



**Annuaire Français de Relations Internationales**  
**AFRI 2002, volume III**  
**Editions Bruylant, Bruxelles**

HEISBOURG François , "La France, l'Europe et les Etats-Unis", AFRI 2002, volume

III

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/heisb2001.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : [centre.thucydide@afri-ct.org](mailto:centre.thucydide@afri-ct.org)

**LA FRANCE, L'EUROPE  
ET LES ETATS-UNIS :**  
L'AGGIORNAMENTO DES RELATIONS TRANSATLANTIQUES

PAR

FRANÇOIS HEISBOURG (\*)

Les relations franco-américaines ne peuvent que fasciner l'observateur des questions internationales, tant est paradoxal, et parfois détonant, le mélange d'amour-haine, ou peut-être plus justement, d'attraction-répulsion, qu'elles recèlent. Une formule américaine en résume bien la tonalité générale : « *we love to hate the French* » – « *nous adorons détester les Français* ». En sens inverse, les Etats-Unis sont l'objet préféré du rejet/désir de la France : nous sommes un pays dont les habitants se ruent dans les salles de cinéma pour regarder les dernières productions de Hollywood – dont certaines sortent dorénavant de studios appartenant à des capitaux français – avant de se rendre toujours plus nombreux dans les McDo, tout en acclamant les actions musclées de José Bové contre Mc Donald's et en défendant bec et ongles l'« exception culturelle » dans les négociations commerciales multilatérales. Ajoutons que cette combinaison des contraires vaut davantage encore à Paris qu'à Washington, puisque les Etats-Unis occupent naturellement dans les préoccupations françaises une place largement plus importante que la France n'en tient dans les réflexions américaines.

Cette situation a des racines anciennes, la relation Roosevelt/de Gaulle pendant la Seconde Guerre mondiale ayant établi les éléments fondamentaux de ce « modèle » de relations d'alliés antagonistes. De surcroît et l'on peut arguer, du point de vue français mais aussi américain, que cette relation paradoxale a pendant longtemps assez bien servi les intérêts nationaux des uns et des autres.

Cependant, après près de soixante ans de pratique, il devient nécessaire de mettre en cause le logiciel des relations franco-américaines. En effet, l'on soutiendra ici la thèse que le style et le contenu des relations franco-américaines desservent dorénavant les intérêts bien compris de la France. Les données actuelles de la construction européenne qui s'étend désormais aux questions de défense; l'adaptation tardive mais substantielle de l'Alliance atlantique aux conditions de l'après-guerre froide; et la transformation profonde des relations internationales sous l'effet de la révolution post-indus-

(\*) Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

trielle : tout cela rend de plus en plus contreproductif le modèle de relations établi entre la France et les États-Unis depuis le début des années quarante. De plus, on maintiendra que cela est davantage vrai du point de vue de Paris que de celui de Washington et cela pour une raison objective : les États-Unis, pays-continent, peuvent s'accommoder infiniment plus facilement que la France de la poursuite des relations « à l'ancienne » entre Paris et Washington ; de même, l'impact négatif de telles relations franco-américaines sur la construction européenne sera directement ressenti à Paris plutôt qu'à Washington.

Avant de développer cette thèse, il est bon de rappeler quelles sont les sources du malentendu franco-américain. En effet, un tel retour est utile non seulement pour isoler les divers facteurs auxquels il faudra s'intéresser dans le cadre d'une tentative de changement de relations ; mais aussi pour prendre la mesure des difficultés objectives d'une telle tâche : si la relation est ce qu'elle est depuis fort longtemps, c'est que chacun des deux pays a bien dû y trouver son compte.

#### AUX SOURCES D'UNE RELATION SADO-MASOCHISTE

Tout d'abord, et ceci était déjà manifeste dans la relation de Gaulle/Roosevelt, il y a la situation symétrique, c'est-à-dire égale mais parfaitement opposée, entre un pays faisant face à une perte radicale d'Empire et un État dont l'Imperium est non seulement intact mais dont la prépondérance est à la mesure de la perte d'Empire d'autrui. Le pays en perte d'Empire aura, et tel fut le cas sous de Gaulle, volontiers pour premier souci de manifester son existence, étape indispensable dans la reconquête d'une place au soleil : dans le cas d'impuissance extrême, et peu de groupes étaient initialement aussi démunis de tout que la minuscule et admirable cohorte de Français Libres établie à Londres à partir de l'été 1940, cette affirmation de soi passa entre autres par la manifestation de sa capacité de nuisance par rapport aux projets du partenaire prépondérant. Ainsi, la politique de Roosevelt jusqu'en novembre 1942 était de reconnaître Vichy, puis à partir de novembre 1942, de miser sur Darlan puis sur Giraud. De Gaulle, en sus de toutes les autres raisons qu'il pouvait avoir en la matière, se devait de dénoncer et, dans la mesure de ses moyens, d'entraver cette politique. Comme, par ailleurs, les États-Unis étaient en même temps le pays par lequel passerait obligatoirement la libération du territoire, cette opposition à la politique américaine devait être conduite simultanément aux actions destinées à nourrir une alliance indispensable, à travers ce que la France Combattante pouvait apporter au plan géostratégique (tel l'accès des Alliés aux colonies ralliées à de Gaulle). Le couple « antagonisme-soutien » remonte donc bien à cette époque, préfigurant ses répliques ultérieures, tels que le soutien sans

faillie de de Gaulle dans la crise des fusées de Cuba et la sortie de la France de l'OTAN intégré.

A l'inverse, les Etats-Unis ne pouvaient ni comprendre ni admettre que le plus faible puisse se mettre en travers de leur chemin. Et nous retrouvons l'exacte réplique de l'incompréhension de Roosevelt envers de Gaulle dans l'extrême difficulté que peut avoir Washington aujourd'hui à accepter de la part d'un allié de second rang un discours opposé au sien en ce qui concerne l'organisation du système international.

Pendant longtemps, ce mode de fonctionnement a été dans l'ensemble bénéfique du point de vue de la France : d'abord, l'accentuation des différences a permis d'exister, ce qui était pour de Gaulle une question de vie ou de mort politique face à Vichy ou à Giraud. Et, au-delà du sort de la France Libre, cette affirmation de soi permettait au pays de surmonter tant bien que mal le traumatisme le plus sévère de son histoire, que fut la défaite de 1940 et l'humiliation de l'occupation ; il facilita aussi, par la suite, le deuil d'Empire subséquent aux guerres de décolonisation. Ensuite, les circonstances du moment – Guerre mondiale d'abord, guerre froide ensuite – ont permis à la France de maximiser sa valeur de nuisance et donc d'élargir sa marge de manœuvre. Certes, pendant la guerre froide les Etats-Unis et parfois nos partenaires européens nous ont fait grief de jouer les « *free riders* », de bénéficier de la protection assurée par l'Alliance, sans en accepter l'ensemble des disciplines et des coûts. Vue de Paris, la période qui s'étend de la fin de la guerre d'Algérie jusqu'à la chute du Mur de Berlin ne permet pas de conclure au caractère contreproductif de la politique suivie. De fait, notre pays acquérait des positions diplomatiques, politiques et économiques importantes dans le tiers-monde (et notamment dans le monde arabe), et en termes de rapports avec l'URSS sans que n'en souffre notre place de leader dans la construction européenne, cependant que notre sécurité était assurée à un coût raisonnable par la double garantie de l'Alliance et de la force de dissuasion. A partir de 1990, les conditions qui fondaient cette valeur de nuisance ont à peu près complètement disparu, ce qui devrait conduire à un changement de portage. On y reviendra.

Du point de vue de Washington, les bénéfices de rapports alliés antagonistes étaient moins évidents. Cependant, mieux valait un monde arabe regardant vers Paris que vers Moscou ; et l'exercice du leadership américain au sein de l'OTAN intégré était probablement simplifié au plan politique sinon militaire par notre absence.

Le second facteur explicatif des rapports franco-américains tient à la prétention qu'ont la France et les Etats-Unis à se poser chacun en vecteur privilégié de valeurs à portée universelle dont ils seraient les représentants les mieux qualifiés, non sans interférer avec la tendance, non moins forte à Paris comme à Washington, à s'en tenir à une « *Realpolitik* » à l'ancienne.

La patrie des droits de l'homme et le champion de la démocratie se trouvent en concurrence de fait, au risque de déboucher sur des incohérences.

Un double exemple récent illustrera le propos. A l'automne 1999, la France se distingue tant des États-Unis que de ses partenaires de l'Union européenne de par le ton et le contenu employés pour dénoncer les manquements de la Russie aux droits de l'homme en Tchétchénie. Il nous en coûta et il nous en coûte toujours au plan des relations franco-russes, mais la France a été fidèle à sa mission autoproclamée. En juillet 2000, les États-Unis et la Pologne organisent à Varsovie le Sommet de 107 pays (dont la France) supposés engagés dans la voie de la démocratie. La France se singularisa en refusant d'adopter un vague communiqué qui avait à son sens le défaut de plaider l'extension de la démocratie. Paris considérait qu'il n'appartenait pas à des États de promouvoir la démocratie dans d'autres États souverains. Le paradoxe, c'est que la Russie dénoncée par la France, ne voyait pour sa part pas d'inconvénient au communiqué. Dans la pratique, la France n'avait pas, contrairement aux 106 autres pays participants, parmi lesquels des pays peu suspects de philo-américanisme comme l'Inde et la Russie, supporté de s'aligner sur un projet d'origine américaine. Si le texte avait été rédigé à Paris, l'affaire se serait vraisemblablement déroulée autrement.

Cette concurrence sur le terrain des idées connaît une variante dans le domaine voisin des valeurs véhiculées par la mondialisation. Le refus français de considérer la production culturelle comme une marchandise ordinaire où « culture » se dirait « *entertainment* », est une véritable différence de vision, au-delà des aspects protectionnistes (telle la protection d'une industrie cinématographique française dont la production comprend à l'occasion des « nanars » dignes des pires résidus d'Hollywood). C'est au demeurant un terrain sur lequel les Français ne se trouvent pas seuls, et où ils peuvent se faire des alliés. Reste à voir comment Paris gèrera l'exception culturelle maintenant que le deuxième groupe mondial de « *entertainment* » est dirigé par un groupe industriel français.

Enfin, et là aussi les origines du malentendu franco-américain sont fort anciennes, il y a les oppositions de vision quant à ce que devrait être la structure du système international.

Dans la vulgate gaulliste, les grands blocs partageant le monde de la guerre froide devaient disparaître. L'ordre bipolaire symbolisé par les accords de Yalta, conclus sans la France, devait faire place au libre exercice de la souveraineté par l'ensemble des États. On notera au passage que la dénonciation gaulliste de l'ordre de Yalta était fondamentalement incohérente par rapport au projet français, puisque c'est l'existence même de cet ordre qui permettait à la France de dégager des marges de manœuvre appréciables entre les deux super-puissances. Et la réalisation du rêve gaul-

liste qu'était censée représenter la disparition en 1989-1990 de l'ordre de Yalta a été vécue, à juste titre, par Paris comme un défi de premier ordre.

Et de fait, aujourd'hui, c'est l'ordre unipolaire qui est visé par la politique étrangère française : en soi, il n'y avait là rien à redire, tant il paraît évident pour tous les États, hormis le plus puissant d'entre eux, qu'il y ait un intérêt à ce que la prépondérance américaine ne s'exerce point sans frein. En la matière, il y a bien singularité au moins apparente des intérêts des États-Unis par rapport aux autres membres du système international. Cependant, force est de constater que la solution préconisée par Paris, à savoir un « monde multipolaire », pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. On y reviendra sur le fond.

Pour compléter le tableau, on notera que l'arrière-plan culturel des relations franco-américaines a contribué à accroître les risques de malentendu : les Américains ne parlent que rarement le français, cependant que l'apprentissage systématique d'un anglais utilisable est un phénomène encore récent en France ; le moule éducationnel américain privilégie une approche pratique des problèmes cependant que les Français sont davantage élevés dans le respect de l'esprit du système. Ainsi que l'écrit un analyste américain, même quand quelque chose marche en pratique, les Français veulent vérifier qu'elle marche aussi en théorie (1). Si de tels éléments pèsent, il serait cependant faux de leur attribuer un poids décisif. D'autres pays européens ont par rapport aux États-Unis des différences linguistiques et culturelles au moins aussi profondes sans que cela injecte dans leurs relations l'acrimonie qui peut exister entre Paris et Washington. Ce qui compte, ce sont bien les autres facteurs caractérisant l'expérience française et américaine depuis les années quarante.

L'expression « relation sado-masochiste » a été employée en sous-titre. Apparemment outrancière, l'expression se justifie. En effet, les conditions ont cessé d'exister de par lesquelles la France pouvait avancer ses intérêts dans les termes où elle a pu le faire non sans profit – et dans le cas des années 1940-1944, non sans d'impérieuses raisons de survie – pendant plus d'un demi-siècle. En s'en tenant au seul registre des rapports de force entre États ayant une vision classique, westphalienne, de leur souveraineté, la France se situe aujourd'hui dans un contexte où sa valeur de nuisance est démonétisée, où la vigueur de ses imprécations ne suscite que peu d'adhésions qui nous soient profitables et où sa quête d'un monde multipolaire risque d'être vaine, voire néfaste. Cela suffirait à bâtir une métaphore *donquichottesque*. Le passage au sado-masochisme suppose qu'intervienne de surcroît un principe de plaisir. Or, tel est parfois le cas : la France prend de temps à autre son plaisir à affronter les États-Unis, tout en sachant qu'elle n'obtiendra pas gain de cause ; c'est le plaisir masochiste. Et les États-Unis,

(1) Philip H. GORDON, « The French Position », *The National Interest*, Automne 2000.

qui « adorent nous détester » trouvent quelque jouissance à voir confirmer tout à la fois les préjugés qu'ils nourrissent à notre rencontre, et la réalité de notre isolement. Voilà pour le sadisme. Et le tout est stérile. La réunion de Varsovie citée plus haut fut un bon exemple de cette complémentarité des plaisirs stériles. Et solliciter à l'excès les rares réactions charitables de la presse américaine à l'égard de cet épisode ne changera rien à la réalité des faits.

#### CHANGER LE LOGICIEL

Un changement de comportement est à la fois nécessaire et difficile, mais il est possible. Et s'il convient que les deux partenaires y mettent du leur, l'initiative devrait venir du côté français, qui a le plus à perdre à ne le pas faire.

Tout d'abord, et ce n'est pas là un des moindres paradoxes de la relation Paris-Washington, il est urgent d'améliorer le niveau de connaissance qu'ont les responsables français de l'hyperpuissance américaine. Alors que la France a si fortement tendance à positionner ses prises de position diplomatiques par rapport aux Etats-Unis, il existe fort peu de travaux experts sur ce pays-continent. Certes, les responsables politiques et administratifs français ont pour la plupart quelque expérience personnelle des Etats-Unis, et l'obstacle linguistique n'est plus ce qu'il était. Cela ne suffit pas à donner une connaissance fine d'un pays fédéral dont les institutions, la vie politique et l'organisation sociale sont profondément différentes des nôtres. Il est vrai que l'ignorance est une sorte d'atout lorsque l'on est déterminé à s'en tenir à une simple réplication des schémas de comportement hérités d'un passé révolu. On n'ose cependant affirmer que telle est l'explication du désert que constituent en France les études américaines, ponctué de rares et admirables oasis, avec quelques universitaires d'excellente qualité, et le nouveau centre d'études américaines dirigé par M. Guillaume Parmentier. Par rapport à notre effort de connaissance du monde arabe, de l'Europe orientale, de l'Afrique subsaharienne, ou de l'Extrême-Orient, l'expertise française sur les Etats-Unis est, au plan quantitatif, évanescence (2). Une statistique en témoigne : en 1998, sur 39 dossiers de candidature déposés à l'unité du CNRS responsable en « aires culturelles », seul un portait sur les Etats-Unis.

Aussi, la première et la plus simple des recommandations à mettre en œuvre consisterait à augmenter substantiellement les moyens (au demeurant limités) nécessaires pour développer l'expertise sur les Etats-Unis. Les contrats d'études passés par le Quai d'Orsay et le Ministère de la Défense

(2) Cf. « Rapport de la mission d'analyse et de proposition relative à l'enseignement et à la recherche en relations internationales et affaires stratégiques », François HEISBOURG, p. 22; accessible sur le site web de Matignon ([www.pm.gouv.fr](http://www.pm.gouv.fr)), juin 2000.

aux instituts de recherche universitaires ou autres devraient intégrer ce qui doit devenir une priorité.

Le deuxième domaine où un changement s'impose concerne notre doctrine diplomatique qui devrait profondément revoir la rhétorique tendant à promouvoir un monde multipolaire. On notera tout d'abord qu'il ne suffit pas de s'inscrire contre l'hégémonie ou l'hyperpuissance américaine, ou même contre un ordre unipolaire pour qu'il en découle automatiquement qu'un monde multipolaire soit l'alternative logique et souhaitable. Même en admettant qu'une vision metternichienne d'un ordre international fondé sur la polarité de quelques Etats souverains soit toujours d'actualité, il ne va pas de soi qu'un monde multipolaire soit forcément souhaitable, qu'il s'agisse de l'intérêt général ou de l'intérêt national français.

Ainsi, ce que nombre de nos partenaires auront retenu de l'expérience historique, c'est qu'un monde multipolaire hérité du modèle du Concert des Nations a contribué, plutôt qu'il n'a entravé, la marche au suicide de l'Europe en 1914, que « multipolaire » rime, certes pauvrement, avec « guerre ». Pour beaucoup d'Européens, et ceci est particulièrement vrai de petits pays, mieux vaut un pôle américain puissant mais bénin et lointain, que l'étouffement résultant des étreintes de voisins moins puissants mais plus proches et plus envahissants. Cette vision peut être fautive et surannée : mais elle est suffisamment répandue pour qu'il soit dangereux de partir du principe qu'un monde multipolaire est un objectif automatiquement partagé par nos partenaires. Se pose ensuite et surtout la question de savoir qui seraient les « multi ». Certes, on pourrait mettre en avant l'Union européenne et, d'une certaine façon, c'est une variante d'une telle approche qui sera préconisée plus loin. Mais, là-dessus, Paris est loin d'être clair : les formules employées lors des rencontres officielles avec des pays comme la Chine ou l'Inde donnent à penser que c'est plutôt dans un schéma metternichien que la France inscrit son action ; le monde multipolaire résulterait de la convergence entre des Etats organisant leurs rapports en fonction d'intérêts nationaux, et cela indépendamment de tout système de valeurs les caractérisant par ailleurs.

Des sphères célestes que sont les Etats/monstres froids gravitant dans le vide intersidéral qu'est un système international reposant sur les principes codifiés par les traités de Westphalie : voilà assurément une vision qui n'est guère de nature à susciter l'adhésion de nos partenaires naturels en Europe. Il est douteux qu'un tel système, si par extraordinaire il devait voir le jour, puisse être porteur de paix, de sécurité, de liberté et de prospérité. Du point de vue de Paris, que pèserait au demeurant la France dans un système de ce type, sauf à partir du principe que l'Union européenne ait pris suffisamment corps par rapport aux nations qui la composent pour peser face aux grandes puissances émergentes d'Asie ? Autrement dit, sur le fond, mieux vaudrait mettre en exergue la construction européenne, et cela dans toutes ses dimensions, plutôt que de mettre en avant un monde multipolaire plus

refroidissant que mobilisateur. Dans l'expression, parlons plutôt de contre-poids européen que de monde multipolaire.

Cette notion de contre-poids a parmi divers avantages celui de ne pas exclure des acteurs non étatiques.

C'est ici que pourrait intervenir une troisième modification fondamentale dans le jeu franco-américain, à savoir l'intégration de notre politique non tant dans une vision dépassée d'un monde multipolaire d'États souverains que dans l'action de la société civile mondiale émergente. L'un des paradoxes, dont les origines tiennent à la tradition westphalienne et colbertiste, c'est que la France a tendance à rejoindre le gouvernement américain et des pays comme la Chine quand il s'agit de défendre les prérogatives de l'État-souverain – alors même qu'au jeu des « monstres froids », nous ne sommes plus vraiment de taille. Heureusement, et ceci compense cela, il s'agit d'une tendance plutôt que d'une fatalité. Ainsi, en mars 1998, la France s'est certes désolidarisée jusqu'à la dernière heure de l'ensemble de ses partenaires européens (dont un Royaume-Uni pourtant à cheval sur la souveraineté des États) et aux côtés de la Chine et des États-Unis pour refuser la création d'une Cour Criminelle Internationale (CCI). Jusqu'à la dernière heure mais pas au-delà, puisque nous nous ralliâmes *in extremis* à nos partenaires, non sans, au passage, exiger et obtenir des clauses suspensives dans le traité qui ne pouvaient que nuire à notre image; et, en dernière analyse, la France se trouve parmi les premiers pays à ratifier le traité portant création d'une CCI.

Face à l'acteur westphalien « hyperpuissant » que sont les États-Unis, notre stratégie ne doit pas être westphalienne, mais bien plutôt asymétrique, s'appuyant sur les nouveaux acteurs non étatiques de la vie internationale. La France pourrait méditer utilement sur l'exemple extrême que constitue le Canada, que la géographie et la disparité des moyens placent *a priori* dans une situation de dépendance extrême à l'égard des États-Unis, du moins si l'on s'en tient à une vision interétatique traditionnelle. Or, le Canada a acquis des marges de manœuvre considérables à l'égard des États-Unis, et souvent au grand dam de Washington, en opérant une synergie systématique avec les ONG, les entreprises et le multilatéral onusien. Du côté des ONG, c'est par exemple le Traité d'Ottawa interdisant les mines anti-personnel, fruit des efforts conjugués des organisations humanitaires concernées et du gouvernement canadien; de même, le Canada conduit-il une politique active d'aide publique au développement, en liaison étroite avec « ses » ONG, occupant un terrain d'autant plus dégagé que les États-Unis, metternichiens jusqu'au bout des ongles, n'investissent plus guère dans des instruments d'influence relevant du « *soft power* ». Du côté des entreprises, le gouvernement d'Ottawa joue sur le fait que certaines des sociétés canadiennes sont de classe mondiale, notamment dans le domaine minier ou des télécommunications, avec une politique active d'investissement dans des pays que

les Etats-Unis ne portent pas dans leur cœur, tels Cuba. La France dispose certes d'autres atouts et subit moins de contraintes que le Canada, mais on peut tirer de l'exemple canadien quelques idées sur ce que peut être une politique étrangère « post-westphalienne ». Entre autres leçons, il y a le fait qu'à travers la recherche de synergies avec les ONG et les entreprises, le gouvernement canadien a su développer une forme moderne de la « valeur de nuisance » : l'interdiction des mines antipersonnel et le contournement des sanctions envers Cuba ne sont évidemment pas populaires à Washington. Cela n'empêche pas le Canada d'être un allié à part entière, que les Etats-Unis traitent peut-être avec plus de ménagement que ce ne serait autrement le cas précisément parce qu'il a su s'imposer à travers un assez large réseau d'influence. Ajoutons qu'un tel jeu n'implique pas que l'on doive parer les ONG de toutes les vertus. Mais la *Realpolitik* du XXI<sup>e</sup> siècle consisterait précisément à prendre les ONG telles qu'elles sont (souvent sans légitimité démocratique) plutôt que de nourrir le vain désir qu'elles soient différentes.

La comparaison avec le Canada a évidemment ses limites. Mais celles-ci sont largement favorables à la France : celle-ci dispose davantage de moyens que le Canada et s'inscrit dans la vaste dimension européenne. Ce potentiel de démultiplication de l'effort français qu'offre l'Europe a de fait été reconnu par Paris depuis fort longtemps, notamment par le général de Gaulle. Cependant, là aussi, la manière dont la France peut jouer la carte européenne dans sa relation avec les Etats-Unis doit être repensée.

#### REPENSER LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA RELATION AVEC LES ÉTATS-UNIS

Deux tentations doivent être écartées dès l'abord en ce qui concerne la dimension européenne de notre politique. La première viserait une translation mécanique de la défense des intérêts vers l'Union : notre poids spécifique ne nous permet pas, ou plus, d'espérer obtenir un tel résultat, naguère atteignable à l'occasion à travers le couple franco-allemand. L'état du couple et son rôle ne sont plus à la mesure d'un tel objectif.

L'autre tentation serait le placage direct à l'échelle de l'Union de la vision parisienne d'un monde multipolaire se définissant par rapport à l'hyperpuissance américaine. Au niveau de la grande politique, telle n'est pas au demeurant la tendance actuelle : on comprend fort bien à Paris que la plupart, sinon tous nos partenaires européens ne voient nulle incompatibilité entre la construction européenne et la préservation de liens transatlantiques forts notamment en matière de sécurité. Cependant, la manière dont le ministère des Affaires Etrangères résiste pied à pied au développement d'interfaces larges et profondes de la politique européenne de sécurité et de

défense (PESD) avec l'OTAN donne à penser qu'une vision du type « plus d'Europe, c'est moins d'Alliance atlantique » en sous-jacence.

On peut comprendre que le Quai d'Orsay, qui fut au plan bureaucratique le bénéficiaire du retrait de la France de l'OTAN intégré, veuille limiter de telles interfaces au minimum, sachant qu'elles seront occupées pour l'essentiel par des représentants du ministère de la Défense. Mais ce n'est pas ce type de jeu bureaucratique à somme nulle qui devrait animer notre politique. Il est au demeurant rassurant d'observer que ce genre de combat d'arrière-garde débouche généralement sur des compromis acceptables; mais nous sommes amenés à y user des efforts et un crédit qui seraient mieux employés à étendre notre influence.

Ayant indiqué ce qu'il fallait éviter de faire, il convient de s'appesantir sur ce qui mériterait d'être fait.

Tout d'abord, il faut partir du principe contre-intuitif que les Etats-Unis sont au cœur du processus de construction européenne en matière de sécurité et de défense, tout en n'étant pas des participants directs, du fait de leur géographie et de leur dimension – et de tirer les conséquences de cet état de fait. Pour nombre de nos partenaires européens, et notamment pour les principaux d'entre eux, dont le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, la PESD s'accompagne d'une volonté de perpétuation, voire de renforcement, du couplage stratégique euro-américain. Ceci ne signifie pas le refus d'une capacité d'action militaire autonome de l'Union, soutenue explicitement par le Royaume-Uni dans la déclaration de Saint-Malo (3) qui a servi de rampe de lancement à la PESD. Cela ne veut pas non plus dire que nos partenaires refusent la logique d'une capacité de contrepoids vis-à-vis de Washington. Mais la PESD n'aurait eu aucune chance de démarrer si n'y figuraient pas d'autres préoccupations :

- la première de celles-ci peut être résumée par le terme allemand « *Bündnisfähigkeit* », mot composé qui désigne l'aptitude à être un allié et à être considéré comme tel par ses partenaires, dans l'espèce, les Etats-Unis. Or le faible rendement des dépenses militaires européennes et le fait que les Etats-Unis aient eu à tirer (directement, ou par OTAN interposée) les marrons du feu dans le Golfe et en ex-Yougoslavie, ont fini par créer le doute. A ne pas améliorer leurs capacités militaires d'action collective, les Européens courraient le risque que les Etats-Unis ne se désengagent durablement par rapport à des crises comme celles de la Bosnie ou du Kosovo, dans lesquelles les intérêts américains sont moins clairement en cause que ceux des Européens. L'OTAN n'y survivrait pas;
- la seconde préoccupation, liée à la première, concerne la volonté des Européens de conserver à l'Alliance atlantique son rôle d'organisation multila-

(3) « *L'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles* », Déclaration de Saint-Malo, 4 décembre 1998.

térale. Du fait de la relative faiblesse européenne, les Etats-Unis y ont traditionnellement été plus qu'un *primus inter pares*. Mais la fin de la guerre froide a conduit à une accentuation du décalage entre les capacités de projection de force américaine, et celles des Européens, dont les forces armées étaient essentiellement organisées pour la défense de leur territoire. La conséquence en a été une influence américaine irrésistible en matière de définition de la stratégie et de la conduite des opérations militaires des alliés, prépondérance d'autant plus difficile à vivre par les Européens que ceux-ci ne sont plus placés face à une menace potentiellement mortelle comme l'était celle de l'URSS, par rapport à laquelle le principe d'efficacité devait l'emporter *a priori* sur d'autres préoccupations. Là encore, seul un effort collectif européen est de nature à permettre à l'OTAN de demeurer « vivable » ;

- enfin, certains de nos partenaires, et particulièrement les Britanniques, sont soucieux du risque couru par l'OTAN dans des situations où les Etats-Unis auraient à gérer simultanément deux crises majeures. De fait, si la campagne aérienne du Kosovo (1999) et la dernière crise du détroit de Formose (1996) s'étaient déroulées simultanément, les Etats-Unis auraient été placés devant un dilemme en matière d'allocation d'avions de guerre électronique offensive (OEW) et d'avions de suppression des défenses anti-aériennes (SEAD). C'est la présence de ces avions, essentiellement américains, qui dicta le rythme des opérations militaires au Kosovo et qui permit de réduire les risques de pertes face à une défense aérienne serbe vigoureuse et compétente. Avec la persistance des tensions en Asie, ce type de risques ne va pas diminuer.

De ces constats, deux conclusions peuvent être tirées :

- d'une part, nous ne pouvons maintenir la dynamique impressionnante de la PESD lancée par la France et le Royaume-Uni à Saint-Malo que si nous gardons en vue le fait que c'est bien une synergie OTAN-Union européenne qui est visée par la plupart de nos partenaires et non le contraire ; ajoutons que cela paraît être assez bien compris à Paris ;
- d'autre part, et c'est là que peut résider un changement de notre politique, nous avons non seulement intérêt à ce que l'aménagement des interfaces OTAN-Union européenne se déroule sans combats d'arrière-garde aussi corrosifs que vains ; mais encore, nous devons jouer sur ces interfaces pour tenter d'influencer l'évolution de l'OTAN. Pour faire cela, avons-nous intérêt à intégrer l'ensemble des structures de l'OTAN ?

Nous nous trouvons aujourd'hui dans la situation bizarre d'être intégrés dans l'OTAN militaire quand il s'agit de faire la guerre, mais sans l'être en temps de paix, période pendant laquelle s'élaborent les procédures et les plans qui présideront à la conduite de la guerre. La France avait tenté en 1995-1997 de négocier sa participation à une OTAN intégrée renouvelée, mais

en butant sur le refus américain d'eupéaniser le commandement Sud de l'OTAN à Naples.

Cette observation amène à la question concernant l'attitude américaine à l'égard de l'OTAN. Alors que les Européens ont parfois assez mal vécu le côté « trop US » de la guerre du Kosovo en termes de stratégie et de tactique, les Américains eux ont subi le caractère multilatéral de l'OTAN comme une contrainte politico-militaire pesante, tout comme la chaîne de commandement américaine à Washington a mal supporté la revendication d'autonomie de la chaîne de commandement de l'OTAN (fût-elle dirigée par un général américain).

La tentation risque d'être forte pour les Américains de réduire leur degré de dépendance politico-militaire par rapport à l'OTAN, ce qui ne serait pas dans l'intérêt des Européens. Ainsi, il n'est pas évident que la nouvelle administration américaine voudra maintenir sous commandement de l'OTAN à Naples, fût-il américain, des moyens comme la VI<sup>e</sup> Flotte dont l'une des vocations principales est de pouvoir contribuer à la projection de la puissance américaine au Moyen-Orient. L'eupéanisation du commandement de Naples s'en trouverait facilitée, mais moyennant une prise de champ américaine par rapport aux disciplines pesantes du multilatéral.

De façon plus générale, l'existence des États-Unis au cœur de la construction européenne en matière de sécurité et de défense se traduira aussi par une interaction complexe entre la vision américaine de leur alliance avec les Européens et l'étendue des ambitions européennes en matière de sécurité et de défense.

Ainsi commence à s'esquisser un double débat, par rapport auquel la France aura un rôle important à jouer – et dans lequel elle n'a pas intérêt à se tromper.

Le premier débat est d'origine américaine, ce qui ne signifie pas, au contraire, une absence d'interaction par rapport au second débat, d'essence européenne.

Du côté américain, il s'agit de savoir si les États-Unis s'orienteront vers une division stratégique du travail à l'échelle mondiale – « l'Europe aux Européens, le reste du monde aux Américains » – ou s'ils souhaiteront continuer d'être présents militairement dans les affaires européennes tout en incitant les Européens à les soutenir politiquement voire militairement dans des crises extra-européennes. Poser le débat dans ces termes peut paraître caricatural. Telle est pourtant, sous une forme certes simplifiée, la nature réelle de la discussion dont les deux extrêmes sont représentés par d'un côté les idées de la Rand Corporation sur une alliance euro-américaine mondiale (4), et de l'autre les déclarations de Mme Condoleezza Rice (conseillère de

(4) Cf. entre autres *Mind The Gap : Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs*, David C. GOMPERT, NDU Press, Washington, 1999.

George W. Bush) en octobre 2000 sur un éventuel retrait des forces américaines des Balkans. Entre les deux, il y a certes des versions plus nuancées comme la vision internationaliste mais non systématique de Richard N. Haass (responsable de la Brookings Foundation) (5). Mais nul ne saurait préjuger du point d'arrêt du curseur sous la nouvelle administration américaine : celle-ci nous encouragera-t-elle à « voir global » ou préférera-t-elle nous inciter à « penser local » ? Dans la seconde hypothèse, il est douteux que l'OTAN conserve longtemps l'ensemble de ses fonctions de défense collective.

Le débat européen, dont on souhaiterait qu'il ait la même ouverture que le débat américain, porte, ou plus exactement devrait porter sur les ambitions stratégiques de la PESD. Certes, dans la PESD, comme dans l'ensemble de la construction européenne, on ne sort de l'ambiguïté qu'à son propre détriment (pour reprendre la formule du cardinal de Retz) et il vaut mieux créer des solidarités de fait (comme la nouvelle force de réaction rapide européenne) avant de tenter de définir la finalité politique de l'entreprise. De même, on suivra sans difficulté ceux qui font valoir que la PESD n'aurait jamais pu quitter les starting-blocks, et surtout pas avec l'ensemble des quinze membres de l'Union, si l'on avait tenté au préalable d'en fixer les ambitions stratégiques. Il reste que les solidarités de fait sont maintenant en cours de création, et qu'il faudra en définir les aptitudes stratégiques d'ici la mise sur pied de la force de réaction rapide en 2003.

Cette définition peut se faire essentiellement de trois manières, non mutuellement exclusives :

- par défaut : les planificateurs de la nouvelle force se contenteraient dans cette hypothèse d'additionner les capacités existantes des unités nationales affectées pour emploi à la force européenne. Le total définirait la limite de ce que l'Union peut prétendre faire. L'inconvénient de la méthode est qu'elle permettrait à n'importe quel État membre d'affecter à peu près n'importe quelle unité à la nouvelle force;
- par la voie technocratique : quelques représentants d'États membres (par exemple, les plus importants d'entre eux), fixeraient sans réel débat les limites extérieures des missions qui seront censées pouvoir remplir la nouvelle force en termes de distance, de tempo et d'intensité des opérations. La méthode aurait certes des avantages, mais elle n'est guère de nature à susciter l'adhésion des populations ou de leurs représentants politiques. Or, les guerres de l'après-guerre froide, précisément parce qu'elles concernent des enjeux non vitaux pour les puissances extérieures intervenantes, ne peuvent être préparées et conduites durablement sans un minimum de consensus;

(5) Cf. son livre *The Reluctant Sheriff : The United States after the Cold War*, Council on Foreign Relations, New York, 1998.

- par la voie d'une réflexion organisée à l'échelle de l'Union européenne : il s'agirait de reprendre la méthode suivie par les Etats pour préparer des documents du type « *Livre Blanc* » ou « *Strategic Defence Review* ». Les risques de la méthode sont suffisamment apparents pour qu'elle n'ait point été engagée jusqu'à présent. Mais pour la raison évoquée ci-dessus, il faudra éventuellement s'y engager.

Au-delà de la méthode, les Européens devront naturellement poser la question : « global ou local ? » « Global » ne voudra pas seulement dire quelques casques bleus ici ou là, ni même la poursuite « à l'ancienne » d'expéditions post-coloniales nationales en Afrique, mais bien la capacité de participer, en tant qu'Européens et de façon significative, à des opérations militaires multinationales conduites le cas échéant par d'autres. La Guerre du Golfe vient à l'esprit ici.

#### ET MAINTENANT ?

La boussole traditionnelle qui guidait la politique française envers les Etats-Unis a cessé d'indiquer le bon cap. Dans le monde moderne, il ne servirait pas à grand-chose à la France de tenter d'imiter les Etats-Unis dans leur attachement au modèle westphalien de définition de la souveraineté des Etats : à ce jeu-là, le rapport de force nous contraindrait soit à l'alignement sur Washington, soit à des défaites à répétition, ou plus vraisemblablement les deux à la fois.

Notre action gagnerait à suivre plusieurs principes découlant des analyses qui précèdent :

- améliorer substantiellement notre connaissance et notre compréhension des Etats-Unis et de la société américaine. La récente élection présidentielle américaine avec ses bouleversements étonnants aura rappelé, entre autres, combien est spécifique et complexe la fédération américaine ;
- n'aller à la confrontation qu'en dernier, et non en premier recours, et cela au débouché d'une appréciation exacte tant des enjeux que de notre capacité à créer un rapport de forces favorable. Le propos peut paraître général, mais des exemples pratiques permettent de l'illustrer (cf. *infra*) ;
- jouer à fond la dimension européenne, en prenant soin cependant de ne pas perdre de vue la dose de subtilité que cela suppose, en reconnaissant notamment que l'Union n'a pas principalement pour vocation de constituer un pôle se définissant par opposition aux Etats-Unis ;
- abandonner la vision d'un monde multipolaire « à la sauce Metternich », et rechercher systématiquement la synergie non seulement avec nos partenaires européens à travers l'Union européenne, mais aussi avec le réseau d'acteurs non étatiques qui sont un véritable contre-pouvoir à l'exercice débridé de l'hyperpuissance westphalienne américaine ;

– partir du principe que non seulement les intérêts spécifiquement français sont de moins en moins importants par rapport à un ensemble d'intérêts partagés par nos partenaires européens mais aussi et à intégrer le fait, à l'inverse du système international du siècle de Metternich, Palmerston et Bismarck, que les intérêts ont moins de permanence que les valeurs qui définissent l'action internationale de nos sociétés. Le corollaire de cette proposition, c'est que nos oppositions d'intérêt avec les Etats-Unis ne doivent pas masquer le poids des valeurs dans la relation transatlantique. La communauté de valeurs est sans doute plus importante que les divergences de valeurs : et c'est en définitive cela qui explique et qui justifie la pérennité d'une Alliance atlantique plus de dix ans après la disparition de l'URSS et du Pacte de Varsovie. Mais c'est aussi sur le terrain des valeurs qu'apparaissent certaines des sources de friction les plus importantes avec les Etats-Unis. Ainsi, la question de l'exception culturelle est affaire de valeurs, pas seulement d'intérêts. La volonté d'établir des normes contraignantes à l'échelle mondiale en matière juridique et politique – création de la CCI, interdiction des essais nucléaires ou des mines antipersonnel, etc. – nous sépare de nos partenaires américains. Et l'on ne saurait minimiser la répulsion qu'inspire aux Européens la violence judiciaire américaine, avec plus de deux millions de prisonniers et des centaines de condamnés à mort.

L'avènement dans des conditions particulièrement chaotiques d'une nouvelle administration américaine sera l'occasion d'une remise à plat les grands dossiers franco-euro-américains et d'évaluer, le cas échéant, les changements qu'il convient d'apporter à leur traitement.

On établira ici une brève « *checklist* » de quelques-uns des problèmes qui se poseront à peu près forcément, et de l'attitude qui pourrait être la nôtre à leur égard :

- l'adaptation de la relation transatlantique aux conditions nouvelles créées par la PESD. Sans revenir ici sur les propositions déjà formulées en la matière, inspirons-nous de deux considérations : pas de tabou théologique dans l'examen d'un rapprochement plus poussé avec l'OTAN intégrée, et volonté affirmée de ne pas limiter les capacités européennes de défense issues de la PESD au seul pré carré européen ;
- la relance des projets américains de défense antimissiles. Il y a toutes sortes de bonnes raisons pour condamner ces projets. Mais, les réactions françaises et européennes en la matière gagneraient à peser beaucoup plus soigneusement que cela n'a parfois été le cas sur l'impact réel et direct par rapport aux intérêts européens d'une part, et d'autre part de mesurer avec précaution l'effet de ricochet que pourraient avoir sur la population américaine des réactions européennes qui prétendraient lui dénier toute forme de protection contre des missiles hostiles. Dire cela ne revient pas à approuver la *National Missile Defence*, mais tout simplement à ajuster

la nature et la vigueur de notre condamnation aux enjeux. S'il y a un domaine qui demeure celui des intérêts et des monstres froids, c'est bien celui-là; or, nous avons tendance à réagir sur le sujet comme si nos intérêts d'Européens étaient mis au défi par la NMD de la même façon que ne le sont, par exemple, les intérêts chinois;

- la relation entre les Etats-Unis et la Chine précisément, sera l'un des grands soucis de la nouvelle administration américaine, et par raccroc, il y aura là une source de friction inévitable entre les Etats-Unis et l'Europe dont les intérêts ne seront pas identiques dans la région. Pour les Etats-Unis, la priorité est politico-militaire, la présence militaire et le réseau de garanties américaines de sécurité étant des éléments-clés dans une région où ne manquent pas les sources de conflit potentielles; pour l'Europe, moins directement exposée, il s'agira de préoccupations géoéconomiques plutôt que géostratégiques. Voici un vrai terrain de mésentente possible et légitime, terrain où les enjeux vus de Washington sont tels qu'aucun pays européen n'aura intérêt à s'y aventurer de manière isolée. L'incapacité des membres de l'Union à coordonner leurs attitudes en matière de reconnaissance de la Corée du Nord pendant le voyage du président Chirac à Séoul en octobre 2000 montre que la leçon n'a pas encore été apprise;
- le Moyen-Orient après l'arrêt du processus d'Oslo. Les Etats-Unis pratiquent avec constance dans l'ensemble de la région s'étendant du Bosphore à l'Indus une *Realpolitik* d'un cynisme que n'auraient pas désavoué les grands praticiens du XIX<sup>e</sup> siècle, à telle enseigne que les mots « démocratie » et « droits de l'homme » n'y font guère partie du vocabulaire américain. Pratiquer à son échelle un jeu du même type tout en prenant partie pour le monde arabe vis-à-vis d'Israël n'amène guère de bénéfices à la France : certes, les régimes de la région nous accorderont un succès d'estime politique et quelques contreparties économiques pour notre position spécifique; mais en pratique, ils savent fort bien que rien ne se fera sans les Etats-Unis entre autres à cause de l'étroitesse des relations israélo-américaines. Une approche alternative, qui pourrait au demeurant gêner une politique américaine qui s'appuie à l'excès sur les régimes les plus rétrogrades (et l'on sait ce que cela a fini par donner en Iran il y a une vingtaine d'années), consisterait, avec nos partenaires européens et avec les ONG, à développer davantage encore que cela n'a été fait dans les territoires palestiniens une politique généreuse et militante en matière de soutien aux sociétés civiles de la région, avec l'espoir que cela permettra d'éviter que seuls les révolutionnaires islamiques pourront se poser (fort abusivement) en défenseurs des droits de l'homme par rapport aux dictatures de la région, qu'elles soient de type laïque et policier (Irak) ou de type religieux et rétrograde (Arabie saoudite);
- le développement d'un réseau mondial d'engagements politiques et juridiques. Ici, nous avons une confrontation potentielle importante dans le

domaine des valeurs entre Européens et Américains, dont l'enjeu central est le rôle du système des Nations Unies et la ratification des grands traités de portée mondiale (depuis la convention de Kyoto sur l'environnement jusqu'à la Cour Criminelle Internationale en passant par les accords en matière d'armement). Ici, la France et l'Europe ont pour eux le nombre et parfois la puissance. Leurs efforts gagneront en efficacité dès lors que l'accord entre Européens se fait en amont, à l'inverse du « cavalier seul » français pendant la négociation sur la CCI, et à partir du moment où l'on jouera à fond avec les ONG. « Jouer avec les ONG » signifie non seulement l'action avec les ONG américaines et non américaines, mais aussi ce qui est au moins aussi important, une politique d'approche systématique des immenses fondations philanthropiques américaines (6), qui font en grande partie vivre les ONG de toutes origines.

En effet, si le gouvernement américain conserve une vision très westphalienne de la souveraineté des Etats – ou plus exactement de la souveraineté de *son* Etat! – la société américaine est, quant à elle, représentative de toutes les évolutions qui tendent à éroder le rôle de l'Etat au profit d'acteurs non étatiques, dans les affaires internationales comme dans les questions intérieures.

Certes, la population américaine cultive plus volontiers que les nations européennes un patriotisme vigoureux dont la puissance se manifeste face à tout défi extérieur, d'autant plus volontiers que chaque nouvelle génération d'immigrants veut affirmer haut et fort son américanité; et certes encore, l'échelle continentale des Etats-Unis réduit l'importance des influences extérieures par rapport à ce que l'on peut constater en Europe. Il reste que cette population est non seulement aussi diverse que ne le sont les institutions et les mécanismes de régulation de la société américaine; mais encore, elle est parcourue de tous les courants, mondiaux ou non, déchaînés par les progrès foudroyants des technologies « *on-line* ». L'Etat est westphalien, mais la société, elle, est plongée dans le monde des réseaux. Pour les Européens, ce n'est pas faire un mauvais calcul que de miser sur cette réalité nouvelle.

(6) En 1999, le patrimoine de quelques grandes fondations américaines s'établissait comme suit :  
– Bell et Melinda Gates Foundation : \$ 17,1 Mds  
– David and Lucil Packard Foundation : \$ 13 Mds  
– Ford Foundation : \$ 11,4 Mds.