

REPENSER LA RELATION TRANSATLANTIQUE DANS UN MONDE ZERO-POLAIRE

PAR

Simon SERFATY

La relation transatlantique doit se repenser, faute de quoi le glissement vers l'Asie amorcé par Barack Obama se fera à ses dépens¹. Ses déséquilibres – une Amérique surpuissante – et ses insuffisances – le manque d'Europe-puissance –, mais aussi ses divisions – qui fait quoi ? – et ses additions – qui va où, dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord ou dans l'Union européenne ? –, voire ses promesses de relance – avec un « nouveau concept stratégique » de plus pour l'Alliance et une nouvelle « relance européenne » pour l'Union –, se reconnaissent comme les « déjà dits » d'hier. Dans la réflexion – de qui s'agit-il ? –, mais aussi dans l'action – de quoi s'agit-il ? – et dans son déclin relatif – adieu à l'Occident ? –, les débats attachés à ces questions ne se sont guère renouvelés. Une alliance qui a besoin de se justifier une « deuxième vie » en expliquant ce qu'elle cherche à faire et en implorant ses Etats membres de lui donner les moyens et l'autorité de procéder en conséquence manque de crédibilité². Au sein des Etats de l'Alliance atlantique, les citoyens semblent peu s'en soucier ; dans le monde, les autres Etats continuent de s'en méfier. Américains et Européens doivent s'adapter à leurs nouvelles réalités en un moment stratégique flou qui n'est ni uni- ni multi-polaire, mais zéro-polaire.

Evoquer cette relation au passé composé en s'émerveillant de ses résultats et de la « communauté » que ses membres, d'un nombre croissant, en sont venus à former ces cinquante dernières années perd de son utilité. De sommet en sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement s'ennuient, alors qu'ils s'écoutent parler de tout, sauf de ce qui les concerne véritablement ; ces sommets eux aussi perdent de leur utilité. Considérons pourtant le tout transatlantique comme un acquis : une Europe unitaire inachevée à 27 Etats et un espace sécuritaire euro-atlantique solidaire à 28. Même enfoncée dans la crise institutionnelle la plus complète depuis la signature des Traités de Rome en 1957, l'Europe forme une Union qui a enterré irréversiblement ses divisions fratricides. Alors que les Etats-Unis opèrent un glissement vers l'Asie, où ils rêvent d'un avenir aussi prospère que celui qu'ils partagent déjà avec l'Europe, ils ont avec les Etats européens des affinités qui, dans leur globalité, ne se retrouvent nulle part ailleurs. Car, même assaillis par leurs suspicions habituelles, Américains et Européens forment une communauté d'intérêts et, peut-être même, de destin. Pourquoi alors se complaire dans des débats et des querelles qui semblent brader l'Occident en se « bricolant » des alternatives illusoire dans un monde déclaré prématurément mort – post-Amérique pour l'Europe, post-Europe pour l'Amérique et post-Occidental pour tous ? Quinze mois après que Barack Obama, à peine en place, a « invité » l'Europe à s'associer aux Etats-Unis dans le façonnement d'un ordre international nouveau, à quoi le président de la

· Professeur de Relations internationales à l'Université du Old Dominion (Norfolk, Etats-Unis) et titulaire de la chaire Zbigniew Brzezinski en « Géostratégie et études sur la sécurité » au Centre d'études stratégiques et internationales (CSIS, Etats-Unis).

¹ Une version plus brève de cet essai a été publiée sous le titre « L'atlantisme dans un monde multipolaire », *Revue de Défense nationale*, n° 733, oct. 2010, pp. 53-60.

² Entretien avec Anders Fogh Rasmussen, « La deuxième vie de l'OTAN », *Politique internationale*, n° 125, aut. 2009, pp. 147-160.

Commission européenne, José Manuel Barroso, a-t-il songé lorsqu'il s'est plaint d'une Amérique décevante et distante ? Qui a failli à qui³ ?

ETAT DES LIEUX

La fin de la Guerre froide a représenté le triomphe de l'histoire sur la théorie et, donc, du généraliste sur le spécialiste. L'histoire, qu'on prétendait défunte mais qui se réaffirme dans notre réflexion et s'impose dans l'actualité, obéit à une arithmétique qui lui est propre. Sortant d'un siècle qui fut plutôt court, puisque entamé très mal, avec « la » Grande Guerre, en 1914 pour finir beaucoup mieux, avec une éruption de révolutions démocratiques, en 1989, nous entrons à peine dans un siècle qui promet d'être plutôt long, puisque, commencé dans l'euphorie de la victoire en 1991, il s'est poursuivi, fort mal, dans l'horreur et les passions, avec les tragédies du 11 septembre 2001 et les ruptures et conflits qui ont suivi.

S'il est encore trop tôt pour définir le caractère de ce « long siècle », il est déjà possible d'en dresser un premier bilan géopolitique, de faire, pour ainsi dire, l'état des lieux à la veille d'une décennie qui s'annonce décisive. Le siècle antérieur ne s'est-il pas joué durant les années 1910, dans la négligence de nouveaux équilibres multipolaires, après l'envol de l'Allemagne unie et avec l'agonie de la Russie pré-révolutionnaire, dans l'assimilation de petits conflits régionaux en une guerre mondiale, dans les occasions de paix manquées suite à un nationalisme revanchard suicidaire et, plus tard, dans la crise économique et ses ramifications politiques ?

Pour ce premier bilan, mettons en avant la fin d'un bref moment unipolaire, qui aura été mal géré par les trois Présidents américains qui l'ont vécu : les deux Bush et Bill Clinton⁴. Le verdict est sans appel, même si, aux Etats-Unis du moins, des poussées révisionnistes commencent à se faire valoir à propos de chacun d'entre eux – alors qu'Obama s'enfonce dans le borborygme politique, exposé aux élections de mi-parcours tenues en novembre 2010. En aucun cas, si, après 2003, le procès de l'hégémonie américaine fut d'inspiration franco-européenne puisque plaidé par la France de Jacques Chirac avec le soutien en pointillé de son partenaire allemand, le réquisitoire le plus convaincant fut d'inspiration américano-iraquienne puisque présenté par George W. Bush devant un jury universel rendu hostile par une sale guerre en Iraq⁵. Du reste, même Bush, le prophète pourtant d'une certaine vision unilatéraliste du monde, avait compris, bien que tard, les limites du moment unipolaire célébré dans l'euphorie du temps de son père. Même une puissance hors pair comme les Etats-Unis ne peut pas rester longtemps sans alliés qui soient non seulement « disponibles » mais aussi capables et pertinents.

Chacun de ces trois paramètres a son importance. En Iraq, Bush avait joué sur une *willing coalition*, punitive et même vengeresse, se mettant à la traîne des Etats-Unis⁶. Pour que la « coalition » ainsi formée remplisse au mieux sa « mission », il lui suffisait d'être large dans sa composition. Capable ou non, chacun de ses membres, de la Grande-Bretagne aux îles

³ Cf. le discours du président Obama au Strasbourg Town Hall, 3 avr. 2009. Les propos du président Barroso sont présentés dans le *London Times*, 16 juil. 2010.

⁴ Cf. Zbigniew BRZEZINSKI, *Second Chance*, 2008.

⁵ Cf. le discours du président Chirac pour le vingtième anniversaire de l'Institut français de relations internationales, 4 nov. 1999.

⁶ L'intérêt du vice-président Richard Cheney pour un livre publié au début de la guerre en Iraq qui présentait l'emploi de la bombe atomique en août 1945 comme justifié par les origines et la conduite de la guerre dans le Pacifique, est, de ce point de vue, significatif. Cf. Max HASTINGS, *Retribution : the Battle for Japan, 1944-1945*, 2008.

Fiji, était pertinent, puisqu'il renforçait la légitimité universelle dont la coalition – et donc sa mission – aurait autrement manqué – surtout en l'absence d'une sanction officielle des Nations Unies – : une mission par coalition et une coalition par mission, proclamait le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld. Qui plus est, la « mission » de la coalition étant en mars 2003 principalement militaire, la seule participation des Etats-Unis suffisait en ce moment strictement unipolaire ; et ce d'autant mieux qu'elle bénéficiait, dès l'origine, du soutien populaire provoqué par les événements du 11 septembre 2001. Au fond, cette philosophie de coalitions allait à l'encontre de l'accent placé précédemment sur les alliances et suggérait une marginalisation des Etats européens dont l'influence était fonction de leur degré d'intimité avec la puissance américaine, telle la Grande-Bretagne, le plus fidèle des alliés fidèles.

Les choses auront mal tourné, en Iraq d'abord, puis en Afghanistan aussi, à partir du moment où, la mission militaire ayant été remplie (*mission accomplished*) avec la chute du régime en place (*regime change*), la coalition assumait d'autres missions pour lesquelles elle était moins bien préparée : la reconstruction du pays, mais aussi la réhabilitation du nouveau régime, voire la réconciliation des diverses communautés. A mission différente coalition différente : pour ces nouvelles tâches, la seule puissance américaine ne suffisait plus, par manque de moyens, mais aussi par manque de savoir-faire et, surtout, faute de temps, l'opinion publique aux Etats-Unis restant hostile aux guerres coûteuses et longues. D'où le renouveau des alliances, dont les membres peuvent renforcer les moyens – autres que militaires – et nourrir l'expérience – sur le terrain – dont les Etats-Unis manquent. C'était le message de George W. Bush en février 2005 à Bruxelles, lorsque, ignorant les différends qui l'avaient séparé de certains Etats alliés et avaient fait de lui un « mal aimé » quasi universel, il choisissait de s'adresser directement aux deux institutions les représentant le mieux, l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), mais aussi l'Union européenne (UE).

Ce que Bush comprit en fin de parcours, Barack Obama a voulu l'exécuter d'emblée : « *les alliances amplifient la puissance américaine* », insiste-t-il, reprenant à son compte les thèses autrefois mises en avant par Richard Nixon et Henry Kissinger lorsqu'ils comptaient sur la puissance montante des alliés pour atténuer la dévaluation, post-Vietnam mais aussi post-Watergate, de la puissance et de l'influence américaines. Déjà, les Etats-Unis invitaient alors leurs alliés européens à faire de 1973 « l'année de l'Europe ». A nouveau en manque de puissance, post-Iraq mais aussi post-Bush, les Etats-Unis se tournent donc vers les pays européens en leur donnant un droit de premier refus, voire de premier regard, sur les grands dossiers du moment. A West Point, au printemps 2010, Obama se montra explicite : « *le poids du siècle*, soulignait-il alors, *ne peut pas être porté par nos seuls soldats [...] Nos adversaires voudraient voir l'Amérique saper sa propre puissance en se sur-engageant* ». *Come home, America?* Le nouvel isolationnisme américain se bâtirait-il autour d'un populisme conservateur faisant du monde un fardeau économique mais aussi idéologique ; un protectionnisme stratégique réduisant l'action américaine à des régions, des Etats ou même quelques dossiers de pointe ; et un je-m'en-foutisme commercial et monétaire laissant le reste de monde au bord d'un borborygme fiscal insupportable ?

Pendant voilà, après la Guerre froide et après le moment unipolaire, pour une Amérique en mal d'alliés, est partenaire privilégié qui peut et pas seulement qui veut. L'« invitation » à l'Europe de s'associer aux Etats-Unis dans un partenariat qui se voudrait d'égal à égal n'est donc plus adressée à un Etat à la fois pour le rôle ingrat de « vice-roi », le plus souvent assumé par la Grande-Bretagne, parfois attribué à l'Allemagne, mais généralement nié à la France. Si le bilatéralisme longtemps poursuivi par les Etats-Unis dans l'Alliance ne passe plus aussi bien que durant la Guerre froide, c'est suite à un manque de capacités d'action dont les Etats européens disposent seulement lorsqu'ils sont unis. Leçon

du débat intra-européen sur l'Iraq : ni Tony Blair – avec José Maria Aznar et quelques autres –, ni Jacques Chirac – avec l'appui de Gerhard Schröder et beaucoup d'autres – ne pouvaient suffire à influencer les décisions de George W. Bush ; pour ce faire, il leur aurait fallu agir ensemble, comme ils le firent, avec beaucoup plus de réussite, sur le dossier iranien⁷ – d'abord à trois, avec l'accord tacite des autres membres de l'UE, et ensuite par l'intermédiaire de l'Union, dont Javier Solana se faisait le porte-parole avec l'accord explicite des trois Grands européens.

Refaire l'Alliance, c'est donc faire l'Europe, faute de quoi celle-là manquerait de poids comparée aux puissances alternatives mieux préparées à combler les trous laissés par les insuffisances de la seule puissance américaine et disposées, du moins dans un premier temps, à prendre leur place dans un moment géostratégique qui n'est plus unipolaire – quitte à explorer plus tard les possibilités de s'affirmer comme contrepoids éventuels dans une nouvelle multipolarité. Dans ce contexte, une première question est donc soulevée à Washington : l'Europe compte-t-elle encore et, dans l'affirmative, les Etats-Unis peuvent-ils compter sur l'Europe ?

ETAT D'ESPRIT

La question dérange, d'autant plus qu'en filigrane il est aussi facile de se demander s'il est encore possible de compter sur la disponibilité et l'efficacité de la puissance américaine dans l'atmosphère d'échecs et d'insuffisances qui semblent se propager depuis 2003. Avec Barack Obama, les Etats-Unis ont pourtant un Président que l'Europe aime et avec lequel elle aime à s'identifier. Certes, il y a eu des déceptions depuis son élection et les espérances qui avaient causé l'attribution d'un prix Nobel grossièrement prématuré sont restées en parti frustrées. Toutefois, les opinions publiques continuent néanmoins de faire preuve d'indulgence à son égard : ainsi la popularité du Président américain excède-t-elle celle de ses politiques, preuve à nouveau que ce qu'il dit passe mieux que ce qu'il fait⁸. Illusion durable que cette popularité ou réalité passagère ou, du moins, d'importance secondaire ? Le président Obama – « *citoyen du monde* » comme il se décrivait à Paris en juillet 2008, en pleine campagne présidentielle – a-t-il une vision, voire même une image, de l'Europe ?

Lorsque, évoquant sa vie, Obama dévoile son rapport au monde, c'est surtout de géographie dont il s'agit. Le Kenya – par son père –, l'Indonésie – avec sa mère –, Hawaï – sous la tutelle de sa grand-mère – et Chicago – avec sa femme – définissent un tri-continentalisme qu'il a vécu en spectateur davantage qu'en homme engagé, mais que, se distanciant rapidement de ses racines africaines et de ses attaches asiatiques, il n'a guère intégré dans ses spécificités, linguistiques et autres, ou ses diversités, culturelles et autres. A le découvrir dans ses autobiographies quelque peu romancées, puis à l'entendre, du Caire à Oslo et de Prague à Pékin, on découvre un homme qui, vis-à-vis des groupes les plus variés, cherche à comprendre, mais aussi à se faire comprendre, qui veut aimer mais qui, plus encore, aime être aimé. C'est l'essence de Barack Obama : l'aptitude à gouverner mais aussi un besoin de séduire, la prise de décisions mais dans l'absence de choix, le refus du « monde tel qu'il est » mais sans y renoncer, faute de mieux. Oublions Caligula, le rôle attribué spontanément à George W. Bush et imaginons Obama comme Meursault, *l'Etranger*, se métamorphosant en Rieux, le docteur de *La Peste* – homme de réflexion par vocation, métamorphosé en homme d'action par ambition...

⁷ Cf. Simon SERFATY, *Architects of Delusions : America, Europe and the War in Iraq*, University of Pennsylvania Press, 2008.

⁸ *Transatlantic Trends, Key Findings 2010*, German Marshall Fund, p. 8.

Certes, il y a aussi « l'audace » qui l'a conduit en un rien de temps à passer de rien à la Maison-Blanche et que, devenu Président, il a souvent exprimée dans des objectifs visionnaires⁹. Cela étant, deux ans et un prix Nobel plus tard, on commence à mieux voir les limites de cette audace et les lacunes d'un tri-continentalisme construit par des expériences vécues hors-Europe et à l'écart de l'histoire – l'histoire des autres, avec lesquels il a grandi mais qu'il n'a pas suivis, mais aussi celle de son pays, dont les déchirures récentes n'ont pas été véritablement partagées – et protégé par les héros qu'il aime invoquer et dont il a fait les modèles de sa présidence (Abraham Lincoln, Franklin D. Roosevelt, John F. Kennedy, Martin Luther King entre autres). Ce sont donc des leçons d'histoire qu'Obama a retirées de sa crise de l'apprentissage présidentiel : ayant bien dit ce qu'il voulait faire, il a ensuite découvert combien il est difficile de bien faire ce qu'il avait dit sur toute une série de dossiers dont la rigidité, due à leur longue histoire, aura semblé le surprendre.

Avec leur Union, les Etats européens incarnent une idée communautaire, une présence et des capacités solidaires avec lesquelles Obama peut lui aussi s'identifier et sur lesquelles il aimerait pouvoir compter dans un contexte transatlantique renouvelé. Seulement, peut-il absorber cette idée, peut-il apprécier cette présence et peut-il mesurer ces contributions sans la capacité de penser l'Europe dans tous ses temps : au passé composé, pour réaliser pleinement l'ampleur de ce que l'Europe fut et n'est plus, au présent pour être rassuré de ce qu'elle est devenue, et au futur, pour bien comprendre les difficultés de ce qui lui reste à faire ?

Ses conseillers auront beau lui « enseigner » une Europe qu'ils connaissent – et apprécient – particulièrement bien, Obama, aussi doué qu'il soit, ne parvient pas à éprouver pour elle et les Etats qui la composent les émotions nécessaires pour en apprécier les qualités et les contradictions : la protection de la souveraineté résiduelle des Etats, jadis Etats-nations mais aujourd'hui Etats membres ; leur aversion de la force militaire, jadis une vocation mais aujourd'hui une aberration ; leur hésitation à se défaire de l'Etat- providence pour cause d'égalité, jadis motif de révolutions mais aujourd'hui source d'affaïssement ; et tout ce qui, dans l'histoire, a fait ce que l'Europe et ses Etats sont devenus. Pour Obama, tout pragmatique qu'il veuille être, les « projets » européens, tout visionnaires qu'ils soient, comptent moins que les réalités du moment. Dis-moi ce que tu fais – et ce que tu peux faire – et je te dirai qui tu es – et ce que tu peux être : en bref, pour le Président américain, l'Europe est utile mais elle n'est plus indispensable, à l'inverse de son pays, qui reste indispensable même lorsqu'il perd de son utilité.

D'où un « je-ne-sais-quoi » qui provoque ces accès d'impatience pour suggérer aux alliés d'en faire toujours plus et encore plus vite, quelle que soit la priorité du moment : plus de troupes en Afghanistan, plus d'aide au Pakistan, plus de sanctions en Iran, plus d'indulgence envers l'Etat israélien, plus vite l'adhésion de la Turquie, plus fermes les sanctions en Iran... Faute de quoi, on en conclut que, quand bien même le partenaire européen – au singulier – mériterait une relation privilégiée et plus équilibrée, les Européens – au pluriel – ne semblent pas en vouloir ou, pire encore, ne sont pas suffisamment capables de l'assumer, faute de moyens, dans une période d'austérité dure, aussi bien que par manque de volonté, en une période de gouvernements faibles et à la dérive de fortes pressions populistes. D'où aussi ce « je-sais-trop », qui mène à des décisions d'un caractère péremptoire, venant d'un Président-professeur qui comprend, mieux que ses élèves, la question qu'il a lui-même posée et est donc mieux préparé à y répondre : une espèce d'unilatéralisme intellectuel qui nuit à la consultation et exaspère ses interlocuteurs. Et d'où

⁹ Cf. Simon SERFATY, « The limits of audacity », *The Washington Quarterly*, janv. 2010, pp. 99-110, et « Obama peut-il réussir ? », *Politique internationale*, n° 127, print. 2010, pp. 289-299.

enfin un « je n'en peux plus », qui pousserait un Président aux racines en partie asiatiques à opérer enfin ce « glissement » vers l'Asie que les Européens ont souvent annoncé mais qui ne s'est encore jamais réalisé.

MISE EN CAUSE

Dans un monde qui n'est plus unipolaire et qui en a irrévérablement fini avec la bipolarité, il y a des alliances alternatives, sources à la fois d'une nouvelle stabilité mais aussi de nouvelles incertitudes, chacune des puissances montantes ou en place craignant l'isolement vis-à-vis de ses rivales. Pour le reste de ce premier mandat du Président « bien-aimé », une nouvelle mise à distance au sein de l'Alliance peut se craindre.

D'abord, il y a la déception en Europe, après la mise au point des élections du 2 novembre 2010. Ayant vécu, en 2008, une campagne électorale qu'ils auraient aimé avoir dans leur pays, ayant applaudi, en janvier 2009, l'inauguration à laquelle ils auraient aimé assister chez eux et ayant salué, après coup, les réformes que leurs chefs politiques n'ont pas l'audace d'entreprendre, les Européens sont en droit de se demander si, en attendant les présidentielles de 2012, l'échec démocrate annonce un nouveau blocage politique dans une cohabitation dure entre la nouvelle majorité républicaine au Congrès et la Maison-Blanche.

Les précédents ne manquent pas, mais ils ne semblent pas conclusifs. Ainsi, après sa défaite aux élections de mi-parcours en novembre 1946, Truman avait adopté la voie de la confrontation avec un Congrès « bon-à-rien » sur les dossiers intérieurs, mais il avait cultivé le bipartisme pour les grandes affaires, comptant sur ses adversaires au Congrès pour bâtir l'Atlantisme qui devait repenser le rôle des Etats-Unis en Europe et dans le reste du monde : avec la « doctrine » qui porte son nom, avec le Plan Marshall et avec la mise en chantier de la grande alliance signée après sa réélection en 1948. Pour Clinton, en novembre 1994, c'est la coopération qui lui avait permis de s'imposer sur ses rivaux deux ans plus tard – coopération dite de « triangulation » en politique intérieure, effectuée dans la négligence des grandes affaires, hormis la Bosnie, dont le sort fut négocié discrètement à Dayton en 1995 : « *the economy, stupid* » restait le thème du jour pour un Président comprenant le monde comme une opportunité commerciale – particulièrement prenante en Asie –, mais un fardeau géopolitique – spécifiquement pesant en Europe.

Pour le reste de son premier mandat, Obama pourra combiner les voies adoptées par ses prédécesseurs démocrates : un peu de confrontation de façade pour renforcer sa base, mais un peu plus de coopération pour rassurer les électeurs « indépendants » auxquels il doit son élection en 2008 et sa défaite en 2010. Quant aux grandes affaires, « c'est l'Amérique, stupide » qui est mise en jeu par un agenda de nécessité imposant le bipartisme sur une série de dossiers « durs » hérités du 11 septembre : l'Afghanistan, l'Iraq et l'Iran. Pour le reste, il y a un peu de géopolitique certes – dans la réévaluation des relations bilatérales avec des Etats-clefs tels la Russie et l'Inde –, mais c'est surtout du commercial, justifié par un besoin pressant de relance économique – y compris un durcissement de ton envers la Chine et une protection accrue du marché américain – et facilité par une politique monétaire qui encourage un dollar faible.

Dans la foulée des élections du 2 novembre, le déplacement d'Obama en Asie aura illustré cette approche, faisant de lui le commis voyageur en chef des Etats-Unis, un rôle occupé de longue date par ses homologues en Europe – au risque d'un glissement vers l'Asie dont le ton stratégique bipartisan s'exprime dans l'oubli de l'Europe. Ainsi, alors qu'une

majorité des Américains, qui souhaitent que leur pays continue d'être actif dans le monde (67 %), insiste sur le besoin de coopération avec d'autres Etats (71 %), la Grande Bretagne est le seul pays européen jugé « très important » (52 %, en baisse de 8 % par rapport à 2008) – l'Allemagne venant en deuxième position, avec un score de 27 % (en baisse de 2 % par rapport à 2008)¹⁰.

« *Amazing success stories* », répète Obama en parlant de l'Asie, où son administration encourage un partenariat trans-Pacifique que Bush lança à cinq (avec la Nouvelle-Zélande, Singapour, le Chili et Brunei) et qui se poursuit dorénavant à 9 (avec le Vietnam, la Malaisie, le Pérou et l'Australie). En novembre 2010, le gouvernement indien se confirme comme le nouveau partenaire privilégié auquel rien ne peut être refusé, y compris un siège permanent au Conseil de sécurité et un accès aux hautes technologies américaines qui rend les Européens envieux. Echos du tandem Nixon-Kissinger lorsqu'ils comptaient sur la « normalisation » avec la Chine populaire et l'envol de « vice-rois » dans le Tiers-Monde pour freiner l'élan global d'une Union soviétique ? Dans un monde en transition zéro-polaire, les Etats-Unis ne donnent plus à l'Europe le temps de prendre son temps dans l'exécution de ses projets unitaires, mais à l'approche d'un monde multipolaire, les Etats-Unis n'ont pas le temps d'en apprendre les subtilités : au sommet du G20, à Séoul, l'opposition aux propositions des Etats-Unis a été une indication de ce qui attend une Amérique qui voudrait faire à nouveau cavalier seul ou choisirait mal ses partenaires. Car il ne faut pas s'y tromper : très à l'aise dans l'unipolaire – où ils peuvent donner libre à leur instinct dominateur –, mais aussi à même d'apprendre le bipolaire – comme ils le firent durant la Guerre froide –, les Etats-Unis ont peu d'expérience avec le multipolaire.

L'éloignant davantage de l'Europe, l'Amérique d'Obama confronte un agenda de nécessité portant sur des dossiers auxquels les alliés européens restent ambivalents : les guerres du 11 septembre (en Afghanistan, mais aussi en Iraq et, à suivre, au Yémen) et les conflits qui leur sont liés (avec l'Iran mais, inéluctablement, entre Palestiniens et Israéliens dans la crainte – voire l'attente – d'un conflit au Liban que le gouvernement israélien serait tenté d'exploiter pour justifier une frappe militaire en Iran qu'Obama serait contraint d'accepter et, éventuellement, de renforcer).

En Iraq, après les élections du 7 mars 2010, le retrait des forces américaines arrangé par Bush est irréversible. Cela ne veut pourtant pas dire que la guerre est finie. A l'inverse du Vietnam, qui fut une guerre civile avant de devenir une guerre américaine, l'Iraq a été une guerre américaine qui, depuis 2006, est devenue une guerre civile qui ne pourrait pas se vivre dans l'indifférence des pays de la région – et donc des Etats-Unis, des Etats européens et des autres puissances naturellement investies dans la région du Golfe. Ayant annoncé la fin de la guerre en Iraq – sa version du *mission accomplished* de son prédécesseur –, Obama sera-t-il tenté – stratégiquement – ou forcé – politiquement – de repenser le rôle des forces américaines annoncé pour la fin de l'année 2011 – échos de Nixon après l'échec des accords de Paris sur le Vietnam en décembre 1972 ?

En Afghanistan aussi la guerre n'est plus jugée « nécessaire » par une majorité du public, même si elle continue d'être justifiable en rappelant les événements du 11 septembre qui l'ont déclenchée. Cependant, les conditions requises pour que la « nouvelle » stratégie anti-insurrectionnelle américaine puisse réussir ne semblent pas être remplies : les sanctuaires au Pakistan et dans les régions impassables qui tracent la frontière entre ces deux pays, les questions entourant l'élection du président Hamid Karzaï et la corruption de ses proches et

¹⁰ *Constrained Internationalism : Adapting to New Realities – Results of a 2010 National Survey of American Public Opinion*, The Chicago Council on Global Affairs, 2010.

de son gouvernement, l'insuffisance des moyens civils disponibles pour la reconstruction des régions pacifiées et les limites placées sur la durée des engagements américains (jusqu'en 2014 – au plus tard) en sont témoins. Pour renverser ces facteurs, il faudrait plus de temps que les quelques mois accordés avant l'amorce d'une retraite auquel Obama semble s'être engagé pour la période – ouvertement qualifiée de « transition » – allant de juillet 2011 à décembre 2014 au plus tard¹¹.

En Iran aussi, la préférence d'Obama va du côté de l'abstention, plutôt que du côté de l'obstination. George W. Bush avait fait de son bras de fer avec le régime iranien une crise des missiles au ralenti : son image donnait à l'option militaire une crédibilité qui invitait l'Iran à la prudence et Israël à la patience. C'est fort de cette crédibilité que Bush avait recherché l'ouverture diplomatique vers la fin de son mandat – une forme de chantage davantage qu'une procédure de marchandage. Sa priorité était de faire obstacle à un Iran nucléaire à tout prix, y compris celui d'une guerre. Obama n'ayant pas une telle crédibilité, sa priorité serait plutôt d'éviter une guerre avec l'Iran à tout prix, y compris celui de concessions sur le programme nucléaire iranien. L'option militaire américaine ayant été dévaluée, sinon abandonnée¹², imaginer que des sanctions-passoires suffiraient à convaincre le gouvernement iranien de s'incliner – ou, dans le cas contraire, le gouvernement israélien de se résigner à l'envol d'un Iran nucléaire – relève de l'imaginaire.

Se méfiant des intentions, voire instincts, du Président américain, Israël s'éloigne d'un homme qui est vu comme le moins rassurant dans l'histoire de ce pays – avec un taux de confiance de 5 à 6 %, comparables aux taux palestiniens. Au-delà de l'Iran, espérer alors des résultats concrets dans la négociation avec les Palestiniens est un mauvais « pari ». Depuis l'empressement politique qui suivit l'inauguration de janvier 2009 et le discours du Caire quelques mois plus tard, il y a eu une série de temps morts, interrompus par une agitation diplomatique qui vise à créer l'illusion de mouvement là où il y a blocage : d'ici à la fin des quatre mois accordés aux discussions de proximité annoncées en mars 2010, puis d'ici à la fin des 12 mois, établis comme cible pour la conclusion des négociations directes entamées en septembre ; puis d'ici à trois mois, acceptés en novembre 2010 comme la durée maximum d'un dernier moratoire israélien sur la colonisation israélienne dans les Territoires occupés...

Inutile d'invoquer Cassandre pour en conclure que, ayant fait, de son propre aveu, son apprentissage depuis janvier 2009, Obama affrontera en 2011 un éventail de crises qui sont elles-mêmes à court de temps – chacune à même de dérailler sa présidence, mais aussi chacune d'entre elles représentant de nouveaux tests : d'efficacité pour les Etats-Unis, d'unité pour l'UE, de solidarité pour l'OTAN et de gouvernance globale pour l'ensemble du système international.

REMISE EN ETAT

Depuis 1957 à Rome, l'Europe est devenue ce qu'elle affichait, d'un traité à l'autre mais aussi de crise en crise. Après Nice, en décembre 2000, il y eut une longue transition, qui devait conduire à une « finalité » se disant constitutionnelle, mais avortée dans l'embarras des référendums manqués de 2006. A Lisbonne, en novembre 2008, un renouveau institutionnel

¹¹ La chronique du départ annoncé des Etats-Unis de l'Afghanistan se lit bien dans l'ouvrage, crédible, de Robert WOODWARD, *Obama's Wars*, Simon & Schuster, 2010. L'idée de base n'est pas de gagner la guerre en Afghanistan mais plutôt de ne pas perdre la présidentielle de 2012 – les deux objectifs risquant d'être incompatibles.

¹² Cf. par exemple David E. SANGER / Thomas SHANKER, « Gates says US lacks a policy to thwart Iran », *New York Times*, 17 avr. 2010.

semblait promettre que l'Europe serait enfin ce qu'elle ferait, l'ère des traités semblant finalement révolue. Néanmoins, après sa ratification péniblement arrachée en 2009, le Traité de Lisbonne déçoit aux Etats-Unis ceux qui y avaient pourtant cru. Qui fait quoi ? L'Amérique, qui avait espéré trouver un interlocuteur – un numéro de téléphone – n'obtient qu'un répondeur automatique qui sonne occupé et la renvoie d'une capitale à l'autre : surtout pas Nicolas ou Angela, qui aimeraient pourtant s'imposer, ou pas le président de la Commission ou celui du Parlement, qui aimeraient pourtant ne pas être oubliés.

Le verdict est dur¹³. L'Union européenne est une grande puissance économique et commerciale, mais c'est une puissance que l'Amérique d'Obama trouve « usée » et lente, dépassée par ses concurrents et conduite par une locomotive allemande dont le machiniste semble peu se soucier du paysage ou des passagers. Certes, même dans sa morosité, l'UE est une puissance dans le monde, mais parce qu'elle reste politiquement inachevée et militairement faible, ce n'est pas une puissance mondiale. Seuls quelques-uns de ses membres peuvent prétendre à un rôle de petites puissances stratégiques ; et encore, au vu de leur taille et de leurs moyens modestes, ce rôle est assumé partiellement et se veut rester sans larmes – à la merci des fluctuations politiques et des conjonctures budgétaires. En un âge d'austérité fiscale, les programmes de défense se sacrifient avec bonne conscience. Le Royaume-Uni en est l'exemple le plus récent, mais aussi le plus remarqué : pour une Amérique en mal d'alliés, le gouvernement britannique reste le meilleur indicateur d'une Europe qui serait à la fois disponible et capable, pertinente et durable.

En reprenant une formule utilisée par François Mitterrand à propos de l'OTAN, l'Europe ressemble à un monument historique qu'il est bon de visiter (à sept reprises pour Obama en 2009 !), mais dont l'entretien est trop coûteux. D'où un besoin de relativiser le partenariat atlantique : dans son état et ses limites actuelles, l'OTAN n'est plus la priorité stratégique qu'elle était dans le contexte bipolaire de la Guerre froide et mieux vaudrait donc la « globaliser » pour l'adapter à ses nouvelles missions « hors zone ». En fait, le paradoxe de l'OTAN est que plus elle en fait et moins elle accomplit, la laissant avec moins d'influence qu'à tout autre moment dans son histoire¹⁴.

Un esprit de relance s'était pourtant manifesté en 2007, avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy, introduisant enfin un Président français qui passe et s'entend bien aux Etats-Unis. En témoignent l'élan qu'il donna à la présidence allemande du Conseil européen en juin 2007, la relance des relations bilatérales avec les Etats-Unis durant les derniers mois de la présidence Bush et l'excellent parcours de sa présidence de l'UE durant le second semestre 2008, lorsqu'il affirmait, au nom de l'Union, une capacité européenne de *leadership* sur des dossiers d'une extrême importance : ouverture diplomatique avec la Syrie, médiation de la guerre en Géorgie et mutation du G8 en G20 pour la négociation d'un nouveau système monétaire international. Alors qu'Obama préparait son installation à la Maison-Blanche, Sarkozy faisait, avec la bénédiction de Bush, une démonstration d'efficacité des alliés européens susceptible de satisfaire un partenariat transatlantique à participations égales et au nom d'intérêts compatibles, sinon communs : *just do it*¹⁵.

Ni la réunification de l'Allemagne et l'effondrement de l'URSS, ni, depuis, des élargissements qui ont plus que fait doubler la taille de l'Union et singulièrement étendu l'aire « nord-atlantique », ni le choc du 11 septembre 2001 et les mauvaises guerres qui ont suivi, ni les crises économiques et financières de ces dernières années et les mauvaises décisions qui

¹³ Cf. Simon SERFATY, « Does the EU have a future ? », *The International Economy*, aut. 2010.

¹⁴ Richard HAASS, « A waning Europe matters less to America », *Financial Times*, 13 mai 2010.

¹⁵ Pierre LELLOUCHE, « Just do it », *Politique internationale*, n° 126, hiv. 2009-2010.

les ont causées et suivies n'ont annulé une vérité première des relations entre les Etats-Unis et l'Europe : pour refaire l'Alliance, il faut faire l'Europe et pour faire l'Europe, il faut faire avec la France sans pour autant se défaire de l'Amérique.

« *La clef de l'intégration européenne est entre les mains des Français* », disait déjà le secrétaire d'Etat Dean Acheson, lequel, architecte de la « relation privilégiée » avec la Grande-Bretagne, se plaignait d'un gouvernement à Londres qui « *ne cesse d'entraver* » le processus européen¹⁶. D'où l'importance du rapprochement entre les Etats-Unis et la France, de Bush à Bush après Chirac, puis de Bush à Obama avec Sarkozy : non pas une affaire d'hommes, en dépit d'enfantillages sur le soi-disant « copinage » entre Présidents, mais une affaire d'Etats, parce que ce rapprochement aura désamorcé une querelle qui a traditionnellement nuit au processus européen et aux relations transatlantiques. Une France qui s'entend mal avec le gouvernement américain crée une Europe qui s'entend mal aux Etats-Unis – d'où l'importance, aussi, des relations bilatérales entre Paris et Londres, l'influence britannique servant de rempart contre toute velléité française à un moment où l'axe franco-allemand n'est plus suffisant.

Comment, à partir de là, les Etats européens complètent leur Union – à deux ou à trois, à six ou à plus, à 27 ou à moins, à géométrie variable ou dans de nouvelles divisions – est un débat européen, mais à une dimension que la présence américaine en Europe rend forcément transatlantique. Partenaires privilégiés, les Etats-Unis ont, pour le moins, un droit de regard – mais certainement pas de veto – leur permettant d'exprimer leurs préférences : par exemple, sur des budgets de défense à la baisse, sur une rigueur qui nuit à la croissance économique, sur la lenteur des négociations avec la Turquie, sur l'insuffisance des moyens engagés en Afghanistan ou au Pakistan et, en fait, sur bien d'autres choses...

En exprimant ces préférences mais aussi en y réagissant, parfois lourdement, il faut penser d'abord Européen en Europe et Américain aux Etats-Unis. Ce qu'exprime cette formule, c'est le besoin de se définir en fonction d'appréciations nationales, Etat par Etat et institution par institution, pour ce qui est des intérêts, des besoins et des valeurs – tous replacés dans leur contexte transatlantique mais aussi global. Des deux côtés de l'Atlantique, la réalité communautaire héritée des acquis accumulés entre 1917 et 1991 fera le reste, c'est-à-dire qu'elle établira les convergences voulues. Au fond, faire confiance à l'inévitabilité de ces convergences revient à reconnaître que les différences séparant les Etats de l'UE ou de l'OTAN les uns des autres sont inférieures aux différences qui les séparent des autres Etats et régions du monde.

C'est dans ce sens qu'il n'est plus suffisant, par exemple, de se satisfaire d'un « nouveau concept stratégique » pour l'OTAN, conçu et exécuté par ses 28 membres, indépendamment d'un concept stratégique européen qui, depuis l'effort de Javier Solana en 2003, reste à définir : non seulement faut-il que les Européens pensent à 27 stratégiquement, mais il serait souhaitable d'associer à cette réflexion les quelques Etats européens membres de l'OTAN mais n'appartenant pas à l'UE et créer donc, avec les Etats-Unis et le Canada, un groupe transatlantique de 34 Etats à vision stratégique commune – comprenant les 21 pays européens qui appartiennent aux deux organisations¹⁷. C'est dans cette réflexion stratégique convergente que pourra se dessiner un accord d'ensemble sur les priorités, celles qui demandent d'être assumées en commun dans la coopération et la juxtaposition des moyens,

¹⁶ Cité par John HARPER, « American visions of Europe : Franklin D. Roosevelt », New York, 1994, p. 219.

¹⁷ Sur ces propositions, cf. Frank KRAMER / Simon SERFATY, « Recasting the Euro-Atlantic partnership », in Simon SERFATY (dir.), *A Recast Partnership ? Institutional Dimensions of Transatlantic Relations*, Washington, 2008, pp. 191-214 ; Simon SERFATY, « An opportune moment for a shared Euro-Atlantic security strategy », CSIS, mai 2009.

mais aussi celles qui peuvent se poursuivre séparément dans la consultation et la compatibilité des capacités. Car constituer un partenariat transatlantique équilibré, ce n'est pas tout faire tous ensemble, mais plutôt s'assurer que tous ensemble il est possible de tout faire.

En Afghanistan ou ailleurs, il n'y a pas d'exclusivité dans les priorités ; un « test » dissimulant mal un chantage en mal de crédibilité à un moment où l'engagement américain est lui-même en question. C'est plutôt un principe de complémentarité qui remettra l'Alliance en état : un principe distingué par sa flexibilité, chacun de ses Etats membres faisant ce qu'il peut faire, sans pour autant instituer une division du travail qui se conçoit dans la rigidité contractuelle, chacun voulant voir ses partenaires faire ce qu'il ne veut pas faire lui-même ; mais aussi une flexibilité permettant aux rivalités de s'exprimer dans certains domaines (commerciaux ou autres) sans supprimer la capacité de s'aligner plus rigoureusement dans d'autres domaines (sécuritaires ou autres).

En évoquant une relation de puissance (américaine) et de faiblesse (européenne), l'analyste américain Robert Kagan simplifiait à l'excès : puissants, prépondérants mêmes, les Etats-Unis d'Amérique ont des faiblesses qui leur sont propres ; faible, voire insuffisante, l'Europe a une puissance qui lui est particulière ; ensemble, les Etats-Unis et l'Europe entretiennent une relation de puissance et de faiblesses – de potentiels et de vulnérabilités – qui s'équilibrent et se complètent sans pour autant dominer au point de pouvoir imposer.

Durant ce moment zéro-polaire, qui dit nécessaire et donc « indispensable » ne dit pas suffisant ; et qui dit suffisant et donc « prépondérant » ne dit plus convainquant. En 2010, l'histoire peut célébrer les retrouvailles entre les Etats-Unis et les Etats européens comme le grand événement géopolitique du XX^e siècle. Voilà une donnée acquise ; le reste – l'Amérique dans le déclin, l'Europe à la dérive et l'Occident dans l'agonie – n'est encore que conjoncture.