

**QUERELLE PERMANENTE :  
RÉFLEXIONS SUR LA FRANCOPHOBIE  
AUX ETATS-UNIS**

PAR

SIMON SERFATY (\*)

La création d'une Europe libre et unie – *whole and free* – est le dénouement ultime d'un « projet » américain dont l'hégémonie américaine est un résultat accidentel, plutôt que l'aboutissement d'un « complot », voire d'un dessein précis. Conséquence de ce résultat, le « mal américain » qui sévit en France affirme le besoin de s'opposer à cette domination hégémonique des Etats-Unis, rendue de surcroît responsable de tout contre-temps dans le projet communautaire européen auquel les Etats-Unis seraient d'autant plus hostiles que l'Europe se rapproche de sa finalité.

Cependant, un « mal français » existe aussi aux Etats-Unis : il consiste à identifier toute obstruction à la politique américaine comme inévitablement inspirée par la France. C'est donc en dépit de la France, sinon contre elle, pense-t-on aux Etats-Unis, que peuvent s'affirmer les préférences américaines sur le continent européen.

Le mal français aux Etats-Unis et le mal américain en France se renforcent mutuellement et imprègnent profondément les réactions de l'un aux initiatives de l'autre. Cela étant, l'éventualité d'un divorce transatlantique, souvent évoquée, n'a jamais été concrétisée, ni même sérieusement envisagée. A cet égard, les prochaines années seront certainement décisives. Les tensions persistant sur des dossiers sensibles, voire existentiels, pourraient déclencher une nouvelle réévaluation, plus radicale, des liens entre nos deux continents, encouragée d'un côté de l'Atlantique et acceptée de l'autre. Pour ce qui est des relations bilatérales entre les Etats-Unis et la France, elles restent un mystère. Ces deux pays, qui ont toujours eu une certaine idée d'eux-mêmes, répondent également aux idées préconçues que chacun d'entre eux a de l'autre. Nourries par une méfiance réciproque sans remède apparent, ces idées semblent immuables – à la base d'une crispation permanente.

Bien des choses ont changé dans le monde depuis le 11 septembre 2001. Bien des choses, mais pas cette crispation entre la France et les Etats-Unis. Les Français se demandent si George W. Bush croit vraiment avoir besoin d'une politique étrangère ou si ses convictions servent à définir la seule

(\*) Directeur des études européennes au Centre d'études internationales et stratégiques (CSIS) de Washington et enseignant à l'Université Old Dominion de Norfolk (Etats-Unis).

ambition qui l'anime véritablement, à savoir le maintien de son pays au rang de puissance hégémonique dominatrice. Cela est aussi la question que se posent les Américains à propos de la France, dont l'opposition aux Etats-Unis sert peut-être à préserver une grandeur sans laquelle elle ne se reconnaît plus.

#### JE VOUS COMPRENDS, NOUS NON PLUS

##### *Une certaine idée de la France*

L'identité française suscite chez les Américains les sentiments les plus divers et les plus passionnés. Au fil de l'histoire, les Européens ont contribué à former ce mythe d'une exception française, que les Américains ont eux aussi embrassée. « *Je vous comprends* », aurait déclaré Charles de Gaulle. « *Nous non plus* », se serait-il sans doute entendu répondre.

Pourquoi s'en étonner ? Pour les Américains, l'image de la France varie, mais ne laisse que rarement indifférent. Certes, il ne faudrait pas pour autant oublier le lien émotionnel et politique, les affinités révolutionnaires, la convergence même, qui unissaient à l'origine les deux pays. C'est plus tard, dans le contexte peut-être de l'histoire particulière vécue par les Etats-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle, que les diplomates américains ont développé une action visionnaire et messianique dont le but ultime serait d'imposer à la fois ses idées et sa puissance, et, ce faisant, c'est peut-être à ce moment que les perceptions divergentes des Etats-Unis et de la France à l'égard de la situation européenne ont commencé à déboucher sur des politiques différentes, non dans les fins mais dans les moyens.

Après chacune des deux guerres mondiales et pendant la Guerre froide, la France s'avéra la plus réticente des alliés des Etats-Unis. Malgré tout, c'est une telle réticence qui aura paradoxalement contribué à bâtir une Europe unie, conforme aux vœux américains de l'après-Guerre, mais souvent conçue pour assurer l'autonomie recherchée par la France. Les promoteurs américains de ce projet européen avaient d'ailleurs attribué à Paris le premier rôle dans la réalisation de leur plan et la France de la Quatrième République n'a pas déçu, elle dont les chefs ont donné leurs noms à la majorité des grands plans de la construction européenne.

Les temps ont bien changé. Les Etats-Unis peuvent-ils encore faire confiance à la France ? Cette question que se posent nombre d'Américains se double d'une remise en cause de l'importance de la France : la fin de la Guerre froide, la réunification de l'Allemagne et le nouveau rôle des Britanniques dans une Union européenne élargie ont peut-être réduit son rôle au sein de l'Alliance atlantique et en Europe. Une tendance à la marginalisation se dessinerait donc. En bref, aux yeux des Américains, les Français sont, au mieux, difficiles, et souvent mesquins, même lorsque leur participation est cruciale au succès de la politique américaine.

### *Une idée ambivalente de l'Europe*

Les Américains se rappellent l'importance du rôle joué par la France dans le lancement de la Communauté européenne. En revanche, ils conçoivent les intentions françaises à cet égard avec suspicion et exaspération. L'idée d'une Europe unie et forte est une idée européenne, conçue bien avant la naissance de la république américaine. Toutefois, les Américains n'ont jamais été indifférents à cette idée; ils l'ont d'ailleurs eux-mêmes mise en œuvre. En 1945, à l'inverse de 1919, l'Amérique devint une puissance en Europe, mais selon ses propres conditions et sur la base de sa propre conception d'un nouvel ordre européen. Les Etats-Unis considéraient alors l'Europe comme faisant partie intégrale d'une construction atlantique plus large, en parfait accord avec les Européens eux-mêmes. Ces deux démarches, Alliance atlantique et Communauté européenne, étaient non seulement compatibles mais aussi complémentaires, chacune conditionnant l'autre et se renforçant mutuellement pour former, ensemble, une communauté euro-atlantique de valeurs, d'intérêts et d'actions.

La suggestion qu'un nouveau Président américain puisse abandonner l'Europe est donc fondée sur l'illusion d'un choix qui n'existe plus depuis bien des années. Il est même difficile d'imaginer des responsables européens, français ou autres, recherchant une rupture, quelle qu'elle soit, avec les Etats-Unis. De telles perspectives sont dépassées; en fait, elles sont fondamentalement absurdes.

Il aura fallu attendre la fin de la Guerre froide pour que les Etats-Unis prennent au sérieux les réalisations du projet européen. Le lancement de l'euro au début de 1999, comme le dialogue franco-britannique sur une politique européenne de sécurité commune (PESC), lancé à Saint-Malo, auront été ici d'une influence décisive. Faudrait-il s'en réjouir? L'ambivalence dont font preuve les dirigeants américains devant la montée de l'Europe n'est pas nouvelle. Leur préférence pour un continent « uni et fort » a toujours été limitée par leur insistance à privilégier une action bilatérale (le plus souvent avec la Grande-Bretagne), jouant ainsi des divisions européennes pour infléchir l'Europe vers la direction désirée (le plus souvent à l'encontre de celle poursuivie par la France).

Plutôt que de compléter la puissance américaine, l'Europe pourrait concevoir son unité comme un balancier à même d'équilibrer le poids américain. Certes, la distinction entre « contrepartie » et « contrepoids » est vague : une Europe conçue comme contrepartie confirmerait la primauté des Etats-Unis et leur désir de cantonner leurs partenaires européens à des rôles subordonnés; l'idée de contrepoids souligne au contraire les limites de la prépondérance américaine et donne davantage d'autorité à l'Europe, même si l'attribution de cette autorité précéderait l'acquisition de la puissance normalement requise pour l'exercer. L'un n'exclut pas l'autre : s'affirmer comme un

contreponds ne signifie pas abandonner son rôle d'allié et être contrepartie n'exclut pas une politique parfois autonome.

### *Communauté de valeurs*

Ces diverses appréciations ont été bouleversées le 11 septembre 2001. Les démonstrations solidaires autour du 11 septembre, comme le « nous sommes tous américains » affirmé par la France et ses voisins, s'exprimaient au nom de la communauté de valeurs édifiée depuis 1945. Dans la quinzaine de jours qui a suivi le 11 septembre 2001, une communauté d'action a donc diversement pris forme : dans l'évocation de l'article V du Traité nord-atlantique, dans la résolution de soutien total rapidement adoptée à l'unanimité par les 15 pays membres de l'UE et par la résolution de condamnation votée, également à l'unanimité, par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Depuis, pourtant, ces sentiments communautaires se sont rapidement évaporés, remplacés par de nouvelles démonstrations anti-américaines et anti-européennes en Europe et aux Etats-Unis.

Il est aujourd'hui essentiel pour la France et les autres pays européens, impliqués dans une guerre qui risque de se propager sur leur territoire, de mieux comprendre la vision américaine de ces conflits, comme le « tournant » auquel le vice-Président Richard Cheney a fait allusion le 13 octobre 2001.

Tournant dans l'histoire des Etats-Unis d'abord : l'attaque terroriste est la première à toucher le « sanctuaire » national. Le Président George W. Bush a été transformé par cette expérience : il s'est découvert une mission qui renforce sa foi, ses convictions et la vision qu'il se fait du conflit qu'il affronte. Il n'y a donc rien de bien surprenant à l'entendre faire référence au caractère « diabolique » de l'ennemi. Contrairement aux forces du mal, les Etats-Unis représentent un rayon d'espoir pour l'humanité. Ces instincts, évidents dès le 11 septembre 2001, se sont durcis sensiblement depuis, aboutissant, le 29 janvier 2002, à une véritable déclaration de guerre contre l'« axe du mal ». Que ce ton inquiète les alliés surprend les Etats-Unis, qui y voient la confirmation d'une tendance franco-européenne à l'apaisement et au mercantilisme.

Mais ce n'est pas tout : au-delà de leur impact sur l'histoire des Etats-Unis, les événements du 11 septembre 2001 menacent aussi de constituer un « tournant » décisif dans l'histoire de la guerre. Les nouveaux conflits sont déclenchés par les déshérités des banlieues pauvres de notre monde contre les nantis des riches démocraties, conflits entre un monde où l'Etat existe et un autre où il n'existe pas.

L'histoire, rappelle Zbigniew Brzezinski, « enseigne qu'une grande puissance ne peut rester longtemps dominante si elle ne projette pas dans le monde un message pertinent ». Le 11 septembre devra ainsi servir à redéfinir les relations des Etats-Unis avec le continent européen, les pays musulmans

et le reste du monde (1). La communauté de valeurs construite entre les Etats-Unis et l'Europe durant la Guerre froide devra s'affirmer comme une communauté d'action et surmonter les différences d'appréciation pour assurer la défaite totale de la terreur et du terrorisme. « Nous vous suivrons; nous non plus. »

IDÉES SIMPLES, MAIS IDÉES FIXES

*Architectes d'ambitions*

La France compte-t-elle encore? (2) A entendre John Bolton, Secrétaire adjoint au Département d'Etat, la France est la personnification du mal contre lequel la bataille doit être livrée! De son propre aveu, John Bolton écoute trop ceux qui, en Europe, se font les interprètes de la politique française et recommandent qu'elle ne soit surtout pas prise « *au sérieux* ». Au premier rang de ces interprètes se retrouvent les conservateurs britanniques, que la droite américaine connaît bien – trop bien, peut-être (3).

Pour sa part, Peter Rodman, Secrétaire adjoint à la Défense pour la sécurité internationale, se dit troublé par « *l'acharnement* » des Européens « *à rétablir la multipolarité* » dans un ordre international qu'ils croient menacé par l'hégémonie américaine (4). Ce souci d'égalité et d'indépendance, ce refus d'accepter « *allègrement* » la puissance américaine annoncent un contre-poids européen d'autant plus menaçant que « *les Français l'expriment, comme d'habitude, dans les termes les plus mélodramatiques* » (5). Peter Rodman craint que les critiques françaises s'étendent à « *nos alliés plus bienveillants* », à savoir la Grande-Bretagne. « *Bien sûr* », admet-il, il serait préférable de s'assurer « *que l'Europe se renforce, améliore ses capacités de défense, à l'intérieur de la structure de l'Alliance* ». Tant que cette dernière condition n'est pas garantie, une Europe plus faible et moins unie reste préférable aussi longtemps qu'elle reste dévouée à l'OTAN.

Cette ambivalence exprime une position américaine traditionnelle souhaitant une Europe unie, mais jusqu'à un certain point seulement, escomptant qu'elle devienne plus forte mais pas trop forte et espérant qu'elle s'exprime avec plus de confiance mais avec un accent anglo-saxon prononcé. A première vue, ces analyses sont partagées par Donald Rumsfeld. Le Secrétaire américain à la Défense n'est pas un dogmatique : il sait ce qu'il veut, mais ce qu'il veut évolue avec ce qu'il sait. En dépit des manifestations euro-

(1) Z. BRZEZINSKI, *Out of Control : Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, 1993.

(2) Par exemple, KRAMER, 1994.

(3) « *Creating a European Security and Defense Identity : Fact or Fantasy* », Cato Institute Policy Forum, 29 août 2000; US House of Representatives, 1999.

(4) Peter RODMAN, « *US Leadership and the Reform of the Western security Institutions : NATO Enlargement and ESDP* », Conférence de la Fondation pour la Politique étrangère allemande (German Foreign Policy Association), Berlin, 11 décembre 2000 : actes publiés par le Nixon Center.

(5) US House of Representatives, 1999.

péennes de soutien pour les Etats-Unis, les premières semaines après le 11 septembre 2001 ont semblé confirmer les doutes de l'Administration Bush sur l'Europe en général et sur la France en particulier. De toute évidence, cette attitude américaine n'invite pas à une coopération accrue. Que ce soit dans le cadre précis des opérations militaires en Afghanistan ou dans le cadre élargi de la lutte contre le terrorisme, le rôle de la France aurait mérité d'être davantage pris en considération par les officiels de l'Administration Bush.

### *Chercher la France*

La France, écrivait Amos Perlmutter en mai 2001, « *est aujourd'hui la seule démocratie qui soit vraiment anti-américaine* » (6). Pour un certain nombre d'Américains, l'image d'une France anti-américaine n'est pas difficile à trouver – par exemple dans les souvenirs de la politique gaullienne au Proche-Orient ou dans le golfe Persique, où la France est considérée à la fois comme le protecteur de l'Iraq et le principal adversaire des Etats-Unis dans la région. De là à faire de la France un pays antisémite il n'y a qu'un petit pas, franchi avec un enthousiasme surprenant au printemps 2002 (dans la foulée du premier tour de l'élection présidentielle du 22 avril). Là comme ailleurs, l'idée est simple mais elle reste fixe : cherchez la France pour découvrir les racines du mal antisémite ; et, au-delà de ces racines, les branches de la coopération avec les pays de « l'axe du mal » ; enfin, par cet intermédiaire, l'apaisement des terroristes au prix des principes et des valeurs sans desquels il ne peut guère y avoir unité d'action.

Liée aux problèmes du Proche-Orient, la méfiance viscérale à l'égard de la politique et des objectifs de la France dans le golfe Persique placerait ce pays pratiquement au centre de « l'axe du mal ». Enfin, s'ajoute à tout cela l'idée que la France poursuit ses manœuvres anti-américaines dans le cadre d'une alliance implicite avec la Chine et (avant le 11 septembre) la Russie, dont les manifestations les plus visibles seraient les votes du Conseil de sécurité des Nations Unies, où une coalition unie dans son hostilité à la soi-disant hégémonie américaine multiplierait les complots (7).

### *Ouvrir le jeu*

L'Europe étant considérée comme l'un des principaux instruments de la diplomatie française dans sa stratégie d'opposition aux Etats-Unis, le partenaire américain privilégié ne peut être que l'allié européen le plus disposé à équilibrer l'influence de la France en Europe. C'est la Grande-Bretagne qui assume ce rôle au fil des années. Début 2001, le glissement européen de

(6) « Europe's Hands... in Eviction at the UN », *Washington Times*, 10 mai 2001.

(7) « Recasting the Iraq Sanctions », *New York Times*, 20 mai 2001 ; Maggie FARLEY, « Flights to Iraq Carry a Message to the UN », *Los Angeles Times*, 30 octobre 2000.

Tony Blair a donc provoqué de nouvelles inquiétudes, allant jusqu'à susciter des accusations de « *trahison* » de la part de Peter Rodman entre autres.

Après Saint-Malo, l'équipe du Président Clinton s'est ouvertement inquiétée du renouveau d'intérêt pour une force européenne organisée autour d'un noyau franco-anglais. Mais, après que les opérations militaires dans les Balkans ont révélé l'ampleur des insuffisances des capacités européennes, l'Administration américaine accepta un projet qui pouvait y remédier, même si elle n'en approuvait pas tous les détails. Le débat ne s'est cependant pas arrêté là. C'est « *l'europhisme* » francophile de Tony Blair qui éveilla les soupçons de la nouvelle Administration. D'où la réception mitigée qu'il reçut lors de sa première visite à la Maison-Blanche, en février 2001; d'où également son exclusion de l'itinéraire européen du Président George W. Bush trois mois plus tard. En même temps, ses préoccupations se sont déplacées vers l'Allemagne. Pendant la Guerre froide, les Etats-Unis ont parfois perçu le gouvernement allemand comme un partenaire privilégié. Depuis l'élection de Gerhard Schröder, l'impatience, voire la méfiance, des Etats-Unis à l'égard de la politique allemande s'est accrue. Avant même les élections de septembre 2002 – et ses excès de discours anti-américain – l'Allemagne, tentée comme d'habitude par une troisième voie qui ne serait ni atlantique ni européenne (et néanmoins pas nationale), se distingue parmi les pays européens critiques de la domination américaine. Une telle Allemagne, craignent les Américains, pourrait devenir de moins en moins fiable, même à l'intérieur de l'Union européenne.

Chaque pays veut être une passerelle. Pour Bill Clinton, les Etats-Unis seraient ainsi une passerelle vers le *xxi*<sup>e</sup> siècle. Tony Blair rêve de la Grande-Bretagne comme d'une passerelle entre l'Amérique et l'Europe. Et Gerhard Schröder voit l'Allemagne comme un pont entre les Etats-Unis et la Russie. Serait-il alors possible que la France serve de lien entre la Grande-Bretagne et l'Europe d'un côté, et l'Amérique et l'Allemagne de l'autre? Les hostilités américaines placeraient désormais la France en seconde position, derrière l'Allemagne. Il faut ouvrir le jeu. Ce n'est pas de l'intérêt de la France que de se faire le porte-parole des angoisses résultant de certaines politiques américaines. C'est à ses partenaires européens aussi de s'exprimer avec le « moi haïssable » qui irrite Washington, du moins en attendant que l'Union européenne n'arrive enfin à prononcer un « nous » crédible.

#### FAUX DÉPARTS ET NOUVELLES DONNÉES

##### *Limites partisans*

Le 24 mai 2001, le sénateur James Jeffords décidait de quitter le Parti républicain. Cette seule décision suffisait à donner au Parti démocrate la

majorité au Sénat, qui leur avait échappé six mois plus tôt lorsque les Républicains avaient repris le contrôle de la Maison-Blanche.

Ce changement donna l'impression aux Européens qu'il existait un nouvel équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif aux États-Unis. Toutefois, les bouleversements attendus en termes de politique étrangère et de sécurité internationale n'aboutirent pas. En réalité, un vaste consensus national existe aux États-Unis sur les questions de politique étrangère. Le discours est parfois provocateur, mais les différences d'opinion restent souvent minimales. Lorsque des différences importantes émergent néanmoins, elles apparaissent le plus souvent *post facto* et sont donc peu susceptibles de se traduire par des actes.

En temps normal, la primauté attribuée au Congrès dans le domaine des grandes affaires est exagérée. Démocrate ou républicain, le Congrès reste généralement à la remorque du Président. Celui-ci décide de l'ordre du jour et cherche à s'assurer du soutien du grand public aux décisions qu'il prend au nom d'intérêts que lui seul, l'élu de la nation, peut invoquer de façon crédible. Avant même que les événements du 11 septembre ne rendent difficile toute critique du Président, le changement d'un seul vote au Sénat ne pouvait donc suffire à affecter un corps législatif peu disposé à affronter le Président.

Qui plus est, hormis le président, l'Administration Bush était, à l'origine, exceptionnellement musclée et donc peu susceptible d'être intimidée par ses interlocuteurs parlementaires, et ce, quels que soient les termes de leur cohabitation avec le pouvoir. « Condi » Rice est plus jeune et moins expérimentée que la plupart de ses collègues – le vice-Président Richard Cheney, le Secrétaire d'Etat Colin Powell et le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld –, mais l'affection que lui porte le Président la met à l'abri de toute critique et, au-delà, de toute timidité. Même avant le 11 septembre, Rice avait déjà plus d'autorité que n'importe lequel de ses prédécesseurs après six mois passés à la Maison-Blanche. Si elle ne se prévaut pas de compétences comparables à celles de ses deux illustres prédécesseurs, Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski, son atout est précisément de connaître ses limites et de savoir les surmonter avant de reformuler les ambitions qui ont défini sa carrière depuis sa rentrée dans le gouvernement en 1989. Plus précisément, Condoleezza Rice ne connaît ni ne comprend bien l'Europe, même si elle a étudié son histoire. Elle n'a probablement pas de vue d'ensemble sur le Vieux Continent – au mieux avait-elle, en janvier 2001, un avis, par exemple sur le besoin de repenser l'Alliance et d'élargir l'OTAN, mais sans vision précise des méthodes et des objectifs accompagnant ces besoins.

Les événements du 11 septembre 2001 ont renforcé à la fois la stature du Président vis-à-vis du vice-Président, le rôle de Condoleezza Rice vis-à-vis des membres du cabinet et la primauté du pouvoir exécutif par rapport au Congrès. Cela dit, la cohésion du gouvernement, la coopération entre le pou-



voir exécutif et le pouvoir législatif et, depuis le 11 septembre, la solidarité nationale n'avaient jamais été aussi fortes durant la Guerre froide. En l'absence d'un échec majeur, ce consensus sera difficile à briser.

### *Intrusions parlementaires*

Il faut donc compter avec la cohésion et l'expérience de l'Administration Bush. Le Congrès n'est cependant pas une réalité négligeable : l'équilibre des forces entre Républicains et Démocrates, l'influence de leurs *leaders* respectifs sont aussi des facteurs à prendre soigneusement en considération.

Cela étant, entre Démocrates et Républicains, la différence porte souvent sur des nuances. Avant sa retraite à l'arrivée des élections législatives de novembre 2002, Jesse Helms et un grand nombre de ses thèses rencontraient une certaine sympathie parmi ses collègues des deux bords, dont Joseph Biden, même si elles s'exprimaient d'une manière généralement discrète. Avant le 11 septembre 2001, un consensus résidait notamment dans le sentiment d'une lente dérive des relations transatlantiques. Les mises en garde de Biden se faisaient alors plus prononcées : « *une des choses qui m'a inquiété régulièrement ces dix à quinze dernières années* », remarquait-il en février 2001, « *c'est que... les Européens..., et pas seulement en France..., mettent en doute notre jugement, et leur volonté de nous suivre diminue* » (8). Propos remarquablement similaires à ceux d'une droite américaine étonnée des réticences européennes à suivre les États-Unis plutôt qu'à écouter la France. Concernant les intentions françaises, selon Joseph Biden, le discours des Français relève plus d'une provocation que d'une véritable intention. Cependant, il est temps que les Français en finissent avec leurs contradictions, voire provocations. La conclusion du sénateur républicain Gordon Smith, président de la sous-commission des Affaires européennes, est semblable : si ces contradictions persistent, le rôle des États-Unis dans l'OTAN devra être réévalué (9).

Après le 11 septembre 2001, les termes du débat politique ont sensiblement changé. Comme on aurait pu s'y attendre, les querelles partisanes ont diminué. Certes, il y a des irritations, des émotions, des frustrations : « *l'axe du mal* » évoqué par le Président Bush le 29 janvier 2002 est une expression qui est mal passée. Mais ce n'est pas seulement à propos de l'axe du mal que s'expriment les premières inquiétudes. Les questions posées en France sont aussi posées aux États-Unis – quelles autres tentations se dissimulent derrière l'Afghanistan ? au-delà de la démonisation de l'ennemi, quels autres apprentis sorciers ? pour quand la victoire, et à quel prix ? En revanche, aux États-Unis, alors même que l'Iraq et son gouvernement sont dans le colli-

(8) Hearings, Senate Foreign Relations Committee, European Affairs Subcommittee, 27 février 2001.

(9) James KITFIELD, « Joe Biden Talks about Europe », Hearings, Senate Foreign Relations Committee, European Affairs Subcommittee, 27 février 2001.

mateur de l'Administration, il est encore trop tôt pour poser ces questions dans des termes autres que positifs.

Jusqu'en novembre 2002, les rendez-vous électoraux en temps de guerre ne se sont pas avérés favorables au parti au pouvoir, auquel le citoyen peut reprocher, dans l'intimité de son vote, d'en faire trop ou pas assez. Les conditions du consensus actuel sont cependant différentes. Une attaque sans précédent demande une réaction sans précédent. Le débat a donc été remis à plus tard : seul le court terme compte, avec une urgence existentielle qui permet au Président d'obtenir du Congrès les fonds et l'autorité qu'il estime être nécessaires (et du public la confiance qu'il juge être indispensable). D'où le « chèque en blanc » accordé presque unanimement par les deux chambres en septembre 2001 et renouvelé en janvier 2002. D'où aussi la remarquable popularité du Président, constante depuis l'automne 2001.

En l'absence de preuves tangibles d'échec, les démocrates ont donc eu du mal à préparer les élections de novembre 2002, en dépit d'une conjoncture économique qui, dans d'autres circonstances, aurait été catastrophique pour le Parti républicain. La critique du pouvoir en place restant encore le meilleur moyen de le remplacer, l'atmosphère consensuelle du moment favorisait le parti du Président plus que pour une élection législative tenue en temps de guerre.

### *Transitions présidentielles*

Même dans des conditions institutionnelles moins étranges que celles de novembre 2000, les transitions présidentielles américaines sont en général des périodes de confusion et de fausses certitudes. C'est en effet à ce moment que le nouveau Président s'éloigne de son discours électoral pour former son équipe et se préparer à diriger la nation. Ce mécanisme d'adaptation aux réalités conjoncturelles explique pourquoi les véritables changements de cap se font plutôt durant le mandat présidentiel que lors de la passation de pouvoirs entre deux Administrations différentes.

Un nouveau Président peut ainsi devenir en peu de temps ce qu'il ne voulait pas être, adoptant des positions inverses de celles qu'il avait revendiquées. En janvier 2001, George W. Bush a hérité de son prédécesseur un bilan difficile. Au nouveau Président revenait ainsi une tâche visionnaire, largement ignorée par son prédécesseur et consistant à mettre sur pied une architecture qui permettrait d'organiser les nouvelles données de l'après-après-Guerre froide. En France et ailleurs en Europe, cette perspective ne fut guère comprise.

Le voyage en Europe de George W. Bush, en juin 2001, a fourni les premières réponses de l'Administration aux interrogations des Européens. Il confirma l'intention de l'Administration de procéder à un élargissement important au sommet de Prague, fin novembre 2002. L'Administration

Bush envisageait aussi de mieux définir la complémentarité désirée entre l'OTAN et l'Union européenne. La métamorphose de George W. Bush et de son Administration aura donc été encore plus rapide que d'habitude. D'autant qu'elle ne se limita pas aux questions européennes, ni aux enjeux politiques et aux perceptions qui l'accompagnent.

En 2001, l'Administration Bush confirmait ainsi le cycle des transitions présidentielles aux Etats-Unis : un « faux départ » suivi d'une « nouvelle donne ». Mais, cette fois, la nouvelle donne s'est elle-même avérée un second faux départ lorsque les attaques terroristes contre New York et Washington firent prendre conscience à l'Amérique d'un nouveau danger, dont les racines avaient été fondamentalement ignorées pendant la décennie passée.

#### ETRE OU NE PAS ETRE UNIS

##### *Communauté d'action*

Après le 11 septembre 2001, les expressions spontanées de « *solidarité totale* » ont confirmé que la communauté de valeurs édifée durant la Guerre froide pouvait déboucher sur une communauté d'action.

Approfondir cette communauté de valeurs et maintenir une communauté d'action ne sera pas aussi facile. Les moyens nécessaires pour combattre le terrorisme et l'éliminer ne sont ni évidents ni pleinement satisfaisants. A la tête de la communauté d'action de l'après-11 septembre, les Etats-Unis sont confrontés à trois risques particulièrement significatifs : un mauvais emploi des alliés disponibles ; une présentation maladroite d'objectifs pourtant légitimes et un calcul erroné des risques acceptables.

Définir son ennemi et se mettre d'accord sur une stratégie commune destinée à l'abattre par une action commune est difficile, suite à une inégalité des moyens disponibles, des différences dans les buts recherchés et une perception différente des dangers et de leur urgence.

Les Etats-Unis sous-estiment la disponibilité militaire de leurs alliés européens. Alors qu'ils pensent affronter une menace identifiable, sérieuse et immédiate, ils craignent une tendance européenne à l'apaisement qui menace de s'enliser trop rapidement dans le borbier des négociations futiles et des compromis coûteux. Cette accusation n'est pas nouvelle, mais depuis le 11 septembre elle semble avoir été exagérée parce qu'elle suggère une voie qui est devenue simplement inacceptable pour une grande majorité d'Américains. La suivre renforcerait les dispositions eurosceptiques, et même parfois europhobes, présentes dans l'Administration.

George W. Bush retourne donc à la préférence historique des Etats-Unis pour une capitulation sans condition. Au fond, les propos tenus par Tony Blair à la Chambre des Communes traduisent bien la pensée de George W. Bush, dont le Premier ministre britannique semble s'être fait le porte-

parole : « *il n'y a pas de compromis possible avec de tels gens... Un choix seulement : vaincre ou être vaincu. Et vaincre est ce que nous devons faire* ». Et George Bush d'ajouter lui-même, le 8 novembre 2001 : « *c'est une guerre pour sauver la civilisation* ». La communauté d'action ne peut cependant rester unie que si l'initiative est limitée, rapide et décisive, sans être en même temps trop douloureuse pour l'un ou l'autre de ses membres. Or, la campagne afghane, même rapide et efficace, n'est que la première étape d'un conflit qui promet d'être long et difficile et qui, de surcroît, offre un potentiel d'escalade difficile à mesurer (10).

Les Français se sont justement interrogés sur le fait que les Etats-Unis n'ont pas fait suffisamment appel à leurs moyens militaires pour les combats en Afghanistan. D'entrée pourtant, l'Administration américaine a souligné que les contributions des alliés pourraient s'exprimer après cette première phase, principalement militaire, en Afghanistan et dans un cadre élargi à d'autres domaines de la lutte antiterroriste, notamment ceux du renseignement, domaine où l'apport français a été particulièrement significatif.

Une relative disponibilité américaine pour des initiatives européennes ne doit pas être sous-estimée. Dans l'ensemble, l'Administration du Président Bush reconnaît ses erreurs dans une gestion du conflit en Afghanistan qui n'a pas suffisamment tenu compte des offres alliées. Les torts sont pourtant partagés. En 2002, les Etats européens ont fait preuve d'une timidité excessive dans les actions qu'ils ont cherché à entreprendre : pourquoi, par exemple, ne pas avoir lancé le débat sur l'Iraq plus tôt alors qu'ils savaient, pourtant, que le régime à Bagdad représentait une dimension importante de la stratégie américaine ? Timidités nationales, trop facilement justifiées par le calendrier électoral, mais aussi insuffisances régionales, trop facilement expliquées par les incohérences institutionnelles de l'UE : la *troïka* de l'Union européenne aurait pu, elle aussi, mieux s'affirmer.

Là où les Européens ont vu un nouvel unilatéralisme, les Etats-Unis ont conçu un nouveau multilatéralisme, fondé sur une « *coalition de coalitions* » destinée à mener non pas une seule guerre mais une série de guerres – les « *guerres du 11 septembre* » (avec le mois en premier, selon l'usage américain.) Pour les gagner, la puissance américaine est absolument nécessaire. Pour les finir, les Etats-Unis ne sont pas suffisants.

Il n'est cependant pas certain que l'Administration Bush saura faire preuve de la patience et de la souplesse nécessaires pour mener à bon terme cette stratégie multidimensionnelle : les Américains pensent encore trop facilement que leurs initiatives décideront des événements et que leur puissance hors pair changera le cours des événements.

(10) David B. OTTAWAY/Thomas E. RICKS, « Somalia Draws Anti-Terrorist Focus », *Washington Post*, 4 novembre 2001.

### *Les « guerres du 9-11 »*

C'est dans le passé qu'il faut donc rechercher les véritables motifs des attaques du 11 septembre 2001, mais aussi la logique profonde de la réaction américaine. Ces agressions renvoient en effet à des griefs anciens, singulièrement exacerbés ces dernières décennies. Il ne s'agit pas non plus d'une seule guerre, mais de multiples conflits, les « guerres du 9-11 », regroupant l'ensemble des combats inachevés du XX<sup>e</sup> siècle, voire des temps précédents – les déchets territoriaux et humains des guerres inachevées héritées de l'Histoire.

Le choix d'une coopération multilatérale flexible plutôt que d'une « grande alliance » s'est imposé après le 11 septembre 2001. Les opérations exigeraient plutôt « des coalitions flottantes » dans lesquelles différents pays pourraient avoir des rôles variés, prévoyait Donald Rumsfeld dès le 25 de ce mois ; « la mission », ajoutait-il, « doit définir la coalition », et non l'inverse (11). Aujourd'hui encore, la formule passe bien, mais elle n'est finalement qu'une nouvelle définition d'une politique discrètement qualifiée de « multilatéralisme à la carte » du côté américain et d'« unilatéralisme à la carte » en Europe.

La « guerre » sera longue : est-il possible d'en douter ? Dans ce contexte, l'exemple français peut être particulièrement utile pour les forces et les experts antiterroristes américains, que ce soit par imitation ou par association. En outre, la réputation de la France comme un allié « difficile » et à « sympathies » généralement arabes fait que sa participation dans une action commune donnerait à cette action une légitimité qui manquerait si les Etats-Unis agissaient seuls ou en dépit des alliés européens qui auront choisi de s'associer aux objections françaises. Enfin, la volonté immédiatement affichée par la France de contribuer pleinement à une campagne jugée, à juste titre, inévitable, a été applaudie et sa disponibilité comprise par les décideurs et les observateurs américains.

Certes, les tensions persistent entre les deux pays. La politique iraquienne de la France en particulier pourrait soulever de sérieuses difficultés entre Washington et Paris. L'élimination des Etats soutenant les réseaux terroristes ou ayant démontré leurs propres tendances terroristes est un objectif dont la réalisation est considérée comme urgente pour les Etats-Unis. Dès lors, tôt ou tard – et tôt, en 2003, plutôt que tard –, les pays alliés, et notamment la France, devront prendre une difficile décision à propos de l'Iraq. Cette décision définira leur position vis-à-vis d'une action que l'Administration Bush veut commune, même si elle n'aura pas été véritablement décidée en commun.

À l'automne 2002, le pas de deux entre Washington et Paris à l'ONU a retardé l'échéance militaire, mais celle-ci reste néanmoins tout à fait plau-

(11) Donald H. RUMSFELD, « A New Kind of War », *New York Times*, 27 septembre 2001.

sible, sinon probable. Pour certains qui, entre deux vacances dans leurs maisons de Provence, continuent de cibler la France, le succès de la diplomatie française à l'ONU s'accompagne de nouvelles menaces dont les excès embarassent Washington. Edward Luttwak en est l'exemple, lorsque, hors contexte, il hurle : « *Chirac a préféré la tradition gaulliste à la realpolitik. La France va le payer!* » (12)

Dans la bouche d'autres, comme Richard Perle, c'est une promesse qui, débarrassée de ses excès, reflète l'exaspération, voire la colère, de ceux qui, au sein ou au bord de l'Administration, avaient donné à une intervention américaine en Iraq le caractère imminent qu'elle présentait en septembre 2002 – c'est-à-dire avant que le Président Bush ne soit convaincu par Colin Powell d'obtenir un feu vert de la communauté internationale au sein de l'ONU.

Les Américains aimeraient que l'hypothèque de l'ONU sur l'Iraq soit levée une fois pour toutes. Ils souhaiteraient également pouvoir compter sur une participation militaire française accrue – participation dont ils apprécient le potentiel davantage que dans le passé (13). La perspective d'une coopération militaire plus harmonieuse entre la France et les Etats-Unis est cependant souvent contrariée par les délibérations politiques entourant les décisions strictement militaires. Elle est aussi freinée par une autre fracture, plus réelle encore, révélée par un conflit israélo-arabe de plus en plus dangereux parce que de plus en plus susceptible d'avoir des répercussions globales.

Bâtir le consensus exige un effort à deux voies : d'un côté, les initiatives américaines et le succès qu'elles rencontrent détermineront en grande partie l'appui accordé par Paris à la campagne antiterroriste; d'un autre côté, la volonté affichée de coopérer avec les Etats-Unis et un soutien effectif aux opérations américaines pourraient renforcer, sinon révéler, l'image de la France en tant qu'allié fiable. L'importance d'un tel soutien public, cohérent et visible, ne doit pas être sous-estimée. Toutefois, dépassant le simple niveau des perceptions, les responsables américains estiment finalement que le choix pour la France réside entre, d'une part, le maintien d'une indépendance stratégique et d'une autonomie de décision et, d'autre part, le besoin d'une coordination multilatérale plus poussée, indispensable si Paris veut devenir un participant plus actif et plus influent au sein de la coalition.

(12) Entretien avec Edward LUTTWAK, « C'est par la force qu'on change l'histoire », *Le Point*, 1<sup>er</sup> novembre 2002.

(13) General Accounting Office, National Security and International Affairs Division, *European Initiatives : Implications for US Defense Trade and Cooperation*, 29 octobre 1997.

### *Nouvelle normalité?*

Le vice-Président Richard Cheney voit cette guerre « *comme une nouvelle normalité* », car ses conséquences risquent de « *devenir des traits permanents de notre mode de vie* » (14).

La rhétorique antiterroriste des Etats-Unis aura besoin d'être modérée. Depuis le 11 septembre 2001, les objectifs de guerre des Etats-Unis ont pris progressivement une ampleur infinie. Il est désormais question, selon George W. Bush, « *d'un combat pour sauver la civilisation et les valeurs communes de l'Occident, de l'Asie et de l'Islam* ». En l'absence d'une cible plus précise, aucune victoire intelligible ne sera véritablement possible. Et pourtant, George W. Bush devra, sans isoler l'Amérique, énoncer une doctrine et mettre à sa disposition les ressources nécessaires pour relever avec succès les défis à venir.

Malgré l'accent placé sur la nécessaire construction d'une coalition, voire d'une série de coalitions, le traitement de la nouvelle normalité se caractérise effectivement par la tentation unilatéraliste du gouvernement américain. Cette tentation est réelle, quand bien même peut-elle se comprendre ou être présentée comme un impératif plutôt qu'un choix. Dans le contexte d'une guerre perçue comme « *notre* » guerre, elle pourrait se révéler inquiétante si elle venait confirmer une indifférence croissante vis-à-vis des Etats alliés traditionnels – et montrait davantage d'arrogance à l'encontre des adversaires.

Pour Donald Rumsfeld comme pour les Etats-Unis en général, il vaudrait mieux agir seul si la coalition est une source de contraintes encombrantes. Cette position ne peut pas plaire aux alliés. Certes, les consultations ne garantissent pas le consensus, mais elles le rendent néanmoins possible et, parfois, le façonnent. Pour au moins justifier ces consultations, les alliés ont besoin d'un droit de premier refus accordé à ceux parmi eux qui, ayant compris la mission, restent disposés à mettre à contribution des capacités qui en faciliteraient l'exécution.

Parmi les formules esquissées en septembre 2001, deux types de coalitions sont particulièrement significatives et détermineront l'évolution des relations bilatérales et transatlantiques pour les années à venir : d'abord, il y a les coalitions militaires formées par les Etats-Unis afin de gagner la guerre là où il faut se battre ; ensuite, il y a les coalitions institutionnelles, destinées à mettre un terme à ces conflits en s'attaquant aux racines du mal terroriste.

Les coalitions militaires du 11 septembre représentent des alliances militaires classiques. La première d'entre elles fut organisée par George W. Bush « *à la sauvette* » pour forcer un changement de régime en Afghanistan. Ce

(14) Bob WOODWARD, « CIA Told to Do Whatever Necessary to Kill Bin Laden », *Washington Post*, 21 octobre 2001.

type de coalitions réunit des pays, peu nombreux, ayant les moyens de participer à une campagne militaire d'un type tout à fait nouveau, et où se mêlent les outils les plus divers. Pour l'Afghanistan, Washington justifia ce choix par les besoins de la campagne en cours : des actions efficaces exigent une coalition réduite. Même en Afghanistan, toutefois, cette première coalition militaire du 9-11 aura été plus qu'une alliance bilatérale entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne : d'autres membres de l'OTAN y ont participé ; les Nations Unies ont aussi joué un rôle, afin de donner à la campagne une image de solidarité internationale et d'intégrer d'autres puissances « hors OTAN », comme la Russie et certaines des anciennes républiques soviétiques. Cette alliance sera durement mise à l'épreuve lorsqu'il s'agira de la confirmer ou de la reconstituer en Iraq ou ailleurs.

Pour ce qui est de l'Iraq, l'idée à Washington était d'assurer la participation britannique, qui garantirait, pensait-on, la participation française et, de ce fait, celle de l'Allemagne. Cependant, pour que la France et d'autres pays alliés jugés utiles pour une nouvelle coalition militaire soient disposés à jouer le jeu en Iraq ou ailleurs, ils devront être assurés qu'ils ne resteront pas sur la touche et qu'ils ne seront limités ni à un rôle de remplaçants, ni à un rôle de figurants.

Dans des conditions de nouvelle normalité, l'OTAN telle qu'elle fut conçue en 1950 est probablement arrivée à terme. Il faudrait repenser cette organisation afin de l'adapter à son nouvel environnement sécuritaire, y compris à l'apparition et à l'évolution des nouvelles menaces terroristes. C'est donc une vieille idée qui est proposée pour la renouveler : des unités de réaction rapide, immédiatement mobilisables et déployables et susceptibles d'être projetées en dehors de la zone traditionnelle de l'OTAN (15). Encore faudrait-il, pour refaire l'Alliance de la sorte, « finaliser » la construction de l'Europe communautaire dans des conditions qui assurent la « complémentarité » des initiatives et des objectifs des alliés au sein d'un espace euro-atlantique plus intégré et mieux équilibré. La finalité européenne reste un objectif américain : relations plus étroites entre les Etats-Unis et l'Union européenne et entre celle-ci et l'OTAN ; parallélisme convergeant dans les deux procédures d'élargissement de ces deux institutions.

Pour satisfaire de telles ambitions, les Etats-Unis doivent être capables de compter sur la France – et la France sur les Etats-Unis (16). Il existe aujourd'hui pour nos deux pays une opportunité de refaire une partie du temps perdu en opérant un véritable rapprochement de la vision et des actions.

(15) Laurent ZECCHINI, « L'Europe adhère à la vision américaine de réforme de l'OTAN », *Le Monde*, 6 juin 2002.

(16) Il ne serait pas possible d'ignorer, sur ce thème mais aussi sur quelque dimension que ce soit des relations entre « la France et nous », l'excellent essai de Michael BRENNER/Guillaume PARMENTIER, *Reconciliable Differences : US-French Relations in the New Era*, Brookings Institution Press, Washington, 2002.



Unilatéralisme à la carte ? Probablement, mais il s'agit moins que jamais du « résultat d'un projet » américain que de « l'état du projet » européen. L'Europe est aujourd'hui unie, prospère, démocratique – mais, malgré tout, elle reste d'une faiblesse dans sa disponibilité pour l'action militaire qui semble encourager l'unilatéralisme. Depuis le 11 septembre pourtant, il y a aussi besoin d'un multilatéralisme à prix fixe qui, pour s'acquérir, exige un deuxième type de coalition : des coalitions institutionnelles rassemblant un nombre important de membres.

Ces coalitions institutionnelles doivent donc remplir une tâche importante, celle de s'occuper des « laissés pour compte » et de régler enfin les questions inachevées du XX<sup>e</sup> siècle – que celles-ci soient territoriales, politiques, économiques ou sécuritaires. Aucune ne peut être ignorée si la guerre doit aboutir à une issue décisive. Tâches de reconstruction immenses, mais indispensables : la guerre contre la pauvreté n'est plus désormais une question de charité – c'est une question de sécurité. L'excès de puissance militaire dont disposent les Etats-Unis peut suffire à gagner la guerre, mais gagner la guerre ne suffira pas à faire la paix.

Le multilatéralisme à prix fixe auquel devront se soumettre les Etats-Unis confirme aussi les changements profonds de l'orientation stratégique de l'Administration Bush depuis le 11 septembre 2001. Les « Etats faillis » – *failed states* – sont redevenus à la mode alors que le spectre des puissances montantes, en particulier l'épouvantail chinois, a perdu de son emprise. Avec Pékin aussi, l'opportunité existe donc pour les Etats-Unis d'établir de nouveaux liens. Avec la Chine et les Etats-Unis, l'opportunité existe aussi pour les Etats européens d'influencer l'évolution d'un nouvel ordre international multipolaire auquel ils seraient associés dans les années 2010 et au-delà.

Dans ce contexte, la « coalition de coalitions » organisée par l'Administration Bush représente aussi une « coalition d'anti-coalitions », dans la mesure où les Etats qui auraient pu chercher à s'opposer à l'emprise croissante de l'hégémonie américaine dans l'organisation d'un nouvel ordre international cherchent dorénavant à s'y rallier dans le contexte de la nouvelle normalité de l'après-11 septembre. En commençant par la Russie ou les autres ex-républiques soviétiques, mais aussi par l'Inde. L'évolution de la campagne antiterroriste et la cohésion des coalitions requises pour en venir à bout ne remettront pas en question le rôle central dévolu aux Etats-Unis. Mais ils devront comprendre que le soutien d'autres pays leur est indispensable. L'Europe comme homologue de la puissance américaine, et la France comme un des *leaders* de l'Europe, devront prendre des responsabilités que l'Amérique ne peut assumer seule, au risque que la nouvelle normalité ne soit amère à la fois pour l'Ancien et le Nouveau Monde.