

# L'OTAN et George W. Bush

## Perspectives du Congrès américain sur la transformation de l'alliance

Ryan C. Hendrickson

Volume 38, numéro 4, décembre 2007

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/018273ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/018273ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hendrickson, R. C. (2007). L'OTAN et George W. Bush : perspectives du Congrès américain sur la transformation de l'alliance. *Études internationales*, 38(4), 475–499. <https://doi.org/10.7202/018273ar>

Résumé de l'article

La plupart des recherches actuelles sur l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) mettent en évidence que cette alliance traverse de graves difficultés, est dans l'ensemble inappropriée, ou bien est vouée à l'effondrement. Presque toutes portent sur les différends à propos de l'Irak des deux côtés de l'Atlantique, sur les grandes différences de capacité militaire entre les États-Unis et ses alliés, ou sur les effets (négativement perçus) d'un élargissement de l'alliance. Dans la littérature récente, aucune recherche n'examine le rôle du Congrès américain sur l'évolution de l'organisation. Cet article fait l'examen du regard que porte le Congrès sur l'OTAN à propos des quatre questions de l'élargissement de l'alliance, du rôle de l'OTAN en Afghanistan, de l'assistance qu'elle apporte aux pays de l'Union africaine au Soudan, et de son rôle en Irak après l'opération Liberté de l'Irak. Il conclut que le Congrès s'est peu soucié de voir à la transformation de l'OTAN et s'est désintéressé de manière surprenante de sa mission en Afghanistan. Bien qu'il y ait eu des exemples d'*entrepreneurship* de la part du Congrès, celui-ci s'est montré principalement loyal envers le président des États-Unis.

# L'OTAN et George W. Bush

## Perspectives du Congrès américain sur la transformation de l'alliance

Ryan C. HENDRICKSON\*

*RÉSUMÉ : La plupart des recherches actuelles sur l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) mettent en évidence que cette alliance traverse de graves difficultés, est dans l'ensemble inappropriée, ou bien est vouée à l'effondrement. Presque toutes portent sur les différends à propos de l'Irak des deux côtés de l'Atlantique, sur les grandes différences de capacité militaire entre les États-Unis et ses alliés, ou sur les effets (négativement perçus) d'un élargissement de l'alliance. Dans la littérature récente, aucune recherche n'examine le rôle du Congrès américain sur l'évolution de l'organisation. Cet article fait l'examen du regard que porte le Congrès sur l'OTAN à propos des quatre questions de l'élargissement de l'alliance, du rôle de l'OTAN en Afghanistan, de l'assistance qu'elle apporte aux pays de l'Union africaine au Soudan, et de son rôle en Irak après l'opération Liberté de l'Irak. Il conclut que le Congrès s'est peu soucié de voir à la transformation de l'OTAN et s'est désintéressé de manière surprenante de sa mission en Afghanistan. Bien qu'il y ait eu des exemples d'entrepreneuriat de la part du Congrès, celui-ci s'est montré principalement loyal envers le président des États-Unis.*

*ABSTRACT : Much of the current research on the North Atlantic Treaty Organization (NATO) points to an alliance that is deeply troubled, largely irrelevant, or is bound to collapse. Nearly all of this research focuses on the transatlantic differences over Iraq, the wide differences in military capabilities between the United States and its allies, or the perceived negative impact of alliance expansion. Within recent literature, no research examines Congress's role in shaping the alliance's evolution. This paper examines Congress's views toward NATO across four issue areas; alliance expansion, NATO's role in Afghanistan, NATO's assistance to the African Union in Sudan, and NATO's role in Iraq after Operation Iraqi Freedom. This paper finds that Congress devoted little attention to shaping NATO's transformation, and was surprisingly disengaged on NATO's mission in Afghanistan. While examples of congressional entrepreneurship were evident, Congress was mostly deferential to the president.*

Depuis la présidence de George W. Bush, et particulièrement depuis la crise entre l'Europe et les États-Unis qui a émergé à l'OTAN dans les semaines qui ont précédé l'opération Liberté de l'Irak, certains analystes soutiennent que la pertinence de l'OTAN a atteint le degré le plus bas de son histoire. Toute une série de raisons sont avancées pour expliquer les difficultés de l'OTAN, qui vont des profondes différences en matière de capacité militaire entre les États-Unis et leurs alliés, au penchant de George W. Bush pour un certain unilatéralisme dans la politique étrangère américaine, en passant par les différences évidentes

---

\* Professeur, Department of Political Science, Eastern Illinois University, Charleston, IL, USA.

de valeurs politiques entre les États-Unis et les alliés de l'OTAN. Plusieurs pointent du doigt les directions différentes en matière de politique étrangère prônées par certains alliés européens, en particulier la Belgique, l'Allemagne et la France, par rapport à celles proposées par les États-Unis. En bref, une grande partie de la littérature récente à propos de l'OTAN porte sur les difficultés que traverse cette alliance<sup>1</sup>.

Dans ce corpus de recherche, il n'y a pour ainsi dire pas d'analyse qui se penche sur le rôle du Congrès dans l'élaboration de la politique étrangère américaine vis-à-vis de l'OTAN sous la présidence de George W. Bush. Bien qu'il soit clair que depuis ses débuts en 1949, cette politique vis-à-vis de l'OTAN a en grande partie été formulée par l'exécutif, le Congrès y a occasionnellement joué un rôle actif en ce qu'il a influé sur la direction prise par l'OTAN. Durant la guerre froide, et plus récemment sous la présidence de Clinton, les analystes ont identifié un grand nombre d'exemples d'interventions du Congrès dans la conduite de la politique étrangère sur des questions reliées à l'alliance.

Bien que la plupart des analystes soutiennent que pendant la première présidence de Bush le Congrès a principalement joué un rôle d'obédience au président pour ce qui est des affaires militaires et de sécurité, il est connu que certains membres du Congrès se sont toujours intéressés de près à plusieurs questions concernant l'OTAN. Le présent article met en exergue les positions du Congrès vis-à-vis de l'OTAN pendant la présidence de George W. Bush. Ce faisant, il examine de près comment le Congrès a abordé quatre questions importantes pour l'OTAN pendant les six premières années de la présidence de Bush. Il s'agit de l'élargissement de l'alliance de dix-neuf à vingt-six membres, du rôle de l'OTAN en Afghanistan, de l'assistance qu'elle apporte aux pays de l'Union africaine au Soudan, et des efforts de l'OTAN en Irak après l'opération Liberté de l'Irak. Les résultats de cette étude portent à croire que le Congrès, d'une manière unanime, a accordé peu d'attention à l'OTAN, bien qu'il ait fait preuve à l'occasion d'un esprit nationaliste à l'américaine qui aille au-delà des préférences montrées par l'exécutif. Cet article commence donc par une revue

1. Richard E. RUPP, *NATO After 9/11. An Alliance in Continuing Decline*, New York, Palgrave, 2006 ; Andrew A. MICHTA, *The Limits of the Alliance. The United States, NATO, and the EU in North and Central Europe*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2006 ; Sean KAY, « What Went Wrong with NATO », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, n° 1, 2005, pp. 69-83 ; David S. YOST, « The NATO Capabilities Gap and the European Union », *Survival*, vol. 42, n° 4, 2000-2001, pp. 97-128 ; pour un échantillon complet au sujet des différences entre les États-Unis et l'Europe, voir David M. ANDREWS (dir.), *The Atlantic Alliance Under Stress. US-European Relations after Iraq*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Au sujet des débats au sein de l'OTAN pendant la guerre froide, voir Douglas STUART et William TOW, *The Limits of the Alliance. NATO Out-of-Area Problems Since 1949*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990. À titre d'exception dans une littérature plutôt pessimiste quant à l'avenir de l'OTAN, voir Rebecca R. MOORE, *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Westport, CT, Praeger Security International, 2007 ; Ryan C. HENDRICKSON, « The Miscalculation of NATO's Death », *Parameters*, vol. 37, n° 1, 2007, pp. 98-114 ; Sten RYNNING, *NATO Renewed. The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, New York, NY, Palgrave, 2005.

de la littérature concernant le rôle du Congrès dans l'élaboration de la politique étrangère américaine et est suivi d'un bref résumé de l'historique des positions du Congrès vis-à-vis de l'OTAN.

## I – Revue de la littérature

Le rôle du Congrès dans l'élaboration de la politique étrangère américaine a été l'objet de beaucoup d'attention de la part des analystes. Une étude récente par DeLaet et Scott offre une précieuse vue d'ensemble de cette littérature<sup>2</sup>. Ils soutiennent que dans la période de l'après-guerre, on peut identifier deux moments d'affirmation plus intense du Congrès vis-à-vis du Président. Le premier se situe après les affres de la guerre du Vietnam, lorsque le Congrès a senti le besoin d'appeler à résister à ce que plusieurs pensaient être devenu une « présidence impériale<sup>3</sup> ». Cette capacité à s'affirmer s'est avérée encore plus évidente vers la fin de la guerre froide et a continué sous la présidence de Clinton<sup>4</sup>. DeLaet et Scott notent que cette capacité à s'affirmer a plusieurs explications possibles, qui vont de l'importance la plus grande des questions de politique étrangère dans les campagnes électorales, au désir plus grand parmi les membres du Congrès d'aller dans le sens de leur propres intérêts en cette matière, en passant par le comportement de plus en plus partisan de ce même Congrès<sup>5</sup>.

Pour ce qui est des activités américaines militaires à l'étranger cependant, beaucoup d'analystes ont pointé du doigt le comportement docile du Congrès vis-à-vis du président, faisant souvent la remarque que le Congrès choisit rarement d'exercer ses pouvoirs constitutionnels en matière de guerre pour contrôler le chef des armées lorsqu'il montre l'intention d'user de la force dans d'autres pays. Les analyses diffèrent quant à l'explication de pourquoi le Con-

2. C. James DELAET et James M. SCOTT, « Treaty-Making and Partisan Politics. Arms Control and the US Senate, 1960-2001 », *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, n° 2, 2006, pp. 177-200.
3. Parmi la littérature citée, voir James M. SCOTT et Ralph G. CARTER, « Acting on the Hill. Congressional Assertiveness in US Foreign Policy », *Congress and the Presidency*, vol. 29, n° 2, 2002, pp. 151-170 ; Richard FLEISCHER, Jon R. BOND, Glen S. KRUTZ, et Stephen HANNA, « The Demise of the Two Presidencies », *American Politics Quarterly*, vol. 28, n° 1, 2000, pp. 3-25 ; Randall B. RIPLEY et James M. LINDSAY (dir.), *Congress Resurgent. Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.
4. Ralph G. CARTER (dir.), *Contemporary Cases in US Foreign Policy. From Terrorism to Trade*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 2005 ; James M. SCOTT et Ralph G. CARTER, « Acting on the Hill. Congressional Assertiveness in US Foreign Policy », *Congress and the Presidency*, vol. 29, n° 2, 2002, pp. 151-170. Bryan W. MARSHALL et Brandon C. PRINS, « The Pendulum of Congressional Power. Agenda Change, Partisanship and the Demise of Post-World War II Foreign Policy Consensus », *Congress and the Presidency*, vol. 29, n° 2, 2002, pp. 195-212 ; Eugene R. WITTKOPF et James M. MCCORMICK, « Congress, the President, and the End of the Cold War », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, n° 4, 1998, pp. 440-67.
5. Cette littérature est résumée de manière impressionnante dans C. James DELAET et James M. SCOTT, *op. cit.*, 2006, pp. 182-184.

grès semble s'en remettre au chef des armées, mais une série d'études met en évidence cette tendance générale dans le cas d'usage de la force<sup>6</sup>.

Depuis la présidence de George W. Bush, tant sur les questions de politique extérieure que de sécurité, la plupart des analystes conviennent que le Congrès s'en est généralement remis au pouvoir exécutif. Sur presque toutes les questions importantes en matière de politique étrangère, en particulier lors de la première présidence de George W. Bush, on peut considérer que l'exécutif a été le maître d'œuvre dominant dans l'élaboration des politiques<sup>7</sup>. On peut certainement faire un cas d'espèce du fait que pendant le second terme de Bush, le Congrès a joué un rôle plus actif dans la politique étrangère en défiant les préférences du pouvoir exécutif. Les membres du Commission des affaires étrangères du Sénat ont contesté de manière ardente la nomination par Bush de John Bolton comme ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies. Le Congrès a aussi régulièrement mis au défi l'Administration Bush au sujet de

- 
6. Louis FISCHER, *Presidential War Power*, 2<sup>e</sup> éd., Lawrence, University of Kansas Press, 2004 ; Ryan C. HENDRICKSON, *The Clinton Wars. The Constitution, Congress and War Powers*, Nashville, Vanderbilt University Press, 2002 ; Timothy S. BOYLAN et Glenn A. PHELPS, « The War Powers Resolution. A Rationale for Congressional Inaction », *Parameters*, vol. 31, 2001, p. 109 ; David GRAY ADLER et Larry N. GEORGE (dir.), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University of Kansas Press, 1996 ; John HART ELY, *War and Responsibility. Constitutional Lessons of Vietnam and Its Aftermath*, Princeton, Princeton University Press, 1993 ; Michael GLENNON, *Constitutional Diplomacy*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Harold KOH, *The National Security Constitution. Sharing Power After the Iran Contra Affair*, New Haven, Yale University Press, 1990 ; Robert A. KATZMANN, « War Powers. Toward a New Accommodation », dans Thomas E. MANN (dir.), *A Question of Balance. The President, the Congress and Foreign Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1990. Pour une opinion différente, voir William G. HOWELL et Jon C. PEVEHOUSE, « Presidents, Congress and the Use of Force », *International Organization*, vol. 59, n° 1, 2005, pp. 209-232.
7. Gary R. HESS, « Presidents and the Congressional War Resolutions of 1991 and 2002 », *Political Science Quarterly*, vol. 121, n° 1, 2006, pp. 93-410 ; Frédéric GAGNON, « En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », *Études internationales*, vol. 36, n° 4, 2005, pp. 501-525 ; Ryan C. HENDRICKSON, « The United States Versus Terrorism. Clinton, Bush and Osama Bin Laden », dans Ralph G. CARTER (dir.), *Contemporary Cases in US Foreign Policy...*, op. cit., pp. 65-88 ; Louis FISHER, « Deciding on War Against Iraq. Institutional Failures », *Political Science Quarterly*, vol. 118, n° 3, 2003, pp. 389-410 ; Nancy KASSOP, « The War Power and its Limits », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3, 2003, pp. 509-529 ; James M. LINDSAY, « Deference and Defiance. The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3, 2003 ; Donald R. WOLFENBERGER, « The Return of the Imperial Presidency ? », *Wilson Quarterly*, printemps 2002, pp. 36-41 ; David ABRAMOWITZ, « The President, the Congress, and Use of Force. Legal and Political Considerations in Authorizing Force Against International Terrorism », *Harvard International Law Journal*, vol. 43, n° 1, 2002, pp. 71-81. Pour ce qui est de la domination du pouvoir exécutif, voir Bruce P. MONTGOMERY, « Congressional Oversight. Vice President Richard B. Cheney's Executive Branch Triumph », *Political Science Quarterly*, vol. 120, n° 4, 2005-2006, pp. 581-617.

ses politiques envers l'Irak, en faisant en particulier un examen minutieux du processus de prise de décision pour l'invasion de l'Irak<sup>8</sup>. En 2006, le Congrès, plus particulièrement la Commission des forces armées du Sénat, s'est également opposé aux préférences du président Bush quant aux droits des accusés dans les tribunaux militaires américains<sup>9</sup>. Cette capacité d'affirmation est devenue particulièrement évidente après les élections de mi-mandat de 2006, où les Démocrates ont pris le contrôle de la Chambre des représentants et du Sénat. Loch K. Johnson, considérant l'ensemble de l'Administration Bush, avant les élections de mi-mandat de 2006, est représentatif de plusieurs lorsqu'il écrit : « l'Administration Bush a joui d'une grande latitude dans sa conduite des affaires étrangères, bien au-delà de ce que les fondateurs auraient considéré comme prudent<sup>10</sup> ».

Se fondant sur ces recherches, Mann et Ornstein font la remarque que non seulement le Congrès se montre docile vis-à-vis du président Bush, mais encore que son niveau de surveillance de l'exécutif est dans l'ensemble considérablement plus bas que celui des Congrès précédents. Mann et Ornstein présentent l'argument que le comportement du Congrès pendant la présidence de Bush a été bien au-delà du respect – ce qui implique déjà la nécessité d'une analyse politique – et qu'au contraire il ne s'est tout simplement pas impliqué dans toute une série de questions. Ils en veulent pour preuve le nombre moindre d'audiences de commissions, les débats en chambre restreints et abrégés, et le temps réduit comme peau de chagrin que les membres du Congrès passent à légiférer, tandis qu'ils se concentrent plutôt sur les activités de campagnes d'élections et de levées de fonds<sup>11</sup>. Bien que Mann et Ornstein offrent un portrait particulièrement troublant du rôle du Congrès dans la politique étrangère, leur recherche s'insère quand même dans la littérature plus générale au sujet du Congrès pendant les six premières années de la présidence Bush. Étant donné que le centre d'intérêt de cet article porte sur cette période, la littérature sur l'Administration Bush constituera donc le cadre de l'hypothèse générale de cette recherche. Une hypothèse raisonnable qui émerge de la littérature existante est que le Congrès aurait de la même façon suivi les politiques de l'Administration Bush en ce qui concerne l'OTAN, et que dans une certaine mesure il resterait donc peu impliqué dans les affaires concernant cette organisation.

8. Frédérick GAGNON, « Dealing with Hegemony at Home. From Congressional Compliance to Resistance to George W. Bush's National Security Policy », Charles-Philippe DAVID et David GRONDIN (dir.), *Hegemony or Empire ? The Redefinition of Power Under George W. Bush*, Williston, VT, Ashgate, 2006.

9. John M. DONNELLY, « Detainee Treatment Fractures GOP », *Congressional Quarterly Weekly*, 18 septembre 2006, pp. 2458-2461.

10. Loch K. JOHNSON, « Supervising America's Secret Foreign Policy. A Shock Theory of Congressional Oversight of Intelligence », dans David P. FORSYTHE, Patrice C. McMAHON et Andrew WEDEMAN, (dir.), *American Foreign Policy in a Globalized World*, New York, NY, Routledge, 2006, p. 174.

11. Thomas E. MANN et Norman J. ORNSTEIN, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, New York, NY, Oxford University Press, 2006.

En même temps, bien que l'on s'attende à ce comportement général de la part du Congrès, il semblerait que, si l'on tient compte de l'histoire de l'implication du Congrès dans les affaires de l'OTAN, quelques uns de ses membres puissent exprimer un certain intérêt, ou aient une préférence politique particulière vis-à-vis de l'OTAN. Il en est question dans la section suivante. La meilleure façon d'appréhender ce comportement est de le faire par le biais de la notion d'*entrepreneurs* du Congrès (*congressional entrepreneurs*), c'est-à-dire des membres du Congrès qui émettent des opinions contraires à celles du président, en dehors de la ligne de leur partie. Les analystes font cas du fait que l'impact de ces entrepreneurs a été sérieusement sous-estimé dans la littérature antérieure, et que des membres individuels du Congrès peuvent avoir une influence significative sur l'élaboration de la politique étrangère américaine<sup>12</sup>.

Une approche plus récente dans l'étude du comportement du Congrès en matière de politique étrangère est la « théorie des questions problématiques » de Marie Henehan, qui soutient que lorsqu'une question problématique apparaît sur l'agenda de la politique étrangère américaine, les membres du Congrès ont bien plus de chances de s'opposer au président. Une fois le problème généralement résolu par ordre de l'exécutif, le Congrès tend alors à limiter son opposition au président. Ainsi, l'activisme du Congrès monte par vagues et disparaît lorsque le président accède aux demandes du Congrès<sup>13</sup>. Henehan n'examine pas le contexte de l'après-11 septembre, mais note qu'en dépit de l'apparition d'une nouvelle question problématique, le terrorisme, lors de la présidence de Bush, le Congrès a largement soutenu le président sur toutes les questions de politique étrangère, et s'y est rarement opposé. Dans cette mesure, elle fait la remarque des limites évidentes de la théorie des questions problématiques à l'heure actuelle, mais ajoute que si la guerre en Irak ne réussit pas, on peut s'attendre en toute probabilité à plus d'activisme de la part du Congrès, ce qui semble se confirmer avec l'arrivée de majorités démocrates avec les élections de mi-mandat de 2006. L'attention centrale de la présente analyse porte cependant sur les six premières années de la présidence Bush, et en ce qui concerne cette période, les idées de Henehan s'avèrent être conformes à celles de la multitude de recherches sur la docilité du Congrès pendant l'Administration Bush.

12. Ralph G. CARTER, James M. SCOTT et Charles M. ROWLING, « Setting a Course. Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II US Foreign Policy », *International Studies Perspectives*, n° 5, 2004, pp. 278-99 ; Ralph G. CARTER et James M. SCOTT, « Taking the Lead. Congressional Foreign Policy Entrepreneurs and US Foreign policy », *Politics and Policy*, n° 32, 2004, pp. 34-71.

13. Marie T. HENEHAN, « Critical Issues and Trends in Congressional Foreign Policy Behavior Since the Cold War », communication présentée lors de la Joint Conference of the International Studies Association and the Central and East European International Studies Association (CEEISA), Budapest. Marie T. HENEHAN, *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press, 2000.

## II – Le Congrès, l'OTAN et la politique étrangère américaine

En observant le comportement du Congrès en matière de politique étrangère vis-à-vis de l'OTAN pendant la guerre froide et la présidence de Clinton, la plupart des analystes mettent en lumière la présence d'individus clés qui ont à l'occasion poussé les présidents dans telle ou telle direction politique. Cet historique donne beaucoup de crédit à la littérature au sujet de la notion d'*entrepreneurs* du Congrès sur les questions de politique étrangère. Par exemple, le sénateur Mike Mansfield (D-MT) s'est montré un défenseur ardent de dépenses plus importantes en matière de défense et d'un partage plus grand des charges avec les alliés européens à la fin des années 1960 et au début des années 1970<sup>14</sup>. De la même manière, le sénateur Sam Nunn (D-GA) a exercé une pression diplomatique considérable sur les alliés européens afin qu'ils mettent à niveau leurs forces de défense conventionnelle, au point que le secrétaire général de l'OTAN, lord Peter Carrington, a personnellement rencontré Nunn en 1984 afin de trouver une solution diplomatique aux inquiétudes du sénateur. Dans ces deux exemples, ce sont ces sénateurs clés qui se sont montrés capables de mettre au défi à la fois les présidents et l'alliance de l'OTAN afin qu'ils acquiescent à leurs demandes<sup>15</sup>.

Sous la présidence de Clinton, de nombreux membres du Congrès ont exprimé des opinions politiques substantielles sur la direction de l'OTAN et sa transformation dans le contexte de l'après-guerre froide. Parmi ces voix, on relève celle du sénateur Richard Lugar (R-IN), qui en a été un avocat puissant et influent en ce qu'il a encouragé l'OTAN à entreprendre de nouvelles missions au-delà de ses frontières d'alors ; son opinion que l'OTAN avait besoin d'aller *out of area or out of business* (soit en dehors de sa zone soit dehors tout court) a généré une grande réflexion parmi les alliés et a contribué à imprimer une direction au débat sur la transformation de l'OTAN après la disparition de l'Union soviétique<sup>16</sup>.

Le sénateur Robert Dole (R-KS) a été un autre de ces ardents défenseurs de la nécessité d'un rôle de l'OTAN dans la politique étrangère américaine. Dole était un critique véhément des politiques du président Clinton en Bosnie et il est considéré par plusieurs analystes comme un facteur clé dans l'appui de l'Administration Clinton envers le soutien à la première campagne militaire de l'OTAN contre les Serbes de Bosnie, qui a commencé le 30 août 1995. Dole n'était pas le seul à appeler à un engagement militaire de l'OTAN dans les Balkans, surtout à la suite de la plus large diffusion des images de la tragédie de

14. Lawrence S. KAPLAN, *The United States and NATO. The Formative Years*, Lexington, KY, University Press of Kentucky, 1984, pp. 27.

15. David M. ABSHIRE, *Preventing World War III. A Realistic Grand Strategy*, New York, Harper & Row, 1988, pp. 75-77 ; Phil WILLIAMS, *The Senate and US Troops in Europe*, New York, NY, St. Martin's Press, 1985.

16. Ronald D. ASMUS, *Opening NATO's Door. How the Alliance Remand Itself for a New Era*, New York, NY, Columbia University Press, 2002, p. 33.

Srebrenica. La voix du sénateur Joe Biden (D-DE) est également venue s'opposer à la façon de Clinton de gérer la question de la Bosnie. Le rôle de Dole, cependant, a été d'autant plus important qu'il était à la fois le critique le plus visible de la politique étrangère de Clinton en Bosnie, et en même temps le plus fort des candidats à s'opposer à celui-ci lors des élections présidentielles de 1996. Ainsi, la voix de Dole a été considérée comme instrumentale dans l'appel à un changement de politique. Une fois engagée militairement, cette opération-choc a été le signal d'un changement majeur dans la façon de l'OTAN de considérer son propre rôle dans les affaires de sécurité outre-atlantique<sup>17</sup>.

La décision de l'OTAN d'élargir ses membres à la République tchèque, à la Hongrie et à la Pologne a bénéficié de beaucoup d'attention de la part d'un large spectre de leaders du Congrès, à savoir le président de la Chambre des Représentants Newt Gingrich (R-GA), le représentant Gerald Solomon (R-NY) et le sénateur William Roth (R-DE), entre autres. Un des premiers défenseurs de l'expansion de l'organisation était, encore une fois, le sénateur Richard Lugar (R-IN), qui en 1993 avait commencé à pousser en faveur de l'ouverture de l'OTAN à d'autres membres, et insistait sur le fait que l'administration Clinton n'agissait pas assez rapidement sur la question<sup>18</sup>. Une fois candidat à l'élection présidentielle de 1996, le sénateur Bob Dole (R-KS) a également reproché l'Administration Clinton de ne pas être assez combative à propos de l'élargissement, ce qui était congruent avec le lobbying constant de la part de groupes comme le Congrès des Polonais américains et la Commission pour l'élargissement de l'OTAN. Les positions de Dole avaient été auparavant appuyées par le Parti républicain au Congrès lors des élections de mi-mandat de 1994, alors que les républicains soutenaient de manière explicite l'élargissement de l'OTAN dans leur *Contrat avec l'Amérique*. Bien qu'il y ait eu bien des débats sur les coûts d'un éventuel élargissement, et que celui-ci ait fait l'objet d'un grand scepticisme de la part du sénateur John Warner (R-VA), le Sénat a finalement approuvé cette expansion en 1998<sup>19</sup>. Il est donc juste d'affirmer au sujet de cette expansion

17. À propos des tentatives de Dole, voir Ivo H. DAALDER, *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2000, pp. 165-166. Pour plus au sujet de l'opération *Deliberate Force*, col. Robert C. OWEN (dir.), *Deliberate Force. A Case Study in Effective Air Campaigning*, Maxwell Air Force Base, AL, Air University Press, 2000.

18. Ronald D. ASMUS, *Opening NATO's Door...*, *op. cit.*, p. 166 ; Gerald B. SOLOMON, *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997. Blessings of Liberty*, Westport, CT, Praeger, 1998, p. 29.

19. Gale A. MATTOX, « NATO Enlargement and the United States. A Deliberate and Necessary Decision », dans Charles-Philippe DAVID et Jacques LÉVESQUE (dir.), *The Future of NATO Enlargement, Russia and European Security*, Montréal, McGill-Queens University Press, 1999, p. 85 ; Gerald B. SOLOMON, *The NATO Enlargement Debate...*, *op. cit.*, p. 124.

qu'un grand nombre d'*entrepreneurs* du Congrès ont argué de manière assez pugnace pour l'élargissement du nombre de membres qui en a finalement résulté<sup>20</sup>.

En somme, bien que ce soit l'Administration Clinton qui ait exercé la plus grande influence sur la transformation de l'OTAN dans les années 1990, il reste que certains membres du Congrès ont pour leur part apporté une contribution significative aux politiques américaines vis-à-vis de l'OTAN<sup>21</sup>. Et bien que l'exécutif pendant les années Bush soit perçu par la majorité comme l'instigateur principal des politiques étrangères, il y a bel et bien un historique de prises de positions du Congrès sur les questions reliées à l'OTAN. Cet historique conduit à considérer l'hypothèse que le Congrès, ou en tout cas, certains *entrepreneurs* du Congrès, aient montré un intérêt, et peut-être joué un rôle indépendant, dans la direction de l'évolution de l'organisation de l'après-11 septembre cette fois-ci.

Afin d'investiguer les positions du Congrès de l'Administration Bush vis-à-vis de l'OTAN, cette analyse examine quatre questions en matière de politiques. Tout d'abord on fera l'inventaire des positions du Congrès sur l'élargissement de l'OTAN lors de la Conférence de Prague organisée sur la question. Cet élargissement, qui a abouti à l'admission officielle en mars 1994 de sept nouveaux pays membres, a été la plus importante expansion de l'OTAN depuis sa création. Ensuite, l'analyse s'intéressera aux perspectives du Congrès au sujet de la mission de l'OTAN en Afghanistan, à laquelle le secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer se réfère à répétition comme étant la priorité numéro un de l'organisation. Puis cet article passera en revue les positions du Congrès sur l'implication de l'OTAN au Soudan. Enfin, il proposera une analyse des perspectives du Congrès sur le rôle de l'OTAN en Irak après l'opération Liberté de l'Irak. Pour ce qui est des données, on s'est basé sur les déclarations en provenance du *Congressional Record* (Rapport du Congrès) et sur toute une série d'audiences des commissions du Congrès concernant spécifiquement l'OTAN. Des documents journalistiques sont également utilisés afin de compléter les déclarations officielles faites par les membres du Congrès.

### III – Le Congrès et l'élargissement de l'OTAN

Le 8 mai 2003, lors d'un vote à 96 contre zéro, le Sénat américain a approuvé l'intention de Bush d'élargir l'OTAN à sept nouveaux membres. En novembre 2002, au sommet de Prague de l'OTAN, les alliés ont émis ces invitations,

20. À propos de l'expansion, le sénateur Roth a aussi joué un rôle dans la création du groupe d'observateurs de l'OTAN du Sénat (Senate NATO Observers Group ou SNOG), qui a travaillé à faire avancer la question de l'élargissement. Un certain nombre de membres du personnel du Congrès, parmi lesquels Ian Brzesinski, Michael Haltzel, et Stephen Biegun, ont aussi joué des rôles significatifs dans le but de gagner du soutien en faveur de l'élargissement. Ronald D. ASMUS, *Opening NATO's Door...*, *op. cit.*, p. 255 ; James M. GOLDGEIER, *Not Whether But When. The US Decision to Enlarge NATO*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 1999, p. 133.

qui représentent le plus grand élargissement de l'histoire de l'organisation et sont cohérentes avec les appels antérieurs de Bush à étendre l'OTAN « de la Baltique à la mer Noire<sup>22</sup> ». Le débat au Sénat n'a duré que deux jours, et pour la plus grande part a impliqué peu de controverse. Les pays candidats à l'entrée à l'OTAN, c'est-à-dire la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, souffrent tous de disposer de technologies militaires et d'armes obsolètes, d'avoir de sérieuses déficiences dans l'exercice de la force, et, à divers degrés, d'avoir de la difficulté à promouvoir des relations de type démocratique entre civils et militaires. Ces États ont cependant tous fait de notables efforts pour réussir à réformer leurs armées conformément aux recommandations de l'OTAN<sup>23</sup>. De la même manière, la Chambre des représentants a donné son aval à l'expansion de l'OTAN le 30 mars 2004, dans un vote de 422 contre 2. Le vote a eu lieu le jour même où celle-ci accueillait officiellement les sept nouveaux membres. Bien que l'alliance ait procédé sans l'aval de la Chambre, le vote a néanmoins été presque unanime, et s'est montré en conformité avec les actions antérieures de la Chambre de 2002, qui appuyaient l'élargissement de l'OTAN<sup>24</sup>.

Depuis le vote du Congrès lors du sommet pour l'élargissement de Prague, de l'appui en faveur d'une nouvelle expansion s'est manifesté. Les membres à la fois de Chambre des représentants et du Sénat ont exprimé leur soutien général aux demandes de la Croatie, de la Macédoine et de l'Albanie de rejoindre les rangs de l'OTAN<sup>25</sup>. Il a même été fait mention par certains membres du Congrès américain d'Israël comme membre éventuel de l'alliance<sup>26</sup>. En bref, l'idée d'un élargissement de l'OTAN continue à générer de l'intérêt et de l'appui de la part du Congrès.

- 
21. Pour plus de précisions sur la transformation de l'OTAN et sur le rôle de l'Administration Bush, voir David S. YOST, *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 1998.
  22. Ryan C. HENDRICKSON et Kristina SPOHR-READMAN, « From the Baltic to Black Sea. Bush's NATO Enlargement », *White House Studies*, vol. 4, n° 3, 2004, pp. 319-336.
  23. Natalie L. MYCHAJLyszyn et Harald von REIKHOFF (dir.), *The Evolution of Civil-Military Relations in East-Central Europe and the Former Soviet Union*, Westport, CT, Praeger, 2004 ; Zoltan BARANY, *The Future of NATO Expansion*, London, Cambridge University Press, 2003 ; Ryan C. HENDRICKSON et Thomas ETHRIDGE, « Slovenia's Membership in NATO. Testing the Criticisms of NATO Expansion », *Baltic Defence Review*, vol. 12, n° 2, 2004, pp. 113-127. Rachel A. EPSTEIN, « NATO Enlargement and the Spread of Democracy. Evidence and Expectations », *Security Studies*, vol. 14, n° 1, 2005, pp. 59-98.
  24. *Congressional Record*, 30 mars 2004, p. H1661 ; *Congressional Record*, 7 octobre 2002, p. H7112.
  25. *Congressional Record*, 6 mars 2007, p. H2175 ; *Congressional Record*, 29 septembre 2006, p. S10640 ; *Congressional Record*, 14 décembre 2005, p. H11618 ; *Congressional Record*, 21 décembre 2005, p. S14402 ; *Congressional Record*, 27 juin 2005 ; *US Senator Says Albania Could be in NATO in 2008*, 25 août 2006, [www.serbianna.com/news/2006/02204.shtml](http://www.serbianna.com/news/2006/02204.shtml) ; HOUSE OF REPRESENTATIVES, « The United States and NATO. Transformation and the Riga Summit », *Hearing Before the Subcommittee on Europe and Emerging Threats of the Committee of International Relations*, 3 mai 2006, pp. 16, 24.
  26. *Ibid.*, pp. 2, 26.

La discussion la plus complète et la plus substantielle au sujet de l'OTAN sous l'Administration Bush a eu lieu alors que le Sénat exerçait son rôle de « conseil et consentement » en évaluant le support de Bush au Sommet d'élargissement de Prague. La discussion dans les bancs au sujet de cette politique s'est tenue les 7 et 8 mai 2003, et a été précédée par une série d'audiences des Commissions du Sénat, principalement celles des Affaires étrangères et des Forces armées.

Un aspect que l'on peut retenir de ces discussions est l'avis dominant que l'OTAN demeurerait une institution utile et de grande importance au regard de la politique étrangère américaine<sup>27</sup>. Le sénateur Chuck Hagel (R-NE) a été représentatif de plusieurs au Sénat en affirmant que « bien que la puissance militaire des États-Unis n'ait pas de précédent dans l'histoire du monde, l'OTAN va continuer à jouer un rôle vital dans la sécurité américaine et globale<sup>28</sup> ». De telles positions viennent contraster avec les critiques fréquentes et souvent acerbes de la part des membres du Congrès à propos des Nations Unies et de sa capacité à promouvoir les intérêts américains. Bien que plusieurs au Sénat expriment des inquiétudes vis-à-vis du grand fossé qui sépare les capacités militaires des États-Unis de celles du reste de ses alliés, et que plusieurs s'inquiètent quant au débat qui divise les deux côtés de l'atlantique au sujet de l'Irak, il reste que le large soutien en faveur de la participation américaine dans l'organisation était évident.

Concurremment, cette vision par le Sénat de l'alliance et de la politique d'élargissement a mis en lumière un grand nombre de thèmes additionnels. Lors de l'évaluation de la candidature des pays alors sous examen, peu de questions spécifiques ont été soulevées par les sénateurs à propos de certains pays et de leurs progrès en matière de transformation militaire. Le Sénat, cependant, était inquiet à la perspective qu'un pays de l'OTAN puisse devenir autoritaire, et que l'organisation soit incapable d'expulser un tel membre. Ces inquiétudes ont été le plus ardemment exprimées par les chefs seniors de la Commission des forces armées des deux partis, les sénateurs John Warner (R-VA) et Carl Levin (MI), ainsi que Christopher Dodd (D-CT). Lors du vote final pour l'approbation de l'élargissement de l'OTAN, ces sénateurs ont formulé une « déclaration » (cependant pas une « condition ») à l'égard du traité, selon laquelle l'OTAN devrait ouvrir la discussion sur comment gérer un futur scénario de cette nature<sup>29</sup>. Ces appels à la discussion auprès de l'OTAN se sont heurtés à l'opposition de l'Administration Bush. Le secrétaire d'État Colin Powell a fait la remarque qu'une façon d'agir consistant à garder tous les membres à l'intérieur de l'alliance, même dans le cas où une armée alliée ne se montre pas à la

27. *Congressional Record*, 7 mai 2003, pp. S5805, S5807, S5808, S5810, et S5812, *inter alia*.

28. *Ibid.*, pp. S5813-S5814.

29. *Ibid.*, pp. S5819-S5822. Au sujet de Dodd spécifiquement, UNITED STATES SENATE, « An Enlarged NATO. Mending Fences and Moving Forward on Iraq », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 29 avril 2003, p. 52.

hauteur des exigences de l'OTAN, a toujours son utilité. Dans l'opinion de Powell, garder le dialogue ouvert avec tous les pays membres en tout temps a non seulement une valeur diplomatique considérable mais encore représente un certain potentiel d'influence<sup>30</sup>. En fin de compte, le Sénat a néanmoins voté afin d'approuver l'élargissement, tout en incluant cette déclaration.

Un autre sujet de discussion au Sénat à propos de l'élargissement de l'OTAN a été l'intérêt des pays candidats à soutenir la politique étrangère américaine envers l'Irak.

Dans nombre de cas, le soutien de ces pays à l'opération Liberté de l'Irak s'est avéré un facteur central dans le choix du vote de certains sénateurs vis-à-vis de l'expansion de l'OTAN. Cette attitude a été plus évidente parmi les sénateurs républicains, bien qu'elle ne leur soit pas exclusive. Les sénateurs Orin Hatch (R-UT), Wayne Allard (R-CO), Sam Brownback (R-KS), Kay Bailey Hutchison (R-TX), George Allen (R-VA), John McCain (R-AZ) et Joseph Biden (D-DE) ont tous applaudi le soutien des pays candidats aux politiques de Bush envers l'Irak<sup>31</sup>. Ironie du sort, ce sont les politiques de l'Administration Bush vis-à-vis de l'Irak qui, de l'aveu même de cette administration, ont mis l'alliance dans une situation de « crise de crédibilité<sup>32</sup> ». Bien que plusieurs gouvernements européens aient finalement coopéré avec les États-Unis, soit militairement soit diplomatiquement, l'opposition à l'opération Liberté de l'Irak a été largement répandue à travers l'Europe. Pour de nombreux observateurs, les politiques de Bush envers l'Irak se sont avérées comme particulièrement dommageables vis-à-vis des relations transatlantiques<sup>33</sup>. Néanmoins, plusieurs sénateurs ont choisi de mettre en évidence cet aspect de la direction de la politique étrangère des pays candidats afin d'évaluer leur pertinence à devenir des membres à part entière de l'OTAN. Dans cette limite, la décision du Sénat de prendre en compte le soutien diplomatique des pays candidats envers l'Irak ne pourrait être considérée comme « pro-OTAN », puisque l'OTAN s'est elle-même largement opposée à la politique américaine dans ce pays.

Un autre sujet de discussion qui a émergé lors de l'élargissement a été l'avis du Sénat selon lequel le processus de prise de décision de l'OTAN, qui est fondé sur le consensus, avait besoin d'être réévalué. Depuis sa création l'OTAN ne prend de décision qu'une fois le consensus atteint ; c'est-à-dire que tous les alliés doivent être d'accord pour soutenir une déclaration ou une action de l'OTAN avant que celle-ci ne puisse prendre une décision. Alors qu'il existe plusieurs procédés que le Conseil de l'Atlantique Nord peut utiliser pour attein-

30. *Ibid.*, p. 56.

31. *Congressional Record*, 7 mai 2003, pp. S5807, S5814, S5815, S5817, S5824 et S5826.

32. Citation de l'ambassadeur américain à l'OTAN, Nicholas Burns, dans Thomas FULLER, « Three Block NATO Aid for Turks on Iraq », *International Herald Tribune*, 11 février 2003, p. 1.

33. Au sujet de l'opinion du public en Europe envers l'Administration Bush, voir Robert A. PAPE, « Soft Balancing Against the United States », *International Security*, vol. 30, n° 1, 2005, pp. 7-45.

dre un consensus, la norme opérationnelle du consensus reste un principe presque sacré du *modus operandi* de l'OTAN<sup>34</sup>.

Lorsque le Sénat a commencé ses discussions sur les propositions d'élargissement du nombre de membres de l'OTAN lors du sommet de Prague, comme on l'a vu plus haut, l'alliance venait juste de passer par la période la plus éprouvante de son histoire. En essayant d'atteindre un consensus, le secrétaire général Lord Robertson n'a pas réussi à faire usage de la « procédure de silence » de l'OTAN, a dû se résoudre à la première invocation publique de l'article 4 de la charte, pour ensuite se tourner vers la Commission des plans de défense, à laquelle la France n'appartient pas. Après s'être adressé à cette commission, Robertson et plusieurs des alliés ont eu la surprise de constater que la Belgique était désireuse de mener la bataille diplomatique jusqu'au bout, avant que l'organisation ne trouve finalement un consensus, en l'occurrence celui d'accorder des mesures de défense limitées à la Turquie<sup>35</sup>.

Ces événements, assortis d'une certaine insatisfaction vis-à-vis des procédures de planification militaire déficientes avant l'opération des Forces alliées de 1999, ont conduit certains sénateurs à favoriser une discussion ouverte sur un processus de prise de décision différent, qui s'éloignerait du principe du consensus. Bien qu'il n'y ait pas eu d'accord sur le processus selon lequel l'OTAN devrait rendre ses décisions, plusieurs sénateurs ont exprimé leur volonté d'examiner un nouveau mode de prise de décision. Le soutien en faveur de cette discussion a été large, et a de nouveau été mené par des membres seniors de la Commission des forces armées comme John Warner (R-VA) et Carl Levin (D-MI). On peut citer d'autres voix en faveur de cette mesure, comme celles de Christopher Dodd (D-CT), de Pat Roberts (R-KS), de Jeff Sessions (R-AL) et de Kay Bailey Hutchinson (R-TX)<sup>36</sup>. Remettre en question le processus de prise de décision consensuel a cependant généré de l'opposition. Les sénateurs George Voinovich (R-OH), Norm Coleman (R-MN), Richard Durbin (D-IL), Joe Biden (D-DE), et John McCain (R-AZ) ont indiqué que l'on pouvait s'attendre à des différends ouverts à ce sujet au sein de l'alliance puisqu'elle est démocratique, et qu'un recul par rapport à la norme du consensus pourrait au contraire porter préjudice aux intérêts américains. Ces dernières considérations étaient partagées par les grands pontes de l'Administration Bush, y compris par Colin Powell et le secrétaire à la Défense, Paul Wolfowitz. Powell a vivement défendu le processus de prise de décision de l'OTAN, et Wolfowitz a ajouté qu'« il y a de la vertu au principe du consensus », faisant la remarque que l'éliminer pourrait au contraire avoir un effet négatif sur le leadership des

34. Transcription de l'entrevue *Jaap de Hoop Scheffer with Charlie Rose*, 21 septembre 2006.

35. Pour une discussion de cette crise, voir Ryan C. HENDRICKSON, *Diplomacy and War at NATO. The Secretary General and Military Action After the Cold War*, Columbia, MO, University of Missouri Press, 2006.

36. *Congressional Record*, 7 mai 2003, pp. S5817, S5818, S5820 et S5822-S5824 ; 29 avril 2003, pp. 31 et 52.

États-Unis dans l'alliance<sup>37</sup>. En dépit de ces inquiétudes, avant le vote final du Sénat sur l'élargissement, les sénateurs Warner et Levin ont quand même réussi à inclure une autre « déclaration » qui appelait l'OTAN à considérer l'adoption d'un nouveau processus de prise de décision.

Avant même le vote sur l'élargissement, le soir précédant la discussion au Sénat, Warner a formulé des inquiétudes au sujet de la procédure consensuelle et de la présence potentielle d'états autoritaires à l'intérieur de l'alliance auprès de membres de l'Administration Bush, et noté l'existence d'un compromis avec les officiels de Bush afin de reparler de ce sujet lors du vote final<sup>38</sup>. Ce qui vaut la peine d'être retenu, c'est la volonté du Sénat d'aller de l'avant avec ces préoccupations, qui l'une comme l'autre pourraient raisonnablement être considérées comme contraires au *modus operandi* bien accepté de l'OTAN et être vues à l'étranger comme une preuve du nationalisme américain particulier au Sénat.

En somme, on peut dire que le Congrès a accédé au souhait du président Bush d'élargir l'alliance puisqu'il a approuvé de façon unanime ce même élargissement, ce qui tend d'une manière générale à étayer l'hypothèse de la docilité du Congrès sous la présidence de Bush. En même temps, quelques *entrepreneurs* du Congrès, plus particulièrement les sénateurs Dodd, Levin et Warner, ont réussi à introduire quelques légères révisions au traité en soulevant des points fondamentaux au sujet du fonctionnement de l'OTAN, et ont évalué les États candidats sur leur soutien vis-à-vis de la guerre en Irak. Dans cette mesure, le Sénat est allé au-delà de sa propre définition des intérêts américains en élargissant la question à celle de comment l'OTAN s'insère dans la politique étrangère américaine en général. Ces déclarations, cependant, ne constituent pas des « réserves » au traité, et on n'a pas persisté dans ce sens depuis la discussion de 2003 ; donc, à bien des égards, cette forme d'*entrepreneurship* demeure encore conforme aux volontés de l'Administration Bush.

Étant donné que le Sénat a tenu un certain nombre d'audiences à propos de l'élargissement de l'OTAN, cette question apporte peu de crédit aux conclusions de Mann et Ornstein. Le Sénat était clairement engagé dans cet aspect de la transformation de l'OTAN, mais les résultats cadrent toujours avec le schème global de la présidence Bush, selon lequel le Congrès suit généralement la direction politique voulue par son Administration.

#### IV – Le Congrès, l'OTAN et l'Afghanistan

En août 2003, l'OTAN a pris le contrôle opérationnel de la Force internationale d'assistance à la sécurité des Nations Unies (FIAS) en Afghanistan. En

37. Pour les perspectives de Powell, COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, *US Senate, An Enlarged NATO. Mending Fences and Moving Forward on Iraq*, 29 avril 2003, p. 220. Sur Wolfowitz, voir COMMITTEE ON ARMED SERVICES, UNITED STATES SENATE, *Military Implications of NATO Enlargement and Post-Conflict Iraq*, 10 avril 2003, p. 50.

38. *Congressional Record*, 7 mai 2003, p. S5819.

lieu et place des Nations Unies, la mission de l'OTAN était d'assurer la sécurité du gouvernement intérimaire (et finalement élu nationalement) dans sa capitale de Kaboul. Bientôt, la mission s'est élargie pour inclure des Équipes provinciales de reconstruction (EPR ou PRT en anglais). Les EPR, qui consistent en de petits groupes d'experts militaires et civils, essaient d'apporter un soutien au gouvernement afghan, et d'aider à la reconstruction de l'Afghanistan par le biais d'une panoplie d'initiatives de reconstruction. En 2005, les EPR étaient principalement localisées dans le nord et l'ouest de l'Afghanistan et étaient engagées dans des activités de construction d'écoles, de routes, et d'hôpitaux. De plus, elles contribuaient, entre autres, à fournir des occasions de croissance économique. Ces équipes ont également participé à superviser les élections nationales démocratiques de 2004 et 2005<sup>39</sup>.

Plus récemment, au début de l'été 2006, l'OTAN a élargi sa présence dans les régions moins sûres du sud et de l'ouest. En dépit de l'augmentation des attaques terroristes contre les forces de l'OTAN en 2005 et 2006, l'OTAN ne doutait pas de ses capacités d'élargir le mandat de la FIAS, à laquelle les talibans opposaient une résistance considérable, qui a maintenant engagé l'OTAN dans des opérations de combat au sol. On se doit de remarquer que depuis que Jaap de Hoop Scheffer est devenu secrétaire général de l'OTAN en janvier 2004, il a constamment mis l'accent sur l'importance et la priorité des activités de l'OTAN en Afghanistan. Du fait des difficultés toujours plus grandes posées par la résistance afghane, Jaap de Hoop Scheffer et d'autres têtes dirigeantes de l'OTAN ont plaidé auprès des alliés afin d'envoyer plus de troupes dans la région<sup>40</sup>.

Depuis le début des discussions à l'occasion de la prise de direction de la FIAS par l'OTAN, un grand nombre de membres du congrès ont exprimé leur soutien en faveur d'un élargissement du rôle de l'OTAN en Afghanistan. La sénatrice Barbara Boxer (D-CA) a été particulièrement explicite dans son appel à la présence de l'OTAN en Afghanistan en 2003<sup>41</sup>. Plus encore, alors que la mis-

39. Pour le contexte des premières années de l'OTAN en Afghanistan et ses EPR, voir Sean M. MALONEY, « The International Security Assistance Force. The Origins of a Stabilization Force », *Canadian Military Journal*, été 2003, pp. 4-7 ; Craig T. COBANE, « Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance. Comments on an Evolving Concept », *The DISAM Journal of International Security Assistance Management*, vol. 27, n° 4, 2005, pp. 91-97 ; Michael J. MCNERNEY, « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan. Are PRTs a Model or a Muddle ? », *Parameters*, vol. 35, n° 4, 2005-2006, pp. 32-46 ; Sean M. MALONEY, « Afghanistan Four Years On. An Assessment », *Parameters*, vol. 35, n° 3, 2005, pp. 21-32.

40. NATO Press Release, *Press Point with NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer and the Slovak Prime Minister Mr. Róbert Fico*, 7 septembre 2006, [www.nato.int/docu/speech/2006/s060907a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060907a.htm), consulté le 28 mars 2007. Sur ses premières remarques en tant que secrétaire général à propos de l'Afghanistan, voir également Jaap de HOOP SCHEFFER, *Press Statement by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer*, 5 janvier 2004, [www.nato.int/docu/speech/2004/s040105a.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040105a.htm), consulté le 28 mars 2006.

41. UNITED STATES SENATE, « NATO Enlargement. Qualifications and Contributions, Parts I-IV », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 27 mars, 1<sup>er</sup> et 3 avril 2003, pp. 64, 166. À propos de Boxer spécifiquement, voir pp. 76-177.

sion se prolongeait en 2004, d'autres sénateurs et membres de la Chambre des représentants ont à nouveau, de manière unanime, exprimé leur soutien à cette mission<sup>42</sup>.

L'attention du Congrès quant aux questions de politique étrangère a surtout porté depuis l'opération Liberté de l'Irak sur les développements en Irak, ce qui, compte tenu de son caractère central dans les affaires extérieures américaines, est tout à fait compréhensible. Mais en comparaison, peu de supervision a été exercée quant au rôle de l'OTAN en Afghanistan. Par exemple, la Commission des affaires étrangères du Sénat a tenu seulement deux audiences sur l'Afghanistan en 2004, un briefing à huis clos en 2005, et seulement un sur le rôle de l'OTAN en Afghanistan en 2006<sup>43</sup>. Compte tenu du fait que de Hoop Scheffer a insisté de manière récurrente sur le succès de l'OTAN en Afghanistan comme étant au centre des préoccupations de l'alliance, alors que près de 20 000 soldats américains étaient présents pendant cette période, et pour la plupart d'entre eux engagés dans les opérations de combat, il semble raisonnable de s'attendre à un niveau de surveillance plus élevé de la part de cette commission.

Il est certain que les membres du Congrès qui ont parlé publiquement du rôle de l'OTAN en Afghanistan ont apporté un soutien inestimable à cette mission<sup>44</sup>. De plus, alors que la situation en Afghanistan empirait en même temps que le mandat de la mission s'élargissait en 2006, le Commission des affaires étrangères du Sénat a tenu une audience afin de traiter spécifiquement des nouveaux développements et défis en Afghanistan<sup>45</sup>. Lors de cette audience, qui n'a réuni que huit des dix-huit sénateurs du comité, et incluait le témoignage du commandant suprême des Forces alliées en Europe (SACEUR), le général James Jones, plusieurs membres ont émis des inquiétudes quant à la situation en Afghanistan. Le sénateur Chuk Hagel (R-NE) a exprimé sa frustration vis-à-vis de la complicité du Pakistan avec les Taliban, et vis-à-vis de la remontée soudaine de la production de drogue dans la région. Les sénateurs

42. *Idem*, « Afghanistan Stabilization and Reconstruction. A Status Report », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 27 janvier 2004, pp. 3 et 16 ; COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, « US Initiatives at NATO's Istanbul Summit », *Hearing Before the Subcommittee on Europe*, 16 juin 2004, p. 5.

43. UNITED STATES SENATE, « Afghanistan's Continuing Challenges », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 12 mai 2004 ; *idem*, *Afghanistan Stabilization & Reconstruction. A Status Report*, 27 janvier 2004 ; *idem*, « The Evolving Role in Afghanistan », *Closed Briefing Before the Committee on Foreign Relations*, 2005 ; *idem*, « From Coalition to ISAF Command in Afghanistan. The Purpose and Impact of the Transition », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 21 septembre 2006.

44. HOUSE OF REPRESENTATIVES, « The United States and NATO. Transformation and the Riga Summit », *Hearing Before the Subcommittee on Europe and Emerging Threats of the Committee on International Relations*, 3 mai 2006, p. 19 ; UNITED STATES SENATE, « NATO. From Common Defense to Common Security », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 7 février 2006, pp. 10 et 22.

45. *Idem*, « From Coalition to ISAF Command in Afghanistan. The Purpose and Impact of the Transition », *op. cit.*, 21 septembre 2006.

Lincoln Chafee (R-RI) et John Kerry (D-MA) ont également exprimé leur malaise là-dessus, ainsi que sur ses effets sur l'économie du pays. Si tous ces commentaires constituent des critiques implicites du rôle des États-Unis et de l'OTAN en Afghanistan, incidemment, aucun de ces sénateurs n'a cependant insisté pour que l'alliance adopte une approche politique fondamentalement différente<sup>46</sup>.

Cette audience, cependant, a été quelque peu différente dans la mesure où un certain degré d'inquiétude a explicitement été formulé quant au rôle de l'OTAN en Afghanistan. Dans les remarques qu'il avait préparées, le sénateur Richard Lugar (R-IN) a critiqué le fait que les alliés de l'OTAN ne soient pas plus engagés dans l'opération. De même, le sénateur Christopher Dodd (D-CT) s'est inquiété des restrictions nationales qu'un grand nombre d'alliés avaient imposées sur leurs troupes, limitant, entre autres, l'étendue des patrouilles et de la force dont ils pouvaient user. Le sénateur Russ Feingold (D-WI) s'est aussi fait l'écho du général Jones qui appelait les alliés de l'OTAN à plus de contribution en termes de troupes<sup>47</sup>. L'ensemble de ces préoccupations avait déjà été exprimé auparavant par les têtes dirigeantes politiques et militaires de l'OTAN et dans une certaine mesure par les officiels de l'Administration Bush, y compris le général Jones. Ainsi, alors que ces sénateurs étaient clairement conscients des défis opérationnels auxquels faisait face l'OTAN, il y a peu d'indications que des difficultés aient été faites à l'Administration Bush. Les questions soulevées par les membres du Congrès n'étaient pas des questions nouvelles à l'agenda pour les responsables de la politique étrangère américaine, et dans l'ensemble la mission a bénéficié d'un large soutien.

En fin de compte, le Congrès s'est montré en faveur de la mission de l'OTAN en Afghanistan, et dans cette mesure a suivi la ligne des politiques de l'Administration Bush. De surcroît, on peut faire cas du fait qu'il y a eu très peu de surveillance minutieuse quant aux efforts fournis par l'alliance afin d'atteindre ses objectifs dans le cadre de la FIAS, ce qui apporte de nouveau de l'eau au moulin des thèses de Mann et Ornstein. Lors de l'audience publique principale de 2006 au cours de laquelle les problèmes de l'OTAN en Afghanistan sont devenus de plus en plus évidents, seuls huit des dix-huit sénateurs étaient présents, et aucun n'a posé de questions au général Jones au sujet du rôle de l'OTAN alors étendu au combat dans le sud de l'Afghanistan. À part un petit nombre de sénateurs qui ont questionné le général Jones, la question du rôle de l'OTAN en Afghanistan – sa plus importante mission et sa plus grande priorité – a bénéficié de peu d'attention de la part du Commission des affaires étrangères du Sénat, et a clairement été de second ordre pour l'institution que constitue le Congrès. Le leadership présidentiel, ainsi que la grande docilité du législatif, peuvent ainsi expliquer le jeu entre l'exécutif et le Congrès au sujet de la mission de l'OTAN en Afghanistan.

46. *Ibid.*, pp. 17, 23 et 26.

47. *Ibid.*, pp. 2, 16 et 26.

## V – Le Congrès, l'OTAN et le Soudan

Le 8 juin 2005, l'OTAN a accepté d'apporter son assistance aux Casques bleus de l'Union africaine (UA) dans leur tentative d'implanter la paix dans la région du Darfour déchirée par la guerre au Soudan. L'accord consistait en une aide de l'OTAN au transport aérien de troupes de l'Union africaine au Darfour, et en le déploiement d'un petit nombre d'experts en logistique de l'OTAN dans les quartiers généraux de l'Union africaine à Addis Abeba, en Éthiopie. La décision de l'OTAN est intervenue après de longs débats à l'intérieur de l'alliance, pour la plupart entre la France et les États-Unis, centrés sur la question de savoir laquelle de l'Union européenne (UE) ou de l'OTAN dirigerait l'opération. En fin de compte, l'UE et l'OTAN se sont entendues pour participer à des missions distinctes<sup>48</sup>.

On se souviendra cependant que depuis le début de cette mission, le secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer espérait en garder le mandat limité. Avant qu'elle ne commence en février 2005, il a affirmé que l'OTAN considérerait fournir de l'assistance, mais a ajouté : « je crois assez sincèrement que nous devrions laisser aux Africains et à l'Union africaine le soin de trouver une façon de résoudre ce conflit tout-à-fait tragique et horrible<sup>49</sup> ». De surcroît, une semaine seulement avant la prise de décision formelle de l'OTAN de fournir de l'assistance à l'Union africaine, Jaap de Hoop Scheffer faisait la remarque : « le fond du problème, et la ligne rouge que nous ne devons pas traverser, est que c'est une mission menée par l'Union africaine, et que l'OTAN ne fait que répondre à une demande de la part de l'Union africaine pour un support logistique... Si vous voulez parler de troupes de l'OTAN sur le terrain, cela n'arrivera pas<sup>50</sup> ». En somme, cette mission faisait l'objet de réserves de la part de l'OTAN, générait d'importants débats dans l'organisation, et bénéficiait de peu d'engagement militaire de la part des alliés<sup>51</sup>.

À la suite de l'accord initial de 2005, et pendant toute la première moitié de 2006, le président Bush a demandé plus d'assistance de l'OTAN pour le Darfour. Alors que ses appels pour un rôle plus important de l'OTAN se montraient pressants, ses demandes et ses efforts de lobbying à l'OTAN ne sont pas allés jusqu'à inclure d'offre de contribution des forces américaines à une mission de

48. Judy DEMPSEY, « Berlin Tries to Break EU-NATO Deadlock », *International Herald Tribune*, 22 avril 2005, p. 3.

49. *Agence France Presse*, « NATO Could Intervene in Darfur Conflict, Secretary General Says », *Lexis Nexis*, World News, Europe, 3 février 2005.

50. *National Public Radio*, transcription de l'entrevue, « Jaap de Hoop Scheffer Discusses Current NATO Missions », *Lexis Nexis*, 1<sup>er</sup> juin 2005.

51. Pour une vue plus large du leadership de Jaap de Hoop Scheffer sur cette question, voir Ryan C. HENDRICKSON, « Public Diplomacy at NATO. An Assessment of Jaap de Hoop Scheffer's Leadership of the Alliance », *Journal of Military and Strategic Studies*, vol. 8, n° 2, hiver 2005-2006, pp. 1-28.

paix élargie au Darfour. Plus encore, ses efforts n'ont pas réussi à rallier de soutien dans l'alliance<sup>52</sup>.

En 2005, peu après que la contribution d'assistance de l'OTAN à l'Union africaine ne commence, le secrétaire d'État Robert Zoellick et le commandant suprême des Forces alliées en Europe de l'OTAN, le général James Jones, sont venus devant la Commission des affaires étrangères du Sénat pour discuter de la question du Darfour. On notera que seuls cinq des dix-huit sénateurs ont paru devant cette commission pour poser des questions à Zoellick et Jones. Lors des discussions, la plupart des questions ont porté sur la capacité de l'Union africaine à remplir son mandat. Les sénateurs Chuck Hagel (R-NE), Russ Feingold (D-WI), et Barack Obama (D-IL) ont fait des commentaires sur les défis posés à l'Union africaine, tandis que le sénateur Christopher Dodd (D-CT) mettait en évidence le nombre élevé de morts au Soudan et l'incapacité des Nations Unies à modifier la situation politique sur le terrain<sup>53</sup>. Le sénateur Richard Lugar (R-IN) a quant à lui fait part de l'intérêt général à voir l'OTAN se transformer et étendre son rôle dans le Moyen-Orient et en Afrique, mais n'a absolument pas fait allusion à un rôle différent de celui que l'Administration Bush avait aidé à instaurer<sup>54</sup>.

La seule exception à ce schéma général dont on ait été témoin lors de l'audience de la commission sont les déclarations du sénateur Joseph Biden (D-DE), qui a présenté l'argument selon lequel les troupes de l'OTAN sur le terrain pouvaient avoir un effet positif sur la situation au Darfour et aider à stabiliser la situation. Pourtant, dans ses remarques publiques au commandant suprême des Forces alliées en Europe, Biden n'a pas insisté en faveur d'une position différente de l'OTAN, et somme toute a dérogé à sa ligne en applaudissant le général Jones et son leadership sur l'alliance<sup>55</sup>. Ainsi, avec le commandant suprême devant seulement cinq des sénateurs de la Commission des affaires étrangères du Sénat, l'audience ne donnait lieu à aucun contentieux et ne pouvait être interprétée comme une tentative d'imprimer un quelconque changement à la politique étrangère américaine envers l'OTAN. Les quelques sénateurs présents ont suivi la ligne d'approche politique de l'Administration Bush vis-à-vis du Soudan et du rôle actuel de l'OTAN.

Conformément à la nouvelle approche de l'Administration Bush en 2006, le Congrès s'est fait le défenseur d'un rôle étendu de l'OTAN au Darfour. Ces appels ont été faits aussi bien à Washington que lors de déplacements des membres du Congrès à l'extérieur du pays. Parmi les défenseurs les plus éminents d'un rôle étendu de l'OTAN, on peut citer les sénateurs Sam Brownback

52. Mary SPECK, « US Calls for Doubling of Darfur Peacekeepers », *Congressional Quarterly Weekly*, 13 mars 2006, pp. 645-646 ; Gareth HARDING, « NATO Rejects Darfur Role », *United Press International, Lexis Nexis, World News, Europe*, 30 mars 2006.

53. UNITED STATES SENATE, « Darfur Revisited. The International Response », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 28 septembre 2005, pp. 27-30 et 43.

54. *Ibid.*, pp. 37-38.

55. *Ibid.*, pp. 15 et 45.

(R-KS), Hillary Clinton (D-NY) et Barack Obama (D-IL)<sup>56</sup>. D'un seul corps, le Sénat, dans une résolution unanime encouragée par les sénateurs Joe Biden (D-DE), Brownback, Obama, Richard Lugar (R-IN), Russ Feingold (D-WI) et Christopher Dodd (D-CT), a demandé à l'OTAN de considérer la création d'une zone d'exclusion aérienne au Darfour et le déploiement de troupes de l'OTAN afin d'appuyer une mission de paix plus élargie dans cette zone, et d'envisager que le personnel de l'OTAN commence à planifier un engagement plus important au Darfour<sup>57</sup>. De même, la Chambre des représentants a appelé à une assistance accrue de l'OTAN à l'Union africaine, en même temps qu'à des efforts afin de « dissuader et empêcher les attaques par air dirigées contre des civils<sup>58</sup> ». La résolution, qui incluait aussi des sanctions contre le gouvernement soudanais, est passée dans un vote de 416 contre 3<sup>59</sup>. Il est remarquable qu'il y ait eu unanimité dans le soutien à ces appels à la fois à la Chambre et au Sénat. Alors que le Congrès est considéré comme un corps particulièrement partisan, le support rhétorique dans le règlement de la crise au Soudan s'est montré unanime et large. Plus encore, les deux chambres ont perçu que la meilleure façon de traiter la crise au Darfour était d'utiliser des moyens multilatéraux, l'OTAN comme jouant un rôle de premier plan dans la résolution des problèmes.

Les perspectives du Congrès sur les activités de l'OTAN au Soudan, cependant, présentaient de sérieuses limites. À l'instar du président Bush, en tant qu'institution, le Congrès était restreint dans sa défense d'une participation militaire américaine dans un cadre plus étendu de renforcement de la paix par l'OTAN. De la part du Sénat particulièrement, la résolution demandait à ce que le personnel de l'OTAN joue un rôle de direction, en lieu et place des forces de l'OTAN, et l'OTAN était décrite comme si elle était une institution distincte des États-Unis. La plupart des membres du Congrès se sont également abstenus de demander la présence de troupes américaines au Soudan. Ces propositions visaient à demander vivement à d'autres membres de l'OTAN de prendre la direction afin de modifier la situation au Darfour. Dans cette mesure, le Congrès a agi de manière presque identique à celle du président Bush, qui a demandé à l'OTAN d'agir en lieu et place d'un engagement américain à une assistance militaire significative.

De manière assez similaire au cas précédent de l'Afghanistan et dans une certaine mesure à celui de l'élargissement de l'OTAN, le Soudan représente un autre cas de conformité du Congrès. L'opinion du Congrès vis-à-vis de la mission de l'OTAN au Soudan était presque identique à celle de l'Administration

56. Elaine SCIOLINO, « In Munich, Senator Clinton Urges NATO Role in Sudan Conflict », *New York Times*, 14 février 2005, p. A4.

57. *Congressional Record*, 17 février 2006, p. S1474.

58. *Congressional Record*, 5 avril 2006, p. H1462.

59. « House Backs Sudanese Sanctions Bill », *Congressional Quarterly Weekly*, 10 avril 2006, p. 985.

Bush. Bien qu'un certain nombre de membres aient appelé à une présence accrue de l'OTAN, ils l'ont fait en conformité avec la ligne de l'Administration, et donc ne devraient pas être considérés comme des exemples d'*entrepreneurs*.

## VI – L'OTAN et l'Irak après l'opération Liberté de l'Irak

Comme il a été dit plus haut, le débat qui a pris place à Bruxelles à propos de la politique étrangère américaine envers l'Irak et l'évocation par la Turquie de l'article 4 de la charte de l'OTAN en février 2003 ont mis en lumière les différences assez profondes et importantes entre la politique étrangère américaine et celle de la plupart des alliés européens. Ces événements ont mené plusieurs analystes à dire que la pertinence même de l'OTAN était plus que jamais remise en question. L'OTAN a finalement accepté de prendre des mesures défensives très restreintes afin d'apporter son assistance à la Turquie avant l'opération Liberté de l'Irak, mais n'a joué aucun rôle opérationnel ou diplomatique dans la mission de combat.

Depuis les débuts de la guerre en mars 2003, en tant qu'institution l'OTAN n'a assuré qu'une très faible présence en Irak. En juin 2004, quelque quinze mois après le début de la guerre, l'OTAN a accepté d'aider à l'entraînement d'officiers des nouvelles forces de sécurité irakiennes. De grands débats ont eu lieu à Bruxelles à propos de la logistique, du financement, du commandement et des règles d'engagement pour cette opération, qui ont mis pour la plupart la France et les États-Unis dos-à-dos. Une fois les troupes néerlandaises déployées en Irak afin de faire une évaluation préliminaire de comment l'OTAN devrait procéder, l'ordre de mise en œuvre de la mission est arrivé, le 16 décembre 2004. La mission était en place en février 2005. Depuis lors, environ 90 officiers d'entraînement travaillent au quartier général de Ar-Rustamiyah, juste à l'extérieur de Bagdad<sup>60</sup>.

Dans les semaines qui ont suivi le début de la guerre, il y a eu un soutien unanime quant à la présence de l'OTAN en Irak. Les sénateurs Joe Biden (D-DE) et Richard Lugar (R-IN) ont tous les deux exprimé ce qui leur semblait un point évident, en l'occurrence que l'assistance de l'OTAN était nécessaire et serait bénéfique pour la reconstruction de l'Irak<sup>61</sup>. Le sénateur Ben Nelson (D-NE) a également demandé à ce que l'OTAN ait une présence en Irak<sup>62</sup>. Il est possible cependant qu'en réaction aux débats qui avaient divisé l'alliance au quartier général de l'OTAN seulement deux mois auparavant, avec les blessures diplomatiques chroniques et ouvertes qui en ont résulté, la pression pour un engage-

60. Pour un résumé plus général de ces débats, Ryan C. HENDRICKSON, « Public Diplomacy at NATO... », *op. cit.*, pp. 9-11.

61. UNITED STATES SENATE, « NATO Enlargement, Part IV », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 8 avril 2003, pp. 152 et 166.

62. *Idem*, « Military Implications of NATO Enlargement and Post-Conflict Iraq », *Hearing Before the Committee on Armed Services*, 10 avril 2003, pp. 55.

ment de l'OTAN en Irak n'ait plus été une question prioritaire pour aucun des sénateurs lors des audiences des commissions du Sénat dévolues aux questions reliées à l'OTAN. Les recommandations envers un engagement de l'OTAN en Irak étaient bien faites par des sénateurs, mais il n'y a pas apparence de tactiques agressives de lobbying dans ce sens à ce moment-là.

En 2004 cependant, lorsqu'il est devenu clair que la guerre en Irak avait pris un tour plus complexe, les deux sénateurs Biden et Lugar se sont fait les porte-étendards d'une présence plus active de l'OTAN en Irak. Ces appels à une présence de l'OTAN ont été faits sur nombre de forums, et ont pris place avant que l'Administration Bush ne commence à exercer de pressions diplomatiques sur les alliés en juin 2004 afin d'obtenir un engagement quelconque de la part de l'OTAN<sup>63</sup>. À cet égard, les actions de Biden et Lugar cadrent de près avec la définition d'*entrepreneurs* du Congrès (*congressional entrepreneurs*), qui cherchent à infléchir différemment la politique de l'Administration Bush.

Depuis les tentatives de Biden et Lugar, et depuis l'accord de l'OTAN à finalement garantir une petite présence d'entraînement en Irak, le Congrès ne s'est que peu engagé ni dans des discussions substantielles, ni dans une supervision de cette politique. Ce manque d'intérêt pourrait venir d'un choix conscient du Congrès de ne faire aucun pas qui puisse mener à des tensions additionnelles avec l'Europe au sujet de l'Irak. Depuis que le nombre de conseillers est resté stable à 90 seulement, il est clair que la plupart des alliés préfèrent ne pas prendre part à cette opération.

En même temps, il est frappant de voir combien peu a été effectivement dit à propos de cette opération en 2005 et 2006. Par exemple, lors d'une audience de la Commission des affaires étrangères du Sénat intitulée *NATO. From Common Defense to Common Security (l'OTAN : de la défense commune à la sécurité commune)*, dans laquelle témoignait le général James Jones, seuls deux sénateurs étaient présents : Richard Lugar (R-IN) et Chuck Hagel (R-NE)<sup>64</sup>. Bien que le but de l'audience était de donner l'occasion d'une discussion large sur l'évolution de l'OTAN et sur les changements dans la mission, le rôle de l'OTAN en Irak n'a été abordé par aucun des deux sénateurs. L'absentéisme lors de cette audience de la commission peut être significatif de l'absence générale d'intérêt du Congrès pour l'OTAN, ainsi que le prouve le cas précédent de l'Afghanistan. De même, à l'occasion de la réunion du sous-comité de la Maison des relations internationales en charge du sommet de l'OTAN à Riga en 2006, presque rien n'a

63. Felicity BARRINGER, «The Struggle For Iraq. Policy, Juin 30 Goal is Questioned by 2 Senators», *New York Times*, 5 avril 2004 ; Steven R. WEISMAN, « The Reach of War. The Administration. Negroponte is Sworn in as US Envoy For New Iraq », *New York Times*, 24 juin 2004.

64. UNITED STATES SENATE, « NATO. From Common Defense to Common Security », *Hearing Before the Committee on Foreign Relations*, 7 février 2006.

été dit non plus à propos de la mission de l'OTAN en Irak<sup>65</sup>. Ainsi, lors des quelques audiences du Congrès spécifiquement consacrées à la transformation et à l'évolution de l'OTAN pendant cette période, le rôle de celle-ci en Irak n'a pas été considéré comme une question-clé à l'agenda.

En résumé, à part les initiatives de type entrepreneurial prises par Biden et Lugar, la mission de l'OTAN en Irak n'a fait l'objet d'aucune surveillance de la part des commissions principales chargées de garder un œil sur cette opération. Il est possible que les membres du Congrès aient choisi de ne pas exercer de surveillance plus étroite du fait que l'OTAN s'est arrangé pour exercer un petit rôle en Irak, ce qui semblait impossible dans les moments précédant la guerre. Ceux qui se sont montrés favorables à l'OTAN peuvent également avoir pris conscience de la futilité sur le plan diplomatique à encourager l'administration Bush et les alliés à élargir cette mission, et donc avoir choisi de rester silencieux sur la question. On peut donc présenter l'argument que la docilité ait été une décision délibérée. Néanmoins, l'absence d'un intérêt marqué à propos de la mission de l'OTAN en Irak conduit également à étayer la thèse de Mann et Ornstein d'une docilité profondément ancrée du Congrès et d'une négligence de la vigilance envers l'exécutif.

## Conclusion

Pendant les six premières années de l'Administration Bush, les éléments présentés ici conduisent à penser que le Congrès a soutenu les politiques présidentielles envers l'OTAN. Le Sénat a unanimement approuvé la proposition de Bush d'ouvrir l'OTAN à de nouveaux membres, et a accédé aux vœux du président d'élargir le rôle de l'OTAN en Afghanistan. Comme le président Bush, le Congrès s'est également fait l'avocat d'une présence plus grande de l'OTAN au Soudan, et n'a visiblement jamais douté du bien-fondé de la mission de l'organisation en Irak. Ces résultats permettent de confirmer avec certitude le contenu de la littérature antérieure quant au rôle docile adopté par le Congrès pendant l'Administration Bush. En tant qu'institution, le Congrès ne s'est pas opposé à ce que le président préconisait à l'égard de l'OTAN, ce qui cadre exactement avec presque toute la littérature existante sur le comportement en matière de politique étrangère du Congrès pendant la présidence Bush.

Ces résultats de recherche, cependant, apportent également de l'eau au moulin des thèses de Mann et Ornstein qui mettent en évidence que le Congrès a exercé peu de surveillance sur les prises de position du président quant aux missions pivot et aux changements de politiques de l'OTAN. À l'exception de la

65. HOUSE OF REPRESENTATIVES, COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS, « The United States and NATO. Transformation and the Riga Summit », *Hearing Before the Subcommittee on Europe and Emerging Threats*, 3 mai 2006. À l'exception d'une question de la part du membre du Congrès Robert Wexler (D-FL), cette même commission n'a porté presque aucune attention à la possibilité d'une présence de l'OTAN en Irak en 2004. *Idem*, « US Initiatives at NATO's Istanbul Summit », *Hearing Before the Subcommittee on Europe of the Committee on International Relations*, 16 juin 2004.

vigilance exercée par le Congrès lors de l'élargissement de l'OTAN, il a dévolu peu d'attention aux missions de l'organisation en Afghanistan, au Soudan, et à son rôle dans l'entraînement des officiers en Irak. De plus, on note la faible assiduité lors des audiences de la Commission des affaires étrangères du Sénat concernant l'OTAN, y compris lors de l'audience avec le chef du commandement militaire qui venait informer le comité des problèmes cruciaux auxquels faisait face l'alliance, où pas même la majorité des membres étaient présents. Étant donné le rôle de surveillance limité, à la fois sur le fond et en termes d'assiduité lors des réunions des commissions, on peut donner crédit aux thèses de Mann et Ornstein.

Ces conclusions mettent en évidence des exemples importants, bien que peu fréquents, d'*entrepreneurship* au Congrès. Le rôle du sénateur Joe Biden (D-DE) au sujet du rôle de l'OTAN en Irak, ainsi que les initiatives des sénateurs Carl Levin (D-MI), John Warner (R-VA) et Christopher Dodd (D-CT) à propos de l'élargissement de l'OTAN, montrent que certains membres du Congrès sont prêts à exprimer et à défendre leurs propres préférences en matière de politiques, qui vont à l'encontre de celles du président. Pourtant ces exemples ont été plutôt sporadiques, et ce qui caractérise le plus le rôle du Congrès vis-à-vis du président dans la plupart des politiques concernant l'OTAN est la docilité globale de ce même Congrès.

Les initiatives de nature entrepreneuriale sur l'élargissement de l'OTAN sont cependant particulièrement intéressantes en ce qu'elles ont permis de soulever des critiques plutôt nouvelles et substantielles vis-à-vis de l'OTAN. Le Sénat a unanimement émis de sérieux doutes à propos de la norme de prise de décision dite consensuelle à l'OTAN. Il a également exprimé son soutien à une procédure d'expulsion de membres de l'OTAN dans l'éventualité où ils s'avèreraient antidémocratiques dans l'avenir. Les réformes ainsi proposées frappent le fondement même de l'existence et du *modus operandi* historique de l'OTAN. De plus, ces propositions du Congrès ont été émises en 2003, quelques mois seulement après l'amère querelle au quartier général de l'OTAN à propos de la politique étrangère américaine concernant l'Irak. Plusieurs membres du Congrès étaient prêts à demander de sérieuses réformes de l'OTAN alors que les blessures diplomatiques étaient encore assez fraîches chez les alliés. Plusieurs sénateurs ont également utilisé l'argument de la guerre en Irak comme une condition *sine qua non* à leur vote sur l'élargissement de l'OTAN. Que ces propositions représentent une direction positive ou négative pour l'évolution de l'OTAN reste encore une question à débattre, mais il est difficile de trouver des alliés qui partagent les mêmes points de vue sur ces questions<sup>66</sup>.

66. Sur le processus de prise de décision et sur quelques nouvelles propositions concernant l'OTAN, Paul GALLIS, « NATO's Decision-Making Procedure », *Congressional Research Service Report for Congress*, RS21510, 5 mai 2003 et Leo G. MICHEL, « NATO Decision-Making. Au revoir to the Consensus Rule ? », *Strategic Forum* 2002, mars 2004.

En même temps, bien que le Sénat ait fait part de ses sérieuses inquiétudes quant à l'OTAN lors du débat sur l'élargissement, le Congrès a toujours soutenu l'évolution de l'OTAN en cours. Il est clair que le Congrès perçoit l'actuelle pertinence de cette organisation dans la politique étrangère américaine. Lorsque les membres du Congrès discutent de l'OTAN, les ténors des débats se montrent unanimes, voire même parfois dociles, envers l'alliance. Au contraire d'autres organisations internationales, comme les Nations Unies ou la Cour pénale internationale, qui sont souvent contestées de façon véhémement, l'OTAN est plutôt dépeinte dans des termes positifs, et pour le moins, comme une institution qui a de la valeur au regard de la politique étrangère américaine. Bien que la plus grande partie de la littérature académique actuelle mette en lumière une multitude de critiques envers l'OTAN qui viennent remettre en question la légitimité même de l'alliance à long terme, les membres du Congrès dépeignent rarement l'OTAN dans des termes critiques<sup>67</sup>. Ces constats permettent donc de supposer qu'un président qui choisit d'utiliser l'OTAN de manière plus réfléchie dans la conduite de sa politique étrangère a de bonnes chances de bénéficier du soutien du Congrès. En même temps, les résultats indiquent également que le dernier Congrès ne semble pas abriter dans ses rangs des *entrepreneurs* de la stature des ex-sénateurs Sam Nunn ou Mike Mansfield, qui ont montré un intérêt constant pour l'OTAN, et ont eu assez d'influence pour infléchir le dialogue entre l'Europe et les États-Unis. On a vu dans les années 1990 que Richard Lugar s'est montré à même de jouer ce genre de rôle, mais son influence a fondu au cours de la présidence de Bush. Il est certain que le fait d'avoir un Congrès docile, si ce n'est désengagé, de concert avec une administration qui a souvent suivi ses propres intérêts d'une manière unilatérale, semble avoir créé un environnement politique qui soit moins favorable au succès d'un *entrepreneur* du Congrès qui cherche à entraîner le président, voire ses alliés, dans un dialogue constructif à propos du rôle de l'OTAN dans la politique étrangère américaine.

[Traduit de l'anglais]

67. Pour une analyse des positions du Congrès au sujet des organisations internationales, Donald W. JACKSON et Ralph G. CARTER, « The International Criminal Court. Present at the Creation », dans Ralph G. CARTER (dir.), *Contemporary Cases in US Foreign Policy. From Terrorism to Trade*, 2<sup>e</sup> éd., Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 2005 ; Robert W. GREGG, *About Face ?*, op. cit.