸⁹.

Pourtant l'utilité première de la NRF est d'être « *un mécanisme, très utile, de développement capacitaire, servant à [...] garantir l'interopérabilité* »⁹⁰. La NRF est d'ailleurs présentée en 2006 par le SACEUR comme « *le principal vecteur de transformation* » de l'OTAN⁹¹.

La mise sur pieds de cette Force fait partie des éléments positifs du bilan que Robert Gates tire en 2009 des évolutions récentes de l'OTAN. Il estime qu'elle est « *devenue une force plus expéditionnaire, capable de conduire des missions loin de ses frontières* », tout élargissant ses activités pour traiter des problèmes « *non conventionnels* »⁹². Mais si les officiels soulignent les progrès de l'OTAN, de nombreux doutes subsistent sur son aptitude réelle à prendre en compte les missions envisagées par les États-Unis.

3.2 – L'OTAN face aux « coalitions de volontaires » : limites et utilité militaires

Le choix de l'Administration Bush, en 2001, d'écarter le recours à l'OTAN au profit de la constitution de coalitions *ad hoc*, a contribué à la crise de confiance transatlantique. Mais au-delà de l'attitude unilatéraliste affichée par Washington, cela reflétait la perception que les États-Unis ont de l'intérêt opérationnel de l'Alliance depuis la fin des années 1990. Alors qu'elle reste un formidable vecteur de concepts stratégiques, de doctrines et de normes technico-opérationnelles permettant aux États-Unis de former des partenaires, l'OTAN n'apparaît plus comme un instrument collectif efficace. Ce problème est encore manifeste dans le cas de l'Afghanistan.

3.2.1 – Un instrument d'action collective décevant

L'histoire des engagements militaires de l'Alliance commence après la fin de la Guerre froide, dans des conflits où elle intervient pour rétablir la paix. Dans ces opérations, l'implication de l'OTAN résulte d'un choix et non pas de la mise en œuvre d'obligations contractuelles⁹³. Cela ouvre la porte aux discussions internes sur l'opportunité de l'engagement et incite les États membres à fixer les conditions de leur participation, « à la carte ».

Dans les années 1990, les États-Unis sont déjà réticents à impliquer l'OTAN dans les conflits des Balkans. Au cours de ces opérations, la préservation de la cohésion de l'Alliance finit par devenir un enjeu central, presque aussi important que la réalisation du but politique affiché.

⁸⁹ Cité in Ibid., p. 70.

⁹⁰ Sven Biscop, *NATO, ESDP and the Riga Summit: No Transformation without Re-Equilibrating*, op. cit., p. 8.

⁹¹ General James L. Jones, Commander, United States European Command, Statement before the Senate Armed Services Committee, March 7, 2006, p. 43.

⁹² Secretary of Defense Robert M. Gates, Speech delivered for U.S. EUCOM Change of Command, Patch Barracks, Stuttgart, June 30, 2009.

⁹³ Hans Binnendijk, David Gompert, Richard L. Kugler, « *A New Military Framework for NATO* », op. cit., p. 5.

Ainsi, l'opération *Deliberate Force* en 1995 démontra à la fois la difficulté de la prise de décision politique et l'efficacité de la structure militaire intégrée. Certes, l'Alliance parvint à « *rester intacte* » en dépit des désaccords⁹⁴ ; mais les atermoiements sur la conduite à tenir ont surtout montré qu'elle « *était incapable d'agir à moins qu'une pression ne l'y oblige et que les États membres n'estiment que c'est de leur intérêt politique* ». A l'inverse de la Bosnie, la crise au Kosovo engendra une réponse politique unie et ferme de la part de l'Alliance. Mais cette fois également, les problèmes de conduite d'une guerre « en comité » soulignèrent les limites d'une Alliance fonctionnant sur le principe du consensus. A l'issue de la campagne *Allied Force*, « *les principaux décideurs politiques et responsables à Washington étaient convaincus que si les États-Unis avaient pu agir unilatéralement [...], ils auraient adopté une stratégie différente* »⁹⁵.

L'expérience du Kosovo a ainsi pesé lourd dans la décision de l'Administration Bush de rejeter les offres d'assistance européenne reçues immédiatement après le 11 septembre. Rapidement, Donald Rumsfeld explique que « *la pire des choses est de laisser une coalition déterminer ce qu'est la mission* »⁹⁶. Les États-Unis font l'inverse, en définissant une mission autour de laquelle se réunissent tous les alliés de bonne volonté. Il s'agit par là d'éviter l'un des problèmes majeurs des alliances institutionnelles : la complexité et la lourdeur de la prise de décision politique.

La campagne contre l'Afghanistan (*Operation Enduring Freedom – OEF*) d'octobre 2002 au printemps 2003 voit donc l'inauguration d'un nouveau mode opératoire de l'Administration Bush⁹⁷. Si la présence d'alliés est toujours requise, ces derniers sont cantonnés à l'élargissement du cercle des soutiens politiques et à la fourniture de prestations ciblées (bases géographiques, matériels secondaires, contingents additionnels). La planification et la conduite des opérations relèvent uniquement des États-Unis.

La liberté d'action que laisse cette approche unilatérale compense la perte de légitimité politique que peut apporter un engagement collectif. Le bénéfice est surtout intéressant lorsqu'il s'agit de mener des opérations de haute intensité, dans lesquelles l'engagement militaire collectif n'apporterait pas une valeur ajoutée significative.

Néanmoins, l'intérêt d'une alliance institutionnalisée réapparaît dès que la priorité devient le « partage du fardeau » dans des campagnes de stabilisation. Dès 2004, la volonté de l'Administration Bush de redonner un rôle à l'OTAN traduit la nécessité de soulager les forces américaines. Ainsi, « *il est clair que les États-Unis veulent accroître le rôle militaire des Européens [en Afghanistan] pour réduire le leur* »⁹⁸. Les effets des campagnes prolongées en Irak et en Afghanistan, ajoutés aux efforts de transformation des armées américaines, incitent les États-Unis à rechercher une contribution accrue de leurs alliés⁹⁹.

⁹⁴ Joyce Kaufman, « NATO After the Cold War », in Howard M. Hensel, *The United States and Europe: Policy Imperatives in a Globalizing World*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2002, p. 93.

⁹⁵ Ellen Hallams, « The Transatlantic Alliance renewed: the United States and NATO since 9/11 », *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 7, No. 1, March 2009, p. 44.

⁹⁶ Patrick M. Delatte, *The Transformation of the Transatlantic Alliance and the War On Terror*, op. cit., p. 15.

⁹⁷ Voir Jean-Jacques Patry, Nicole Vilboux, « Quatre ans de relations transatlantiques : de la solidarité émotionnelle au schisme idéologique », op. cit.

⁹⁸ Anthony H. Cordesman, *Transatlantic Security and the Greater Middle East*, Washington (D.C.), CSIS, January 12, 2004, p. 14.

⁹⁹ Hans Binnendijk, Richard L. Kugler, « *Transforming European Forces* », p. 46.

Et, comme le souligne Anthony Cordesman, ce ne sont pas des coalitions politiques que les États-Unis recherchent : « *ils ont besoin de coalitions pour mener la guerre* »¹⁰⁰.

En fait, c'est pour la reconstruction et la stabilisation que l'OTAN est initialement appelée en renfort en Afghanistan. Dans ce domaine, elle est supposée bénéficier de l'expérience des Balkans. Elle apparaît alors comme une coalition sans équivalent pour conduire des opérations multinationales de ce type. Son principal atout se trouve être les structures de commandement et les procédures militaires propres à une organisation permanente, qui lui donnent une capacité de planification et de conduite incomparable.

Selon certains experts, « *la vraie valeur de l'OTAN réside dans les structures de commandement intégré qui sont uniques* »¹⁰¹. Plus largement, le corpus de doctrines (*Allied Joint Publications*) et de normes (STANAG) produit par l'Alliance permet aux États-Unis de disposer de partenaires parfaitement compatibles. D'ailleurs, les principaux membres de la coalition de volontaires réunie par l'Administration Bush appartenaient à l'OTAN et le Département d'État reconnaissait en 2002 que « *50 ans de coopération au travers de l'OTAN avait rendu naturelle la participation des forces* » des alliés et pays partenaires¹⁰².

Ainsi, selon certains experts, l'avantage majeur de l'OTAN par rapport aux coalitions *ad hoc* est l'ensemble, « *inégalé dans l'histoire* », de « *normes, structures, connaissances et procédures* » pour la conduite d'opérations multinationales complexes¹⁰³.

En ajoutant à cet « acquis » transatlantique les efforts constants de transformation des moyens militaires, l'avenir de l'OTAN pourrait se trouver dans le développement d'ensembles capacitaires adaptés aux nouvelles menaces, de telle sorte que l'Alliance ait les moyens d'agir, si elle le décide. Pour certains, il est préférable de commencer par la constitution de capacités plutôt que chercher à obtenir d'abord un consensus politique sur les missions envisageables¹⁰⁴. L'OTAN deviendrait ainsi un véritable « réservoir », permettant la constitution de coalitions *ad hoc*, forgées selon les circonstances et les intérêts politiques.

3.2.2 – L'avenir de l'OTAN se joue en Afghanistan

Officiellement, l'Alliance conserve toutefois sa vocation de communauté de sécurité occidentale. Mais elle se trouve une nouvelle fois confrontée à une crise susceptible de remettre sérieusement en cause cette apparence. A la fin de la présidence Bush, l'engagement en Afghanistan est devenu un enjeu central, dont l'importance s'est accrue à mesure que la question irakienne semble en voie de règlement (du point de vue américain). Pour l'Administration Obama, la sécurité occidentale dépend de la situation à la frontière pakistano-afghane. L'action de l'OTAN sera donc déterminante pour empêcher la

¹⁰⁰ Anthony H. Cordesman, *Transatlantic Security and the Greater Middle East*, op. cit., p. 4.

¹⁰¹ Ellen Hallams, « The Transatlantic Alliance Renewed: the United States and NATO since 9/11 », op. cit., p. 38.

¹⁰² Marc Grossman, « 21st Century NATO: New Capabilities, New Members, New Relationships », op. cit., p. 6.

¹⁰³ Julian Lindley-French, « Why America is Stuck with NATO », *Europe's World*, Autumn 2006. http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/20353/Default.aspx

¹⁰⁴ Voir l'article de Hans Binnendijk, David Gompert, Richard L. Kugler, « *A New Military Framework for NATO* », op. cit.

région d'être une base du terrorisme. Mais il s'agit aussi d'un moment de vérité pour l'Alliance, qui peut y renforcer sa crédibilité ou y perdre toute raison d'être.

Estimant supporter une part importante du fardeau, les États-Unis insistent auprès de leurs alliés pour qu'ils accomplissent un effort à la mesure de l'enjeu. Mais en dépit de l'élan de sympathie suscité par l'élection de Barack Obama et des efforts américains pour impliquer leurs alliés dans la nouvelle stratégie, le président n'a pu obtenir les renforts de troupes qu'il demandait. Nombreux sont les observateurs américains qui estiment que « *le refus des puissances européennes majeures telles que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne de soutenir les opérations de combat [...] arrache le cœur de l'Alliance* »¹⁰⁵. Un ancien ambassadeur auprès de l'OTAN déclare au Sénat en mai 2009 que « *certaines éléments du gouvernement américain commencent à s'interroger sur la valeur de l'OTAN* »¹⁰⁶, dans la mesure où le États-Unis ont été « *très déçus par les performances de la plupart de leurs alliés* ».

En dehors des limites posées à l'engagement, les conditions restrictives fixées pour l'utilisation des troupes de nombreux pays européens amènent l'OTAN à devenir « *a coalition of the unwilling* »¹⁰⁷.

Certains experts en concluent que « *la leçon à retenir est que l'OTAN n'est pas une alliance 'hors zone'* »¹⁰⁸; « *l'Afghanistan a été un pont trop loin* ». Les autorités américaines ne semblent pourtant pas avoir accepté cette analyse et continuent à attendre un effort européen.

L'Afghanistan est cependant le révélateur de l'ampleur du fossé qui sépare désormais les États-Unis de l'Europe, non seulement sur les questions stratégiques mais aussi quant aux capacités d'action. Poursuivant la tendance des années 1990, « *le niveau des dépenses de défense et les capacités militaires des principaux membres européens de l'OTAN ont plongé ces dernières années* »¹⁰⁹. Selon Ted Galen Carpenter, la situation est alarmante au point que « *les responsables militaires américains préviennent que des opérations interarmées significatives avec d'autres membres de l'OTAN sont de plus en plus difficiles [à conduire] et risquent d'être bientôt impossibles* ».

Du côté républicain, le sénateur Lugar s'inquiète de voir se développer « *une alliance à deux niveaux, où les restrictions opérationnelles et l'insuffisance chronique de troupes préservent certains alliés des risques supportés par les autres* »¹¹⁰. Cela n'affecte pas seulement l'aptitude de l'Alliance à opérer hors zone, mais aussi sa crédibilité en tant qu'organisation de défense collective.

¹⁰⁵ Sally McNamara, « NATO 60th Anniversary Summit: An Agenda for American Leadership », *Backgrounder* 2254, Heritage Foundation, March 25, 2009, p. 3.

¹⁰⁶ Robert E. Hunter, cite in John Feffer, « Afghanistan: NATO's Graveyard? », *Foreign Policy in Focus*, September 29, 2009.

¹⁰⁷ David T. Jones, « NATO at Sixty—Time for Reassessments », *E-Notes*, Foreign Policy Research Institute, March 2009.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ted Galen Carpenter, *NATO at 60 - A Hollow Alliance*, op. cit., p. 1.

¹¹⁰ Richard Lugar, Speech before the Atlantic Council, Washington (D.C.), September 28, 2009.

Alors que l'Administration répète comme une incantation que « *si l'OTAN veut conserver son utilité [revenir relevant], il faudra s'assurer que les ressources correspondent aux missions* »¹¹¹, les analystes réalistes considèrent d'ores et déjà que « *l'OTAN est une coquille vide* »¹¹². Elle n'est plus efficace, ni crédible, et ne sert donc plus les intérêts de sécurité américains. Un observateur plus nuancé estime que « *la triste vérité est que l'OTAN souffre probablement d'une maladie en phase terminale* »¹¹³.

¹¹¹ Alexander R. Vershbow, « Crafting the new Strategic Concept: Ambitions, Resources, and Partnerships for a 21st Century Alliance », op. cit.

¹¹² Ted Galen Carpenter, « NATO at 60 - A Hollow Alliance », op. cit., p. 12.

¹¹³ John Feffer, « Afghanistan: NATO's Graveyard? », op. cit.

Les États-Unis et l'Alliance atlantique : « l'éloignement cordial » par Yves Boyer

Au début de la décennie 1990, Washington se perçoit comme le grand vainqueur de la Guerre froide. De surcroît, la forte croissance économique qui caractérise alors l'économie américaine, les évolutions technologiques au cœur desquelles se trouve l'Amérique poussent les élites américaines à développer une vision unipolaire de la société internationale. Dans un ouvrage paru en 1996 sous l'égide de l'*American Enterprise Institute*, l'auteur développe l'idée que les États-Unis sont devenus plus qu'un gendarme mondial : « *un gendarme reçoit ses consignes d'une plus haute autorité que la sienne, or dans la société internationale il n'y a pas d'autorité plus haute que l'Amérique...* »¹¹⁴. Sous la présidence Clinton, la superpuissance économique américaine cherche à s'affirmer ; sous la présidence de George Bush elle le fera en s'appuyant sur son énorme supériorité militaire.

Vingt ans plus tard, le contexte global s'est considérablement transformé sous la pression de toute une série de bouleversements qui redistribuent la carte de la puissance à l'échelle internationale. Pour ce qui touche aux États-Unis, il convient de retenir en particulier : l'apparition de nouveaux géants économiques, commerciaux et financiers avec pour conséquence la mise en cause de la suprématie monétaire du dollar, un des fondements de la primauté internationale américaine depuis des décennies. Non seulement le rattrapage économique de la Chine a favorisé cette modification des équilibres financiers internationaux mais surtout, la crise financière récente a ouvert la brèche pour des transformations préfigurant une nouvelle configuration politique et monétaire qui va se traduire par une diminution de la puissance américaine même si cette dernière restera un des pôles majeurs de cette nouvelle configuration. C'est en effet pour la première fois, à l'occasion du sommet à quatre à Ekaterinenbourg, le 16 juin 2009, que des leaders politiques, ceux du groupe BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), ont explicitement appelé de leurs vœux la diminution du dollar dans le système monétaire international. De la même façon, l'apparition d'une nouvelle structure informelle de concertation, le G20 en lieu et place du G8, donne la mesure des nouveaux équilibres entre puissances. La crise financière a, en outre, profondément affecté le système bancaire américain en affaiblissant considérablement les grandes banques d'affaires américaines dont on sait que, depuis la fin du XIX^e siècle, leur rôle est intimement lié à la détermination et à la conduite de la politique extérieure des États-Unis comme l'avait, par exemple, montré l'entrée en guerre de l'Amérique en 1917 sous les pressions très fortes de la banque JPMorgan.

Par ailleurs, les interventions américaines en Irak puis en Afghanistan ont montré que, bien qu'elle reste l'appareil militaire le plus puissant au monde, l'armée américaine présente des failles évidentes. Avec, selon les chiffres du SIPRI, un budget considérable de 607 milliards de dollars en 2008, les États-Unis devançaient de très loin le deuxième plus grand budget militaire, celui de la Chine avec 87 milliards de dollars. Pourtant, malgré la surpuissance technologique, organisationnelle dans tous les compartiments maritimes, terrestres, aériens et spatiaux, cet appareil n'a pas produit les effets escomptés à la

¹¹⁴ Joshua Muravchik, *The Imperative of American Leadership*, The American Enterprise Institute, 1996.

hauteur des attentes qui avaient été placées en ses capacités. L'Amérique a connu un demi-succès, c'est-à-dire un demi-échec, en Irak et n'arrive pas à trouver les voies de la réussite en Afghanistan. L'image et la perception de l'énorme puissance militaire américaine en sortent détériorées. Les « aventures » américaines, notamment celle d'Irak, ont laissé des traces profondes au sein de l'Alliance atlantique, même si de part et d'autre de l'Atlantique les dirigeants politiques s'efforcent de montrer que tout est désormais oublié. Il n'en demeure pas moins qu'une brèche a été ouverte dans la solidarité atlantique qui renforce le sentiment de lassitude qui s'exprime parfois à Washington à l'égard d'alliés jugés insuffisamment solidaires. Ce fut notamment le cas de deux des trois grands alliés traditionnels au sein de l'OTAN : la Turquie a refusé d'ouvrir son territoire au passage de la 3^{ème} division d'infanterie américaine qui devait ouvrir un front dans le nord de l'Irak ; l'Allemagne a choisi la position tracée par la France et le chancelier Schröder se fera réélire sur cette base. Dans ce contexte mitigé, les positions très dures, pour ne pas dire inflexibles, de l'administration Bush sur les grands thèmes à résonance mondiale (comme les questions liées à l'environnement et au climat) ont fini par transformer l'unilatéralisme en facteur de faiblesse pour l'Amérique.

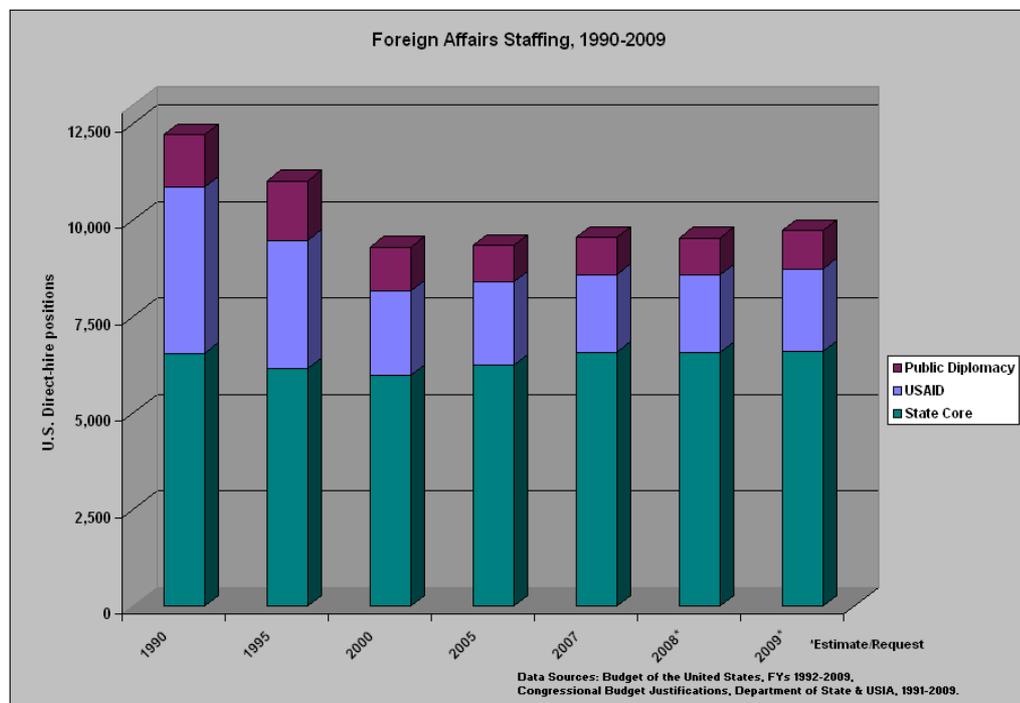
Dans ce contexte, l'arrivée de Barack Obama à la présidence des États-Unis est bien davantage qu'un changement de locataire à la Maison Blanche. C'est un changement de logiciel profond, dont les Européens n'ont pas encore pris toute la dimension et saisi la signification. En matière de sécurité et de défense, le président Obama inaugure une ère de démilitarisation de la politique extérieure américaine. Cette nouvelle orientation est jugée nécessaire par la nouvelle administration et ceux qui l'ont portée au pouvoir.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la politique de sécurité nationale américaine a été plus accaparée qu'elle ne l'avait jamais été par l'appareil de sécurité (armée et police) *largo sensu* avec des conséquences profondes sur le fonctionnement de l'appareil d'État américain. Le principe des *checks and balances*, à savoir celui de l'équilibre des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), a été altéré. Le législatif, paralysé par l'effet du 11 septembre, a laissé les mains libres à la Maison Blanche dans la conduite de la politique extérieure américaine. Les rapports entre la Maison Blanche et le Congrès se sont ainsi infléchis au profit de l'exécutif, comme en atteste le recours de plus en plus systématique à la procédure des *Emergency supplemental funding*. Selon le *Congressional Service*, depuis les attentats du 11 septembre jusqu'à 2009, près de 1 000 milliards de dollars ont été ainsi autorisés et dépensés tant pour la guerre en Irak (684 milliards) que pour celle d'Afghanistan (223 milliards). Le solde a été destiné à différents « programmes de sécurité ». Pour l'année fiscale 2010, le Congrès devrait allouer 106 milliards¹¹⁵, soit davantage que les budgets combinés annuels de défense de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. L'*Emergency supplemental funding*, sorte de rectificatif budgétaire, est une pratique exceptionnelle censée être réservée aux cas de catastrophes ou d'événements majeurs. Son usage quasi permanent depuis 2001 a fini par introduire une distorsion dans les rapports entre Exécutif et Congrès. En effet, ces différents rectificatifs n'obéissent pas aux procédures budgétaires habituelles tant du Département de la Défense que du Congrès. Depuis la guerre du Vietnam, le Congrès s'était attribué le droit d'examiner dans le détail les dépenses militaires proposées par l'Exécutif. L'*Emergency supplemental funding* vient remettre en cause cette prérogative puisque le Législatif ne peut que les

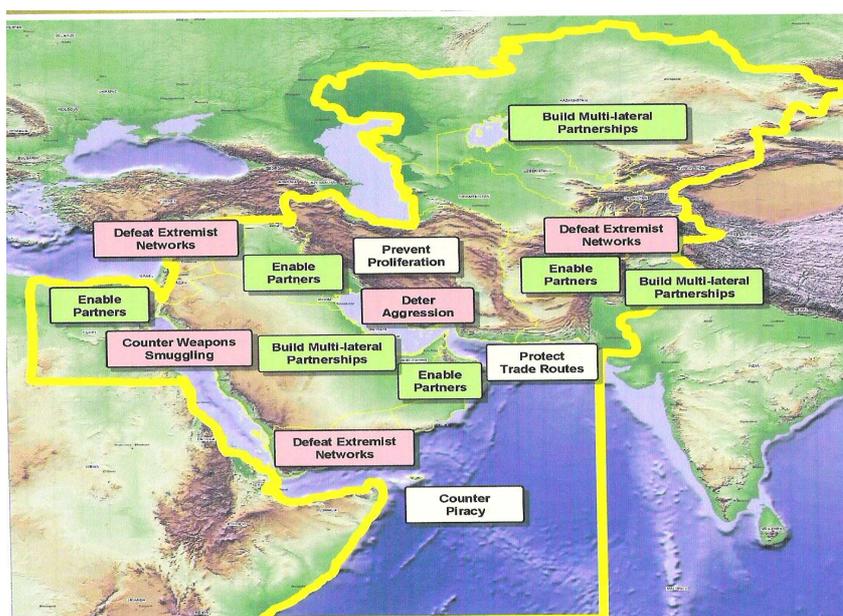
¹¹⁵ Sur ces 106 milliards, 80 milliards sont destinés aux opérations militaires et de renseignement en Irak et en Afghanistan ; 10 milliards d'aide économique pour les deux pays et 7,7 destinés à combattre l'épidémie de grippe au Pakistan.

approuver en bloc. De même, ce processus permet d'éviter les contraintes législatives de plafonnement des dépenses publiques destinées à limiter le déficit budgétaire. Enfin, il facilite l'inscription de dépenses que le Pentagone n'obtiendrait pas nécessairement de la part du Législatif. Le président Obama devra vraisemblablement cesser de mettre en œuvre cette procédure au caractère exceptionnel qui, de fait, a vu sa raison d'être détournée par l'administration Bush au nom de la « guerre contre le terrorisme ».

Le Pentagone a pris ainsi une place excessive dans la définition de certaines orientations de la politique extérieure des États-Unis, avec la volonté de ses responsables civils, en tout cas sous la conduite de Donald Rumsfeld, de prendre le pas sur le Département d'État, réduit à une sorte de portion congrue, comme en atteste la modestie de ses effectifs comparés à ceux de la bureaucratie du DoD. Les effectifs du Département d'État étaient tombés en 2008 à un niveau inférieur aux effectifs servant dans les musiques militaires des forces américaines...



Cette évolution inquiétante des rapports entre les pouvoirs continue à causer des dysfonctionnements, comme le montrent les récentes prises de position du général MacCrystal, qui ont frisé les limites de l'excès en cherchant sinon à contraindre tout au moins à peser excessivement sur les orientations que doit arrêter le président Obama à propos de l'Afghanistan. Pressions qui ont d'ailleurs été relevées par le général Jim Jones, patron du NSC.



LA VISION STRATEGIQUE DE CENTCOM : LA MILITARISATION DE LA POLITIQUE EXTERIEURE AMERICAINE ?

Cette « militarisation » s'est également traduite par une conception très large du rôle des titulaires des commandements stratégiques américains, qui ont eu tendance à devenir autant des « proconsuls » que des chefs militaires *stricto sensu* (c'est essentiellement le cas pour CENTCOM et PACOM). Cette hypertrophie du DoD dans le paysage américain se traduit inévitablement par la résurgence d'un problème endémique lié à la corruption de certains acteurs politiques. Au Congrès, certains membres de la Chambre des Représentants sont accusés d'avoir cédé à certaines formes de corruption par de grandes firmes d'armement et cette affaire est prise très au sérieux (bien qu'elle ne donne pas lieu à une publicité excessive). La *Speaker* de la Chambre, Nancy Pelosi, est décidée à enrayer cette gangrène et à en finir avec la culture de la corruption (« *to end the culture of corruption* » in *Washington* ») qui illustre les liaisons parfois dangereuses qui peuvent se nouer entre des parlementaires et les entreprises de défense.

Ces dérèglements sont largement imputables à l'administration Bush. La politique suivie par cette dernière a mis en évidence une caractéristique longtemps « refoulée » de la politique extérieure américaine à propos de toute alliance. Dès les origines de la République américaine, George Washington n'avait-il pas, lors de son discours d'adieu en septembre 1796, mis en garde ses concitoyens contre toute alliance permanente en temps de paix : « *Notre véritable politique doit être d'éviter des alliances permanentes* » (*to steer clear of permanent Alliances, with any portion of the foreign world*) ? Dans cette perspective historique, et dans une certaine mesure, les deux mandats du président Bush ont montré que pour les États-Unis une alliance traditionnelle est perçue autant comme un atout pour l'Amérique que comme un fardeau qui n'ajoute rien à sa puissance intrinsèque. Au même moment, l'Europe, en s'organisant avec la monnaie unique, le traité de Maastricht puis celui de Lisbonne, devenait progressivement une puissance constitutionnelle fonctionnant avec un ensemble de règles, certes imparfaites, mais conformes à son rôle.

Dans ce contexte compliqué, dans cette ère post-américaine¹¹⁶, la dimension transatlantique dans le domaine de la défense pèse d'un poids de plus en plus réduit à Washington même si elle garde, tant affectivement que politiquement, tout son intérêt. Le détachement insensible à l'égard des affaires de défense transatlantiques se trouve parfaitement mis en évidence, dans la sphère intellectuelle et celle des préoccupations politiques, par la place, désormais congrue, réservée à l'Alliance atlantique dans les débats au sein des organes du pouvoir législatif et des *think-tanks* américains. Au sein, par exemple, du *Committee on Foreign Relations* du Sénat, les auditions sur l'OTAN sont devenues rares. Seule la préparation du prochain Concept stratégique, décidée lors du sommet tenu à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de l'Alliance, semble motiver les sénateurs qui ont auditionné, par exemple le 22 octobre dernier, Madeleine Albright (ancien responsable du Département d'État sous Bill Clinton), le général Craddock (ancien SACEUR), Charles Kupchan (professeur de Relations Internationales à *Georgetown University* et Senior Fellow au *Council on Foreign Relations*) et Kurt Volker (ancien Représentant permanent des États-Unis à l'OTAN). Madeleine Albright, personnalité éminente, a quitté les affaires il y a dix ans environ. Elle a insisté, lors de son audition, sur le fait qu'elle avait « grandi avec l'OTAN » (*I grew up with the alliance...*)¹¹⁷.

Le thème générationnel qu'illustre la présence de Madeleine Albright, désignée comme représentante des États-Unis au sein du groupe, qu'elle préside, de personnalités « éminentes » chargées de réfléchir, pour le compte du Secrétaire général de l'OTAN, au prochain Concept stratégique est à prendre avec beaucoup de sérieux. Force est de constater qu'aux États-Unis comme ailleurs, dans les pays membres de l'OTAN, les principes qui avaient amené à la fondation de l'Alliance sont de plus en plus ignorés par des fractions toujours plus importantes de la population des pays membres. C'est d'ailleurs cette dimension générationnelle ce que soulignait implicitement Madeleine Albright « *there are fewer people who have a clear sense of why NATO's survival and success should matter to them* »¹¹⁸.

Au sein des *think-tanks* washingtoniens, la diversité des acteurs directement concernés par l'Alliance atlantique (*Center for Transatlantic Relations-CTR*, *Atlantic Council of the United States-ACUS*, *Center for Strategic and International Studies-CSIS*¹¹⁹, *RAND-Washington* et le *Center for Technology and National Security Policy-CTNSP* de la *National Defense University*) ne doit pas masquer le nombre très restreint des personnalités engagées dans le suivi, l'analyse et la réflexion sur le devenir de l'OTAN. On peut, à cet égard, citer quelques noms – Daniel Hamilton, Hans Binnendijk, Bob Hunter, Kurt Volker, Damon Wilson, Simon Serfaty... ; certaines autres personnalités sont entrées au service de l'Administration Obama comme Phil Gordon (*Brookings*), Michèle Flournoy, *Under Secretary of Defense for Policy* (CSIS) ou encore Jim Townsend, *Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Policy* (ACUS). Concernant ACUS, il est pour le moins révélateur que ce soient deux experts européens (Julian Lindley-French et Yves Boyer), membres de son *Strategic Advisory Board*, qui aient été mandatés pour

¹¹⁶ Sur ce thème, voir : <http://ecfr.eu/page/-/documents/towards-a-post-american-europe.pdf> ; Nick Witney et Jeremy Shapiro, ECFR, octobre 2009.

¹¹⁷ Déposition de Madeleine Albright devant le Comité des Affaires étrangères du Sénat, 22 octobre 2009 <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/AlbrightTestimony091022a.pdf>

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ <http://csis.org/category/topics/defense-and-security>

préparer le rapport d'un groupe de travail chargé de faire des recommandations à propos du futur Concept stratégique. Au *Center for Transatlantic Relations*, rattaché à *SAIS Johns Hopkins University*, Kurt Volker, que l'on retrouve à l'*Atlantic Council of the United States*, est l'auteur d'une série de monographies sur l'OTAN qui ne représentent qu'une très petite partie des études du CTR, consacrées pour l'essentiel à d'autres sujets que l'OTAN *stricto sensu*. Les jeunes analystes semblent désertier les affaires transatlantiques pour des thématiques plus contemporaines comme la gouvernance, l'environnement, l'économie, la Chine, les crises en Asie centrale et au Proche-Orient, etc.

L'OTAN a largement disparu des programmes de recherche. Elle n'est généralement abordée qu'en relation avec des thématiques liées à l'Afghanistan ou encore les industries de défense. Cette évolution reflète la transformation des programmes de recherche financés par les grandes fondations américaines qui suivent, au plus près, les mutations internationales et se sont très largement détournées des enjeux de la sécurité en Europe et davantage encore des questions liées à l'OTAN. Il est révélateur de constater, par exemple, que les programmes sur lesquels travaille une personnalité aussi connue dans les milieux transatlantiques que Bob Hunter n'ont plus rien à voir avec l'OTAN (*Integrating Instruments of Power and Influence*, financé par le *Rockefeller Brothers Fund* et la *Smith Richardson Foundation*¹²⁰ ; *Withdrawal of US forces from Iraq* financé par le DoD ; *New Security Structure for the Persian Gulf* soutenu par la RAND). Le directeur de RAND Washington, Lynn Davis, n'a elle-même aucun intérêt particulier lié aux affaires de l'OTAN. Ses activités se concentrent sur des thèmes comme la planification stratégique (*Strategic planning*) ; le terrorisme ; la *Homeland security* ou encore la résilience de la société américaine à des chocs de nature diverse (*Citizen preparedness*). Force est de constater que la sécurité nationale et la défense, qui ont longtemps représenté le « fonds de commerce », de la RAND ont, en grande partie, quitté le champ de ses études, aujourd'hui partagé entre les thématiques suivantes : « *The Arts ; Child Policy ; Civil Justice ; Education ; Energy and Environment ; Health and Health Care ; International Affairs ; National Security ; Population and Aging ; Public Safety ; Science and Technology ; Substance Abuse ; Terrorism and Homeland Security ; Transportation and Infrastructure ; Workforce and Workplace* ».

A Washington, l'*American Enterprise Institute* ne consacre qu'une petite partie de ses ressources aux affaires de sécurité avec priorité aux « points chauds » : Afghanistan, Pakistan, Proche-Orient et terrorisme. L'Europe est évoquée essentiellement en relation avec le débat sur la BMD et celui sur la politique extérieure et de défense de la Russie. Les thématiques qui font l'objet de financement portent sur les domaines suivants : *Economic Policy Studies ; Foreign and Defense Policy Studies (par le biais de thématiques régionales) ; Health Policy Studies ; Legal and Constitutional Studies ; Political and Public Opinion Studies ; Social and Cultural Studies*. Dans les nouveaux *think-tanks* comme la *New America Foundation*, dont le président est Eric Schmidt, président de Google, aucun programme d'étude n'est explicitement consacré à l'Alliance atlantique.

Hors de Washington, au sein du prestigieux *Council on Foreign Relations-CFR*, aucun des huit experts travaillant sur les questions de sécurité nationale ne le fait exclusivement sur l'Alliance atlantique/OTAN. Ces deux thématiques ne sont plus mentionnées en tant que telles dans la nomenclature des programmes. Sur le site du CFR, les articles ou

¹²⁰ Dans son rapport annuel pour 2008, la RAND précise que 36 fondations participaient au financement de ses activités au côté d'autres entités (gouvernement fédéral, entreprises, etc.)

études sur l'OTAN sont rares et le plus souvent datés. L'Alliance atlantique est généralement abordée collatéralement. Elle ne figure pas en tant que telle dans les enjeux (*issues*) mais le plus souvent comme objet de réflexion lors de symposiums. Les personnalités concernées par ce thème appartiennent, là aussi, exclusivement à la catégorie des seniors du CFR (par exemple Zbigniew Brzezinski).

Si les États-Unis s'éloignent de l'Europe et n'ont plus pour l'OTAN l'*affectio societatis* qu'ils eurent pendant des décennies, l'Europe, elle aussi s'éloigne. La Guerre froide est souvent présentée comme un moment bipolaire avec le face-à-face américano-soviétique. En réalité, c'était aussi un moment « tripolaire » dans la mesure où les Européens, essentiellement ceux de l'Ouest, avaient fini par jouer une partition qui, dans beaucoup de domaines, se distinguait de celle des Américains. Les exemples de ces différences de tonalité deviennent particulièrement marquants à partir du milieu des années 1970.

Après la Guerre froide, les Européens vont chercher à contrebalancer la puissance américaine victorieuse en s'organisant, en tant qu'Union européenne, en vue de devenir la puissance dominante sur l'espace pan-européen retrouvé après la chute de l'empire soviétique. L'Europe, plus exactement l'Union européenne, s'est également vue vainqueur mais elle a développé une vision du monde pluraliste, dans laquelle la puissance des États-Unis devait être équilibrée par des grandes puissances régionales, un nouveau concert des grandes puissances en quelque sorte. De surcroît, l'Union affiche sa détermination à être l'institution dominante dans la nouvelle Europe. Elle heurte ainsi directement le dessein stratégique américain, qui ne s'est pas évanoui avec la fin de la Guerre froide, à savoir l'ambition des États-Unis d'assurer leur prééminence sur l'Europe élargie. La réponse à l'effondrement de l'URSS et au risque de suprématie américaine ne se fera d'ailleurs pas attendre, avec la signature du traité de Maastricht en février 1992. Pendant près de quinze ans, implicitement ou explicitement (lors de la crise irakienne de 2002-2003), les Européens vont s'organiser considérant que la société internationale s'acheminait vers un monde multipolaire, le président de la République française, M. Sarkozy évoquera à cet égard la notion de « puissances relatives ». Il n'est pas anodin qu'en pleine crise irakienne, lors de l'exacerbation des tensions entre la « vieille » Europe et l'administration Bush, M. Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, ait été amené, lors d'une visite aux États-Unis, à demander à Washington d'arrêter de chercher à « désagréger l'Europe » (*disaggregating Europe*). Les leçons de la crise irakienne ont en fait confirmé des tendances lourdes qui prévalaient déjà bien avant la crise, qui a mis en évidence l'apparition d'une remarquable convergence des opinions publiques européennes, convergence attestée par les multiples sondages auxquels la crise a donné lieu. Ainsi que l'a déclaré Valéry Giscard d'Estaing au Parlement suédois, le 9 avril 2003, « *une conscience européenne est en train d'émerger* ».

L'interventionnisme de l'administration Bush a fini par convaincre ou plus exactement a fini par faire admettre à nombre d'États européens que la politique extérieure américaine devenait autant un problème qu'un élément positif apporté à la sécurité européenne. Certes, l'administration Obama se démarque considérablement de son prédécesseur. Néanmoins, la politique stratégique américaine est désormais marquée par la tentation unilatéraliste et porte son regard vers d'autres continents que l'Europe. L'avenir des relations transatlantiques dans le domaine de la sécurité et donc l'avenir de l'OTAN « dans le monde post-américain¹²¹ » ne peut plus être fondé sur le sentiment de partage d'une unité stratégique

¹²¹ Witney-Shapiro, op. cit.

mais davantage sur le sens d'une solidarité moins manifeste mais toujours basée sur un pacte de nature quasi « familiale » et qui ne concerne que les menaces partagées de nature existentielle.