

LES MÉANDRES DE LA DROITE AMÉRICAINE VIS-A-VIS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

PAR

LEAH PISAR (*)

« *Aujourd'hui, sur les questions stratégiques et internationales importantes, les Américains viennent de Mars et les Européens de Vénus. Ils s'accordent sur peu et se comprennent de moins en moins* » (1). Ainsi Robert Kagan résuma-t-il, de façon délibérément provocatrice, sa thèse selon laquelle les Etats-Unis et l'Europe, alliés de longue date, se trouveraient à présent sur des trajectoires divergentes, avec une Amérique puissante et dynamique, qui s'appuie sur la force militaire, et une Europe molle et passive, qui s'accroche à la diplomatie. Ce jugement ouvrit la voie à un débat politique et académique, qui marqua le début d'une nouvelle ère dans les relations transatlantiques, plus précisément dans les analyses de certains penseurs et dirigeants américains sur la construction européenne.

A la veille de la guerre en Iraq, les tensions s'aggravèrent de façon précipitée entre Washington et certaines capitales européennes, notamment Paris et Berlin. Elles atteignirent leur apogée en janvier 2003, quand le Secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld, parla de « *nouvelle* » et de « *vieille* » Europe, accentuant les controverses nées de la politique américaine envers l'Iraq et divisant le continent entre Est et Ouest, entre alliés inconditionnels et alliés opposés à la politique américaine (2).

Cette phase contentieuse, qui a commencé à se résorber dès 2004, a néanmoins nourri un débat aigu en marge du monde politique conservateur aux Etats-Unis. Il convient de l'explorer prudemment, en avertissant le lecteur qu'il s'agit de vues cantonnées à la droite républicaine, aujourd'hui peu représentatives de la majorité.

(*) Chercheur associée au Centre sur l'Amérique et les relations transatlantiques (Paris) et *senior advisor* à la French-American Foundation.

(1) Robert KAGAN, « Power and weakness » *Policy Review*, été 2002. Cette métaphore est un clin d'œil au titre d'un *best-seller* américain sur les relations entre hommes et femmes : *Men are from Mars and Women are from Venus*.

(2) Donald RUMSFELD, Conférence de presse, 22 janv. 2003.

LES ETATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE :
RAPPEL HISTORIQUE

Dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale et avec le commencement de la Guerre froide, les dirigeants américains se sont traditionnellement exprimés en faveur d'une Europe démocratique, unie et forte. C'est pendant le premier mandat de George W. Bush, au lendemain de la tragédie du 11 septembre 2001, qu'on commence à noter une évolution contraire dans le ton et la rhétorique officiels et dans le débat public outre-Atlantique.

Au préalable, il est important de revenir sur deux antécédents principaux : dans un premier temps, la fin de la Guerre froide, qui marque le début du glissement ; puis, le début de la « guerre contre le terrorisme », menée par Washington dans la foulée des attentats terroristes de septembre 2001.

La fin de la Guerre froide

Dès l'administration du président Harry Truman (3) et avec le lancement du Plan Marshall en 1947, la reconstruction et l'unification européennes devinrent une priorité pour les dirigeants américains. Le projet d'intégration européenne devait promouvoir la paix, la stabilité politique et la prospérité économique en ancrant l'Europe dans des systèmes démocratiques et des marchés ouverts (4). Une Europe unie devait représenter un bastion de la liberté qui ferait contrepoids au bloc soviétique et constituerait un allié fiable pour Washington, allant de pair avec l'OTAN. La Communauté économique européenne (précurseur de l'Union européenne) et l'OTAN devaient ainsi constituer les deux principaux piliers de ce partenariat transatlantique (5).

Le président John F. Kennedy fut un partisan éloquent de cette vision : au lendemain de la construction du Mur de Berlin, symbole de la division entre Est et Ouest, il parla d'un « *grand dessein* » et appela à une « *déclaration d'interdépendance* » entre les Etats-Unis et une Europe en voie d'unification. Dans un discours prononcé à Philadelphie le 4 juillet 1962, en célébration du 186^e anniversaire de la Déclaration d'indépendance, J. F. Kennedy déclara : « *les Etats-Unis ne regardent pas l'Europe comme un rival, mais comme un partenaire. Aider son progrès a été l'objet de base de notre politique étrangère depuis 17 ans. Nous pensons qu'une Europe unie sera capable de jouer un rôle plus important dans la défense commune, de répondre aux besoins des nations plus pauvres, de se joindre aux Etats-Unis et à d'autres [...] pour développer des politiques coordonnées sur tous sujets économiques,*

(3) Le président Harry Truman a succédé à Franklin D. Roosevelt suite au décès de ce dernier en 1945.

(4) Cf. le rapport du Congressional Research Service, *The United States and Europe : Possible Options for US Policy*, janv. 2006.

(5) *Ibid.*

politiques et militaires. Nous voyons dans cette Europe un partenaire avec lequel nous pouvons agir sur une base d'égalité totale et dans toutes les tâches, grandes et pesantes, pour bâtir et défendre une communauté de nations libres» (6).

Les successeurs du président Kennedy, républicains aussi bien que démocrates, continuèrent de se prononcer en faveur de la construction européenne et du partenariat transatlantique. Colin Powell, qui fut Secrétaire d'Etat pendant le premier mandat de George W. Bush, rappelle que, depuis l'après-guerre, tous les Présidents américains ont soutenu le projet européen et déclare, en 2004, que «*le succès de l'Union européenne est le succès des Etats-Unis*» (7).

Cependant, l'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990 ouvrit la route à des changements fondamentaux de politique et de doctrine. Pour les Etats-Unis, la disparition de la menace existentielle émanant du Pacte de Varsovie signifiait que les démocraties européennes n'étaient plus en danger et que Washington pouvait se permettre de tourner son attention vers d'autres défis.

Pendant la présidence de Bill Clinton, l'administration américaine resta encore favorable à la construction européenne : le New Transatlantic Agenda, lancé en 1995, encourageait la coopération économique et les relations politiques, et les sommets bi-annuels entre Washington et l'Union européenne (UE) prirent une grande importance dans le programme de politique étrangère de la Maison-Blanche (8). B. Clinton reçut d'ailleurs en 2000 le Prix Charlemagne à Aix-la-Chapelle, accordé pour la première fois à un chef d'Etat non européen, pour son soutien et ses contributions à la construction européenne.

Cependant, déjà, pendant les années 1990, avec un resurgissement des tensions commerciales entre les deux continents (agriculture, acier, aviation ou services) alors que l'Europe économique se renforçait et s'élargissait, un petit nombre d'euro-sceptiques aux Etats-Unis – notamment issus des centres de recherche explicitement conservateurs, comme l'American Enterprise Institute ou la Heritage Foundation – devenaient progressivement réticents envers une Europe naissante, qui s'avérait pour eux un rival économique potentiel et un partenaire peu fiable en termes diplomatiques et militaires.

Le conflit qui a déchiré l'ex-Yougoslavie constitue l'un des premiers problèmes «hors zone» auxquels l'Alliance se trouva confrontée dans l'après-Guerre froide. Il s'agissait du premier grand test pour cette nouvelle Europe

(6) *Address at Independence Hall*, Philadelphie, 4 juil. 1962.

(7) Colin POWELL, Discours commémorant cinquante ans de relations formelles entre les Etats-Unis et la Communauté européenne, Washington, 6 mai 2004.

(8) Sommets ayant lieu tous les six mois entre le Président américain, le Président de la Commission européenne et le chef d'Etat assumant la présidence de l'Union.

politique et, vu de Washington, l'Europe communautaire n'assuma pas son rôle. L'OTAN mena finalement une guerre au Kosovo avec l'unanimité de ses membres, ce qui améliora *in extremis* le bilan de la relation transatlantique, tout en montrant combien l'Union européenne avait de mal à agir de façon unie sur des questions stratégiques. Philip Gordon et Jeremy Shapiro, de la Brookings Institution (un institut de recherche à tendance centriste), expliquent que, en agissant par le biais de l'OTAN, «*les Américains ont montré que l'OTAN resterait leur véhicule principal d'engagement en Europe*» (9).

Le bouleversement du 11 septembre 2001

L'arrivée au pouvoir de George W. Bush et le bouleversement du 11 septembre 2001 génèrent une réorientation complète de la politique étrangère américaine, laquelle devient de moins en moins euro-centrique. Progressivement, les Etats-Unis tournent leur attention vers le Pacifique, vers l'océan Indien, vers la Méditerranée et surtout vers le Moyen-Orient et commencent, par nécessité, à prêter plus d'attention à d'autres ensembles géopolitiques, se sentant responsables, avec leurs alliances, de la sécurité et de la stabilité globale, tandis que l'Europe cesse d'être le théâtre central de leurs préoccupations stratégiques. Pour Thomas Barnett, l'un des anciens conseillers les plus conservateurs de Donald Rumsfeld au Pentagone, «*se cramponner à l'Alliance atlantique n'est pas le moyen de gagner la guerre globale contre le terrorisme [...] Au lieu de se concentrer sur ce qu'il faudrait faire pour convaincre le Vieux Continent de participer aux efforts nécessaires pour transformer le Moyen-Orient, l'Amérique devrait chercher à développer de nouvelles alliances avec des puissances émergentes comme la Chine, l'Inde et la Russie*» (10).

Pour certains, l'unilatéralisme prôné par l'Administration Bush et le dialogue de plus en plus tendu avec la France, l'Allemagne ou d'autres pays qui mettaient en question la politique de Washington, est en partie le résultat de l'effondrement du Mur de Berlin – c'est-à-dire que les grands problèmes de l'Europe au XX^e siècle ont été résolus et que les relations transatlantiques sont si institutionnalisées que les Etats-Unis ont moins besoin de s'en préoccuper (11).

(9) Philip GORDON / Jeremy SHAPIRO, *Allies at War*, Brookings Institution, p. 34.

(10) Thomas BARNETT, «*Forget Europe. How about these allies?*», *The Washington Post*, 11 avr. 2004. Pour Barnett, les Etats-Unis devraient développer de nouvelles alliances plutôt que d'essayer de convaincre l'Europe de les aider à transformer le Moyen-Orient. Il utilise comme exemple les attentats terroristes de Madrid en 2004, en réaction auxquels les électeurs espagnols ont choisi un candidat socialiste plutôt que José-Maria Aznar, allié déclaré de George W. Bush : «*si 10 bombes bien placées peuvent faire chavirer une élection, ce pays n'est probablement pas fait pour mener un combat global contre le terrorisme*», écrit-il dans le *Washington Post*; «*jusqu'à ce que les Etats-Unis ne revoient leurs partenariats dans la guerre contre le terrorisme, notre dépendance historique envers la vieille Europe restera notre talon d'Achille et sera exploitée par Al Quaida*».

(11) Walter Russell MEAD, *Power, Terror, Peace and War*, Alfred A. Knopf, New York, 2004.

Avec les attentats de 2001 à New York et Washington – la première grande attaque de l'histoire des Etats-Unis subie sur leur territoire métropolitain et au cœur de leur centre nerveux, politique et économique –, l'idée que l'Amérique doit protéger seule le reste du monde libre d'un ennemi commun cède rapidement à la nécessité de se protéger soi-même de cette nouvelle menace terroriste. En découlerait donc une politique étrangère plus spécifiquement centrée sur la sécurité du *homeland*. Dans les semaines et mois suivant les attentats, le discours du président G. W. Bush et de ses conseillers commence à se durcir. Un malaise s'installe progressivement en Europe en réaction aux déclarations manichéennes du chef d'Etat américain, qui parle de « *bien contre mal* » et déclare : « *vous êtes avec nous ou contre nous* ». Comme le montre Robert Kagan (12), la rhétorique se réchauffe et se militarise, le discours se polarise. Une nouvelle stratégie américaine prend forme et elle ne plaît pas du tout aux alliés d'outre-Atlantique.

Le drame n'est pas vécu de la même façon en Europe. Jacques Chirac, premier chef d'Etat étranger à se rendre aux Etats-Unis au lendemain du 11 septembre, s'entretenant avec George W. Bush dans le Bureau ovale, fait remarquer à son homologue : « *je ne sais pas si nous devrions utiliser le mot 'guerre'* » (13). Voilà un exemple frappant de la dichotomie identifiée par R. Kagan : une Amérique encline à user de sa force et une Europe qui s'accroche à la diplomatie.

Selon Walter Russell Mead, chercheur au Council on Foreign Relations, prestigieux *think tank* à vocation non partisane, à New York, l'Administration Bush a voulu faire de cette « *guerre* » le substitut de la Guerre froide : la « *guerre contre le terrorisme* » est ainsi devenue l'idée centrale et organisatrice de la politique étrangère des Etats-Unis. L'Europe n'aurait plus la même place dans ce paradigme (14).

Dans cette nouvelle phase, dont il faut tracer systématiquement les contours, l'aile droite de l'Administration Bush ainsi qu'un nombre de chercheurs et d'experts commencent à tenir un discours de plus en plus hostile envers l'Union européenne. Comment expliquer cet éloignement et la « *crise* » qui en résulta ?

HYPERPUISSANCE ET EXCEPTIONNALISME

Le courant de scepticisme envers la construction européenne repose en premier lieu sur la notion qu'une Amérique à la fois très puissante et visée par des ennemis invisibles et imprévisibles doit mettre ses priorités au premier plan et ne pas s'encombrer d'alliés qui limitent sa marge de manœuvre. Dans

(12) Robert KAGAN, *op. cit.*

(13) Conférence de presse, Maison-Blanche, 18 sept. 2001.

(14) Walter Russell MEAD, *op. cit.*, pp. 112-113.

un article paru dans le revue *Foreign Affairs* fin 2000, Peter Spiro décrit déjà l'émergence, aux Etats-Unis, d'une école conservatrice de «nouveaux souverainistes», qui veulent défendre les institutions américaines contre l'empiètement des organisations et du droit internationaux; il ne s'agit pas, selon l'auteur, d'isolationnisme, mais d'un sentiment que l'Amérique, pays le plus puissant et riche du monde, doit être en mesure de protéger sa souveraineté et ne pas se plier à des «contraintes», comme le Protocole de Kyoto, le Tribunal pénal international ou le Traité antibalistique (15).

D'après Stanley Hoffmann, professeur à l'Université Harvard, le tournant aurait eu lieu dès 1992, avec un document signé par Dick Cheney, alors Secrétaire à la Défense du président George Herbert Walker Bush, le Defense Planning Guidance Draft (16). Cette «feuille de route» pour les Etats-Unis au XXI^e siècle prenait comme point de départ la prémisse que la plus importante des caractéristiques de l'Amérique était sa capacité de domination militaire; elle appelait à la préservation de la suprématie globale des forces militaires pour contrecarrer l'émergence d'autres superpuissances rivales en Europe, en Asie ou ailleurs. D. Cheney y introduisit également l'idée que l'action militaire unilatérale, l'usage préemptif de la force et le maintien d'un arsenal nucléaire américain suffisant pour dissuader le développement de programmes nucléaires par d'autres pays étaient dorénavant des stratégies plus appropriées qu'une mission globale conduite *via* des organisations multilatérales qui définiraient et légitimeraient des objectifs communs. Cette stratégie, reprise dans la fameuse Stratégie de sécurité nationale promulguée par la Maison-Blanche en 2002, appelait l'Amérique à être, à rester et à agir comme la seule superpuissance du monde (17).

Dix ans plus tard et après le démantèlement de l'URSS, l'Amérique dispose dans le monde d'une puissance inégalée, mais se trouve tracassée par un nouvel ennemi qu'elle est déterminée à anéantir. Le président Bush et ses conseillers estiment donc – initialement du moins – qu'ils ont peu à perdre en s'éloignant de leurs alliés traditionnels. Ils assument leur position hégémonique et, étant eux-mêmes les victimes de l'agression, leur priorité est de se protéger et de ne se suborner à personne. Thomas Donnelly, de l'American Enterprise Institute, maintient que la prédominance des Etats-Unis ne repose pas simplement sur le «*dynamisme militaire, diplomatique, économique et moral des Etats-Unis*», mais aussi sur son expérience dans la gestion des alliances et sa place comme «*capitale du monde libre*» (18).

(15) Peter SPIRO, «The new sovereignists: American exceptionalism and its false prophets»; *Foreign Affairs*, nov./déc : 2000. Spiro est lui-même plutôt critique de l'école qu'il décrit.

(16) *Defense Planning Guidance Draft*, 1992.

(17) Cf. Stanley HOFFMANN, «The high and the mighty», *The American Prospect*, 13 janv. 2003. Hoffmann, l'un des experts prééminents en matière de relations transatlantiques, ne souscrit évidemment pas à ces courants conservateurs. Cf. aussi la *National Security Strategy* de 2002, document officiel émis par la Maison-Blanche.

(18) Thomas DONNELLY, «The big four alliance: the new Bush strategy», *National Security Outlook*, American Enterprise Institute, 2 déc. 2005.

Pendant le premier mandat de George W. Bush, il y a effectivement un sentiment que les Etats-Unis n'ont plus besoin du même type d'alliance que pendant la Guerre froide. Dans un contexte où ils disposent d'une puissance inégalée sur la scène internationale et où leurs dirigeants estiment que leur priorité incontestée est de se protéger contre la nouvelle menace terroriste, les Etats-Unis ne veulent pas dépendre d'alliés qui ne voient pas les choses à leur manière et ne soutiennent pas leurs actions de façon inconditionnelle dans un combat qu'ils jugent vital. En d'autres termes, selon T. Donnelly et ses amis, Washington veut pouvoir agir avec ou sans alliés, à sa guise – et un bloc comme l'Union européenne qui aspire à une politique étrangère commune distincte de la sienne ne lui convient plus.

Cette poussée unilatéraliste repose sur la notion d'«exceptionnalisme», qui dénote de façon générale l'idée selon laquelle les Etats-Unis occupent une place particulière dans le monde, de par leur puissance, leur richesse et leurs idéaux constitutionnels basés sur la liberté personnelle et économique – une place qui leur donne l'opportunité et le devoir d'aider le reste du monde à atteindre ces mêmes idéaux (19).

Depuis l'arrivée sur la scène politique et diplomatique de «néo-conservateurs», exceptionnalisme rime souvent avec unilatéralisme. Michael Rubin, également chercheur à l'American Enterprise Institute, estime ainsi qu'il est dangereux de penser que le multilatéralisme est toujours une meilleure solution que l'unilatéralisme (20). Il découle une indifférence de cette faction de la classe dirigeante républicaine envers le droit international et un sentiment que l'Amérique ne doit pas compter sur les alliances et organisations internationales, qu'elle est en mesure d'agir seule si ses alliés et partenaires ne la soutiennent pas d'office (21). Jeremy Rabkin, professeur de Philosophie à l'Université Cornell, va jusqu'à accuser l'Europe d'être un danger pour les Etats-Unis : dans son livre *A Case for Sovereignty*, il maintient que les Etats-Unis doivent se protéger contre une Europe unie, parce que cette dernière met en péril la souveraineté nationale et même la constitution américaine; il met en garde contre une Europe qui cherche «à projeter ses objectifs à travers le monde, indépendamment des Etats-Unis et souvent en opposition directe à ses objectifs». Ce point de vue demeure relativement isolé, mais est significatif au sein de ces courants conservateurs qui ont cherché à infléchir les positions de la Maison-Blanche (22).

(19) Cf. à ce sujet Niall FERGUSON, *Colossus : the Rise and Fall of the American Empire*, Penguin Books 2004; Mark FALCOFF, «Our great power dilemma», *The New York Sun*, 7 juin 2006.

(20) Michael RUBIN, «Multilateralism : a diplomatic mantra», *Die Presse*, 19 juill. 2006. Dans cet article, Rubin se concentre principalement sur la question de l'Iran et remet en question l'utilité d'un dialogue avec Téhéran. Cf. aussi Richard BERNSTEIN, «Should Neocons take the fall for Iraq?», *The International Herald Tribune*, 18 déc. 2006.

(21) Cf. notamment Thomas DONNELLY, «The new Bush strategy», *AEI Online*, 2 déc. 2005.

(22) Jeremy RABKIN, *The Case for Sovereignty*, American Enterprise Institute Press, 2004. Cf. aussi la critique d'Andrew MORAVCSIK, «The threat from Europe», *Prospect Magazine*, avr. 2006.

CRAINTE D'UN CONTREPOIDS EUROPÉEN

La deuxième cause importante de la réticence américaine envers le projet européen est la crainte que l'UE ne devienne un contrepoids au pouvoir des Etats-Unis, sous l'égide de la France et de l'Allemagne.

La question commença déjà à se poser aux Etats-Unis dans les années 1990 : une Europe forte est-elle vraiment dans l'intérêt des Etats-Unis ? en l'absence de la menace soviétique, ne se transformerait-elle pas en concurrent économique et politique ? La guerre en Iraq et le fait que certains pays s'y soient opposés ont augmenté la perception, chez ces Cassandre, d'une Europe qui montre plus d'assurance et d'indépendance sur de nombreuses questions.

Pour Charles Kupchan, pourtant un pro-européen de l'Université Georgetown et du Council on Foreign Relations, la rivalité économique entre les Etats-Unis et l'Europe ne doit pas être sous-estimée. Dans son livre *The End of the American Era*, il explique que le défi principal pour les Etats-Unis consiste en une Europe dont la puissance économique grandissante en ferait un contrepoids qui partage de moins en moins les intérêts des Etats-Unis. En résulterait aussi une compétition géopolitique, comme on le verrait pendant l'évolution de la guerre en Iraq (23).

Toutefois, c'est surtout dans les rangs d'une certaine minorité ultra-conservatrice, telle qu'incarquée notamment par John Hulsman et Nile Gardiner de la Heritage Foundation, qu'on préfère une Europe plus faible, qui ne parle pas d'une seule voix, qui ne rivalise pas avec les Etats-Unis et qui ne chercherait pas à développer une politique étrangère commune en opposition avec Washington (24). Dans un témoignage à la Commission des Relations internationales de la Chambre des Représentants, en juin 2003, John Hulsman affirma que ceux en Europe qui préfèrent une Union plus fédérale, cohérente et politique chercheraient à se définir en opposition aux Etats-Unis ; selon lui, ces «gaullistes européens» (25) voudraient faire contrepoids aux Etats-Unis, en mettant un harnais sur la puissance américaine à travers des institutions multilatérales (26).

Au centre de cette notion de «contrepoids européen», c'est l'émergence, en 2002-2003, sous le *leadership* de Jacques Chirac et Gerhard Schröder, d'un couple franco-allemand, qui inspire une certaine inquiétude à Washington : les Etats-Unis n'approuvent pas une Europe dominée par ces deux pays qui, selon ces alarmistes conservateurs, tendent à s'opposer aux Etats-Unis

(23) Charles KUPCHAN, *The End of the American Era*, Alfred A. Knopf, 2002.

(24) John C. HULSMAN / Nile GARDINER, «A conservative vision for US policy toward Europe», *The Heritage Foundation*, 4 oct. 2004, et «President Bush should advance a new US vision for Europe», *The Heritage Foundation*, 18 fév. 2005. Il est intéressant de noter que M. Gardiner est britannique.

(25) Il semble mal comprendre les principes du gaullisme ou de l'unification européenne en général.

(26) John HULSMAN, *Prepared Statement for the House Committee on International Relations*, Subcommittee on Europe, 11 juin 2003.

et à vouloir entraîner avec eux leurs partenaires. Il faut dire que, sous la présidence de George W. Bush, les dirigeants américains ont vu dans les positions françaises et allemandes sur le dossier iraquien une trahison. Selon Walter Russell Mead, ils étaient même prêts à se séparer des deux pays européens sur des questions stratégiques de base (27). Dans ce contexte, les Etats-Unis ont donc cherché à diviser l'Europe, à amoindrir les voix de ces deux pays moteurs – la France et l'Allemagne – en faveur de celles des pays pro-américains et pro-OTAN, comme les signataires de la Lettre de Vilnius en 2003 (28). D'où les déclarations explosives de Donald Rumsfeld, qui a cherché à s'attirer davantage les faveurs de l'Europe de l'Est en évoquant, de façon flatteuse, la «nouvelle Europe». La France et l'Allemagne, prévient W. R. Mead, auront de plus en plus de mal à trouver des intérêts communs en politique étrangère au-delà du désir de contrer les Etats-Unis et de consolider leur hégémonie en Europe. Les Etats-Unis ne toléreront pas que ces deux pays imposent leur volonté à travers l'Europe, aux pays de l'Est et de la Baltique, qui comptent sur l'OTAN pour leur sécurité (29).

Pour certains membres de l'équipe Bush, le discours «multilatéraliste» français au sommet de la crise iraquienne dissimulait une véritable hostilité envers Washington. Ils voient dans le terme «multilatéralisme» un code pour l'«anti-américanisme». William Kristol, l'un des néo-conservateurs les plus audibles et membre du «Project for the New American Century», un groupe de réflexion conservateur sur la politique étrangère américaine, accuse la France en particulier de vouloir conduire l'Europe contre les Etats-Unis : «l'Amérique ne peut pas sacrifier ses convictions simplement parce qu'elles mettent certains Européens mal à l'aise» (30).

Le dossier iraquien rendit toutes ces questions de plus en plus brûlantes. Charles Kupchan explique comment l'Administration Bush a cherché à créer un schisme entre les membres de l'Union européenne qui soutenaient la guerre en Iraq et ceux qui ne la soutenaient pas (31). Les néo-conservateurs les plus convaincus avaient ainsi développé une vision négative du projet d'unification européenne, car ils étaient inquiets qu'une politique étrangère et de sécurité commune ne limitât la capacité de Washington à s'assurer le soutien individuel de certains Etats membres pour construire des coalitions de pays volontaires.

(27) W. R. MEAD, *op. cit.*, p. 121.

(28) Le 5 février 2003, dix «nouvelles démocraties» européennes (l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Macédoine, la Slovaquie, la Slovénie et la Roumanie) publièrent la Déclaration de Vilnius, exprimant leur appui aux Etats-Unis et leur opposition au régime de Saddam Hussein.

(29) W. R. MEAD, *op. cit.*, pp. 121-122.

(30) William KRISTOL : «Testimony before the Senate Foreign Relations Committee», 8 avr. 2003.

(31) W. R. MEAD, *op. cit.* Cf. aussi Joshua MURAVCHIK, «New Europe : the silent treatment», *The Washington Post*, 21 oct. 2003.

L'EXACERBATION DE TENSIONS PRÉ-EXISTANTES

En 2003-2004, le Council on Foreign Relations de New York réunit une commission spéciale, composée d'experts américains et européens, sous la direction de Henry Kissinger et Lawrence Summers (32), pour débattre de l'état et de l'avenir du partenariat transatlantique. Dans son rapport, la Commission conclut que la fissure qui se révéla pendant cette période n'était pas simplement due à des points de vue divergents de part et d'autre de l'Atlantique sur le dossier iraquien, mais que ce dossier avait amené à un point de crise des tensions déjà existantes. Le problème fut exacerbé par les événements du 11 septembre et la guerre contre le terrorisme, qui créèrent des perceptions discordantes de la menace et des préoccupations prioritaires de part et d'autre de l'Atlantique (33).

Philip Gordon et Jeremy Shapiro expliquent que le degré de divergence transatlantique semblait confirmer les arguments, énoncés bien avant la crise, selon lesquels Européens et Américains étaient en tel désaccord dans leurs analyses du monde qu'ils étaient destinés à suivre des chemins différents (34) : *« même avant la crise en Iraq, des commentateurs des deux côtés de l'Atlantique proclamaient que les Etats-Unis et l'Europe s'éloignaient l'un de l'autre stratégiquement, culturellement et même moralement. Avec l'émergence de l'Amérique comme l'unique superpuissance, les deux côtés de l'Atlantique ne partageaient désormais plus les mêmes intérêts, les mêmes valeurs, voire la même compréhension du monde et du droit international [...] En l'absence d'un ennemi soviétique qui focalisait leurs esprits, aucun des deux côtés n'était prêt à subordonner ses vues sur l'Iraq pour le plus grand bien de l'Alliance Atlantique »* (35).

Pour Ronald Asmus, du German Marshall Fund, les bases de la relation entre les Etats-Unis et l'Europe ont été sérieusement secouées sur plusieurs contentieux, qui ont culminé avec la guerre en Iraq. Ces problèmes ont été exacerbés par une asymétrie de puissance, qui rend la coopération plus compliquée, ainsi que par un dialogue diplomatique peu fructueux (36).

MARS ET VÉNUS

L'AMÉRIQUE ET L'EUROPE DIVERGENT-ELLES ?

Pour en revenir à la dichotomie entre « Mars et Vénus », il y aurait donc, selon bon nombre d'experts conservateurs mais également modérés, une

(32) H. Kissinger fut Secrétaire d'Etat pendant la présidence de Richard Nixon et Lawrence Summers, Secrétaire au Trésor sous Bill Clinton, puis président de l'Université Harvard.

(33) Rapport du Council on Foreign Relations, *Renewing the Atlantic Partnership*, mars 2004.

(34) P. GORDON / J. SHAPIRO, *op. cit.*, p. 21.

(35) *Ibid.*, p. 185.

(36) Ronald ASMUS, « Rebuilding the Atlantic Alliance », *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2003. Asmus fit partie de l'équipe de politique étrangère du Président Clinton.

divergence manifeste de vision et de méthodes entre les deux rives de l'Atlantique. La guerre contre le terrorisme, avec la guerre en Iraq comme pièce centrale, était l'expression ultime de ces frictions en gestation, mais le fait est que la majorité des dirigeants et de l'opinion publique en Europe de l'Ouest, ainsi que certains aux Etats-Unis auraient préféré une démarche plus réfléchie et diplomatique que celle de l'Administration Bush (37).

Selon Charles Kupchan, l'ordre transatlantique a subi un changement important et cette crise n'est ni bénigne, ni passagère : il s'agit d'une transition fondamentale, qui marque une cassure historique. Les principes fondateurs de l'ordre et de la sécurité dans la sphère atlantique ont été compromis, la coopération institutionnelle ne fonctionne plus et l'identité commune de l'Occident a été atténuée (38).

Tout cela évoque les stéréotypes déjà avancés par divers théoriciens : une Amérique unilatéraliste et militariste et une Europe peu digne de confiance, peu reconnaissante et trop indécise pour utiliser les armes quand il le faut (39). Aujourd'hui, dit Kagan, les Européens vivent dans un paradis kantien post-moderniste : ils sont en paix les uns avec les autres et ont construit un système et un mode de vie basés sur la négociation et la coopération – et l'impuissance. L'Amérique, elle, vit dans un monde hobbesien, reposant sur l'intérêt et le conflit, où la loi de la jungle domine et la survie repose sur la force. Les Européens peinent à universaliser le modèle pacifique de l'Union européenne, contrairement à Washington, qui cherche à se protéger et à protéger l'Europe de ses propres inadéquations (40).

Dans le même esprit, Radek Sikorski, anciennement chercheur à l'American Enterprise Institute et actuellement ministre de la Défense de Pologne, prétend que l'Europe est une puissance du *statu quo* qui craint le risque, alors que l'Amérique est une puissance dynamique, qui veut avancer. Et le ministre de se plaindre aussi de la direction que prend l'intégration européenne, notamment dans le domaine économique et social, en ignorant la concurrence globale (41). Pour ces auteurs conservateurs, le projet européen lui-même est à remettre en question.

(37) W. R. MEAD, *op. cit.*, p. 110. De nombreuses études d'opinion vont dans le même sens, notamment *Transatlantic Trends 2006*, publié par le German Marshall Fund of the United States, et *America Against the World*, publié par le Pew Research Center, 2006.

(38) Charles KUPCHAN, *op. cit.* ; «The fourth age : the next era in transatlantic relations», *The National Interest*, sept.-oct. 2006.

(39) Robert KAGAN, *Of Paradise and Power*, Alfred A. Knopf, 2003.

(40) Pierre Hassner s'oppose à cette interprétation : Pierre HASSNER, «Puissance et légitimité», *Commentaire*, hiv. 2002-2003. Cf. aussi l'article de Guillaume PARMENTIER, «Force, faiblesse et puissance», *Commentaire*, hiv. 2002-2003.

(41) Radek Sikorski : Discours à l'Institut des Etudes Politiques de Lisbonne, 7 juillet 2004.

SCEPTICISME QUANT AU PROJET EUROPÉEN LUI-MÊME

Il y a, enfin, une part d'opposition américaine à l'intégration européenne par simple scepticisme. Certains n'y croient pas parce qu'ils pensent tout simplement que le projet européen ne marche pas dans la pratique, une idée validée selon eux par le rejet, par la France et les Pays Bas, du Traité constitutionnel européen en 2005. D'autres sont en opposition plus philosophique à des politiques économiques et sociales, selon eux insuffisamment libérales.

Pour David Frum, ancien conseiller du président George W. Bush, c'est justement le processus d'intégration qui est à la racine du désaccord transatlantique. Et la progression de cette entité rivale qu'est l'Union européenne ne fait qu'«antagoniser» les États-Unis. D. Frum ne conteste pas l'idée d'une Europe forte – et prétend même être pro-européen –, mais il voit un désaccord transatlantique sur la signification du terme «fort» : selon lui, pour les Européens, fortifier l'Europe veut dire accorder plus de puissance à ses institutions et, pour l'Amérique, cela veut dire accroître la prospérité et la sécurité du continent. D'après D. Frum, quand les institutions se renforcent, les nations perdent du terrain. L'auteur soutient donc la conception d'une Europe «forte» qui correspondrait à cette vision américaine (42).

Certains conservateurs s'opposent au projet européen pour d'autres raisons, tout aussi idéologiques. Par exemple, pour Christopher Caldwell, éditeur de la revue *The Weekly Standard*, le but de l'Union européenne est de remettre la destinée européenne entre les mains du «Vieux Continent» (43), dominé par l'Allemagne et la France. Pour Theodore Dalrymple (44), le projet européen n'avance simplement plus et l'Europe recule, tandis que pour Richard Perle, l'Europe a perdu sa boussole morale (45). William Kristol s'oppose quant à lui de façon véhémement à la Constitution européenne et applaudit les «non» français et hollandais (46).

Niall Ferguson est lui aussi sceptique vis-à-vis du projet européen, mais de façon moins idéologique que ses collègues ultra-conservateurs : il anticipe carrément la «fin de l'Europe». Cela ne veut pas dire pour lui que l'Europe serait en phase de disparition, mais que ses institutions politiques et économiques perdent simplement de leur pertinence et commencent à s'atrophier (47).

(42) David FRUM, «The end of the American era», *The Financial Times*, 31 janv. 2005; «Up with Europe, down with the European Union», *The National Post*, 28 fév. 2005; «The decline of old Europe», *The National Post*, 13 sept. 2005.

(43) Christopher CALDWELL, dans *The Weekly Standard*, 7 avr. 2007.

(44) Theodore DALRYMPLE, «Is old Europe doomed?», *Cato Unbound*, 6 fév. 2006.

(45) Richard PERLE, entretien, *The Guardian*, 13 nov. 2002.

(46) William KRISTOL, «A new Europe?», *The Weekly Standard*, 6 juin 2005.

(47) Niall FERGUSON, «The end of Europe?», *American Enterprise Institute*, 1^{er} mars 2004. Les théories de l'empire de Ferguson, qui est britannique, diffèrent souvent de celles d'auteurs américains.

EN QUÊTE D'ALLIÉS LOYAUX
ET DE COALITIONS DE PAYS VOLONTAIRES

Dans le contexte mondial actuel, le vieux modèle d'alliance ne convient plus aux Etats-Unis, lesquels cherchent désormais à construire des coalitions de pays volontaires, à la carte, composées de membres compatibles. Quand Donald Rumsfeld déclare que «*c'est la mission qui détermine la coalition et non pas la coalition qui détermine la mission*», pour les Européens, il s'agit d'une remise en cause des principes fondateurs de l'OTAN (48).

Selon John Hulsman et Nile Gardiner de la Heritage Foundation, l'Europe restera quoi qu'il en soit au centre de toute coalition américaine, mais elle doit être de préférence désagrégée, car il est plus facile de traiter avec des Etats individuels qu'avec Bruxelles. Les deux auteurs sont donc totalement opposés à toute notion d'intégration étroite de la politique étrangère européenne, à laquelle ils préfèrent l'idée d'Europe à plusieurs vitesses; ils placent par-dessus tout la relation spéciale entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, relation qui, selon eux, se porte mieux moins l'Europe est unie (49).

Dans son livre *Colossus*, Niall Ferguson explique que, pendant la Guerre froide, l'empire américain fonctionnait «*par invitation*» (50) : il ne s'agissait pas d'une conquête faite au bout du fusil ou par oppression – comme les incursions européennes en Afrique, en Asie ou en Amérique du Sud au cours des siècles, ni comme l'emprise de Moscou sur ses «satellites» d'Europe de l'Est pendant la Guerre froide. En d'autres termes, la sphère d'influence américaine s'est surtout formée au travers de ce que Joseph Nye appelle le «*soft power*» (51) («puissance molle») et Walter Russell Mead appelle, plus précisément, le «*sticky power*» (52) («puissance gluante») : en somme, la puissance de la séduction. Ces alliances sont censées fonctionner seulement si les alliés sont favorablement disposés envers les Etats-Unis – selon certains conservateurs, cela n'est plus vrai des traditionnelles puissances continentales.

L'EUROPE EVOLUE AU NIVEAU INTERNE

Il est important de souligner que le projet européen lui-même – ainsi que la relation euro-américaine – a progressé d'une manière assez remarquable

(48) P. GORDON / J. SHAPIRO, *op. cit.*, p. 61.

(49) John HULSMAN / Nile GARDINER, «A conservative vision for US policy toward Europe», *The Heritage Foundation*, 4 oct. 2004. Cf. aussi, dans la même série, «President Bush should advance a new US vision for Europe», 18 fév. 2005, et «The rejection of the European Constitution and what it means for transatlantic relations», 20 juin 2005.

(50) Niall FERGUSON, *Colossus : the Rise and Fall of the American Empire*, Penguin Books 2004, p. xii.

(51) Joseph NYE, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, 2002.

(52) Walter Russell MEAD, *Power, Terror, Peace and War*.

depuis la signature de Traité de Rome en 1957. A l'origine, l'intégration européenne se faisait surtout économiquement et n'impliquait qu'une poignée de membres. La dimension diplomatique n'était pas au centre du débat – d'où la fameuse question d'Henry Kissinger au début des années 1970, «quel est le numéro de téléphone de l'Europe?» En ce qui concerne les questions militaires, elles relevaient de l'OTAN. Il y avait donc moins d'ambiguïté, de concurrence et d'incompatibilité.

Aujourd'hui, alors que l'Europe évolue d'une communauté essentiellement économique d'un nombre restreint de membres vers une union élargie qui cherche une coordination plus étroite sur le plan politique et militaire, la perception qu'en ont les Américains change inévitablement – et nombre de critiques voient une contradiction, voire une incompatibilité fondamentale, entre élargissement et approfondissement de l'Union. Certains craignent qu'elle ne cherche à affaiblir les liens transatlantiques de l'alliance (53).

Charles Kupchan et Ivo Daalder, respectivement du Council on Foreign Relations et de la Brookings Institution, estiment que l'Europe politique a évolué depuis l'entrée en fonction de George W. Bush (54) et que l'épineux dossier iraquien a renforcé les Européens dans la conviction qu'elle devait freiner l'activisme excessif des Etats-Unis. I. Daalder précise que le défi est justement de reconfigurer le partenariat pour surmonter ces différences (55). L'Union européenne a effectivement progressé bien au-delà de l'intégration économique, vers le développement d'une politique étrangère commune et un bras de défense, explique un rapport du Congressional Research Service paru en janvier 2006, *The United States and Europe : Possible Options for US Policy* (56).

Le projet de Traité constitutionnel provoqua également un certain souci dans les milieux conservateurs aux Etats-Unis, ainsi qu'une crainte qu'il n'érode l'OTAN. Jeffrey Cimbalo estima en 2004 que cet instrument, s'il était ratifié, aurait «*des implications profondes et troublantes pour l'alliance transatlantique*», ajoutant que «*l'intégration européenne constitue le plus grand défi pour l'influence américaine en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale*» : une Union qui adopterait la Constitution se focaliserait sur l'agrandissement de la puissance européenne au détriment de l'OTAN, qui est la base du dispositif sécuritaire transatlantique depuis la guerre (57).

(53) Cf. à ce sujet le rapport du Congressional Research Service.

(54) Ivo DAALDER / Charles KUPCHAN, «Dubya does Europe», *The Los Angeles Times*, 20 fév. 2005.

(55) Cf. la critique, par Ivo DAALDER, de l'article de Robert Kagan, «Power and weakness», *The New York Times Book Review*, 3 mars 2003.

(56) Cf. le rapport du Congressional Research Service.

(57) Jeffrey CIMBALO, «Saving NATO from Europe», *Foreign Affairs*, nov.-déc. 2004. Toutes ces craintes se sont considérablement estompées depuis le rejet, par la France et les Pays-Bas, du projet de Traité constitutionnel, lequel ne peut pas entrer en vigueur sans la ratification unanime des pays de l'Union.

UNE VISION NÉO-CONSERVATRICE
DÉSORMAIS RÉVOLUE ?

En regardant ce tableau aujourd'hui, en 2007, avec en toile de fond une Europe qui semble de plus en plus divisée, une Amérique où le conservatisme républicain semble régresser et des défis globaux qui sont loin de se résorber, il devient clair que ces arguments issus des milieux néo-conservateurs sont de moins en moins significatifs.

Selon Charles Kupchan, il devient progressivement évident que le raisonnement anti-européen émanant des néo-conservateurs ne tient pas et qu'on assiste actuellement à un retour vers une ligne traditionnelle et un discours plutôt pro-européen – peut-être moins par conviction que par nécessité (58). Avec le commencement, en 2004, du second mandat de George W. Bush, on commence à entendre un nouveau discours sur l'Europe, tandis que les voix plus conservatrices et anti-européennes s'atténuent; la seconde administration du Président américain aurait conclu que le rétablissement de meilleures relations transatlantiques – au sein de l'OTAN et avec l'UE – doit redevenir une priorité (59).

Simon Serfaty, du Center for Strategic and International Studies, explique que le Président américain a prudemment reconnu la nécessité d'un renouveau de l'intérêt des Etats-Unis pour une Europe forte et unie. G. W. Bush a compris qu'il avait besoin de l'Europe et a émis des signaux clairs dans ce sens – par exemple, avec le voyage de Condoleezza Rice en France, peu de temps après qu'elle fut nommée Secrétaire d'Etat début 2005 (60). Lors de sa propre visite aux institutions européennes à Bruxelles, le Président américain est allé jusqu'à dire très clairement que l'Amérique a besoin de l'Europe, tout comme l'Europe a besoin de l'Amérique. Ces gestes ont assouvi certaines inquiétudes résultant des commentaires agressifs de Donald Rumsfeld, lequel a été démis de ses fonctions en novembre 2006, au lendemain de la victoire de l'opposition démocrate aux élections législatives et à la veille de la parution du rapport de la Commission Baker-Hamilton préconisant une importante révision de la stratégie américaine envers l'Iraq et le Moyen-Orient.

Ainsi, l'Amérique prend conscience du fait qu'il est impossible pour la «*nation indispensable*» – selon l'expression de Madeleine Albright, qui fut Secrétaire d'Etat du président Clinton – de tout faire toute seule. Elle se rend compte que c'est trop difficile, trop cher et trop dangereux. L'unila-

(58) Conférence à l'American Council on Germany, Washington, 18 nov. 2006.

(59) Cf. Vance SERCHUK / Thomas DONNELLY, «Bush policies also build alliances», *Defense News*, 28 fév. 2005. Cf. aussi Danielle PLETKA, «Europe is starting to dance to the Bush tune», *The Financial Times*, 4 fév. 2005.

(60) Simon SERFATY, «Initiative for a renewed transatlantic partnership», Center for Strategic and International Studies, 1^{er} août 2006; «A challenged and challenging Europe», *The International Spectator*, janv. 2006.

téralisme a montré ses limites : les Etats-Unis ont besoin de soutien militaire, mais aussi d'aide à la reconstruction en Iraq, de coopération dans les secteurs du renseignement, de la justice et de l'extradition. Pour cela, disent S. Serfaty, C. Kupchan et beaucoup d'autres, il devient de plus en plus clair pour les décideurs de Washington qu'ils ont besoin de partenaires forts et fiables et que, face à des menaces et défis communs, il n'y a rien de comparable à l'Europe (61). La création d'une Europe unie n'est évidemment pas une responsabilité américaine, mais elle est manifestement dans l'intérêt des Etats-Unis (62).

Sur certaines questions, les relations entre les Etats-Unis et l'Union européenne sont devenues plus importantes que les relations bilatérales (63). C'est notamment le cas dans le domaine commercial : selon Daniel Hamilton et Joseph Quinlan de la School of Advanced International Studies à l'Université Johns Hopkins, «*les Etats-Unis et l'Europe sont, l'un à l'égard de l'autre, les marchés les plus importants et les plus profitables. Notre relation économique est de loin la plus large et la plus profonde de l'histoire et ces liens se développent rapidement [...] Les frustrations de l'Administration Bush à l'égard de cette Europe n'ont pas empêché les sociétés américaines d'y engager près de 40 milliards de dollars en investissements directs durant le premier semestre 2003*» (64). Un constat que confirme *The Economist*, magazine à tendance plutôt libérale qui montre que les liens économiques mutuels entre l'Europe et les Etats-Unis dépassent de loin ceux des Etats-Unis avec les marchés émergents comme la Chine ou l'Inde (65).

La construction d'une Europe cohérente et forte – cela est maintenant évident – est finalement d'une grande importance pour les Etats-Unis, qui se doivent de la soutenir. Cela est surtout vrai par rapport aux défis tels «*la guerre contre le terrorisme*», la prolifération nucléaire, la stabilisation du Moyen-Orient, la promotion de la liberté et de la démocratie ou le fonctionnement de l'alliance atlantique elle-même (66).

Dans un article paru dans *Foreign Affairs* en janvier 2005, Ronald Asmus, Antony Blinken et Philip Gordon appellent à une Europe plus forte et moins tournée sur elle-même : il est dans l'intérêt de l'Amérique d'encourager l'Europe à développer la cohésion et la capacité nécessaires pour devenir un véritable partenaire transatlantique (67). Pour les trois auteurs, la meilleure option est de poursuivre le paradigme d'un partenariat stratégique : soutenir le projet européen et donner aux Européens un intérêt

(61) Rapport du Congressional Research Service.

(62) Simon SERFATY, «A challenged and challenging Europe», *op. cit.*

(63) Simon SERFATY, «Initiative for a renewed transatlantic partnership», *op. cit.*, et *Visions of the Atlantic Alliance*, CSIS, déc. 2005.

(64) Daniel HAMILTON / Joseph QUINLAN, *Le Figaro*, 3 déc. 2003.

(65) «A creaking partnership», *The Economist*, 3 juin 2004.

(66) Cf. le rapport du Congressional Research Service.

(67) Ronald ASMUS / Antony BLINKEN / Philip GORDON, «Nothing to fear : Washington should embrace the European Union», *Foreign Affairs*, janv. 2005.

dans des relations transatlantiques est la meilleure garantie contre ce que craignent les critiques – précisément que l'Europe ne devienne un contre-poids. Aujourd'hui, si Européens et Américains souhaitent préserver les valeurs universelles de la civilisation occidentale, ainsi que la sécurité et la prospérité globale, ils doivent revenir vers les notions fondatrices d'unité et d'alliance.