

LA LETTRE N°10

■ Éditorial

Sous la direction de
Franck DEBIÉ

■ Karl LAMERS p. 2

Pouvoir parler aux Américains
d'une seule voix

■ Karsten D. VOIGT p. 3

Au-delà du couple franco-allemand :
pour un nouveau pragmatisme
diplomatique pour l'Allemagne

■ Hans STARK p. 4

États-Unis – Allemagne :
une logique d'éloignement ?

■ Pál DUNAY p. 5

Devenir Européens dans un monde
unipolaire

■ Radek KHOL p. 6

En attendant l'Europe puissance

■ Jorge BRAGA DE MACEDO p. 7

Saisir les opportunités du monde
multipolaire

■ Alyson BAILES p. 8

« Penser à l'Europe dans le lit
des États-Unis »

■ Angus LAPSLEY p. 9

Cessons de caricaturer l'Amérique

■ Antonio MASIP HIDALGO p. 10

L'optimisme transatlantique de
l'Espagne

■ Jan ZIELONKA p. 11

L'Europe de l'Est n'est pas
proaméricaine par nature

■ ACTUALITÉS p. 12

Les Européens face aux relations transatlantiques

La Fondation pour l'innovation politique organise depuis six mois un séminaire sur les relations transatlantiques, dont le principal objet est de s'interroger sur la nature de l'identité européenne. En effet, on se définit toujours par rapport à l'autre, et la nature de l'Europe en mutation dépendra grandement de la nature des liens qu'elle entretiendra avec les États-Unis.

Dans sa recherche, la Fondation a souhaité donner la parole aux différentes sensibilités des peuples de l'Europe. Au-delà des divergences intra- ou internationales, un certain nombre de constantes se dégagent.

L'Irak, d'une part, a entraîné une redéfinition des identités nationale et européenne et un repositionnement vis-à-vis des États-Unis. La crise a invité à repenser l'identité européenne dans un cadre nouveau.

Il est clair, d'autre part, que ceux qui entendraient construire l'Europe ou son identité contre les États-Unis ne trouveraient aucun soutien en Europe. Ni les Allemands ni, *a fortiori*, les nouveaux membres, sans même parler des Anglais, ne sont prêts à une telle posture.

Mais on est aussi frappé, notamment chez les nouveaux membres de l'Union, de la constance d'un réflexe européen chaque fois qu'il s'agit de délibérer sur un problème concret. Qu'il s'agisse du protocole de Kyoto, de la Cour pénale internationale, de la défense commune, les nouveaux membres prennent spontanément une position « européenne ». Mais on les mettrait dans l'embarras en leur demandant d'en tirer la conclusion que, ce faisant, ils s'éloignent des États-Unis. Donc l'identité européenne progresse mais, pour la favoriser, évitons les généralisations et les grands desseins.

Enfin, quand les Européens arrivent à se mettre d'accord sur des objectifs, même limités, en matière de politique étrangère, ils existent vis-à-vis des États-Unis : l'exemple iranien est à cet égard frappant. En revanche, la voie nationale conduit souvent à l'inefficacité et toujours à la division européenne qui permet aux Américains, et c'est bien légitime de leur point de vue, de s'asseoir à notre table et de discuter avec certains d'entre nous avant que nous ayons pu prendre une position commune.

Marc Fornacciari | Membre du Conseil scientifique et d'évaluation
de la Fondation pour l'innovation politique



Tous droits réservés

■ Karl LAMERS

Ancien président de la commission des affaires étrangères au *Bundestag*, ancien porte-parole de la politique étrangère de la CDU, membre du Conseil de surveillance de la Fondation pour l'innovation politique.

Pouvoir parler aux Américains d'une seule voix

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 9 novembre 2004.

L'Europe et les États-Unis constituent le noyau même de l'Occident. Ils présentent une communauté d'intérêts et une même conception de la nature humaine. Les deux continents exercent conjointement une certaine domination sur le monde, fondée sur la puissance globale des États-Unis et sur la puissance économique croissante de l'Europe. Les menaces qui mettent en péril cette domination de l'Occident - le terrorisme international, la prolifération, l'attitude des « États voyous » - rapprochent l'Europe et les États-Unis, qui ne peuvent y faire face qu'en concertant leurs politiques. En revanche, l'interprétation de leurs valeurs communes semble de plus en plus divergente. L'aspiration à construire un monde meilleur est la même de part et d'autre de l'Atlantique. En revanche, le désaccord s'accroît sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. C'est là un problème essentiel pour notre avenir commun. Il nous amène à poser dans un contexte nouveau la question de l'identité européenne.

La définition de toute identité collective est liée au contact avec l'altérité. C'est vrai pour l'Union européenne d'aujourd'hui, qui doit affirmer sa légitimité et son originalité par rapport à l'omniprésence et l'omnipotence actuelle des États-Unis. Dans beaucoup de pays de notre continent, la guerre menée par les États-Unis en Irak a suscité un processus de redéfinition de l'identité nationale et de distanciation par rapport aux États-Unis. C'est là un état de fait. Nous ne devons pas nous en réjouir trop vite. Nous ne pouvons nous permettre le luxe de nous définir de manière hostile par rapport aux États-Unis. Ils doivent rester pour l'Union un partenaire privilégié. Mais ils ne peuvent lui servir de modèle et encore moins d'ennemi par rapport auquel se définir.

Ceci dit, il importe d'évaluer avec lucidité le rôle joué par les États-Unis en Europe. La « lettre ouverte des 8 + 10 » a bel et bien été écrite contre la France et l'Allemagne. Les pays signataires ont voulu rechercher un contrepoint au couple franco-allemand en Europe. L'Irak était un prétexte. Les signataires de la lettre souhaitaient appeler Washington à jouer un rôle non seulement dans l'OTAN mais aussi dans la construction européenne elle-même. Nous ne pouvons masquer cette divergence : certains Européens souhaitent réellement l'implication directe des États-Unis dans l'organisation de l'Union européenne, alors que pour beaucoup d'entre nous, l'Union devait précisément éviter ce type d'implication politique directe. La question est de savoir aujourd'hui si l'Europe veut être « européenne » ou « atlantique » ; de savoir qui veut que l'Europe soit « européenne » et qui veut qu'elle soit « atlantique ».

Dans le domaine commercial, les Européens dans leur ensemble ont su avoir un réflexe « européen ». Ils ont tenu bon face aux États-Unis et sont parvenus avec eux à un accord certes lacunaire, insatisfaisant, mais raisonnable.

La question de la relation avec les États-Unis est historiquement l'un des sujets peu abordés dans le couple franco-allemand. Aujourd'hui, la communauté de vues des deux gouvernements va très loin. Mais cette convergence peut être conjoncturelle. Je crois que le gouvernement allemand n'est pas encore pleinement conscient des conséquences stratégiques d'une « affirmation européenne », conjointe avec la France et sans doute d'autres pays de l'Union.

C'est pourquoi nous devons progressivement définir les formes politiques solides et durables qui peuvent permettre à ceux qui veulent faire entendre une différence européenne de parler aux États-Unis d'une seule voix, non pas pour contester leur rôle dans le monde, contredire leur politique ou constituer un contrepoint à leur influence, mais bel et bien pour exister. ■



Tous droits réservés

■ **Karsten D. VOIGT**

Coordinateur pour les relations germano-américaines au ministère allemand des Affaires étrangères.

Au-delà du couple franco-allemand : pour un nouveau pragmatisme diplomatique pour l'Allemagne

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 9 novembre 2004.

À la faveur d'une évolution récente des conditions géostratégiques et psychologiques, les relations transatlantiques sont en train de changer. Après la seconde guerre mondiale, les Allemands ne pouvaient qu'entretenir des relations très étroites avec les États-Unis. Dans le cadre du processus de réunification, les États-Unis ont parfois mieux représenté les intérêts de l'Allemagne que certains de nos alliés européens, et d'ailleurs mieux que certains partis allemands eux-mêmes. Encore aujourd'hui, les États-Unis demeurent le premier partenaire de l'Allemagne en dehors de l'Union européenne, pour plusieurs raisons. Du point de vue économique, la coopération transatlantique est extrêmement active et pratiquement équilibrée. Si l'on comptabilise la valeur des échanges et des investissements, la « mondialisation » peut se définir comme un phénomène principalement transatlantique. Les États-Unis ont davantage investi dans quelques pays d'Europe occidentale que dans l'ensemble de l'Asie, Chine comprise.

D'une manière générale, pour le bien des relations transatlantiques, l'Europe doit être encore plus présente qu'elle ne l'est aujourd'hui. C'est une évidence que partagent également beaucoup d'Américains, qui le répètent à loisir : ils veulent une Europe plus forte. Ils lui reprochent sa faiblesse stratégique et son neutralisme plutôt que son affirmation sur la scène mondiale et son rôle de *challenger*. Ce paradoxal plaidoyer américain pour une Europe plus puissante démontre la nécessité de mieux nous comprendre.

Du point de vue géopolitique, il existe de manière évidente une divergence d'approche compréhensible. Les Américains vivent dans la perspective du 11 septembre, les Européens dans celle du 9 novembre, celle de la chute du Mur et de la réunification du continent. L'Europe ne se vit pas comme une nation en état de guerre, mais comme un espace en reconstruction. L'Allemagne, qui consacre un énorme effort à sa réunification - 4 % du PIB pendant dix ans -, se retrouve dans la meilleure situation géopolitique qu'elle ait connue depuis des siècles : elle est désormais entourée de pays amis. Cette situation la rend

moins dépendante de la protection des États-Unis. Ces derniers ont, de leur côté, découvert dans les années 1990 que certains de leurs amis, au sein de l'Alliance atlantique, n'entendaient pas les laisser reconstruire le monde selon leurs vues. C'est pourquoi, lorsque Donald Rumsfeld a déclaré il y a deux ans que les Allemands ont désormais beaucoup moins de pertinence pour les États-Unis, il n'avait pas tort. Cependant, il ne s'agit pas d'un éloignement, mais d'un changement de situation géopolitique en grande partie logique et prévisible : l'Allemagne n'est plus le champ de bataille potentiel de la guerre froide et les Allemands s'en félicitent.

Dans ce contexte, un nouveau pragmatisme atlantique est sans doute nécessaire. Il nous faut essayer de mettre en place un agenda commun entre les États de l'Union et les États-Unis pour tenter d'avancer sur des questions aussi fondamentales que le Proche-Orient, les crises du Caucase, les Balkans et, dans une perspective globale, le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive ou le sida. Nous jugerons les Américains sur les faits. Travailler ensemble est la seule manière de connaître la véritable attitude des États-Unis face à l'approfondissement de la construction européenne, que les Américains appelaient de leurs vœux à l'époque de l'URSS mais que certaines élites américaines regardent aujourd'hui d'un œil sceptique, sinon hostile.

Comment organiser les relations transatlantiques ? Première constatation : les relations transatlantiques de l'Union, et celles de chacun des États membres, souffrent toujours des divisions entre Européens. Améliorer les relations transatlantiques consiste d'abord à essayer d'améliorer les relations intra-européennes. Deuxième constatation : à l'image de la monnaie européenne, l'Europe a elle-même une face nationale et une face européenne. Au plan national et bilatéral, il faut envisager un approfondissement des relations entre les grands pays européens comme une condition nécessaire, mais non suffisante. Le couple franco-allemand représente un axe de structuration extrêmement fort pour l'Union européenne. Mais il doit être redéfini. Le couple franco-allemand des années 1960 a vécu. En avoir la nostalgie est contre-productif pour la France, pour l'Allemagne, pour le consensus européen et pour la relation transatlantique. Il importe d'être sensible aux arguments des autres États membres. Il faut absolument prendre en compte les intérêts

des « petits États » qui, sinon, se tourneront vers d'autres interlocuteurs, et notamment vers les États-Unis. Il faut renoncer à l'idée, longtemps développée en France et en Allemagne, de vouloir construire l'Europe politique comme un contrepoids aux États-Unis sur la scène mondiale. La majorité des membres de l'Union, et d'abord les nouveaux membres, récusent avec force cette ambition. Un couple franco-allemand qui prétendrait imposer une Europe puissance n'a aucune chance de rallier les autres Européens. Il les irritera. Il exacerbera les divisions entre eux. Il suscitera la méfiance américaine à l'égard de l'ensemble du projet européen et les poussera à différencier leur discours et leur approche à l'égard de chaque nation du continent.

Une concertation entre États européens plus ouverte que le couple franco-allemand du passé, même élargi à la Grande-Bretagne, est indispensable. Cette concertation suppose nécessairement des sacrifices et une discipline de tous qui n'existe pas encore.

Au plan communautaire, une concertation structurée entre les États-Unis et l'Union est souhaitable et possible. Elle s'organisera progressivement. La question du format technique de cette concertation est moins fondamentale que celle des conditions politiques de son succès. Les États-Unis seront réticents à s'engager dans un dialogue structuré avec l'Union dans son ensemble s'ils ont l'impression que la méfiance de quelques grands pays à leur égard peut durcir les positions communes et compliquer les discussions.

Dans un premier temps cependant, quoi qu'il en soit, les relations transatlantiques garderont une importante dimension nationale et bilatérale. À l'issue des dernières crises et des dernières tensions, un certain nombre de pays ont intérêt à reconstruire leur relation bilatérale avec les États-Unis. C'est le cas de l'Allemagne. Ces nouvelles bases posées, le consensus européen consolidé, il sera sans doute possible d'évoluer vers une plus grande mutualisation du dialogue transatlantique. ■



Tous droits réservés

■ **Hans STARK**

Secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes de l'IFRI et maître de conférences à l'IEP de Paris.

■ **États-Unis – Allemagne :
une logique d'éloignement ?**

*D'après son intervention lors d'une table ronde de la
Fondation pour l'innovation politique, le 9 novembre 2004.*

Sans pouvoir prétendre apporter une réponse définitive à l'interrogation française sur l'avenir des relations germano-américaines et sur la manière dont elles peuvent affecter les relations transatlantiques dans leur ensemble, il me semble possible de déceler des ambitions contradictoires. La France souhaite que l'Allemagne soit pour elle un véritable partenaire, susceptible de contrebalancer l'hégémonie américaine, sans pour autant appeler de ses vœux une Allemagne « gaulliste », très indépendante, qui reviendrait à remettre en cause la position française en Europe. Pour satisfaire les Français, il faudrait une Allemagne pas trop forte, toujours fidèle à Paris, assez proche des autres Européens, mais qui ne couperait pas les ponts avec Washington.

Dans la relation transatlantique, l'Allemagne d'aujourd'hui ne correspond pas toujours aux vœux des Français : elle est, de fait, devenue la grande puissance économique du continent ; elle diversifie, légitimement, ses partenariats ; elle est réticente à s'enfermer dans un pacte exclusif avec Paris. Elle refuse

une confrontation avec Washington. Mais elle n'est plus prête à accepter un alignement politique. Elle essaie plutôt de redéfinir une relation avec les États-Unis, une relation qui, en peu de temps, s'est beaucoup distendue.

Les relations germano-américaines sont en effet marquées par une rupture « générationnelle », qui s'explique par plusieurs facteurs.

On distingue d'abord un net affaiblissement de la communauté de valeurs, notamment en ce qui concerne les valeurs sociétales, comme la fierté nationale, le rôle de la famille et de la religion, qui ont un impact bien moins important en Allemagne qu'aux États-Unis. L'échec d'Edmund Stoiber aux dernières élections législatives s'explique en partie par sa volonté de promouvoir de telles valeurs, qui ne semblent plus d'actualité pour une majorité d'Allemands.

On constate, d'autre part, une nette divergence d'intérêts militaires et stratégiques, dans la mesure où les États-Unis ont tendance à investir de plus en plus dans le secteur de l'armement et de la défense, et l'Allemagne de moins en moins. Cette rupture remonte notamment à l'année 2002. Elle a été marquée par une vague de pacifisme sans précédent depuis la crise des missiles dans les années 1980. Animé par la

conviction que sa position à propos de l'Irak était la bonne, le chancelier Gerhard Schröder a su percevoir dans l'opinion un « besoin d'émancipation » par rapport aux États-Unis. L'expression fut mal comprise à Washington, et assimilée au désir de se défaire d'une « tutelle », alors même qu'elle signifiait essentiellement une aspiration profonde de l'opinion allemande à parler enfin d'égal à égal.

De cet épisode, il serait abusif de déduire une rupture définitive, alors que les socialistes et les Verts eux-mêmes reviennent à l'atlantisme. « Il faut réinventer l'Ouest », dit régulièrement Joschka Fischer.

L'avenir des relations germano-américaines dépend des prochaines élections allemandes, que la CDU pourrait éventuellement remporter, mais aussi et surtout du deuxième mandat de George W. Bush. En effet, les Allemands souhaitent à 75 % la victoire du sénateur Kerry et sont très méfiants à l'égard de l'administration américaine, à laquelle seule Angela Merkel a apporté son appui. Dans les faits, ils ont peu de choses à offrir

à la nouvelle administration : ils refuseront de s'engager en Irak, ils resteront réticents vis-à-vis d'un soutien aux efforts américains dans l'arc des crises, de crainte de se trouver engagés malgré eux dans des conflits auxquels ils ne souhaitent pas prendre part.

Les différents dirigeants politiques allemands vont sans nul doute être amenés à redéfinir, dans un premier temps seuls, leur position vis-à-vis de Washington. Les Allemands souhaitent la poursuite des relations transatlantiques et ne veulent pas, dans leur grande majorité, que l'Europe devienne un contre-pouvoir face aux États-Unis. La vision française d'une « Europe puissance » n'est pas partagée en Allemagne. C'est pourquoi l'éloignement vis-à-vis des États-Unis ne signifie pas nécessairement, malgré les convergences ponctuelles sur l'Irak, un rapprochement stratégique avec la France. Par rapport à cette dernière, la question de l'adhésion turque ou l'opposition d'un certain nombre de dirigeants politiques et syndicaux à la Constitution européenne mettent aujourd'hui en lumière des conflits d'intérêts potentiels. ■



Tous droits réservés

■ Pál DUNAY

De nationalité hongroise, il est *Senior Fellow* au *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

Devenir Européens dans un monde unipolaire

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 25 novembre 2004.

La politique étrangère des nouveaux États membres de l'Union suscite en France des inquiétudes. Sont-ils fatalement proaméricains ? Vont-ils faire avorter la PESC naissante et rendre impossible pour l'Union de parler d'une seule voix face aux États-Unis ? J'aimerais dissiper ici quelques inquiétudes en partie infondées.

En ce qui concerne les pays qui ont intégré l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, leur principal point commun demeure leur taille, petite ou moyenne (même en ce qui concerne la Pologne, qui possède le potentiel d'un grand pays en termes de population ou de territoire, mais dont le PIB total est inférieur à celui du Danemark). Étant donné leur petite taille, ces pays ont tous été historiquement des « suiveurs » (*policy takers*), et non des « meneurs » (*policy makers*) dans le domaine de la politique étrangère. Par ailleurs, la succession des gouvernements dans beaucoup d'entre eux a été rapide et l'instabilité ministérielle

importante. Les conditions de la définition d'une identité forte en matière de politique étrangère n'étaient pas réunies. Beaucoup de ces pays sont seulement en train de se constituer une politique étrangère, d'élaborer ses options et ses instruments.

Il serait également faux d'analyser la politique de sécurité de ces pays d'après les positions qu'ils ont adoptées au cours de la guerre en Irak, à une époque où ils étaient encore des États candidats et non des États membres, et où trois d'entre eux faisaient déjà partie de l'OTAN et non de l'Union Européenne.

Ce n'est qu'au cours d'une seconde phase, la phase actuelle, qu'il devient important pour ces pays de représenter leurs propres intérêts nationaux au sein de l'Union. C'est maintenant seulement qu'ils cessent de se comporter comme s'ils restaient à la périphérie de l'Europe. C'est maintenant seulement que, se retrouvant au cœur de l'Europe, ils prennent la vraie mesure de ce que représente l'Union et qu'ils peuvent s'intéresser à la PESC. À présent qu'ils participent pleinement au processus de décision, ils peuvent faire valoir leurs intérêts et leurs points de vue. Ils sont obligés de les définir, d'entrer dans le jeu européen, de nouer des alliances, de consentir

des rapprochements et de faire des concessions. Ils ont beaucoup moins le loisir d'ignorer les intérêts des grands pays de l'Union. Ils sont obligés de se tourner vers eux avec plus de sérieux et de travailler en concertation avec eux. Cela change d'un certain tropisme américain de ces pays au moment de l'émergence de leurs diplomaties. C'est aussi pour eux le moment de se montrer « bons élèves », solidaires avec les autres Européens en matière de politique étrangère, actifs dans les actions et les stratégies communes. La PESD, qui était pour eux d'un intérêt secondaire avant l'élargissement, fait désormais partie de leur vie diplomatique quotidienne.

La stratégie transatlantique des nouveaux États membres est déterminée par une certaine conception du système international. Pour eux, le monde est unipolaire. Leur première attente est celle d'une coopération effective en matière de sécurité internationale. Les États-Unis sont un acteur clé pour l'obtenir. Ils sont par ailleurs une source d'inspiration et de ressources financières. S'ouvrir à leur influence est plutôt positif. Cependant, les nouveaux États s'éloignent des États-Unis sur un certain nombre de points. Ils s'intéressent peu aux grands plans mondiaux des Américains ; ils restent attachés à l'ONU qui demeure pour eux un cadre d'expression

privilegié ; ils restent réticents à légitimer l'usage de la force dans les relations internationales.

Quel sera l'avenir des stratégies transatlantiques des nouveaux pays de l'Union ? Il dépend, selon moi, essentiellement des effets de tiraillement potentiel entre les partenaires européens. Si des positions communes raisonnables se dessinent, les nouveaux adhérents pourront s'y rallier. Il ne faut ni sous-estimer le rôle que joue une opinion qui peut changer à l'égard des États-Unis ni négliger le pragmatisme dont ces nouveaux pays sont capables.

De manière générale, nous, Hongrois, aimons « ménager la chèvre et le chou ». La Hongrie est soucieuse d'être un bon élève pour les deux côtés. L'OTAN constitue un lieu de débat et de constitution de coalitions essentiel pour nous, qui avons besoin d'alliés pour agir. L'OTAN est aussi un facteur essentiel dans la nécessaire modernisation de l'armée hongroise. Mais si l'influence de l'OTAN décline, nous nous intéresserons plus à l'Union européenne et à sa politique européenne de défense. Comme on le dit en Hongrie, « peu importe si les éléphants font l'amour ou la guerre, c'est l'herbe qui en souffre » - et les nouveaux États membres se sentent parfois très près du gazon... ■



Tous droits réservés

■ Radek KHOL

Directeur du *Center for Security Analysis*
de l'*Institute of International Relations (IIR)*, Prague.

En attendant l'Europe puissance

*D'après son intervention lors d'une table ronde de la
Fondation pour l'innovation politique, le 25 novembre 2004.*

En général, les pays d'Europe centrale manifestent une préférence marquée pour les plans d'action pragmatiques plutôt que pour les pétitions de principes générales.

Quelle que soit la complexité du groupe des nouveaux pays membres, ils sont animés d'une volonté commune : améliorer les relations transatlantiques après les désaccords survenus à propos de l'Irak, montrer leurs bonnes intentions à l'égard des États-Unis, empêcher une confrontation entre l'Union européenne et ces derniers, privilégier des relations efficaces et fonctionnelles entre l'Union et l'OTAN.

La priorité est actuellement donnée par les nouveaux adhérents aux projets de l'OTAN sur la politique européenne, et

ceux-ci opteront certainement à court terme pour un maintien de ce choix atlantiste. Néanmoins, ils veulent peser sur l'agenda et les stratégies de la PESD, plus proches de leurs politiques que des visions américaines (par exemple la question de la non-prolifération). L'intégration à la PESD se fera donc d'autant plus facilement qu'il existe sur différentes questions une stratégie commune forte. Toutefois, ces pays conservent une certaine réticence à l'égard des nouvelles institutions proposées par l'Union européenne, telles que l'Agence de défense européenne, parce qu'au sein de celles-ci, les pays de petite taille jouent un rôle restreint par la force des choses. La question du traité constitutionnel sera également importante : les critiques à cet égard, parmi lesquelles celles du président tchèque Vaclav Klaus, se concentrent sur la mise en place de coopérations permanentes structurées et la création d'un ministre des Affaires étrangères commun. Il se peut également que se manifestent, dans les mois à venir,

certaines divergences avec l'administration Bush, sur la question de la Russie ou sur les NEI (nouveaux États indépendants), la Biélorussie, l'Ukraine, les Balkans. Rappelons que ces pays sont de jeunes démocraties, cherchant des résultats concrets plutôt que de grands discours, et préférant se concentrer sur leurs rares moyens d'intervention sur la stabilisation des États en situation d'échec démocratique (*failed states*) plutôt que sur la lutte contre les États terroristes (*rogue states*).

Les pays d'Europe centrale n'ont aucun désir de saboter la politique européenne dans le but de plaire aux États-Unis. Il se peut que l'Europe devienne une puissance régionale ou mondiale autonome, et devienne un acteur capable d'exporter ses valeurs et de défendre ses intérêts avec autant de force que les États-Unis. Mais en attendant, l'OTAN reste le meilleur forum pour notre interaction avec les États-Unis. ■

Tous droits réservés



■ Jorge BRAGA DE MACEDO

Ancien ministre des Finances du Portugal, professeur à l'université de Lisbonne.

Saisir les opportunités du monde multipolaire

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 2 décembre 2004.

L'atlantisme n'est pas une question qui divise beaucoup les partis politiques au Portugal, et les positions respectives du Parti social-démocrate et du Parti socialiste ne sont guère différentes en la matière. Ce consensus global touche d'ailleurs non seulement les relations transatlantiques, mais aussi les questions européennes et les relations avec les pays de langue portugaise.

Vue du Portugal, la relation transatlantique apparaît justifiée par le partage d'un grand nombre de valeurs communes, comme l'adhésion à la démocratie et à l'économie de marché, ainsi que par la foi en la vocation universelle de ces valeurs : le fait que l'on retrouve la même aspiration à l'universalité de part et d'autre de l'Atlantique demeure un élément capital de l'interdépendance.

Pour tenter de saisir l'interaction des États-Unis et du reste du monde, il convient de raisonner à partir de ce que l'on pourrait appeler un « échiquier à trois dimensions ». Le premier échiquier est stratégique. Il relève de ce que Stanley Hoffmann nomme la « haute politique ». Sur cet échiquier, le pouvoir des États-Unis est unique, incontesté et fondamental. Le deuxième échiquier est économique : les États-Unis y sont de moins en moins compétitifs face à l'Europe, à l'Inde et à la Chine. Ajoutons à cette érosion relative de la puissance économique américaine l'explosion du déficit budgétaire et commercial, une dette croissante et un faible taux d'épargne des ménages américains. Ces facteurs entraîneront, par effet de

levier, une dévaluation durable et prolongée du dollar, qui ne fait que commencer.

Le troisième échiquier est celui de la société civile, qui regroupe les entreprises et les ONG au sein d'un système totalement multilatéral, dans lequel des milliers d'acteurs travaillent en permanence et en réseaux. De l'efficacité de ce système dépend, de fait, la crédibilité des informations sur lesquelles repose, dans les faits, les interactions entre les pays. Cet échiquier est nécessairement multipolaire.

Du point de vue géostratégique, les Européens doivent être plus actifs. Le cas récent de l'Ukraine montre que, lorsque l'Europe et les États-Unis se donnent les moyens de prendre une position commune, les résultats sont là, faisant ainsi disparaître la division entre « vieille » et « nouvelle » Europe. Ce succès intra-européen pourrait se renouveler dans deux espaces dont l'intérêt, pourtant réel, n'a pas encore trouvé une incarnation au sein de l'exécutif européen : l'espace euro-méditerranéen et la péninsule ibéro-américaine.

Le partenariat entre l'Afrique du Nord et l'Union européenne, lancé à Barcelone en 1992, n'a mobilisé que l'Espagne, l'Italie et le Portugal, qui ne peuvent à eux seuls entraîner l'ensemble européen vers un approfondissement d'un partenariat qui préviendrait une crise du type ukrainien. La France devrait, à cet égard, se faire plus « latine » pour profiter de ce terrain propice au « *soft power* ». Plutôt que d'agiter des stéréotypes réducteurs du type confrontation Nord-Sud, il convient aussi, avant que des crises ne surviennent, de prendre avec les États-Unis des initiatives, et de mettre fin au désir improductif de les voir se débrouiller seuls de leur côté sans saisir les opportunités réelles qui se présentent. ■



Tous droits réservés

■ Alyson BAILES

Directeur du *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), ancien ambassadeur de Grande-Bretagne.

« Penser à l'Europe dans le lit des États-Unis »

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 18 novembre 2004.

La relation transatlantique a ceci de particulier qu'elle n'est pas du tout la même lorsque l'on parle d'économie ou de politique étrangère. En matière économique, les désaccords entre les États-Unis et l'Europe conduisent souvent à l'affirmation d'une Europe unie autour d'une position de négociation forte. Les discussions avec les Américains sont souvent « viriles ». Mais il s'en dégage généralement un compromis qui consolide la gestion collective occidentale du système de libre-échange mondial.

En matière de politique de défense, tout désaccord entre les États-Unis et l'Europe risque de raviver les fractures internes de l'Union européenne et avantage à court terme les États-Unis, placés en position de « diviser pour mieux régner ». À moyen terme, le soutien d'une moitié de l'Europe se révèle peu utile pour les États-Unis, tandis que l'autre moitié est incapable de leur faire obstacle, et les relations transatlantiques n'en profitent guère.

Les divergences entre Européens sont souvent attribuées à des différences dans le degré d'« amitié » à l'égard des États-Unis. C'est oublier ce que la politique étrangère d'un pays doit à son histoire, à sa géographie, à ses intérêts. Imaginons que la Grande-Bretagne soit peuplée de pygmées jaunes parlant une langue finno-ougrienne et pratiquant le bouddhisme. S'ils avaient jadis régné sur un empire mondial, gardé un Commonwealth, s'ils dépendaient du transport maritime et des énergies marines, se situaient sur la périphérie atlantique de l'Europe, là où peu de pouvoirs continentaux seraient susceptibles de leur apporter une aide militaire, et s'ils voulaient maintenir une défense nucléaire à peu de frais, il est fort probable que les États-Unis deviendraient pour eux un partenaire stratégique naturel. Mais cette fable peut difficilement expliquer certains aspects du comportement britannique. Le jour même de l'invasion de l'Irak, la Grande-Bretagne s'unissait aux autres États membres de l'UE à Bruxelles pour définir une position commune européenne – fort peu « bushiste » – sur la stratégie globale à poursuivre concernant les armes de destruction massive. On a l'impression que, conformément au

conseil qu'on donna un jour à la reine Victoria - de supporter l'acte sexuel « en se détendant et en pensant à l'Angleterre » -, la Grande-Bretagne, parfois, ne pourrait supporter de partager son lit avec les États-Unis qu'en pensant à l'Europe.

Il y a différentes raisons qui expliquent ce comportement ambigu, dont l'hypocrisie. On pourrait aussi remarquer qu'une partie importante de l'opinion britannique, ne craignant pas la guerre mais fortement attachée à la « guerre juste », s'est révoltée contre les données fausses ou falsifiées offertes par le Premier ministre Tony Blair pour justifier la guerre en Irak. Quoi qu'il en soit, la Grande-Bretagne (comme, d'ailleurs, d'autres pays européens impliqués dans la « coalition » en Irak) s'est montrée prête à payer pour ses erreurs en monnaie européenne. Les Britanniques ont beaucoup fait pour que l'UE dépasse rapidement son point de désaccord de mars 2003 grâce à un certain nombre de mesures destinées à renforcer sa stratégie de défense et de sécurité commune :

- un document de stratégie générale et différents documents séparés sur les armes de destruction massive, le terrorisme, le Moyen-Orient, la coopération avec l'ONU, etc. ;
- la création de nouvelles opérations et de nouveaux outils institutionnels tels que l'Agence européenne de défense, ainsi que d'une cellule de prospective militaire à l'intérieur même de la politique européenne de sécurité et de défense ;
- la clause de solidarité adoptée en mars 2004, par laquelle les Européens s'engagent à collaborer en cas d'attaques terroristes ou autres désastres ;
- enfin, les propositions contenues dans le projet de constitution européenne, dont les plus importantes à long terme seront probablement les changements institutionnels apportés à la structure du pouvoir européen, à travers la création d'un ministre des Affaires étrangères européen et le renforcement du mandat du président du Conseil de l'Europe.

Le rôle joué par la Grande-Bretagne et la facilité avec laquelle elle a pu se mettre d'accord avec la France dans nombre de ces domaines s'expliquent non seulement par le sentiment de devoir « récompenser » l'Europe après une « déviation » irakienne, mais aussi par la perception croissante que les Européens partagent des intérêts stratégiques que les Américains ne partagent pas, et qu'une action européenne renforcée est le meilleur moyen de les faire valoir.

Le but serait donc de faire une Europe de la sécurité plus proche de l'Europe du marché, qui est en concurrence et parfois en désaccord avec les États-Unis, mais qui n'oublie jamais qu'en fin de compte, son sort dépend de celui du plus grand État de libre-échange du monde. Les sondages indiquent qu'un grand nombre de personnes dans toute l'Europe, y compris dans les nouveaux pays membres, seraient d'accord avec cette approche. Ils sont favorables à une coopération Europe - États-Unis, mais veulent également afficher des valeurs spécifiquement européennes, telles que des qualifications pour l'usage de la force, la préférence pour une solution

non armée, et la priorité donnée à la « sécurité humaine ». Dans certains pays, et notamment en Europe du Nord, le développement d'une politique européenne de défense et de sécurité active basée sur ces valeurs est plus populaire qu'aucune autre des mesures européennes. Il reste à voir si les vingt-cinq pays de l'Union actuelle seront capables de résister aux tendances fissiles (externes et internes) pour réaliser la vision d'une Europe puissance dotée d'une stratégie équilibrée, subtile et inclusive, comme l'a récemment dessinée le haut représentant de l'Union pour la politique étrangère, Javier Solana, dans son projet de stratégie européenne. ■



Tous droits réservés

■ Angus LAPSLEY

Premier Secrétaire à l'ambassade de Grande-Bretagne à Paris.

Cessons de caricaturer l'Amérique

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 18 novembre 2004.

Il subsiste au sein du gouvernement britannique le sentiment prégnant qu'il faut reconnaître l'existence d'un réel problème dans les relations transatlantiques. À cela, je vois plusieurs raisons précises, parmi lesquelles figure la question des priorités stratégiques qui se sont affirmées pendant l'après-guerre froide, les États-Unis ayant adopté une attitude de plus en plus robuste, de plus en plus proactive en termes de politique de sécurité. La guerre en Irak a altéré ces relations transatlantiques, et y a jeté une certaine confusion dans la mesure où l'Europe manquait d'un *leadership* et d'un projet stratégique clairs, révélant à quel point les Européens sont divisés quant à leur organisation interne et à leur identité.

Dans ce contexte, quelle peut être l'importance des relations transatlantiques ? L'Europe entretient avec les États-Unis des liens économiques et sécuritaires bien plus importants que ceux qu'elle a avec d'autres régions du monde, telles que l'Inde, la Chine ou le Japon. Or, pour l'Europe, confrontée aux mêmes défis que les États-Unis, tels que la prolifération des conflits régionaux, le réchauffement climatique, le sida, la pauvreté mondiale, les seules réponses crédibles seront globales et multilatérales. Et le choix du multilatéralisme à l'échelle mondiale sera le bon si l'Europe et les États-Unis poussent dans la même direction, comme le font par ailleurs

la France et l'Allemagne en Europe. Nous considérons donc qu'une étroite coopération entre l'Europe et les États-Unis est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour une bonne gouvernance globale.

Que faire alors ? Je proposerais d'abord une réponse sceptique qui indique plutôt ce qu'il faudrait ne pas faire. Premièrement, ne pas simplifier les relations transatlantiques et les visions qui les sous-tendent. L'idée selon laquelle les États-Unis seraient devenus un pays ultra religieux, fondamentaliste, est une idée dangereuse, et fautive. Le président Bush a su, en effet, mobiliser la droite conservatrice (bien plus que n'a su le faire son père). Mais cette mobilisation lui a apporté des suffrages provenant principalement des États qui lui étaient déjà acquis. Les voix qui ont fait basculer les élections américaines viennent d'ailleurs, et principalement de deux groupes précis : les immigrés hispaniques, pour lesquels il présentait un message économique attractif, et les femmes avec enfants, les fameuses « *soccermums* » de l'époque Clinton, sensibles au message de George W. Bush sur la sécurité. Sa victoire tient donc à une stratégie politique intelligente, et non à une habileté à « surfer » sur une vague culturelle, ce qui n'empêche pas les États-Unis de rester un pays « 50/50 », comme beaucoup d'États européens.

Avant de tirer des conclusions trop hâtives, pensons donc à cette Amérique qui reste complexe et, dans certains domaines, en avance sur nous au plan social. Pensons au droit à l'avortement qui existe partout aux États-Unis, mais pas dans toute l'Europe. Pensons au cabinet de Bush où règne une absence de discrimination due à une intégration des minorités

culturelles inimaginable en Europe, aux lois sur l'environnement, notamment celles de la Californie, aux niveaux de transparence gouvernementale et de contrôle démocratique, eux aussi inimaginables en Europe, et enfin à l'important engagement américain en termes d'éducation supérieure et de recherche. L'illusion d'une nation de « *rednecks* » est donc dangereuse. Inversement, les États-Unis ne doivent pas non plus simplifier la vision qu'ils ont de nous, pays européens. Deuxièmement, il faudrait sortir de la rhétorique des oppositions entre unilatéralisme et multilatéralisme, entre guerre préemptive et guerre préventive. Il y a une part de vérité dans de telles oppositions, mais une pensée trop idéologique empêche souvent de construire des solutions concrètes. Troisièmement, il ne faut pas prétendre que les institutions seu-

les résoudre le problème. Le Conseil de sécurité ne servira à rien sans projet commun. Il faut donc travailler à un programme de projet commun, qui permette de relancer une politique commune en Irak, en Afghanistan et dans les Balkans.

Sur l'ensemble de ces questions, il ne s'agit donc pas de choisir entre la coopération avec les États-Unis et la construction européenne, comme semblent le suggérer certains discours actuels, mais au contraire de considérer que l'un peut, et doit, renforcer l'autre... L'Europe a besoin des États-Unis. Les États-Unis ont besoin de l'Europe. En revanche, le défi pour les Européens consiste à se doter des idées, des stratégies et des vrais moyens qui constituent une politique étrangère. Lorsque l'on y parvient, on est plus écouté à Washington qu'on ne le croit. ■



Tous droits réservés

■ **Antonio MASIP HIDALGO**
Membre (PSE) du Parlement européen.

L'optimisme transatlantique de l'Espagne

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 2 décembre 2004.

En Espagne, la génération à laquelle j'appartiens a profondément admiré les États-Unis dans les années 1960 et nous nous sommes, pour une bonne part, formés en voyageant sur le territoire américain. En dépit du souvenir très violent de la guerre du Vietnam et du soutien apporté jusqu'à la fin par les Américains à Franco, nous ne montrons aucun signe d'anti-américanisme. Nous éprouvons pour nos amis d'outre-Atlantique du respect et de la tendresse, et savons que nous sommes appelés à nous entendre davantage et à multiplier notre collaboration, en ouvrant une nouvelle phase historique dans les relations qui unissent nos deux pays.

On déplore une division globale au sein des pays du Mercosur, qui ont une vision souvent différente de celle de l'Europe, non seulement du point de vue économique mais aussi politique. Cependant, cette division semble en train de disparaître dans certains secteurs. Ainsi, pour la production sucrière, les différents pays concernés parviennent actuellement à unifier leurs critères. De notre côté, en Europe, restant trop divisés, nous ne pouvons faire front durablement. Même s'il est vrai que l'opinion espagnole n'est pas unanime sur

la question, je soutiens, à titre personnel, qu'il faut l'appréhender de façon globale et réfléchir aux modalités d'un rapprochement. Si l'ensemble des partis parvient à définir une position commune de l'Espagne, la coopération n'en sera que meilleure à l'échelle européenne et dans le cadre des relations transatlantiques.

Tout nous incite à l'optimisme pour l'avenir des relations transatlantiques, si du moins nous acceptons de reconnaître nos erreurs en Europe. En se mobilisant à 80 % pour le sénateur Kerry lors des récentes élections, l'Europe a donné aux Américains le sentiment de vouloir intervenir dans leur politique intérieure. D'autre part, l'administration américaine a le grand mérite d'essayer de nouer des relations privilégiées avec les populations : à cet égard, la politique du président Bush père, qui reposait sur une ouverture plus grande, doit avoir une valeur d'exemplarité. Nous-mêmes, en tant qu'Européens, aurions tout à gagner à une ouverture plus grande qui serait propice à l'émergence d'un nouveau dialogue transatlantique dans un futur proche.

Pour être à la hauteur de ce nouveau défi, il importe toutefois que nous répondions avec sérénité et pragmatisme et que nous puissions simplifier les modalités de communication entre nous en trouvant une solution au problème posé par la multiplicité des langues européennes qui, pour être une part de notre richesse culturelle, n'en constitue pas moins une limite à l'efficacité de nos débats. ■



Tous droits réservés

■ **Jan ZIELONKA**

Docteur en sciences politiques de l'université de Wroclaw (Pologne), il a notamment enseigné à l'*European University Institute* de Florence et est professeur au *St Antony's College*, Oxford.

■ **L'Europe de l'Est n'est pas proaméricaine par nature**

D'après son intervention lors d'une table ronde de la Fondation pour l'innovation politique, le 25 novembre 2004.

Les nouveaux États membres se voient souvent décrits comme un cheval de Troie américain au sein de l'Union européenne. Défenseurs de réformes inspirées par le libéralisme, insensibles à la justice sociale de l'Union, sensibles aux tendances culturelles provenant des États-Unis, ils auraient choisi de représenter des valeurs américaines plutôt qu'européennes. Or une vision aussi dichotomique des choses, qui suppose que dans tous ces domaines il soit possible de distinguer un modèle américain et un modèle européen, est incorrecte.

En économie, personne n'étudie un modèle américain ou un modèle européen ; au contraire, nous lisons tantôt des études sur le capitalisme et ses modèles suédois, allemand, japonais ou hollandais, tantôt des études sur le libéralisme et ses modèles anglo-saxon, danois, finlandais, ou néerlandais.

À propos de justice sociale, le modèle général de politique sociale que nous suivons est continental.

En termes de démocratie, la distinction Europe - États-Unis est absurde, il existe des modèles démocratiques britannique, français, allemand et, de manière générale, les pays d'Europe centrale ont des systèmes qui ressemblent plus au modèle

français ou allemand qu'au modèle américain.

En termes de valeurs, si l'on a pu parler d'une opposition entre les valeurs continentales et les valeurs anglo-saxonnes, les pays d'Europe centrale se classeraient plutôt dans une culture protestante continentale que dans une culture anglo-saxonne. En termes de politique étrangère, la distinction entre deux systèmes opposés est à nouveau impropre. En général, il s'agit plutôt de faire un choix entre une position américaine partagée par certains États de l'Union européenne, et celle d'autres États européens - le plus souvent la France et l'Allemagne. En revanche, lorsqu'il existe une position européenne claire, comme dans le débat sur le Tribunal pénal international, la situation est tout autre.

La question de la définition d'une politique de sécurité et de défense commune est donc essentielle pour l'avenir des relations transatlantiques. Une politique commune donnerait aux nouveaux pays adhérents un cadre dans lequel trouver un pouvoir de décision et d'intervention qu'ils n'auront jamais aux côtés des États-Unis. Mais si nous nous retrouvons dans une situation semblable à celle de l'Irak, les grands pays d'Europe de l'Ouest auront-ils du temps à consacrer aux « petits pays » d'Europe centrale pour les écouter et prendre en compte leurs revendications, comme seuls les États-Unis le font pour l'instant ? Et trouveront-ils une place à part entière à la table des négociations intra-européennes ? Cela changerait la donne. ■

F O N D A T I O N P O U R L ' I N N O V A T I O N P O L I T I Q U E

Retrouvez sur le site www.fondapol.org

La Note de la Fondation pour l'innovation politique

« **Comment garantir la continuité du service public** »

de Francis Mer, Frédéric Rouvillois, Carine Chaix, Bastien Thomas

- Inscrire maintenant dans la Constitution la continuité du service public
- Adopter rapidement une première loi d'incitation à la négociation
- Laisser aux partenaires sociaux l'initiative de conclure des accords dans chaque entreprise
- Adopter, après un délai de 2 ans, une seconde loi garantissant les accords obtenus et les droits des usagers

LA LETTRE DE LA FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE

Directeur de publication :

Francis Mer

Rédacteurs en chef :

Franck Debié, Pierre-François Mourier

Secrétaire de rédaction :

Lucie Fougeron

*Avec la collaboration de Cyrille Billaud,
chargé de recherche à la Fondation*

**Pour recevoir les prochains numéros de la Lettre mensuelle,
merci de nous adresser votre demande
accompagnée de vos coordonnées**

par fax : 01 44 18 37 65

par courrier : Fondation pour l'innovation politique

53, quai d'Orsay - 75007 Paris - France

par e-mail : contact@fondapol.org

UNE VERSION ANGLAISE EST ÉGALEMENT DISPONIBLE

Les propos reproduits dans ce numéro l'ont été librement ;
ils n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Fondation pour l'innovation politique.

■ Actualités

Les prochaines rencontres

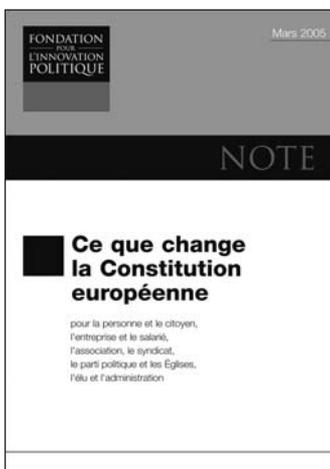
17 mars 2005, à 18h30 ■ *Européens et Ukrainiens après la crise.*

31 mars 2005, de 16h30 à 20h (demi-journée d'étude) ■ *Les frontières de l'Union européenne en 2020 : étude de quelques hypothèses.*

Sur invitation uniquement : inscription et informations complémentaires sur www.fondapol.org ou au 01 47 53 67 00

En ligne sur www.fondapol.org : les comptes rendus de nos tables rondes depuis avril 2004

Nouvelles publications



■ Notes de la Fondation

- *Ce que change la Constitution européenne - Pour la personne et le citoyen, l'entreprise et le salarié, l'association, le syndicat, le parti politique et les Églises, l'élu et l'administration*, par Francis Mer, Sir Stuart Bell, Claude du Granrut, Franck Debié, Bastien Thomas, Dominika Tomaszewska. Mars 2005.

- *Comment garantir la continuité du service public*, par Francis Mer (dir.), Frédéric Rouvillois, Carine Chaix, Bastien Thomas. Janvier 2005.

■ Études

- *Renaissances du référendum*, par Frédéric Rouvillois (professeur de droit public à l'université Paris V, conseiller de la Fondation pour l'innovation politique), à paraître en mars 2005.

Toutes nos publications sont également disponibles en ligne sur www.fondapol.org

