

# **Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie**

**Maya Kandel**

**Docteur de l'IEP de Paris**

**Chercheur associée, Observatoire de la Politique Américaine, Université  
Sorbonne Nouvelle (Paris 3)**

## **RÉSUMÉ : Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie, de la chute du mur de Berlin aux Accords de Dayton.**

Le tournant de la politique américaine en Bosnie, décidé par le Président Clinton à l'été 1995, est dû à une conjonction de facteurs parmi lesquels figure en bonne place le vote de la levée de l'embargo par le Congrès américain. Pour comprendre cet activisme et ses conséquences, il faut étudier d'abord les archives du Congrès de 1989 à 1995, mais aussi l'influence du lobbying ethnique, des médias et de l'opinion publique. La guerre de Bosnie a aussi provoqué une mobilisation exceptionnelle au sein de la société américaine en faveur des Bosniaques. Cette mobilisation est indissociable de certains traits spécifiques de la médiatisation du conflit bosniaque, dus aux nombreux journalistes sur le terrain, à la comparaison entre l'épuration ethnique et l'Holocauste, enfin au recours par tous les protagonistes à des agences de relations publiques, en particulier à Washington.

## **ABSTRACT : The U.S. Congress and the Disintegration of Yugoslavia, from the Fall of the Berlin Wall to the Dayton Accords.**

In the summer of 1995, American policy in Bosnia suddenly shifted course : the decision by President Clinton was due to several factors, among which the vote by Congress of a bill to lift the embargo. To understand congressional activism and its consequences, it is necessary to study the archives of Congress from 1989 to 1995, as well as the influence of ethnic lobbying, the media and public opinion. The war in Bosnia also provoked an exceptional mobilization in the U.S. in favor of the Bosnian Muslims. This mobilization is inseparable from the specific character of the mediatization of the Bosnian war, itself linked to the numerous journalists on the ground in Bosnia, the comparison between ethnic cleansing and the Holocaust, and the fact that all actors hired public relations firms to promote their views.

**Mots-clés :** Etats-Unis -- Congrès -- Politique étrangère -- Prise de décision -- Médias -- Guerres de l'ex-Yougoslavie -- Diasporas -- Lobbying -- Dole, Bob -- Propagande -- Sénat -- Chambre des représentants.

**Key-words :** United States -- Congress -- Foreign Policy -- Decision making -- Medias -- Yugoslav wars (1991-1995) -- Diasporas -- Lobbying -- Dole, Bob -- Propaganda -- Senate -- House of representatives.

### **Présentation de la thèse primée par le Prix de Thèse de l'IHEDN :**

Il existe déjà de nombreux ouvrages sur la désintégration de la Yougoslavie, les conflits qui en ont découlé et les politiques des différents protagonistes extérieurs, notamment les Etats-Unis. Mais il n'existe pas d'étude du rôle du Congrès américain, qui s'est pourtant largement mobilisé sur la crise yougoslave dans un contexte de réinvestissement du champ de la politique étrangère par les parlementaires avec la fin de la guerre froide. Or le tournant de la politique étrangère américaine vis-à-vis de la Bosnie, décidé par le président Clinton à l'été 1995, est dû à une conjonction de facteurs parmi lesquels figure en bonne place le vote de la levée de l'embargo par le Congrès, mené par le leader républicain Bob Dole, avec une marge suffisante pour renverser un veto présidentiel si nécessaire. Et les paramètres de la mission des soldats américains dans le cadre de l'IFOR, la force de l'OTAN déployée en Bosnie après la signature des accords de Dayton, ont été déterminés dans une large mesure sous l'influence des parlementaires américains.

Plus largement, alors que les relations internationales sont marquées par l'irruption de nouveaux acteurs non-étatiques, en particulier les diasporas, et que de nombreux travaux s'intéressent à l'influence du lobbying ethnique au sens large après la guerre froide, il manquait une vision d'ensemble sur ces questions dans le cas de la politique américaine en Yougoslavie. Enfin, la guerre de Bosnie a provoqué une mobilisation exceptionnelle au sein de la société américaine, en faveur des Bosniaques. Cette mobilisation a donné naissance à un groupe de pression, l'Action Council for Peace in the Balkans, qui a d'emblée défini comme cible principale de ses actions le Congrès et comme objectif la levée de l'embargo. C'est un cas d'école de l'influence de la société civile sur la politique étrangère, et son étude éclaire les stratégies de mobilisation et d'action de tous ceux qui cherchent à participer au processus politique américain.

C'est donc un nouvel angle que cette thèse propose : l'éclatement de la Yougoslavie et la guerre de Bosnie vus du Congrès. Une manière aussi d'étudier les déterminants intérieurs qui pèsent sur la décision américaine en politique étrangère, et plus largement d'envisager la prise de décision dans toute sa complexité, en prenant en compte les différentes agences impliquées, l'influence des médias et de l'opinion publique, le rôle des lobbies et des diasporas aux Etats-Unis, le poids de la politique intérieure et des calendriers électoraux, enfin les rôles individuels – et le hasard des rencontres et des affinités.

**Comment le Congrès américain travaille-t-il en politique étrangère ? Quel bilan tirer de l'activisme parlementaire vis-à-vis de l'ex-Yougoslavie, pour la période 1989-1995 ? Quelle a été finalement l'influence du Congrès sur la politique américaine en Yougoslavie, puis en Bosnie, de la fin de la guerre froide aux accords de Dayton ?**

C'est à ces questions que ce travail a cherché à répondre, en exploitant l'ensemble des archives parlementaires du Congrès américain de 1989 à 1995 – débats, auditions, projets de loi et résolutions, rapports de commissions – ainsi que les archives d'organisations privées qui ont accepté de s'ouvrir, et les déclarations auprès du ministère de la Justice américain des lobbyistes travaillant pour les diverses diasporas et acteurs « yougoslaves ». Ces sources ont été complétées par une étude de la presse parlementaire et généraliste, par la prise en compte de la couverture médiatique par les principales chaînes de télévision américaines et des sondages d'opinion tout au long des conflits, ainsi que par des sources orales constituées d'une trentaine d'entretiens réalisés à Washington en 2008 et 2009.

L'activisme parlementaire sur la Yougoslavie est resté embryonnaire jusqu'au début de la guerre de Bosnie. S'agissant du 101<sup>e</sup> Congrès (1989-1990), cette période voit peu d'action concrète du Congrès, mais des débats enflammés parmi les quelques parlementaires qui s'intéressent à la Yougoslavie. L'étude de cette période est cependant essentielle pour comprendre le poids du facteur ethnique au Congrès. Toutes les communautés « yougoslaves » aux Etats-Unis se sont en effet mobilisées dès 1989 pour tenter d'influencer la politique américaine vis-à-vis de leur république d'origine, et elles ont visé en tout premier lieu les élus de leurs districts. D'autres facteurs ont pesé aussi sur les parlementaires, comme l'origine ethnique (c'est le cas de la républicaine Helen Bentley, d'origine serbe), la sensibilité aux droits de l'homme et à la question du génocide (ainsi de Tom Lantos, unique élu américain rescapé de l'Holocauste, ou de Frank McCloskey), ou tout simplement un intérêt de longue date pour les affaires internationales et l'Europe en particulier (Bob Dole, Joe Biden). Ce qui est remarquable, entre autres, dans le cas yougoslave, c'est le rôle joué par certains parlementaires comme moteur (ainsi Bentley pour la constitution d'un lobby serbe, ou Joe Dioguardi dans le cas albanais), ou comme relais (Dole par exemple, pour les Croates) de l'activisme des diasporas.

Cela dit, l'activité législative proprement dite des 101<sup>e</sup> et 102<sup>e</sup> Congrès (1989-1992) n'a pas profondément affecté la définition par l'Administration Bush père de la politique américaine en Yougoslavie. Les résolutions votées, contre la politique de Milosevic au Kosovo, puis en soutien aux élections libres dans les républiques yougoslaves, ont longtemps été le fait du seul Sénat. L'amendement Nickles fin 1990, qui voulait interdire l'aide directe et multilatérale au gouvernement fédéral yougoslave (pour aider directement les républiques les plus démocratiques) a été contré au dernier moment par le secrétaire d'Etat James Baker, en mai 1991 – à un moment où il était déjà trop tard pour le gouvernement du Premier ministre fédéral Ante Markovic, et donc pour le maintien de la fédération yougoslave telle qu'elle existait depuis 1945. Enfin, l'entrée en scène de la Chambre des représentants en août 1992, au moment de la diffusion des images des camps serbes en Bosnie, n'a pas suffi à ébranler le président Bush, influencé aussi par son état-major contre toute présence américaine sur le terrain. D'autant que le Congrès, s'il a voté sa première action législative d'envergure en septembre 1992 (une aide militaire de 50 millions de dollars au gouvernement de Sarajevo, conditionnée à la levée de l'embargo), n'a pas cherché à imposer la levée unilatérale de l'embargo au président à un mois d'une échéance électorale majeure.

En revanche, les actions du Congrès américain ont été suivies de près par les protagonistes balkaniques des crises yougoslaves et par leurs relais aux Etats-Unis. En ce sens, même si les acteurs yougoslaves leur ont sans doute données une influence plus grande qu'elles n'en avaient réellement, les actions du Congrès ont eu une influence indéniable, « par ricochet » si l'on veut. Les Serbes se sont inquiétés très tôt, dès 1989, et ont les premiers fait appel à des agences de relations publiques pour relayer et défendre leur point de vue à Washington ; ils se sont ensuite rassurés trop vite, notamment grâce à l'activisme de la représentante Helen Bentley au Congrès : Milosevic est resté longtemps persuadé (avec raison) que Washington n'interviendrait pas en Yougoslavie. Les Croates de leur côté ont vu tout l'appui dont ils pouvaient bénéficier auprès des parlementaires américains, et tout l'intérêt du soutien d'un homme influent tel que le sénateur Dole – capable d'introduire dès 1990 leur nouveau président à la Maison Blanche. Les Bosniaques, enfin, ont su tirer profit de l'expérience croate, notamment en engageant dès le début de la guerre en Bosnie la même agence de relations publiques que les Croates à Washington, Ruder Finn. Ils ont su aussi utiliser habilement l'espace qui leur a été « donné » dans les médias par

les journalistes américains, surtout après les révélations sur la campagne serbe d'épuration ethnique en Bosnie. Enfin, le Kosovo a joué un rôle-clé dans la sensibilisation précoce (dès 1987) de certains parlementaires essentiels, dont Dole, dans un sens particulièrement défavorable à Milosevic.

L'activisme parlementaire au sens large a donc influencé les protagonistes yougoslaves tout autant que la politique américaine « officielle » de l'Exécutif (c'est-à-dire les différents signaux envoyés par la Maison Blanche et les positions exprimées par Bush, Zimmermann, Baker ou encore Eagleburger).

Enfin, l'implication du Congrès sur la Yougoslavie de 1989 à 1992 est essentielle pour la suite : c'est en effet pendant ces quatre années que les opinions des parlementaires se sont formées sur la situation yougoslave – opinions qui vont se « cristalliser » sur le conflit bosniaque. Or c'est aussi pendant cette période que l'influence du lobbying ethnique sur les parlementaires a été la plus forte, parce que la question yougoslave était encore relativement secondaire. Elle le sera de moins en moins, mais les contacts établis alors entre lobbyistes (au sens large, y compris les représentants bosniaques par exemple) et assistants parlementaires, les connaissances sur la question (or les « batailles de l'information » sont un aspect essentiel de toutes les guerres de la désintégration yougoslave), ainsi que les sources d'information, tout cela demeurera. C'est dans ces quatre années aussi qu'il faut chercher l'explication des marges avec lesquelles sera votée la levée de l'embargo en juillet 1995.

**En quoi les choses changent-elles avec l'arrivée au pouvoir de Clinton ?** Plusieurs aspects doivent être soulignés. D'abord, à partir d'août 1992, il y a une médiatisation beaucoup plus importante du drame yougoslave, qui provoque l'entrée en scène de l'opinion publique américaine dans le débat sur la Bosnie. La comparaison constante aux Etats-Unis entre le génocide en Bosnie et l'Holocauste y joue un rôle essentiel. Cette implication de l'opinion au sens large (y compris l'entrée dans le débat public sur la Bosnie de nombreuses personnalités ainsi que d'organisations de la société civile américaine) va alimenter l'activisme parlementaire, surtout lorsqu'elle sera « structurée » par l'Action Council on Peace in the Balkans à partir de la fin 1993. L'Action Council, un lobby créé par de jeunes démissionnaires du département d'Etat et financé par George Soros, a en effet fédéré l'ensemble des mouvements pro-bosniaques issus de la société américaine, démultipliant leur influence. D'autre part, le contexte de campagne électorale de ce même mois d'août 1992 a amené Clinton à

prendre plusieurs engagements publics sur la Bosnie, provoquant de nombreuses attentes aussi bien côté américain que côté bosniaque. Enfin bien sûr, à partir de 1995, Clinton a dû faire face à une pression redoublée de la part d'un Congrès à majorité républicaine (pour la première fois depuis 40 ans), particulièrement partisan et décidé à en découdre sur tous les sujets avec le président démocrate.

Ces trois facteurs éclairent la politique bosniaque de Bill Clinton, dans son double aspect : la politique officielle, faite de promesses non tenues et de revirements spectaculaires, sur le « lift and strike » notamment, jusqu'au sursaut du président après le vote du Congrès sur l'embargo en juillet 1995 – et la marche forcée vers Dayton qui suit. Mais aussi la politique « moins officielle » (du moins pour certains aspects), menée dès l'été 1993, qui aboutit à la signature des accords de Washington en mars 1994 (fin des combats entre forces bosniaques et croates et création de la Fédération croato-musulmane) et surtout à la « no instruction policy » (feu vert donné à la livraison d'armes iraniennes aux Croates et aux Bosniaques), à l'origine du rééquilibrage des rapports de force militaires sur le terrain, qui, grâce à l'aide déterminante de l'aviation de l'OTAN, rendra possible le succès de Dayton.

La politique « officielle » traduit bien le tiraillement de Clinton, pris entre son propre sentiment pro-bosniaque, sa volonté de privilégier les réformes nationales, la pression du Congrès et de l'opinion publique (les deux évoluant de concert), et les pressions inverses et contradictoires des alliés de l'OTAN et de la Russie. La politique « moins officielle » serait alors la manière dont le président a cherché à résoudre le casse-tête bosniaque en court-circuitant les principaux obstacles et en s'inspirant de la politique préconisée par une fraction toujours croissante des parlementaires. Le fait qu'il y ait eu une « double politique américaine » vis-à-vis de la Bosnie reflète ainsi à la fois les difficultés de Clinton et l'influence du Congrès sur la politique américaine en Bosnie.

Sur la politique officielle, les atermoiements de Clinton et le refus catégorique d'envoyer des soldats sur place tant que la guerre faisait rage font écho aux atermoiements parlementaires et à l'impératif absolu du Congrès traduit par la focalisation sur la levée de l'embargo : aider les Bosniaques sans risquer la vie des soldats américains. Mais Clinton ne pouvait lever l'embargo en raison de l'opposition des alliés et de la Russie, dont les parlementaires semblaient de moins en moins vouloir tenir compte (la levée unilatérale de l'embargo a été votée une première fois par les deux chambres, pourtant à majorité démocrate, dès 1994).

Du coup, la politique menée en coulisses dans la foulée de la signature des accords de Washington a poursuivi la même fin (aider les Bosniaques, ne pas risquer de vies américaines) par d'autres moyens (le feu vert aux livraisons d'armes aux Bosniaques par l'Iran et l'aide indirecte aux Croates, plutôt que la levée unilatérale de l'embargo contre le Conseil de sécurité de l'ONU).

Selon cette interprétation, il y a donc bien eu *multiplicité* des politiques américaines en Bosnie, plus qu'*incohérence*, et cette multiplicité est l'illustration la plus éclatante de l'influence du Congrès. Mais ce serait faire trop d'honneur à l'Administration Clinton que d'affirmer qu'il y a eu une seule véritable stratégie à long terme fondée sur la notion que l'armée croate, alliée aux Bosniaques, remise à niveau grâce aux Américains, et aidée de l'aviation de l'OTAN, pourrait seule mettre fin à la guerre de Bosnie dans un sens favorable au gouvernement de Sarajevo.

Soulignons enfin le caractère exceptionnel du cas bosniaque, lié au caractère historique du 104<sup>e</sup> Congrès, le premier Congrès républicain depuis 1954 aux Etats-Unis, mais aussi à la conjonction de quatre facteurs : le « flottement » qui caractérise la politique étrangère du premier mandat de Clinton, lié à la période de l'immédiat après-guerre froide ; les caractéristiques particulières de la médiatisation du conflit bosniaque, et notamment la comparaison avec l'Holocauste ; l'importance du mouvement pro-bosniaque au sein de la société civile américaine, lié à cette médiatisation ; enfin et surtout la personne de Bob Dole, leader du Congrès sur la Bosnie, chef de la majorité républicaine au Sénat et futur adversaire de Clinton à la présidentielle. Le massacre de Srebrenica, alors que la campagne présidentielle commençait, et le vote du 104<sup>e</sup> Congrès sur l'embargo ont provoqué l'apparition dans les médias des premiers sondages opposant Clinton à Dole, sur la gestion de la crise en Bosnie, et sur la politique étrangère en général. C'est d'ailleurs l'un des rares cas où le Congrès – via les prises de positions de Dole relayées par les médias – a eu un impact sur l'opinion publique, alors que sur l'ensemble de la crise yougoslave, ce sont plutôt les médias et l'opinion publique qui ont influencé les parlementaires. C'est là qu'il faut voir l'explication principale du tournant de l'été 1995 : Bob Dole a transformé la Bosnie en danger pour la survie politique de Clinton, l'obligeant à réagir à ce moment précis.