

## LES TRIBULATIONS DE L'UNION

### L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE ET SES IMPLICATIONS POUR L'EUROPE ET POUR LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES<sup>1</sup>

PAR

CHARLES A. KUPCHAN<sup>2</sup>

L'évolution des Etats-Unis vers une union solide et de poids sur la scène mondiale semble se rejouer aujourd'hui à l'envers sur l'espace européen : après que, durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, l'union politique américaine s'est constituée peu à peu, insufflant aux Etats-Unis la volonté et la capacité de défier l'hégémonie européenne sur les affaires mondiales, c'est à présent au tour de l'Europe de construire une union politique, lentement mais sûrement, et de se donner ainsi les moyens de contester le pouvoir dominant de l'Amérique.

#### LA CONSTRUCTION EUROPEENNE AU MIROIR DE L'HISTOIRE DES ETATS-UNIS

##### *Rappels sur la politique américaine de sécurité*

Depuis leur fondation jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les Etats-Unis, dépourvus de la volonté ou de la capacité d'exercer une influence au-delà de leur voisinage immédiat, ont exercé un faible poids sur la scène internationale. Durant ce siècle, le nombre de diplomates américains a été limité et les locaux du Département d'Etat ont tenu dans quelques pièces. La plupart des émissaires des Etats-Unis à l'étranger ont occupé des postes honoraires plutôt qu'effectifs et même les Présidents aventureux se sont retrouvés incapables de mettre en jeu la force du pays, gênés qu'ils étaient par un Congrès qui contraît leurs tentatives répétées de développer les engagements américains aux Caraïbes et dans le Pacifique. Fareed Zakaria, lorsqu'il écrit sur les années qui ont suivi la guerre de Sécession, note ainsi que «*les Etats-Unis n'ont pas pu se développer parce que leurs dirigeants commandaient un gouvernement faible, divisé et décentralisé, qui ne leur accordait que peu de pouvoir utilisable*»<sup>3</sup>.

Les forces armées des Etats-Unis, tout comme leurs ambitions géopolitiques, sont restées limitées jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, pendant les jeunes années de l'Union, les milices étatiques, dont les effectifs s'élevaient, à l'époque de la guerre de 1812, à 700 000 soldats, ont constitué le gros des unités de combat de l'armée. Les conflits avec les Indiens constituaient l'occupation principale de l'armée régulière, laquelle ne comptait, en 1861, que 16 000 hommes, dont la plupart servaient à des postes situés sur la frontière indienne. Si la taille de l'armée s'est accrue pendant la guerre de Sécession, elle fut rapidement réduite par la suite, se stabilisant autour de 25 000 hommes. De même, la marine américaine s'est avérée limitée tant dans sa taille que dans ses missions, celles-ci étant principalement concentrées sur la défense côtière et la protection du commerce : avant la mobilisation de la guerre de Sécession, quelque 7 600 hommes servaient dans la marine, ce qui représentait alors environ un dixième de l'effectif de la marine britannique. Si la marine américaine a vu ses effectifs augmenter pendant la décennie 1860, elle a ensuite connu une rapide démobilisation, le nombre de ses navires chutant de 700 à 200, dont seulement 52 opérationnels, entre 1864 et 1870. Quand Benjamin Harrison prend ses fonctions en 1889, la marine américaine occupe le dix-septième rang mondial. En résumé, si les Etats-Unis ont représenté, jusqu'en 1890, un pouvoir économique mondial, ils ont en revanche stagné au quatorzième rang mondial en termes d'effectifs militaires, se plaçant ainsi juste derrière la Bulgarie

---

<sup>1</sup> Article traduit de l'américain par Lucie Maupin.

<sup>2</sup> Professeur de Relations internationales à l'Université Georgetown (Etats-Unis) et directeur des études européennes au Council on Foreign Relations (Etats-Unis). L'auteur remercie Jonathan Monten et Rositsa Pterova pour leur aide dans ses recherches pour cet article, dont une version plus développée a été publiée dans *Survival*, vol. XLVI, n° 4, hiv. 2004-2005, pp. 103-120.

<sup>3</sup> Fareed ZAKARIA, *From Wealth to Power : the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton, 1998, p. 55.

Dans ce contexte, la décennie 1890 se présente comme une période charnière d'une importance capitale dans l'évolution des Etats-Unis vers le statut de grande puissance. De fait, à cette époque, le gouvernement fédéral se lance dans un programme important de construction navale, puisant dans la force économique du pays ainsi que dans sa base industrielle, afin de construire une flotte qui s'élève au septième rang mondial dès 1894. Grâce à un pouvoir politique centralisé dans les mains du président William McKinley, les Etats-Unis commencent en 1898 à se rapprocher du statut formel d'empire : ils délogent les forces espagnoles de Cuba, colonisent des îles, dont les Philippines. Avec le soutien d'une variété musclée de nationalismes populaires, ils semblent alors prêts à émerger en tant que poids lourd de la géopolitique.

Cependant, malgré ce pouvoir militaire nouveau et des institutions centralisées, l'appétit de l'Amérique pour un engagement mondial reste encore assez limité. Les Etats-Unis optèrent pour la neutralité pendant la Première Guerre mondiale, n'entrant dans le conflit qu'après les attaques allemandes contre des navires américains. Après la Guerre, réfugiés dans l'isolationnisme, ils se refusent à exercer une domination mondiale, jusqu'à ce que le président Franklin Roosevelt et Pearl Harbor convainquent les Américains de la folie de l'isolationnisme.

L'ascension de l'Amérique au pouvoir a donc été lente et empreinte d'efforts, mais ces longues années d'union progressive ont changé petit à petit le visage de la politique mondiale.

### *Les tribulations de l'intégration européenne à l'aune de l'expérience américaine*

La comparaison entre la construction européenne et l'histoire des Etats-Unis, si elle n'est pas fortuite, ne va pas pour autant de soi et doit donc être justifiée.

*A priori*, les différences entre les Etats-Unis et l'Europe sont suffisamment sensibles pour empêcher une analyse comparative constructive. Premièrement, si les Américains ont dû surmonter de fortes différences régionales, l'Europe se trouve, elle, confrontée à des divisions culturelles et linguistiques plus persistantes. De plus, les Etats d'Amérique n'auront combattu qu'une seule guerre les uns contre les autres, contrairement aux Etats d'Europe, qui en ont connu beaucoup. En outre, les Etats-nations européens, dont chacun possède son propre arsenal d'histoire et de mythes pour la communauté, sont destinés à rester le foyer principal de l'identité et de la loyauté politique, au moins pour l'avenir prévisible, ce qui constitue un obstacle à une intégration profonde.

Cependant, le cours difficile de l'unification des Etats-Unis jette une lumière optimiste sur le passé et l'avenir de l'Europe. Même avec un langage et une religion commune, il a fallu bien plus d'un siècle à la fédération des Etats-Unis pour trouver une cohésion et montrer une ambition géopolitique qui s'étende au-delà de l'hémisphère occidental. Non seulement la quête américaine d'une union fédérale a régulièrement buté sur des obstacles, mais en outre elle s'est quasiment effondrée dans une guerre civile. A la lumière de cet exemple, il semble évident que l'Europe, après cinquante années d'efforts en vue de se rassembler, doive toujours faire face à des luttes entre Bruxelles et les capitales nationales, connaisse des périodes de malaise politique et ait encore à se forger une approche commune à la politique étrangère et de sécurité. Quelques membres de l'Union européenne (UE) hésitent à entrer dans la zone euro; d'autres peuvent se dérober quand il est question de ratifier le traité constitutionnel... De tels obstacles paraissent pâles, comparés à la destruction et aux effusions de sang occasionnées par la guerre de Sécession en Amérique. A l'aune de l'histoire américaine, l'Union européenne, à défaut d'être en avance, n'apparaît pas en retard sur ses objectifs. Les Etats-Unis ont peut-être eu l'avantage de posséder dès le départ une constitution qui spécifiait, en principe du moins, l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement central, les Etats et les différentes ramifications du gouvernement fédéral. Cependant, il a fallu attendre le XX<sup>e</sup> siècle pour voir émerger une stabilité relative parmi ces centres d'autorité rivaux. De

plus, l'équilibre des pouvoirs entre les Etats et l'Union reste indéterminé : ils se disputent encore l'autorité sur une série de problèmes, comprenant l'éducation, les droits des homosexuels et les libertés civiles. Les institutions de l'Europe ont quant à elles évolué alors que l'intégration suivait son cours : la Commission européenne tout comme le Parlement ont beaucoup plus de pouvoir qu'il y a quelques années. Si le Traité constitutionnel approuvé par les Etats-membres était ratifié, les institutions européennes seraient renforcées de manière inimaginable. Le Conseil serait doté d'un dirigeant de l'exécutif qui servirait pendant deux ans et demi, plutôt que d'une présidence inconfortable changeant tous les six mois. L'Europe aurait un ministre des Affaires étrangères et son propre corps diplomatique. Certes, l'Union européenne ne prend pas le chemin d'un fédéralisme semblable à celui des Etats-Unis, mais elle pourrait bien se consolider d'une manière qui suffirait à faire de ses intérêts géopolitiques et de ses capacités militaires des facteurs d'une importance majeure dans la formation du paysage mondial.

L'Europe jouit déjà d'un marché unique dont le produit économique additionné est comparable à celui des Etats-Unis. A présent, la population de l'Union européenne est de 450 millions, tandis que celle des Etats-Unis s'élève à 295 millions. Il est vrai que la population européenne est vouée à diminuer, alors que celle des Etats-Unis est censée s'accroître. Cependant, selon les taux actuels de fertilité et d'immigration, la population américaine ne sera égale à celle de l'Europe qu'en 2040 ou après. Autrement dit, pendant les quarante années à venir, le marché de l'Europe sera substantiellement plus important que celui de l'Amérique.

L'introduction d'une monnaie unique au sein de l'Union européenne a été un succès indiscutable. Le mark allemand et le franc français sont définitivement partis et la livre anglaise pourrait bientôt suivre le même chemin. L'euro a considérablement gagné du terrain face au dollar ces deux dernières années. Cela est un indicateur de la confiance des investisseurs en sa capacité à servir de monnaie de réserve. L'euro représente près de 20% des réserves de change détenues par les banques centrales nationales<sup>4</sup>. Alors que l'euro prend progressivement sa place aux côtés du dollar en tant que monnaie de réserve mondiale, la réserve Fédérale des Etats-Unis devra de plus en plus partager son pouvoir avec la Banque centrale européenne dans la gestion du système monétaire international. Cette transition pourrait bien avoir lieu plus rapidement que prévu si la situation fiscale faiblissante de l'Amérique devait inciter les investisseurs internationaux à se précipiter vers des actifs libellés en euros.

Il est admis que les progrès de l'Europe en matière de défense sont à la traîne par rapport à ses succès sur les autres fronts, mais cela n'est pas surprenant. En général, les éléments qui se rassemblent pour s'unir sont féroceusement attachés à leur souveraineté quand il est question de sécurité. Aux Etats-Unis, les Etats individuels ont tenu à maintenir leurs propres milices pendant des années et ne se sont habitués que graduellement à l'idée d'une armée et d'une marine importantes placées sous le contrôle du gouvernement fédéral. Plus d'un siècle plein après l'union formelle, l'armée américaine se situait au quatorzième rang mondial et la marine, au dix-septième. Bien que les Etats membres de l'Union européenne aient encore à unifier leurs politiques de défense et leurs ressources militaires, une vue d'ensemble des forces armées européennes révèle des capacités considérables. En termes de dépenses globales pour la défense, l'Union européenne se situe au deuxième rang mondial, loin derrière les Etats-Unis, mais devant la Chine et le Japon. Elle tient également le deuxième rang pour ce qui concerne la taille globale de ses forces armées, derrière la Chine. Certes, ces chiffres additionnés perdent de leur crédit à cause de la disponibilité et de la qualité relativement faibles des forces européennes et de l'absence d'une politique unifiée ou d'une structure de

---

<sup>4</sup> Fonds monétaire international. *Rapport annuel 2004*, 30 sept. 2004, p. 103.

commandement, mais ils n'en indiquent pas moins un potentiel impressionnant, si l'intégration européenne sur les questions de défense fait un bond en avant. Il n'est pas impossible que l'Europe soit prête à franchir une étape sur le front de la défense et se dirige franchement vers une plus grande assimilation en ce qui concerne à la fois la stratégie et les ressources. Peu à peu, l'Europe prend la responsabilité des opérations de maintien de la paix dans les Balkans. Elle a mis en place une Agence de défense européenne afin de superviser les programmes et les fournitures militaires. En août 2004, un corps européen a pris le commandement de l'opération de l'OTAN en Afghanistan. Individuellement, certains Etats-membres mettent en œuvre d'importantes réformes de défense dont l'objectif est de donner à leurs forces un plus grand nombre d'armes à feu et une mobilité accrue. Il est possible que l'Europe poursuive ces efforts avec davantage de rapidité maintenant que Washington a annoncé son intention de retirer les principales unités de combat américaines du théâtre européen. L'Europe est peut-être en train de vivre une période de transformation institutionnelle semblable à celle que les Etats-Unis ont connu à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

#### LES CONSEQUENCES GEOPOLITIQUES DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Si tout se passe pour le mieux, l'Europe sera dotée de ressources militaires modestes d'ici 2010, qui lui permettront de participer à un conflit de petite amplitude dans sa périphérie, ainsi que de contribuer d'une manière limitée à des opérations dans d'autres zones. En revanche, il est inconcevable que l'Europe acquière dans les dix ou vingt prochaines années des ressources militaires approchant celles des Etats-Unis et, partant, il est assez probable que les Etats-Unis restent la seule superpuissance militaire dans un avenir proche.

Cela étant, il ne faut pas se fonder sur la capacité de l'Europe à contester la primauté militaire américaine pour déterminer le poids de l'Europe communautaire sur la scène internationale. Rappelons que les Etats-Unis ne sont devenus une grande puissance qu'à l'époque de la Seconde Guerre mondiale, mais que leur ascension a eu des implications mondiales bien avant : pendant le XIX<sup>e</sup> siècle, l'Amérique a éloigné les puissances européennes de l'hémisphère occidental. Elle a donc altéré irréversiblement la distribution du pouvoir des deux côtés de l'Atlantique, mettant fin à l'influence exclusive de l'Europe en Asie de l'Est et au Moyen-Orient.

De façon comparable, l'Union européenne étend son rayonnement démocratique et pacificateur vers l'Orient, obviant son propre besoin d'un protecteur américain. Le départ des troupes américaines du continent européen joint à l'élargissement de l'Europe donnera à l'Union européenne une mainmise nouvelle sur l'Eurasie : l'avenir d'Etats-clefs, telles la Turquie, la Russie et l'Ukraine, sera plus lourdement affecté par les décisions prises à Bruxelles qu'à Washington. L'UE, et non les Etats-Unis, pourrait être bientôt l'acteur le plus influent dans le «cœur stratégique» du monde. Elle est d'ailleurs déjà profondément engagée au Moyen-Orient et étend sa présence politique et économique en Asie de l'Est. En d'autres termes, le poids géopolitique de l'UE est ressenti bien avant son émergence en tant que puissance militaire majeure.

Pourtant, de nombreux observateurs des affaires transatlantiques rejettent une telle lecture des conséquences géopolitiques des changements actuels de la relation entre les Etats-Unis et l'Europe. Leur argument est que les deux côtés de l'Atlantique forment une communauté de sécurité stable et que l'Occident repose sur des fondations institutionnelles et normatives durables, capables de supporter le changement international<sup>5</sup> : un déplacement de l'équilibre

---

<sup>5</sup> Cf. G. John IKENBERRY, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp. 246-256.

des puissances importe peu, car la communauté transatlantique ne suit plus, désormais, les règles de la *realpolitik*.

Cependant, les événements récents suggèrent une autre interprétation. L'équilibre des puissances des deux bords de l'Atlantique était, de manière générale, inexistant pendant la Guerre froide, mais l'ordre de sécurité trans-atlantique qui a émergé après la Seconde Guerre mondiale est en train de se défaire rapidement. La division politique qui s'est opérée au sujet de la guerre en Iraq pourrait demeurer une pomme de discorde transatlantique. Même si tel n'était pas le cas, elle marque la fin de l'ère transatlantique qui s'était ouverte à compter de la Seconde Guerre mondiale. Les Etats-Unis et leurs principaux alliés sur le continent, la France et l'Allemagne, ont pris des chemins différents sur des questions fondamentales de guerre et de paix. Si la recherche d'un consensus a abouti à un échec, c'est en raison d'une divergence plus vaste en terme de perspectives stratégiques.

Ainsi que l'a conclu une commission indépendante sponsorisée par le Council on Foreign Relations, un *think-tank* américain, le désaccord sur l'Iraq a marqué «*la première crise majeure au sein de l'alliance à survenir en l'absence d'un danger reconnu par tous*»<sup>6</sup>. Certes, les alliés atlantiques avaient déjà pris des positions opposées dans le passé, comme pendant la crise de Suez et la guerre du Vietnam, mais la menace permanente que posait l'Union soviétique limitait les conséquences stratégiques de ces désaccords. Dans un contexte où le sens d'un objectif commun engendré par la Guerre froide n'existe plus, où des différences de vues sur la meilleure manière de faire face à la menace terroriste ont été affichées, la division stratégique qui a émergé avec la question de l'Iraq marque le début d'une ère nouvelle, bien plus troublée, des relations transatlantiques. Les implications à long terme de ce déchirement lié à l'Iraq ont été amplifiées par la confrontation diplomatique qui a accompagné, puis suivi la guerre. L'Allemagne, la France et la Russie ne se sont pas seulement opposées à la guerre, mais ont aussi fait campagne activement et avec succès pour organiser une coalition au Conseil de sécurité des Nations Unies à même d'empêcher l'action des Etats-Unis.

Un tel comportement, qui ne constitue pas un «rééquilibrage», est sans aucun doute d'une importance géopolitique considérable. Les Nations Unies ont refusé leur bénédiction à cette guerre, provoquant l'érosion du soutien populaire partout dans le monde. En conséquence, les Etats-Unis ont eu de grandes difficultés à convaincre les autres pays d'envoyer des troupes en Iraq, laissant les forces de la coalition dangereusement exposées et l'Iraq sous le joug de la violence et de l'instabilité. En dépit de la situation stratégique désespérée dans laquelle les Etats-Unis se sont trouvés en Iraq, l'OTAN, la fondation institutionnelle et symbolique de l'alliance transatlantique, n'a pu rassembler la volonté de n'envoyer qu'une mission limitée pour aider à l'entraînement de l'armée iraquienne.

Dans ce contexte, Washington a fait la réponse «du berger à la bergère», en s'efforçant de faire émerger, au sein de l'UE, une faction «pro-guerre», prenant ainsi ses distances avec des années de soutien américain à l'unité européenne. Les Etats-Unis ont su tirer parti du fait que la guerre entraîne au moins autant de divisions en Europe que de l'autre côté de l'Atlantique. En ce sens, la division transatlantique sur la question de l'Iraq ne peut être directement attribuée aux succès de l'intégration européenne. La plupart des gouvernements en faveur de la guerre ont opté pour une telle position en grande partie afin d'éviter une séparation stratégique entre l'UE et les Etats-Unis.

Néanmoins, il est vrai que Berlin et Paris, ainsi que la plupart des populations européennes, étaient préparés à rompre avec Washington, précisément parce que l'Europe est en paix et n'a plus besoin de son gardien américain. En ce sens, la division transatlantique est directement liée au succès de l'intégration européenne et au désir subséquent de nombreux Européens d'une indépendance stratégique vis-à-vis des Etats-Unis. De plus, le clivage transatlantique

---

<sup>6</sup> Henry A. KISSINGER / Lawrence H. SUMMERS, *Renewing the Atlantic Partnership*, Council on Foreign Relations, New York, p. 9.

sur la question iraquienne est, à long terme, susceptible de faire avancer l'unité européenne en matière de défense, plutôt que de la gêner, pour un certain nombre de raisons.

Premièrement, les gouvernements européens qui ont soutenu la guerre ont payé un lourd tribut politique pour leur action, particulièrement à la lumière du chaos qui fait encore rage en Iraq. Le résultat en est que les sentiments pro-européens ont été renforcés aux dépens des inclinations atlantiques. Dans cette perspective, la chute du gouvernement Aznar en Espagne a constitué un moment charnière dans l'affaiblissement de la coalition pro-guerre et dans la complication des bonnes fortunes politiques de Tony Blair, Silvio Berlusconi, Alexander Kwasniewski ainsi que d'autres dirigeants qui se sont alignés sur Washington. Les nations centre-européennes ont également été refroidies par l'absence de récompenses tangibles de leur loyauté : les citoyens polonais ont demandé pourquoi leurs entreprises n'ont pas reçu des contrats lucratifs en Iraq, pourquoi ils ont encore besoin d'un visa pour se rendre aux Etats-Unis et pourquoi les forces américaines basées en Allemagne quittent l'Europe plutôt que de déménager en Pologne.

Deuxièmement, la guerre a fait comprendre à de nombreux Européens qu'ils sont de plus en plus seuls en termes géopolitiques, car les Etats-Unis concentrent leur attention et leurs ressources sur d'autres régions. Le Pentagone a fait part de ses projets concernant le retrait des unités de combat qui ont été déployées en Europe depuis de nombreuses années. Même si de nombreux Européens restent les défenseurs irréductibles d'un fort lien stratégique avec les Etats-Unis, la traditionnelle option atlantique ne fait plus partie des choix de l'Europe. Que cela leur plaise ou non, des pays comme la Grande-Bretagne et la Pologne n'auront pas d'autre choix que d'envisager une UE plus forte et plus collective pour gérer la sécurité européenne.

Troisièmement, les positions anti-américaines nourrissent des stratégies électorales dans de nombreux Etats membres de l'UE, du moins pour l'instant. Ce qui a commencé comme une opposition populaire à l'administration Bush et à sa politique possède apparemment des implications politiques plus profondes et plus vastes. Ainsi, des sondages révèlent qu'environ deux tiers de la population en France et en Allemagne ont une vision négative des Etats-Unis<sup>7</sup>. De plus, un certain nombre de dirigeants européens, au lieu d'essayer de modérer le sentiment anti-américain, l'utilisent à des fins électorales, amplifiant son importance et son intensité politique. Ce courant dynamise l'unité européenne, en rendant l'appel de certains Européens à ce que l'UE serve de contrepoids à l'Amérique plus séduisant et plus urgent. Cependant, cela marque aussi un développement malheureux et risqué : l'émergence d'une Europe qui se définit par opposition aux Etats-Unis aurait des conséquences adverses non seulement pour les relations transatlantiques, mais également pour la communauté internationale dans son ensemble. Les instincts de compétition seraient ravivés au niveau mondial, si une logique d'équilibre des pouvoirs devait encore diviser les deux côtés de l'Atlantique.

L'Europe et les Etats-Unis sont ainsi parvenus à un moment stratégique charnière, au moins aussi important que l'époque où, il y a un siècle, une Amérique en plein processus d'intégration avait franchi un seuil critique de son évolution en tant qu'union, adoptait un niveau inédit d'ambition géopolitique et altérait fondamentalement sa relation avec l'Europe. Au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne a eu le bon sens de faire une place à l'Amérique, préparant ainsi la voie d'une transition de pouvoir paisible de l'autre côté de l'Atlantique. A l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle, le défi à relever est de s'assurer que la transition stratégique actuelle entre les deux rives de l'Atlantique est aussi paisible que la précédente.

LE RENOUVEAU DU PARTENARIAT ATLANTIQUE :  
LA NECESSITE D'UNE EUROPE FORTE

---

<sup>7</sup> Pew Research Center for the People and the Press, *A Year After Iraq War : Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists*, 16 mars 2004, p. 24.

La relation transatlantique traditionnelle est bel et bien finie. Le temps où les Etats-Unis étaient une puissance européenne s'achève, alors que l'UE et ses Etats membres sont de plus en plus prêts à sortir de l'ombre de l'influence américaine. Des rancœurs politiques et de la confusion conceptuelle qui accompagnent ces mouvements tectoniques émerge une question centrale : les perspectives d'un nouveau partenariat transatlantique sont-elles meilleures si l'UE s'érige en acteur géopolitique plus fort et plus unifié ou si, au contraire, elle reste un pouvoir avant tout civil, aux politiques de sécurité et de défense décentralisées?

Les tenants d'une vocation civile de l'UE disposent de plusieurs arguments en leur faveur. Une union plus forte et plus soudée n'aboutirait, au moins au départ, qu'à des tensions transatlantiques accrues et non diminuées. Washington, comme cela a été le cas ces dernières années, réagirait avec indignation à la vision d'une UE de plus en plus autonome, ainsi qu'à l'idée d'une politique européenne de sécurité commune qui rendrait plus difficile aux Etats-Unis de s'allier avec des Etats membres individuels selon leur gré. Il est également vrai que la communauté internationale continuera de s'appuyer fortement sur le profil civil de l'UE. Ses capacités pour la reconstruction, le maintien de la paix et la promotion de la démocratie sont vouées à rester des atouts maîtres pour les années à venir<sup>8</sup>.

Cependant, le partenariat atlantique sera bien mieux servi par une UE militairement forte que par une UE qui se définit comme un pouvoir civil. Une division des tâches où les Etats-Unis combattent dans les guerres tandis que l'UE se concentre sur la reconstruction ne se révélerait être, avec le temps, qu'uniquement corrosive. D'une part, les Américains éprouveraient de la rancune envers les Européens, car ils courraient de plus grands risques qu'eux; la terre des Etats-Unis doit désormais faire face à la menace de frappes terroristes et les Américains sont donc devenus particulièrement sensibles aux contributions que les autres proposent pour neutraliser ce danger. D'autre part, les Européens se sentiraient enfermés dans leur rôle stratégique ancillaire d'équipe de nettoyage de la communauté internationale. Ils prendraient aussi comme un affront l'influence perpétuellement diminuée qui accompagne un tel rôle. Une UE civile est une recette pour défaire le partenariat atlantique, non pour le rétablir. Une UE plus puissante rétablirait une sorte d'équilibre au sein de la communauté atlantique et constituerait le fondement d'un partage des tâches équitable et lourd de sens, réparti sur l'ensemble du spectre des missions. Il est vrai que Washington pourrait bien prendre ombrage de ce que l'UE formât sa propre politique de sécurité et s'embarquât sur une voie plus indépendante, mais on peut supposer que les Américains, en fin de compte, accueilleront favorablement la perspective d'une UE capable d'assumer plus de responsabilités en Europe et de contribuer à des opérations dans d'autres régions, particulièrement à celles qui sont destinées à combattre les terroristes et à empêcher la prolifération des armes de destruction massive. La guerre en Iraq est déjà une épreuve pour l'armée américaine. En conséquence, les Etats-Unis sont particulièrement conscients de l'importance de s'assurer de l'aide d'alliés puissants à l'avenir.

Une UE plus armée augmente également la probabilité que les Etats-Unis et l'Europe réussissent à parvenir à un consensus sur des problèmes stratégiques vitaux. Plus l'UE a de forces à offrir, plus Washington s'efforcera d'obtenir son aide, de tenir compte de ses préoccupations et de modifier les politiques américaines en conséquence. De plus, quand les forces armées de l'UE seront plus solides, sa perception des menaces pourrait bien être plus proche de celle des Etats-Unis. La vision des dangers est, au moins jusqu'à un certain point, façonnée par les moyens dont chacun dispose pour y faire face. Une UE plus forte et plus soudée est paradoxalement moins susceptible qu'une union faible de devenir une puissance opposée aux Etats-Unis. Le sentiment anti-américain en Europe naît en partie de l'attitude négligente de Washington envers l'Europe, une attitude qui changerait au rythme de l'évolution de l'UE. L'acrimonie européenne découle également de la frustration de l'Europe

---

<sup>8</sup> Cf. Andrew MORAVCSIK, «Striking a new transatlantic bargain», *Foreign Affairs*, vol. LXXXII, n° 4, juil.-août 2003.

face à sa propre faiblesse : s'opposer à l'Amérique est, dans une certaine mesure, une manière de compenser son incapacité à affecter les événements par quelque autre moyen. Une UE plus forte permettrait à l'Europe de contribuer activement à des missions internationales, ôtant ainsi cette source importante de ressentiment anti-américain et permettant à leurs intérêts partagés de promouvoir des actions.

Même si une UE plus autonome et les Etats-Unis peuvent, par moments, suivre des chemins différents, en fin de compte, les Européens et les Américains ont le même objectif et le même engagement envers les valeurs démocratiques. Chacun est encore l'allié le plus naturel et le plus fiable de l'autre. Une Europe dotée de plus grandes capacités militaires ferait davantage ressortir ces points communs.

Finalement, l'UE doit améliorer ses forces militaires afin de remédier au relâchement stratégique causé par le retrait prévu des Etats-Unis de l'Europe. Il est à peu près certain que la périphérie de l'Europe connaîtra des conflits violents dans les années à venir. L'UE doit se préparer à cette perspective, sous peine de se retrouver exposée et impuissante. Elle ne serait pas la seule à en souffrir : quand les Européens se sont avérés incapables de mettre fin aux conflits ethniques dans les Balkans dans les années 1990, les tensions politiques et les récriminations mutuelles ont assiégé la communauté atlantique, pas seulement l'Europe.

\* \*  
\*

Cette analyse a dégagé plusieurs recommandations stratégiques pour les dirigeants des deux côtés de l'Atlantique. Les élites européennes doivent rendre au projet européen l'importance politique qui lui a fait défaut dans un passé récent, en faisant d'une union plus soudée et, en particulier, d'une politique de sécurité plus solide et plus partagée, une priorité absolue. La Grande-Bretagne a un rôle spécifique à jouer dans cette affaire, grâce à son expérience et à ses ressources militaires, essentielles pour faire des aspirations géopolitiques de l'UE une réalité. C'est précisément parce que l'élargissement rendra plus difficile à l'UE d'avancer rapidement sur les questions de défense qu'un groupe d'avant-garde qui éclaire la voie est non seulement désirable, mais crucial. Entre-temps, les dirigeants de l'UE devraient intensifier leurs efforts pour se lier avec leurs homologues américains. Une plus grande contribution aux missions en Afghanistan et en Iraq, ainsi que des efforts pour contrer le sentiment anti-américain dans le sein de l'UE seraient des démarches bienvenues.

Washington peut faire sa part de travail en revenant à une politique stable de soutien de l'unité européenne et en mettant fin à ses efforts contre-productifs visant à nourrir la discorde dans les rangs de l'Europe. Les Etats-Unis devraient aussi faire bon accueil, sans ambiguïté, à la construction d'une force de défense européenne solide et autonome. Leur ambivalence actuelle ne fait que donner à certains en Europe une excuse pour ne pas se charger de la tâche urgente à accomplir. Finalement, Washington doit en revenir à cet internationalisme teinté de centrisme qui a guidé la politique étrangère américaine pendant les soixante dernières années. Ce n'est qu'en agissant ainsi que les Etats-Unis regagneront la confiance des Européens et qu'ils parviendront à les convaincre que l'Amérique est encore un partenaire responsable et fiable. Alors seulement Européens et Américains pourront remodeler une communauté atlantique capable de servir de socle à un ordre international stable et prospère.

L'avenir de l'intégration européenne est tout sauf préétabli. Seul un extralucide aurait pu prévoir à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que les Etats-Unis se dirigeaient vers la centralisation politique et la prééminence mondiale. De façon similaire, l'UE aujourd'hui est une œuvre en progrès, dont le caractère des institutions gouvernantes et l'ampleur des ambitions géopolitiques est encore en cours d'évolution. Il faut reconnaître que l'intégration américaine ne peut servir de modèle pour l'Europe. Les unions politiques sont des expériences singulières et contingentes, dont les résultats sont toujours imprévisibles. Néanmoins, l'histoire de l'ascension ardue de

l'Amérique montre bien que l'Europe a déjà accompli des progrès remarquables sur le chemin de l'intégration. Ces progrès ne déterminent pas encore le destin de l'Europe, mais ils soulignent la nécessité de commencer à adapter les relations transatlantiques et la politique mondiale à la réalité de l'union émergente de l'Europe.