

# LA RELATION EURO-AMÉRICAIN EN QUESTION

JACQUES LE DAUPHIN \*

*La crise irakienne de 2003 fut révélatrice de ce qui fut plus que de simples malentendus transatlantiques, mais véritablement les signes d'une crise ouverte et profonde aux aspects multiples.*

*Fondé, dans un contexte historiquement daté, lors de l'antagonisme Est-Ouest, le partenariat transatlantique tend, dans une situation internationale en pleine évolution, à se fissurer de plus en plus. Le monde a changé et Américains et Européens n'en ont pas nécessairement la même vision. Ils ne s'accordent pas non plus sur la manière de répondre aux défis qu'il pose. Un autre type de relation entre les deux rives de l'Atlantique semble indispensable, moins fermé sur lui-même, ouvert sur le monde, dans une conception multilatéraliste. Mais quels en seront les acteurs ? L'article ouvre quelques pistes dans un esprit d'ouverture à ce débat d'importance.*

**L**a crise irakienne a profondément ébranlé la relation euro-américaine. On avait certes connu par le passé diverses tensions d'ordre économique, monétaire, commercial et même politique, en particulier lors de la décision de Charles de Gaulle, alors président de la République française, en 1966, du retrait de la France des forces militaires intégrées de l'Otan. Mais les rudes affrontements auxquels la période a donné lieu ne peuvent s'inscrire tout bonnement dans le registre de ce qu'on a parfois appelé les « malentendus transatlantiques ». Plusieurs échelons ont été franchis, et ils augurent de nouvelles et importantes tensions. D'autant qu'à cette occasion, les opinions publiques européennes ont fait irruption. Cette intervention est inédite par son ampleur, mais aussi par sa cohésion. En effet, si des divisions entre États européens se sont fait jour, dans l'attitude à adopter vis-à-vis de la guerre alors projetée, les opinions, elles,

---

\* DIRECTEUR DE L'INSTITUT DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHE SUR LA PAIX

ont été unanimes pour la condamner, en phase ou non avec leurs gouvernements respectifs. Plus encore, les sondages réalisés ont révélé un souhait grandissant des Européens de voir le continent prendre ses distances à l'égard d'une politique américaine jugée aventureuse et dangereuse <sup>1</sup>.

La crise irakienne n'est donc pas purement circonstancielle, elle a contribué à faire émerger des tendances lourdes pré-existantes. Aussi semble-t-il possible de risquer l'idée d'une crise ouverte, profonde, affectant le relationnel transatlantique. Cette crise aurait subi une accélération lors de l'épisode irakien. Qu'il y ait crise ne semble pas a priori surprenant. Alors qu'on s'accorde à dire que le contexte international a changé, la relation transatlantique apparaît dramatiquement figée, dans une forme ancrée sur le passé. On se souviendra des réflexions bien connues d'Antonio Gramsci sur les situations de crise, notant qu'elles se créaient lorsque l'ancien dépassé tardait à disparaître et que le nouveau peinait à se frayer son chemin. C'est particulièrement vrai pour la relation euro-américaine, en inadéquation avec l'évolution du monde aujourd'hui. Toutefois, on se gardera de toute vision linéaire. Montées et retombées des tensions s'entrecroisent. L'évolution est donc heurtée, complexe, mais elle n'en est pas moins réelle. Comme le décrit fort bien Emmanuel Todd dans un essai <sup>2</sup>, « des forces profondes sont à l'œuvre. Certaines rapprochent les Européens des Américains et d'autres les éloignent. L'analyse est compliquée par un aspect important du processus en cours. Les forces de rapprochement et de dissociation augmentent simultanément. En Europe, un désir de fusion avec les États-Unis qui s'accroît est combattu de plus en plus efficacement par un besoin de dissociation qui progresse encore plus fortement. Ce genre de tension est typique de l'approche d'un divorce ». Un divorce est-ce réaliste, tant les États-Unis marquent le monde aujourd'hui et que la rupture n'est pas souhaitée y compris par les pays européens les plus critiques ? Est-ce souhaitable, alors que le lien transatlantique est le plus souvent présenté comme le garant de valeurs occidentales communes ? Évoquer un divorce mérite qu'on s'attarde quelque peu sur ce qui a fondé l'union. De quand date-t-elle et sur quel contrat a-t-elle été fondée ? Le partenariat euro-américain est historiquement relativement récent.

<sup>1</sup> Ainsi notamment un sondage commandé par la Commission européenne et publié fin 2003 fait apparaître une dégradation de l'image américaine. 53 % des Européens estiment que les États-Unis représentent une menace pour la paix du monde.

<sup>2</sup> Emmanuel Todd, *Après l'Empire*, Gallimard, 2002.

## Une alliance plus conjoncturelle que réelle

On oublie parfois que dans l'histoire, la relation entre les deux rives de l'Atlantique a toujours été incertaine, complexe et non dépourvue d'ambiguïtés. La première ambiguïté tient peut-être au fait que les États-Unis ont été créés par des Européens et à certains égards en réaction plus ou moins hostile, vis-à-vis de leurs pays d'origine. Sur un territoire qui auparavant servait de champs clos aux rivalités impérialistes européennes, l'harmonie ne fut pas nécessairement de règle entre un pays émergeant, nation en devenir et plusieurs pays européens présents sur le continent américain, au nord comme au sud. En découleront les principes promulgués, en 1823, par le président des États-Unis, James Monroe, « l'Amérique aux Américains », visant à limiter au strict minimum l'influence européenne sur le continent, notamment celui des empires coloniaux en Amérique latine. Cette doctrine posait déjà les jalons de l'influence militaire, économique et culturelle nord-américaine sur l'ensemble du continent, qui par extension pourrait s'exercer au-delà.

Durant une assez longue période, du moins aux plans diplomatique et politique, les deux continents se sont le plus souvent ignorés. Tout en affirmant de plus en plus sa puissance économique dans la sphère mondiale, les États-Unis se réfugiaient dans un certain isolationnisme, observant de loin, mais avec beaucoup d'attention, les rivalités inter-puissances qui se manifestaient sur le continent européen. Côté européen, les problèmes continentaux, source de conflits permanents entre eux, laissaient peu de place à un regard soutenu outre-Atlantique. L'intervention militaire américaine en Europe, en 1917, lors de la Première Guerre mondiale, si l'on écarte le cliché folklorique célèbre, « La Fayette nous voici ! », fut de fait une brève incursion, surtout motivée par le souci de ne pas permettre à l'Empire allemand de Guillaume II, avec lequel les États-Unis étaient en compétition économique depuis 1873, d'affirmer sa prépondérance sur l'Europe. Cet objectif atteint, les États-Unis ne s'engagèrent pas plus avant et ne souscrivirent pas au Traité de Versailles.

Par la suite, face aux tensions montantes en Europe, dans la période 1935-1939, les États-Unis adoptèrent une attitude de neutralité<sup>3</sup>. On retrouve néanmoins une préoccupation constante, celle de ne pas permettre à une puissance de dominer l'Europe et

<sup>3</sup> Le Congrès américain adopta quatre lois de neutralité.

d'être par là même concurrente, sinon hostile. Laquelle ? Un mois après l'attaque de l'Allemagne contre URSS, les réflexions livrées au *New York Times* par Harry Truman, qui devait par la suite devenir président des États-Unis, sont célèbres. Il disait : « Si nous voyons que l'Allemagne est en train de gagner, nous devons aider la Russie. Si nous voyons que la Russie est en train de gagner, nous devons aider l'Allemagne. » Il ajoutait cyniquement, « dans les deux cas, nous devons les laisser se tuer le plus possible ». L'attaque japonaise subie à Pearl Harbor, la déclaration de guerre aux États-Unis par l'Allemagne et l'Italie fournirent, dans une certaine mesure, les éléments de ce choix. Indéniablement, le débarquement allié sur les côtes françaises a joué un rôle historique dans la victoire contre le nazisme et la libération des peuples de son oppression. Personne n'entend oublier le sacrifice des soldats américains et alliés tombés lors de cette offensive. On se gardera toutefois d'idéaliser les motivations des États-Unis. La libération de l'Europe du joug hitlérien se conjugua avec des objectifs stratégiques, d'autant plus évidents qu'à l'est de l'Europe, les troupes allemandes refluaient sous la poussée soviétique. Une course de vitesse était engagée.

L'URSS apparaissait déjà aux États-Unis comme l'ennemi potentiel en Europe et au-delà. A la sortie de la guerre, les États-Unis sont bien la puissance déterminante, mais ils doivent cependant tenir compte que l'URSS, bien qu'affaiblie considérablement par le conflit, influence directement la partie est de l'Europe. La ligne d'influence Odeir-Neisse traverse l'Allemagne. Au regard de cette situation, comme l'évoque Pierre Biarnès<sup>4</sup>, les réflexions américaines portèrent loin. Un débat stratégique d'une importance capitale se développa aux États-Unis. Fallait-il s'engager immédiatement dans une troisième guerre mondiale pour refouler l'URSS à l'intérieur de ses frontières de 1939 ou bien fallait-il se contenter de la contenir tout en oeuvrant à l'éroder progressivement. Ce furent les partisans du « containment », dont le chef de file était George Kennan, qui l'emportèrent. Ainsi, le 5 juin 1947, c'est le lancement par le président américain Harry Truman de la doctrine du « containment » de l'expansionnisme soviétique. Mais l'application de cette doctrine nécessitait bien évidemment d'y associer les alliés occidentaux. Ce fut relativement simple. L'Europe était économiquement exsangue, ses populations démunies. Par ailleurs, les « élites » politiques et économiques européennes étaient

---

<sup>4</sup> Pierre Biarnès [Coord.], *Géopolitique des États-Unis*, Ellipses, 2005.

visiblement craintives de l'influence acquise par les forces progressistes, notamment communistes, dans leurs pays. Ces données créaient une situation propice aux États-Unis pour associer les pays ouest-européens à leur projet. Ainsi, parallèlement à la doctrine Truman, le 5 juin 1947 également, c'est le lancement du « plan Marshall » d'aide économique, à l'Europe. La simultanéité des deux dispositions n'était pas fortuite. L'aide économique qui était conditionnée par l'ouverture des marchés européens, l'instauration de la libre concurrence et l'approvisionnement auprès des firmes américaines, visait à rassembler les États européens derrière les États-Unis et à les « préserver » de toute tentation communiste. C'est dans ce contexte bien spécifique qu'une alliance euro-américaine prend forme.

Après les volets économique et politique suit naturellement, le 4 avril 1949, le volet militaire et est signé entre les États-Unis, le Canada et plusieurs pays d'Europe occidentale le Traité de l'Atlantique Nord, créant l'Otan. Dans le même temps est créée la République Fédérale d'Allemagne par la fusion des zones d'occupation, américaine, britannique et française. La coupure de l'Europe était consommée. Les objectifs fixés à l'Otan furent clairement définis par son premier secrétaire général, Lord Ismay, « To keep the Americans in, the Russians out, the Germans down ». Le concept rassembleur, mobilisateur, du partenariat euro-américain fut de faire face à la « menace soviétique ». Le partenariat se construisit naturellement sous leadership américain. Par le biais de l'Otan, qu'ils dominèrent sans partage, les États-Unis déterminèrent, avec le consentement de leurs alliés, les orientations stratégiques de l'Europe occidentale durant des décennies. Ce rappel historique pourra sembler un peu long, mais il est pourtant nécessaire pour comprendre quand et comment le partenariat euro-américain a vu le jour. Ce n'est donc qu'à l'orée des années 50 que l'on commence à parler d'un « destin commun ».

## **Le nouveau contexte international et les nouveaux paramètres induits**

Les bouleversements géopolitiques intervenus à la charnière des années 80-90 induisent des paramètres inédits. La disparition de l'URSS marque la fin de l'ordre bipolaire. La nuit de la guerre froide terminée, les États-Unis se réveillent brusquement seule superpuissance. Dans le même temps, l'Europe perd la place centrale qu'elle occupait dans les relations internationales, depuis les Traités de Westphalie de 1648. Ce sont là des révolutions coperniciennes de portée considérable. Avec les États-Unis comme

seule superpuissance, ainsi que le souligne Bertrand Badie <sup>5</sup>, « on croyait réunies toutes les caractéristiques de l'unipolarité : une puissance qui dépassait toutes les autres, capable d'organiser l'ordre mondial, mais surtout d'attirer à elle tous les soutiens et les engagements dont elle avait besoin ». Ainsi Francis Fukuyama évoque la « fin de l'histoire » <sup>6</sup> et des « Think Tanks » américains euphoriques n'hésitent pas à en radicaliser l'idée, en imaginant un ordre unipolaire de très longue durée <sup>7</sup>.

Dans le même élan, George Bush senior proclamait un nouvel ordre mondial sous leadership américain. Mais les relations internationales ne s'accommodent pas toujours très bien, des règles arithmétiques. Dans leur domaine, deux moins un ne font pas nécessairement un. Le système bipolaire s'auto-détruisant n'a pas accouché d'un système unipolaire simple. La disparition d'un des deux pôles, dont on peut certes discuter l'équilibre réel en certains domaines, a induit des modifications notables dans les jeux de puissance, dans l'Atlas des conflits, jusque alors plus ou moins contenus. S'est modifiée l'attitude au regard d'un pôle, de faire bloc avec celui qu'on estimait le plus fort en acceptant un abandon partiel ou total d'autonomie. Ainsi des alliances nouées ont perdu de leur relief, voir même tendent à disparaître. La stratégie initiée par Bismarck, du moyeu autour duquel gravitent nécessairement tous les rayons, a pris un sérieux coup de vieux. Sans doute y a-t-il la pression que peut exercer l'empire états-uniens que l'on qualifie parfois « d'hyperpuissance ». On sait la définition controversée. Cet empire est-il fort ou faible ? Les deux ! répondent Gérard Duménil et Dominique Lévy <sup>8</sup>, « fort d'une hégémonie difficilement contestable et renforcée au cours des dernières décennies, "malade" de ses contradictions internes et d'une opposition croissante ». Leur hégémonie contestée, les États-Unis tendent à renforcer dans tous les domaines leur politique unilatérale et notamment dans celui où ils excellent le plus et de surcroît le plus contraignant pour les autres, le militaire. Comme le souligne Alain Joxe, « la stratégie militaire des États-Unis est à considérer comme une partie de leur stratégie de puissance » <sup>9</sup>. Les

<sup>5</sup> Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance*, Fayard, 2004.

<sup>6</sup> Francis Fukuyama, *La fin de l'Histoire*, Flammarion, 1992.

<sup>7</sup> Lire, à ce sujet, Ghassam Salamé, *Quand l'Amérique refait le monde*, Fayard, 2005.

<sup>8</sup> Gérard Duménil et Dominique Lévy, dans l'ouvrage collectif *Quelle Europe pour quel monde ?*, Syllepse, 2004.

<sup>9</sup> Alain Joxe, dans l'ouvrage collectif déjà cité.

résultats sont loin d'être probants et créent davantage de forces centrifuges que centripètes. Cela a bien sûr des incidences directes en Europe où le fondement du leadership qu'exerçaient les États-Unis, à savoir la « menace soviétique », a disparu. Les visions européennes ne sont plus les mêmes que par le passé et les interrogations grandissent vis-à-vis des politiques de force américaine que traduisent les doctrines de sécurité comme « le draft » (1992) et plus récente la « National Security Strategy » (2002).

Certains analystes ont pu penser que devant l'enlèvement américain de plus en plus meurtrier en Irak, l'absence de contrôle de régions entières en Afghanistan, l'opposition grandissante que leur politique suscite à travers le monde, les États-Unis allaient placer quelques bémols sur leur portée stratégique. Force est de constater que ce n'est pas le cas. Après la réélection de George Bush junior à la présidence des États-Unis, le cap semble bien maintenu. Deux importants discours viennent étayer ce constat. Celui en forme de serment sur la Bible, à l'occasion du nouveau mandat présidentiel, le 20 janvier 2005, et, peu après, celui sur l'État de l'Union. En substance G. Bush déclare que les États-Unis ne sont pas une puissance de statu quo, qu'ainsi ils veulent changer le monde, qu'ils en ont même le devoir et enfin qu'ils le feront en s'attaquant à tous ceux qu'ils considèrent comme des « postes avancés de la tyrannie », afin de promouvoir la démocratie et développer les valeurs universelles. Il précise aussi, s'il en était nécessaire, que les États-Unis n'hésiteront pas à employer la force. Comme le constate fort justement Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut de sécurité de l'Union européenne : « La vision du monde de George Bush n'a pas changé : l'Amérique est une force de bien, donc son message est exportable sur le plan universel. » Des stratèges américains ont pris le relais pour tenter de justifier le bien-fondé de cette ambition, soucieux de la manière dont elle peut être perçue. Ainsi Zbigniew Brzezinski dans son dernier ouvrage<sup>10</sup> avance des arguments peu convaincants, et le livre se termine sur l'image biblique de « la cité sur la colline, dont le rayonnement éclaire le monde ». On comprend assez aisément que la vision messianique avancée par l'administration Bush n'est guère susceptible d'enthousiasmer les peuples extérieurs aux frontières américaines. C'est le cas pour les Européens dans leur

---

<sup>10</sup> Zbigniew Brzezinski, *Le vrai choix : l'Amérique et le reste du monde*, Odile Jacob, 2004.

ensemble. En dépit, pour les uns de liens antérieurs, et pour d'autres d'une certaine « fascination » outre-Atlantique, ils ne partagent pas nécessairement la vision américaine du monde contemporain, ni les plages d'action qu'elle induit dans les relations internationales, en particulier la promotion d'une démocratie accouchée en césarienne par des obstétriciens en treillis. A partir de là, ils ne peuvent que s'interroger sur la nature d'un partenariat euro-américain qui a perdu sa raison d'être originelle, car en matière de sécurité, on est passé du théâtre européen à une périphérie beaucoup plus large. L'interrogation est d'autant plus forte que les attentats meurtriers de Madrid et de Londres ont montré que ce sont au premier chef les peuples qui font les frais d'une prétendue lutte contre le terrorisme.

### **Une approche américaine nouvelle du partenariat**

Pour les stratèges américains, l'Europe, qui fut le théâtre majeur de l'affrontement Est-Ouest, n'est plus l'enjeu stratégique prioritaire. Les États-Unis ont déplacé leur centre de gravité stratégique vers le Grand Moyen-Orient et l'Asie. Par là même leur vision d'une organisation comme l'Otan se modifie. Cela ne sous-tend nullement un désintérêt vis-à-vis de l'Europe, ni vis-à-vis de l'Otan, mais leur réinsertion dans une autre problématique. Les États-Unis sont soucieux de préserver, sinon de développer une organisation comme l'Otan. Le leadership qu'ils exercent depuis l'origine en son sein leur permet d'influencer la plus grande partie des membres de l'Union européenne et de contrer ainsi les ambitions d'autonomie qui pourraient se manifester sur le continent. Les adaptations de l'organisation auxquelles ils ont présidé, sommet après sommet, ont eu pour principal objectif de maintenir l'Europe sous protectorat en matière de sécurité. L'intérêt américain pour l'Otan est d'autant plus grand qu'aucun des pays membres ne remet en cause son existence et que de nombreux pays frappent à la porte pour y entrer. Toutefois au plan militaire une tendance s'affirme, celle d'ébrécher le principe d'une alliance permanente pour privilégier les coalitions ad hoc, à la carte, selon une formule de William Pfaff, une sorte de « légion étrangère du Pentagone »<sup>11</sup>. Élément significatif, le nouveau commandant suprême des forces alliées en Europe, le général James L. Jones, vient du corps des « Marines », dont la tradition n'est pas de procéder à un déploiement permanent, mais de déplacer des forces selon la situation

---

<sup>11</sup> *International Herald Tribune*, 7 novembre 2002.

stratégique du moment. Par ailleurs, 92 % des forces armées américaines, celles qui disposent des moyens de haute technologie, ne sont pas affectées à l'Otan et le recours à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord (assistance mutuelle) n'est plus considéré comme obligatoire par les États-Unis. Par ailleurs, la présence militaire américaine en Europe évolue.

George Bush a annoncé un redéploiement du dispositif, intervenant à partir de 2006<sup>12</sup>. Des troupes seraient retirées et des bases fermées en Allemagne. A contrario, des infrastructures américaines plus légères seraient implantées en Europe centrale et orientale (Pologne, Bulgarie, Hongrie, Roumanie...), susceptibles de devenir des plates-formes de projection de puissance vers le bassin méditerranéen et le Moyen-Orient. L'élargissement de l'Otan permet aux États-Unis d'avoir de nouvelles bases permettant l'accès à la mer Noire et à la Caspienne. Dans le même esprit, une partie des escadrilles de l'US Air Force devrait être redéployée sur les bases turques d'Izmir et Incirlik. Devrait aussi intervenir le développement de la base de Rota, dans le sud de l'Espagne (surveillance du détroit de Gibraltar et de la Méditerranée occidentale). Ces dispositions s'inscrivent dans une stratégie offensive, visant les États du Moyen-Orient, les adversaires potentiels, la Russie revigorée, la Chine... dans laquelle les partenaires de l'Otan ne sont envisagés que comme des sous-traitants occasionnels, mais qui en certain cas peuvent s'avérer utiles. En cela convient-il d'encadrer toute volonté d'autonomie collective de leur part. L'Otan est perçue par eux ainsi.

### **Une approche européenne nouvelle du partenariat euro-américain**

L'élargissement de l'Otan en parallèle avec celui de l'Union européenne entre dans ces dispositions. Si côté américain le canevas stratégique « suggéré » à l'Alliance atlantique semble assez clair, il n'en est pas visiblement de même du côté européen. Contrairement à une vision audacieusement partagée, l'Europe est diverse, ce qui, en dépit des problèmes induits, n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Mais bien évidemment en découlent approches différentes et inévitablement divisions. On écartera les visions simplistes et caricaturales comme celle avancée par Donald Rumsfeld sur la vieille et la nouvelle Europe. Tous les pays de l'Union européenne, anciens ou récents, ont un passé

---

<sup>12</sup> George Bush, discours à Cincinnati (Ohio) le 16 août 2004.

européen, certes diversifié, mais réel. Cette thèse avancée lors de la crise irakienne est d'autant plus fausse qu'elle fait fi des différences qu'on ne saurait occulter entre pays d'Europe occidentale eux-mêmes et aussi entre pays nommés un peu généralement les PECO <sup>13</sup>. On sait, ce n'est un secret pour personne, que la déclaration du groupe de Vilnius <sup>14</sup> a été mise sur pied par le néo-conservateur américain Bruce Jackson dont l'école de pensée « Projet pour une nouvelle ère américaine » regroupe également Donald Rumsfeld, Richard Cheney, Richard Perle. On sait aussi les pressions exercées sur ces pays. Sans tout expliquer, le regroupement créé en est affecté. On peut même penser, si on pousse quelque peu l'analyse, que les raisons de ce soutien à la légitimité de la guerre en Irak résultent plus de leur passé récent que de critères géopolitiques sur le Moyen-Orient et la stratégie américaine en général. Une autre thèse avancée, qui mérite plus d'attention, est celle développée par l'expert du « Carnegie Endowment for International Peace », Robert Kagan <sup>15</sup>. Elle prend surtout pour cible les opinions publiques européennes. Il est temps, écrit-il, de démentir qu'Américains et Européens partagent la même conception du monde. Les premiers viennent de Mars, les second de Vénus. Mars correspondrait à la version réaliste d'Hobbes et Vénus à celle utopiste de Kant prônant une « paix perpétuelle ».

Malgré la tonalité volontairement agressive de son propos, R. Kagan met néanmoins en relief des aspects réels de l'érosion qui tend à s'établir dans le partenariat. Il écrit : « Lorsqu'il s'agit de fixer des priorités nationales, d'identifier les menaces, de définir les défis à relever et d'élaborer et mettre en œuvre une politique étrangère et une stratégie de défense, les États-Unis et l'Europe empruntent des voies différentes » <sup>16</sup>. C'est vrai qu'entre Américains et Européens, malgré leurs différences, il n'y a pas la même lecture du monde, de sa dangerosité et par là même une appréciation identique sur les moyens à mettre en œuvre pour y faire face. Ainsi pour les Américains le 11 septembre 2001 est considéré comme une césure historique, supérieure à la chute du mur de Berlin. Pour les Européens, sans sous-estimer l'impact de l'événement, ils

---

<sup>13</sup> Voir l'ouvrage de Nadège Ragaru et de Didier Billien, *Les nouveaux visages de l'Europe élargie*, IRIS/PUF, 2003.

<sup>14</sup> Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lituanie, Lettonie, Macédoine, Roumanie, Slovénie, Slovaquie.

<sup>15</sup> Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Plon, 2003.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

l'inscrivent comme une phase de la période heurtée post-guerre froide. Les Européens peuvent parfaitement comprendre le choc ressenti aux États-Unis par les attentats frappant le cœur de la puissance américaine, avec les tours du centre financier de New York et le Pentagone, centre de la défense. Mais ils sont aussi conscients du fait que le 11 septembre 2001 a été moins la cause première que le prétexte, voire la « divine surprise » selon l'aveu même de Donald Rumsfeld, pour engager une orientation stratégique définie antérieurement. La décision d'envahir l'Irak figurait déjà dans les dossiers. Richard Cheney, alors vice-président, a estimé après le 11 septembre, que le moment était propice pour renverser Saddam Hussein<sup>17</sup>. Et la décision d'attaquer l'Irak fut prise soixante et onze jours après. La formule employée par G. Bush, le 12 septembre, un jour après les attentats, prend toute sa signification : « Nous avons trouvé notre mission. » Le 11 septembre a paru propice aussi pour fournir à l'Alliance atlantique un ennemi, qu'elle recherchait désespérément depuis la disparition de URSS. Le terrorisme international fut donc présenté comme la nouvelle menace contre laquelle pouvait se réactiver le partenariat transatlantique sous leadership américain. Cependant la crise irakienne a montré les difficultés de l'exercice et révélé un désaccord majeur sur les principes et les méthodes à utiliser pour combattre cette menace du terrorisme, au demeurant réelle. Certes des pays européens ont apporté leur appui, mais il faut remarquer que ce soutien apporté à la démarche américaine a tenu beaucoup moins à la légitimité de la guerre elle-même qu'au rapprochement souhaité avec les États-Unis. Ainsi le président polonais, Aleksander Kwasniewski, affirmait : « Si c'est la vision du président George W. Bush, alors c'est la mienne »<sup>18</sup>. La guerre en Irak et la situation qui en a résulté n'a pas ressoudé au contraire le partenariat transatlantique. C'est pourquoi à contrario de l'opinion de Laurent Cohen-Tanugi qui pense que « les bouleversements mondiaux ont rendu l'antagonisme transatlantique obsolète »<sup>19</sup>, on peut penser qu'un réexamen de la relation euro-américaine est de brûlante actualité.

Mais pour ce faire, les Européens ne peuvent se contenter d'une simple dénonciation de l'unilatéralisme américain, ni d'une appréciation plus réaliste des menaces qui pèsent sur le monde,

<sup>17</sup> William Karel et Éric Laurent, *Le monde selon Bush*, 2004.

<sup>18</sup> Noté par E. Sanger, *International Herald Tribune*, 24 janvier 2003.

<sup>19</sup> Laurent Cohen-Tanugi, *Les sentinelles de la liberté*, Odile Jacob, 2003.

ils doivent s'affirmer dans leur propre identité. Ils doivent aussi, l'expérience le montre, s'entendre sur la façon dont les relations avec l'acteur hégémonique que sont les États-Unis, peuvent être envisagées. Est-ce à dire que pour affirmer leur identité, les Européens doivent préalablement se mettre d'accord entre eux sur des relations adéquates vis-à-vis des États-Unis ? En principe non. L'Europe se construit autour de l'Union européenne, des démarches communes sur de grands dossiers internationaux existent, comme sur la protection de l'environnement, la Cour pénale internationale, sur des dossiers commerciaux, sur certains aspects du désarmement. Sur certains d'entre eux, les Européens mènent le jeu, parfois même en contradiction avec les États-Unis. Ce sont déjà des éléments importants dans l'affirmation d'une identité. Toutefois, il n'en est pas de même au plan stratégique, où peine à se frayer un chemin l'autonomie européenne. On a déjà évoqué les contradictions intra-européennes dans l'affaire irakienne. Pour de multiples raisons, historiques, économiques, politiques, sécuritaires, les relations entre les pays européens et les États-Unis demeurent ambiguës et hétérogènes. Bon nombre de capitales européennes définissent individuellement et plus rarement collectivement leur politique transatlantique. En ce sens, ils ne passent pas nécessairement par les orientations qui peuvent être définies par la PESC et la PESD, au sein de l'Union européenne. Alors, questionne André Dumoulin : « Comment bâtir une Europe plus autonome, capable d'agir par elle-même, sans le faire nécessairement en opposition frontale avec les États-Unis ? »<sup>20</sup>.

### **Un concept stratégique européen, une défense européenne**

Introduisons à ce sujet deux études de cas, lesquelles montrent à la fois possibilités et limites. On sait que depuis décembre 2003 existe un document qui a été présenté par Javier Solana, Haut représentant pour la PESC, et qui a été adopté par les vingt-cinq pays membres de l'Union européenne. Intitulé : « Une Europe sûre dans un monde meilleur », il est présenté comme « concept stratégique européen » plus modestement par Javier Solana lui-même comme « principes directeurs ». Dans la démarche, il devrait déboucher prochainement sur l'élaboration d'un « livre blanc ». Après la publication de la « National security strategy » américaine,

---

<sup>20</sup> André Dumoulin [ouvrage collectif], *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruylant, 2005.

un tel document était très attendu. Est-ce une réplique ? Est-ce une adaptation continentale ? Des appréciations différentes s'expriment. De toute manière, il est très important qu'un document aussi complet ait été établi. C'est une première dans l'histoire de l'Union. De par son existence même il fournit un espace pour le débat, la réflexion et l'action, car il est naturellement perfectible notamment dans le processus d'élaboration du « livre blanc ». Dans sa première partie, le document identifie cinq menaces : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, conflits régionaux, déliquescence des États et criminalité organisée. On notera sans doute que cette définition diffère peu des schémas américains, néanmoins, à leur regard, le document place la politique de l'Union dans le cadre du multilatéralisme, en réaffirmant son soutien aux Nations Unies. Les moyens évoqués posent, c'est vrai, encore plus de problèmes. Le texte est très ambigu sur leur caractère spécifiquement européen. La raison tient, sans aucun doute, au fait que le document a été préparé par plusieurs rédacteurs, les uns critiques à l'égard des visions américaines, les autres favorables. Le texte est donc un compromis entre plusieurs visions contradictoires, qui a permis sa rédaction définitive et, sans nul doute, facilité son adoption par les vingt-cinq. Ainsi, on notera l'ambiguïté majeure qui provient de sa référence à « la nécessité d'avoir un engagement préventif, qui peut permettre d'éviter des problèmes plus graves dans le futur ». Cette clause peut cautionner deux politiques divergentes : soit une action de « diplomatie préventive », soit la possibilité de mener une « guerre préventive » comme le prévoit la doctrine stratégique américaine. Le concept « d'engagement préventif » mérite d'être éclairci, car il peut être lourd de conséquences. D'autant que l'Union européenne tend à consacrer beaucoup d'efforts à l'amélioration de son outil militaire. Ce qui conduit à la deuxième étude de cas suggérée, les capacités militaires européennes.

C'est au Conseil européen d'Helsinki en 1999 que fut décidé un objectif global de capacité militaire, pour gérer l'éventail des opérations dites de « Petersberg »<sup>21</sup> à peu près 100 000 hommes, 300 à 400 avions de combat, 80 navires, ainsi que des moyens de

<sup>21</sup> Le 19 juin 1992 au château de Petersberg, les États membres de l'Union européenne occidentale définissaient les missions à caractère militaire qu'ils peuvent assumer : missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises y compris des opérations de rétablissement de la paix.

soutien associés. Cet objectif fut approuvé à l'époque par les quinze membres de l'Union européenne avec des réserves du Danemark. Les principaux contributeurs en étaient la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie. Cette force a été déclarée opérationnelle en 2003. Dès l'origine on notait nombre d'ambiguïtés, occultées lors de la prise de décision, mais qui, au fil des années, ont tendu à faire surface. Ainsi n'étaient pas clairement précisées la nature des missions de gestion des crises, le champ opérationnel et la définition de la légitimité. Placée sous le feu croisé des capacités nationales et de l'Otan, la définition opérationnelle de cette force de réaction rapide suscita de multiples interrogations. D'autant que les États-Unis multiplièrent les pressions pour combattre toute velléité d'autonomie à l'égard de l'Alliance atlantique. Le « no » dit des « 3D » contre le découplage et la duplication fut martelé par Madeleine Albright, alors secrétaire d'État américain, afin de s'opposer à tout découplage avec l'Otan. Des arrangements furent cherchés, forces séparables mais non séparées, les principes dits de « Berlin + » (utilisation possible des moyens de l'Otan, sous engagement américain)... mais l'ambiguïté demeure. Ainsi qu'en est-il des opérations qui ont été conduites sous l'égide de la PESD ? Concrètement, l'Union européenne a mené à bien six missions : EU Monitoring Mission en Albanie, EU Police mission en Bosnie-Herzégovine, EU Military operation en Macédoine, EU Military operation en République Démocratique du Congo, EU Police mission en Arym, EU Military operation en Bosnie. Trois sont des opérations militaires à proprement parler, avec plus ou moins recours aux moyens et capacités de l'Otan.

Lorsqu'on examine dans le même temps les quatre opérations majeures de l'Otan depuis 2003, on constate que ces opérations regroupent plus d'États membres de l'UE que les opérations militaires de cette dernière. C'est un constat dont on doit tenir compte. Cette année sera celle de l'avènement de l'Agence européenne de défense et de la maturation du concept des « Battle group »<sup>22</sup>. L'Agence, qui devrait être opérationnelle cette année, n'aura pas la tâche facile. Avec les privatisations intervenues dans les industries d'armements, dans le triangle industriels-

---

<sup>22</sup> Capacité de première ligne. L'UE a décidé le 5 avril 2004 le principe de création entre 2005 et 2007 de neuf « groupements tactiques de réaction rapide » nationaux ou multinationaux de 1 500 soldats chacun pour des missions européennes de réaction ultra rapide « déployables » sur le terrain en quinze jours.

État-militaires, c'est l'industriel qui est devenu acteur principal. Et ces industriels n'ont pas à priori une vocation spécifiquement européenne. Ils ne pensent pas nécessairement marché européen, mais marché mondial, dans lequel les dépenses militaires américaines exercent un phénomène d'attraction évident (401 milliards de dollars en 2004). Comme l'explique Jean-Paul Hébert<sup>23</sup>, les États-Unis utilisent la course aux armements, en particulier celle de la technologie militaire comme dimension de leur stratégie d'influence et de domination, par une concurrence oblique multiformes, par un contournement industriel, par des initiatives de dissociation. Ainsi sur ce dernier point, les États-Unis ont réussi à entraîner cinq pays européens dans le financement de leur prochain avion de combat le F 35 (Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Danemark, Norvège). De même, les pressions pour faire participer les pays européens à leur programme de défense antimissile ont aussi pour objectif d'introduire des éléments de disjonction entre les pays de l'Union. Suivre en ce domaine le cap de l'autonomie s'avère ardu. Concernant les « Battle group » les mêmes questions se posent sur leurs missions, leur champs d'activité, leur autonomie vis-à-vis de l'Otan. D'autant que dans le même temps l'Otan a décidé la création d'une force de réaction rapide (NRF) qui devrait atteindre 21 000 hommes en 2006, déployable en cinq jours. La NRF comprend présentement 9 000 hommes de 14 pays européens, avec soulignons-le en passant une contribution majeure de la France (1 700 militaires assortis de moyens). Les Américains, eux, n'y contribuent que pour 300 hommes. Ce qui montre que la position française souvent présentée comme à la pointe de l'autonomie n'est pas dénuée de paradoxes. Comme pour celle d'autres pays européens, elle est la conséquence d'un double choix, une logique européenne et une logique atlantique. Il n'est pas si simple de couper le cordon ombilical reliant aux États-Unis. Ainsi les capacités d'action autonome de l'Union européenne sont-elles bousculées en permanence par la prégnance de l'Otan et par une recherche constante de complémentarité.

L'Otan demeure donc pour les Américains le moyen de maintenir les Européens « down », en les empêchant d'exister « out » de leur sillage stratégique. Alors peut-on penser sérieusement réformer l'Organisation en rééquilibrant le rapport de force en son

---

<sup>23</sup> Jean-Paul Hébert, « Les relations stratégiques euro-américaines entre désamour et désunion » in [ouvrage collectif] *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruylant, 2005.

sein, par un deuxième pilier, de fait, réaliser une co-gestion ? Cette idée est parfois avancée, mais c'est un leurre, tant les États-Unis ont la maîtrise sur l'Organisation : en dépit des différents sommets, ils y donnent depuis toujours le « la » stratégique et dirigent directement les principales structures. Par ailleurs, au sein des vingt-six membres actuels, ils y disposent d'un rapport de force non négligeable en leur faveur. Une telle démarche relèverait des travaux d'Hercule. Comme le souligne un rapport du « Center for Strategy International Studies », aucune révision de la stratégie de sécurité des États-Unis n'a jamais été menée en liaison avec les alliés de l'Otan, elle a toujours été imposée. Ce n'est donc pas la bonne voie pour modifier la nature du relationnel transatlantique.

On notera que l'idée d'un autre relationnel grandit, malgré les difficultés décrites. Ainsi lors du Forum sur la Sécurité et la Défense qui s'est tenu en février 2005 à Munich, le chancelier allemand, Gerhard Schröder, a invité à refonder en profondeur une organisation comme l'Otan, qui n'est plus, a-t-il dit, « le lieu principal où les partenaires transatlantiques peuvent discuter et coordonner leurs stratégies ». Cette « audace », inusitée, a frisé l'incident diplomatique avec les États-Unis. Pourtant il n'a fait qu'exprimer tout haut ce que d'autres pays européens pensent tout bas. Les États-Unis voient dans ces évolutions, timides, mais non moins réelles, une menace à peine voilée vis-à-vis de leur leadership, d'autant que la réélection de G. Bush à la présidence n'a pas suscité en Europe, c'est un euphémisme, un enthousiasme particulier. On peut penser que la tournée de G. Bush de février 2005 en Europe n'est pas étrangère à cette inquiétude. Finement, l'hebdomadaire *Courier International*, paraphrasant la célèbre tirade du « Cid », titrait : « A moi Europe deux mots ». Fort de la « confiance » renouvelée des Américains<sup>24</sup>, G. Bush allait tenter de remettre un peu d'ordre notamment avec les alliés européens plus ou moins récalcitrants, « resserrer les boulons » avec les autres. Si le voyage fut court, les rencontres individuelles étaient parfaitement ciblées (Chirac, Schröder, Poutine, les trois principaux du refus de la guerre en Irak) et les sommets parfaitement organisés à cette occasion. Sur une journée (c'est un record) les sommets Otan et Union européenne-États-Unis ont permis à Bush de rencontrer, mais cette fois collectivement, et dans le cadre strict de ces instances, les principaux leaders européens. G. Bush a-t-il marqué

---

<sup>24</sup> John Mason, « États-Unis : retour sur la présidentielle », *Recherches Internationales*, 3-2004, place quelques bémols dans cette appréciation.

des points à cette occasion ? Certainement. Sans doute la couverture médiatique de l'événement, comme celle de l'offensive de charme de la secrétaire d'État, Condoleezza Rice, à la Sorbonne ont pu créer quelques illusions, sur un infléchissement possible de la politique américaine. Mais la réalité est tenace et montre que le cap est bien maintenu et que le malaise au sein du relationnel transatlantique perdure. Révélateur fut le mini-sommet quadripartite qui s'est tenu le 18 mars 2005, regroupant le président français Chirac, le chancelier allemand Schröder, le président du gouvernement espagnol Zapatero et le président russe Poutine, un mois après le voyage de G. Bush. A la veille du sommet Union européenne-Russie à Moscou, cette rencontre avait une signification particulière. Outre les questions spécifiques relatives à ce sommet, une telle rencontre, d'autant qu'elle regroupait des acteurs du front du refus à la guerre en Irak (Zapatero nouvellement élu était un élément additif), ne pouvait qu'aborder l'évolution de la situation internationale.

Par ailleurs, on sait que ces dernières années un subtil et complexe jeu à trois, Europe, États-Unis, Russie s'est esquissé sur l'échiquier mondial. Les États-Unis souhaitent empêcher un rapprochement trop étroit entre la Russie et l'Europe. La Russie, sans s'orienter pour de multiples raisons vers une opposition frontale avec les États-Unis, voit dans l'Europe un contrepoids possible à une influence américaine envahissante dans son pourtour immédiat<sup>25</sup>. De son côté, l'Union européenne, du moins pour une partie de ses membres, étant un acteur composite, pense qu'un rapprochement avec la Russie peut contribuer à desserrer l'emprise américaine et faciliter l'affirmation d'une certaine autonomie stratégique de l'Europe. Perçu ainsi ce mini-sommet prenait toute son importance. Toutefois, peut-on envisager l'avenir dans une suite continue de réactions et de contre-réactions permanentes ? On ne peut se contenter de noter la dégradation des relations transatlantiques, le déplorer ou s'en féliciter. D'évidence, le partenariat euro-américain ne peut perdurer très longtemps ainsi. Il appelle une réflexion novatrice sur les nécessaires modifications de l'existant et sur les moyens à déployer pour y parvenir.

---

<sup>25</sup> Ce n'est pas sans fondement, la doctrine américaine étant passée de la stratégie du « containment » lors de la guerre froide à celle du « refoulement » jusqu'aux anciennes frontières de la Russie du XVIII<sup>e</sup> siècle.

## Pour un nouveau relationnel euro-américain

Le rapport euro-américain aujourd'hui est complexe. Il l'est dans la relation elle-même par la multiplication de ses acteurs, côté européen, mais il l'est aussi et surtout au regard du monde présent au sein duquel il se déploie. Prétendre refonder le lien transatlantique suppose donc d'inscrire la problématique dans un champ plus vaste que la relation en soi. Ainsi l'alternative à l'existant est confrontée aux difficultés de poser correctement une équation à plusieurs inconnues dont les termes sont variables, et bien sûr à celle ensuite de la résoudre. On ajoutera que tout le monde n'est pas animé de la même volonté de trouver une solution refondatrice. Souligner la complexité de la démarche ne vise pas à la présenter comme irréaliste, mais à écarter toutes visions simplistes et incantatoires stériles. Comme l'a fort bien expliqué le philosophe Paul Ricoeur<sup>26</sup> : « Il faut résister à la séduction d'attentes purement utopiques ; elles ne peuvent que désespérer l'action... » Mais il explique dans le même temps : « Il faut empêcher l'horizon d'attente de fuir, il faut le rapprocher du présent par un échelonnement de projets intermédiaires à portée d'action. » Difficile de mieux dire. On précisera simplement qu'une telle recherche ne peut être que collective. Les quelques lignes qui suivent n'ont pour seule ambition que d'en ouvrir quelques pistes.

L'alternative à la forme actuelle de la relation euro-américaine ne peut se limiter en des termes binaires. Pour les Américains, l'Europe n'est plus le lieu stratégique essentiel de leur politique internationale, mais ils s'attachent à la conserver dans leur giron, pour l'insérer dans leur vision mondiale. Ainsi pour les Européens, le choix ne peut se réduire à être avec ou contre les États-Unis. L'Europe doit définir sa propre place dans le monde d'aujourd'hui. Dans cette optique, Bernard Adam, directeur du GRIP<sup>27</sup>, évoque pour l'Europe le choix entre trois options : 1. Rester un acteur secondaire dans le monde et se borner à critiquer ou à suivre la politique des États-Unis ; 2. Devenir une nouvelle superpuissance qui se définirait soit comme alliée inconditionnelle des Américains, soit comme superpuissance indépendante, sinon rivale des États-Unis ; 3. Assumer le rôle d'une « puissance tranquille »<sup>28</sup>, en se

<sup>26</sup> Paul Ricoeur, *Où vont les valeurs ?*, UNESCO/Albin Michel, 2004.

<sup>27</sup> Bernard Adam, in *Enjeux internationaux*, Bruxelles, 2/2004.

<sup>28</sup> Le terme a été notamment avancé dans un essai par le philosophe Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial*, Robert Laffont, 2003.

dotant de moyens politiques plus forts, lui permettant de mieux défendre ses intérêts et de tenir une place originale, mais néanmoins majeure, sur la scène internationale.

La première option est celle du statu quo, une concrétisation du constat brutal émis par le néo-conservateur Robert Kagan : la faible Europe face à la puissante Amérique, au mieux, Gulliver relativement entravé par des Lilliputiens.

La seconde option, celle d'une superpuissance européenne co-gestionnaire ou indépendante sinon rivale des États-Unis pose elle aussi de sérieux problèmes. Les remarques peu amènes de Condoleezza Rice sur les méfaits d'un monde multipolaire par le passé, même si motivées par la volonté de défendre l'unipolarité, ne sont pas totalement sans fondement. Si une multilatéralité de puissances peut sembler un progrès par rapport à l'unipolarité, elle ne constitue pas pour autant la garantie de relations harmonieuses et équilibrées. Devenir elle aussi une superpuissance conduirait l'Europe à mener une politique unilatérale, dotée de puissants moyens militaires pour l'affirmer dans le monde. Ce qui ne ferait qu'accroître encore les facteurs d'insécurité. On ajoutera que cette option d'Europe puissance rencontre l'hostilité d'une grande majorité d'États de l'Union européenne, pour des raisons de principe, de relationnel avec les États-Unis mais aussi pour des raisons de sérieuses réserves à l'égard du trio franco-anglo-allemand, qui pourrait en assumer le leadership.

Demeure la troisième option, celle de « puissance tranquille ». Le terme puissance ne semble pas le plus adéquat car déjà connoté de différentes manières, mais reste l'esprit. Dans cette option, l'Europe pourrait mettre au centre de sa politique la promotion de la multilatéralité, et pour cela faire du renforcement des Nations Unies l'axe concret de ses initiatives internationales. C'est sans doute dans le cadre d'une telle option et dans une conception nouvelle que l'Europe peut œuvrer à définir un nouveau relationnel avec les États-Unis. Ce relationnel apparaît incontournable. Car il ne serait pas sérieux d'envisager pour l'Europe d'exclure toutes relations avec les États-Unis. Ce n'est ni possible, ni même souhaitable, au regard de la place que tiennent les États-Unis dans le monde actuel. Incontournable certes, mais on peut le refonder, principalement en l'insérant dans un champ plus vaste. Son dégagement d'un « côte à côte » ou d'un « face à face » le placerait dans une toute autre optique, lui donnerait un autre contenu et permettrait sans doute de dissiper nombre de divergences entre Européens. L'Europe est attendue dans le monde, moins en tant que puissance susceptible de faire

contreponds aux États-Unis que comme acteur, dans un rôle de médiation ouverte sur le monde <sup>29</sup>. Le défi est donc d'une nouvelle relation euro-américaine, refondée, non exclusive, ouverte au multilatéralisme, ce qui lui donne une tout autre dimension que celle que l'on connaît aujourd'hui.

Bien entendu, personne n'aura la naïveté de croire qu'une telle orientation surgira spontanément et qu'elle viendra d'une action exclusive des États, aussi importante soit-elle. Elle ne peut être que la résultante d'un nouveau rapport de force qui englobe tous les acteurs et notamment ceux qui, ces dernières années, sont arrivés sur le devant de la scène. Dans cette voie convient-il sans doute de donner du temps au temps, mais néanmoins le temps presse car les enjeux sont synonymes d'urgence.

---

<sup>29</sup> Voir à ce sujet l'intéressante analyse d'Étienne Balibar, *L'Europe, l'Amérique, la guerre*, La Découverte, 2003.