

Interdépendance asymétrique

L'Amérique et l'Europe ont-elles besoin l'une de l'autre ?

BEATE NEUSS*

La fin du « moment unipolaire »

L'Amérique et l'Europe se tournent l'une vers l'autre avant de se tourner vers n'importe qui d'autre. Nous avons tous bénéficié de notre partenariat¹ ». N'étant en poste que depuis quelques jours, le vice-président Joe Biden profita de l'occasion fournie par sa participation à la conférence de Munich sur la Sécurité en février 2009 pour disséminer sa vision de la coopération transatlantique. Le message derrière l'offensive de charme du vice-président ne pouvait pas être plus clair : « Mes chers Européens », semblait-il vouloir dire, « bien entendu nous dépendons toujours les uns des autres ! Bien sûr que nous aurons toujours besoin les uns des autres ! La coopération est essentielle ! Et oui, nous avons toujours besoin des conseils et du soutien de l'Europe ! ».

On peut trouver la position américaine concernant la symétrie ou l'asymétrie des relations transatlantiques, formulée de façon diplomatique, entre les lignes du discours du vice-président. En bref : « Nous allons essayer de recouvrir la totalité de la force de l'Amérique ». En d'autres termes, les États-Unis continuent de revendiquer leur rôle de première puissance mondiale, le *primus inter pares*. De ce fait, le type de dialogue entre égaux que les Européens désirent si ardemment avec les États-Unis ne sera pas basé seulement sur l'interdépendance, c'est-à-dire sur la dépendance mutuelle, mais suppose plutôt un degré de distribution symétrique de la puissance.

Beate Neuss est professeur de relations internationales à Chemnitz University of Technology. Elle a enseigné à Munich University. Elle était aussi professeur associé à l'University of Minnesota, Minneapolis. Elle est l'auteur de *Geburtsbelfer Europas? Die Rolle der USA im europäischen Einigungsprozess* (Naissance de l'Europe ? Le rôle des États-Unis dans le processus de l'unification européenne), Baden-Baden : Nomos, 2000. Ses champs de recherche incluent l'intégration européenne et les politiques étrangères et de sécurité allemandes et européennes.

Il y avait longtemps que Washington n'avait pas mis ainsi une forte emphase sur son partenariat avec l'Europe toute entière, pas seulement avec la « nouvelle » Europe, et sur le besoin de coopération et de soutien. En mai 1989, le président George H. W. Bush a présenté l'idée de « partenaires en leadership » à la République Fédérale d'Allemagne alors que les États-Unis cherchaient un soutien pratique dans la transformation des structures politiques de l'Europe post-révolutionnaire². L'incapacité de l'Europe, agissant soit en tant que pays individuels soit par l'intermédiaire de l'Union Européenne (UE), de traiter efficacement des guerres sur le pas de sa porte comme dans les Balkans ou d'autres problèmes mondiaux, ainsi que la primauté largement non questionnée des États-Unis à partir de 1991, masque le fait que Washington avait besoin d'agir en collaboration étroite avec ses alliés pour remplir son rôle mondial. Financer et mener deux guerres avec une « coalition de volontaires » de plus en plus réticente et s'amenuisant s'avéra trop coûteuse sous tous les aspects. La légitimité du leadership américain fut affaiblie quand les États-Unis ne purent compter sur le soutien politique des principales puissances européennes pour sa guerre controversée en Irak.

Immédiatement après sa prise de fonction, la nouvelle administration américaine avait reçu de nombreux compliments des cercles officiels et du grand public européen et fit une apparence très remarquée à la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2009 pour restaurer les relations transatlantiques. C'était la première fois dans les 45 ans de cette conférence qu'un vice-président des États-Unis y assistait. Biden a utilisé cette opportunité pour montrer un désir « d'instaurer un nouveau ton³ ».

Avant l'élection de Barack Obama, les hauts fonctionnaires et les analystes en Europe avaient spéculé, avec une certaine inquiétude, sur les attentes et demandes élevées que le nouveau président demanderait à l'Europe. Dès l'articulation publique de la première demande, un grand sentiment de soulagement s'établit dû au fait qu'il serait possible de travailler avec une administration plus coopérative sur les problèmes pressants du monde, comme la crise financière et économique mondiale, les problèmes climatiques, assurer la fourniture d'énergie, le terrorisme international et les problèmes durables du Moyen-Orient, aucun de ces problèmes ne peut être résolu sans les États-Unis. L'Europe a besoin du soutien des États-Unis pour défendre ses intérêts et atteindre ses objectifs. Il y a donc une prise de conscience croissante des deux côtés que la complexité énorme des tâches et des problèmes auxquels nous faisons face demandent une action coopérative. Cette normalisation fondamentale d'intérêt est utile dans les relations interdépendantes, même quand ces relations ne

sont pas symétriques en nature. Le degré d'accord qui existe sur la mise en œuvre détermine l'étendue de la volonté réelle de coopérer.

Symétrie : interdépendance économique

« Il n'est pas logique de parler d'un risque de récession en Allemagne », a déclaré le commissaire de l'Union Européenne à l'économie et aux finances, Joaquin Almunia, en janvier 2008. « L'économie des États-Unis... a des problèmes sérieux avec les données économiques fondamentales. Nous n'en avons pas⁴ ». Et pourtant, vers la fin de l'été 2008, l'effondrement de Lehman Brothers démontra de façon spectaculaire que la crise américaine était aussi la crise de l'Europe alors que les virus infectant le système financier américain se propageaient rapidement à l'Europe. La progression de la crise financière et la récession qui s'ensuivit révélèrent le niveau d'interconnexion de l'économie transatlantique et il devint rapidement clair que la crise ne pourrait être surmontée que par la coopération. Et pourtant, malgré des appels publics à la coopération, il y a des indications claires que les tendances protectionnistes s'avèrent difficiles à supprimer des deux côtés de l'Atlantique. Il reste à voir si le vieil adage s'applique toujours que lorsque l'Amérique attrape un rhume, l'Europe attrape la grippe. En général, lors de ces dernières années, l'Europe est devenue plus concurrentielle et s'est orientée de plus en plus vers le marché mondial plus large. L'Union Européenne, alors, avec ses 480 millions d'habitants possède maintenant un marché intérieur plus important que celui des États-Unis avec ses 303 millions d'habitants ; il est donc possible que l'UE ne soit pas davantage prise dans le tourbillon de la récession que les États-Unis. Mais il est aussi important de noter que, malgré son marché intérieur et ses structures légales existantes, les pays membres de l'UE ont du mal à agir en commun et tendent plutôt à se rabattre sur des mesures protectionnistes qui fonctionnent au détriment des autres dans l'UE.

La discussion publique est concentrée à l'heure actuelle sur le côté négatif de l'interdépendance, la vente d'Opel offrant juste un exemple de développements plus généraux. Il est donc important de ne pas oublier que l'interdépendance possède également un côté positif et c'est ce qui a fourni le haut niveau de prospérité et d'influence économique globale dont on bénéficie sur les deux rives de l'Atlantique.

Interdépendance et influence mondiale

L'Union Européenne et les États-Unis sont les régions économiques les plus robustes du monde. L'UE est responsable de 38 pour cent du commerce mondial si on inclut le commerce intérieur⁵. Même si on ne tenait compte que du commerce avec des tiers extérieurs, l'UE est toujours la plus grande puissance économique du monde avec 17,4 pour cent du commerce mondial, suivie par les États-Unis avec 11,9 pour cent. On peut donc considérer qu'ensemble, elles comptent pour presque un tiers du commerce mondial, et sont ainsi les puissances économiques dominantes du monde⁶. Cela est particulièrement vrai du fait de leur influence sur la structure de l'ordre économique mondial, étant donné que les États-Unis et l'UE comptent pour 60 pour cent de la productivité économique mondiale. C'est ce qui leur a permis (jusqu'à maintenant en tous cas) de dominer ces institutions responsables du façonnement de la politique économique mondiale, et leur a fourni en retour la capacité de défendre les intérêts américains et européens et de mettre en place des politiques américaines et européennes.

Il n'existe pas deux régions aussi entremêlées que celles-ci. En termes de volume de commerce, chacune est le plus grand partenaire commercial de l'autre. L'Allemagne seule vend autant de marchandises aux États-Unis qu'à la Chine et à l'Inde combinées. Les États-Unis sont le plus grand consommateur de marchandises produites en UE avec 21,9 pour cent des produits de l'UE allant aux États-Unis. Et en termes de marchandises importées, les États-Unis sont en deuxième place derrière la Chine à 12,7 pour cent (en 2007). Les exportations européennes constituent 18,4 pour cent des importations américaines totales alors que l'UE prend 21,8 pour cent des exportations américaines. Le commerce dans le secteur du service est également positif. Les deux côtés sont donc intimement liés par le commerce et le développement économique général⁷.

Le commerce entre les deux a augmenté régulièrement, produisant des surplus commerciaux constants pour l'Europe. La totalité des échanges, y compris le secteur du service, en croissance rapide est estimé à 3,7 milliards, rendant la région transatlantique la pierre angulaire de l'économie mondiale⁸. En outre, ce commerce consiste primordialement en produits finis de haute valeur, ce qui signifie qu'il est lié sur les deux côtés de l'Atlantique à des emplois bien rémunérés.

Le commerce des deux régions avec d'autres parties du monde, particulièrement avec l'Asie, augmente rapidement, alors que le commerce transatlantique avant la crise financière et économique n'avait augmenté que d'un taux modeste de 3 pour cent. Mais les économies de marché libérales des États-Unis et de l'UE,

chacune opérant dans son propre contexte de protections légales et politiques, ont fait en sorte que le commerce a été remplacé par des investissements. Les investissements directs européens et américains sont maintenant le moteur principal derrière l'économie transatlantique. Plus de la moitié du commerce consiste en échange de marchandises à l'intérieur des sociétés commerciales. Les Américains ont été responsables de 57 pour cent des investissements étrangers dans l'UE depuis le début de la décennie en cours. L'économie des États-Unis n'investit nulle part ailleurs plus qu'elle n'investit dans certains pays européens. En 2007, les investissements des États-Unis dans l'UE s'élevaient à trois fois le montant investi dans toute l'Asie ! Les sociétés commerciales américaines opérant en Europe produisent trois fois plus de marchandises que les États-Unis n'exportent en UE et le taux est similaire pour l'Europe⁹.

L'effet de cet investissement sur le marché du travail est impressionnant ; 3,6 millions d'Européens travaillent pour des sociétés américaines, y compris 367.000 Allemands employés dans les industries manufacturières, d'un total d'environ 600.000 emplois dans toute l'Allemagne¹⁰. Les sociétés européennes et leurs filiales emploient encore plus d'Américains : environ quatre millions. Cela signifie que beaucoup plus d'emplois sont produits aux États-Unis qu'exportés vers des pays soi-disant à bas salaire d'Europe de l'est et d'Asie. En tout, plus de huit millions d'individus vivant dans la région économique transatlantique sont employés par des sociétés de l'autre côté de l'Atlantique. Si on inclut les emplois créés indirectement grâce aux investissements directs, le nombre estimé s'élève alors à un total de 12-14 millions d'emplois, presque tous dans des zones professionnelles avec des salaires moyens ou au dessus de la moyenne¹¹.

Lié aux investissements directs est le niveau substantiel d'investissements en recherche et développement atteint par les deux côtés. Ici aussi il n'existe nulle part ailleurs dans le monde une activité comparable entre pays ou régions¹². Cela signifie que la création d'emplois et la production nette se produisent non seulement du fait de commerce intensif, mais aussi plus souvent localement, dans chaque marché respectif. La prospérité des États-Unis et des pays membres de l'UE dépend de manière décisive de l'intégration soutenue qui existe entre les deux régions.

Il est clair que ce degré d'intégration entre états souverains n'existe nulle part ailleurs. Contrastant avec les premières années de l'après-guerre, l'interdépendance est maintenant bien plus symétrique alors que la répartition de la puissance et la dépendance entre les économies sont devenues plus équilibrées. L'influence européenne dans le façonnement des structures de l'économie mondiale est mainte-

nant tout à fait évidente : l'expansion du G7 en G8 ; l'inclusion d'économies de marché émergentes à la réunion du G8 de Heiligendamm en 2007 ; et la réunion de crise des ministres des Finances du G20 en 2009, tout cela peut être retracé aux initiatives européennes. La crise économique actuelle a contribué à la formation d'un front uni¹³.

Pendant le conflit entre plusieurs pays européens et les États-Unis sur la guerre en Irak, quand les relations politiques étaient « empoisonnées » (d'après Condoleezza Rice) et les communications au niveau supérieur sérieusement entravées, la discussion, particulièrement en Allemagne, se concentra sur l'effet que ce conflit politique aurait sur les relations économiques et si les emplois allemands et français pourraient être mis en danger comme résultat. Et pourtant, malgré la pire détérioration des relations politiques depuis 1945, l'économie transatlantique ne fut pas affectée négativement. Les effets de la sensation de malaise qui exista se trouvèrent largement limités à rebaptiser « *French fries* » en « *freedom fries* ». De façon plus importante, l'intégration économique a servi de « glu » qui a fourni une base stable aux relations en cours ; les lignes de communication économiques demeurèrent fortes, même quand les relations politiques étaient perturbées. La lecture des faits et chiffres bruts n'offrent qu'une idée de la nature florissante de l'économie transatlantique et de la communication intense et de l'échange vivant de personnes et d'idées qu'elle comprend. C'est cet échange qui a pu, au moins partiellement, compenser l'incompréhension et la perte d'affinité que chaque côté avait pour l'autre avant la cessation du mouvement de soldats américains antérieurement stationnés en Allemagne.

Des taux différents de croissance dans le monde en voie de développement et dans d'autres continents, ainsi que les changements associés de puissance économique dans un monde déjà multipolaire, montrent de façon concluante qu'aucun côté de l'économie transatlantique ne peut défendre ses intérêts tout seul dans le façonnement de l'ordre économique mondial.

Asymétries dans les structures de puissance

Depuis 1990, l'Union Européenne a franchi des étapes de plus en plus importantes vers l'accession au titre de participant mondial important. Hillary Clinton avait donné une place prépondérante à Bruxelles sur son itinéraire et déclara durant sa visite dans cette ville au début de mars 2009 que l'UE était une grande puissance. Malgré cela, il existe toujours une asymétrie d'influence politique dans la région transatlantique provenant des différences structurelles en cohérence politique entre une grande puissance correctement constituée, comme les États-Unis et l'Union

Européenne¹⁴. Alors que l'UE parle d'une seule voix dans les organisations internationales et agit suivant des régulations et codes légaux communs, en matière de politique étrangère et de sécurité, elle opère toujours sur une base intergouvernementale, ce qui signifie que toutes les décisions essentielles doivent être prises à l'unanimité des 27 pays membres.

Cette asymétrie est évidente en matière de politique, particulièrement en politique étrangère et de sécurité. La présence internationale de l'Union Européenne demeure diffuse du fait de ses structures légales et institutionnelles. Tant que le Traité de Lisbonne ne prend pas effet, l'UE doit fonctionner en accord avec les clauses du Traité d'Amsterdam qui demande une rotation tous les six mois de la présidence de l'UE. Cela signifie que les pays membres de l'UE doivent constamment s'habituer à un nouveau leadership et la continuité des politiques ne peut pas être assurée. Depuis que les contours de l'UE en tant qu'union d'états *sui generis* peuvent être difficiles à discerner et que le pouvoir de la présidence de l'UE dépend largement de la puissance relative du pays membre qui détient ce poste, l'importance de l'UE en politique étrangère est souvent sous-estimée par les autres acteurs mondiaux. Il existe une forte tentation de parler avec les pays membres individuellement et d'essayer de les diviser. Un exemple éclatant était la période précédant la guerre d'Irak quand l'UE15, et même les six membres fondateurs, étaient divisés en deux camps, chacun avec des politiques différentes avec les États-Unis et envers l'Irak.

En plus de la présidence tournante de l'UE existe aussi le poste anormal de « haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Dr. Javier Solana occupa ce poste, créé en 1987 par le Traité d'Amsterdam, durant dix ans depuis 1999, ce qui signifie qu'il a au moins été capable de fournir une constante reconnue dans la Politique étrangère et de sécurité commune – PESC. Il faisait partie de la troïka PESC composée du président de l'UE et du président de la Commission de l'UE. Le résultat de cette confusion de responsabilité politique et économique est que la vieille boutade de Henry Kissinger « Qui dois-je appeler au téléphone quand je veux parler à l'Europe ? », demeure valable aujourd'hui.

Le Traité de Lisbonne pourrait apporter une amélioration importante dans ce domaine en créant le poste de « président du Conseil européen » qui servirait un mandat de deux ans et demi, pourrait être réélu une fois, mais se verrait interdire d'occuper en même temps un poste dans un pays membre. Le « haut représentant » servirait alors comme président du conseil des Affaires étrangères de l'UE et vice-président de la commission, responsable de la politique étrangère. Son travail serait de formuler une politique étrangère européenne cohérente et il serait

soutenu dans ses responsabilités par un service des affaires étrangères européen¹⁵. Cette structure promet une plus grande continuité, unité, confiance, visibilité et, en fin de compte, une efficacité améliorée dans l'UE pour les questions d'importance mondiale ; cela fournirait une réponse à la question de Kissinger sur le numéro de téléphone de l'Europe. Il ne faut pas sous-estimer l'effet d'une telle réforme. Certitude et consistance permettent aux partenaires de l'Europe de se sentir plus rassurés quant aux décisions qu'ils prennent, elles sont donc des conditions préalables importantes à l'atteinte des objectifs internationaux. Mettre en œuvre le Traité de Lisbonne, un « oui, nous pouvons ! » européen indispensable à l'affirmation européenne, constituerait un premier pas, bien que petit, vers l'élimination de l'asymétrie transatlantique. Mais, même dans ce cas, le processus complexe de coordination intergouvernementale demeurerait.

Le premier « système de gouvernement de type réseau » dans l'histoire fonctionnerait évidemment suivant une logique différente du système fédéral américain quant à la manière dont il façonne la volonté politique sur des questions importantes de politique étrangère¹⁶. Prendre des décisions rapides en temps de crise s'avèrerait difficile. Cela est particulièrement vrai pour tout ce qui traite de la menace d'utilisation ou de l'utilisation de la force militaire. Le processus de création d'un consensus politique dans le système européen à plusieurs étages demande que l'approbation soit obtenue au niveau national (souvent de gouvernements de coalition et au parlement), ainsi qu'entre les pays membres et au niveau de l'UE. De ce fait, l'Europe ne pourra pas dans l'avenir prévisible obtenir le type de structures de prise de décision efficace possédé par les États-Unis, et elle ne le désire pas, puisqu'elle n'accepterait pas la réduction de souveraineté nationale que de telles structures signifieraient. Mais certaines choses peuvent quand même être améliorées : il manque à l'Europe la contrepartie du Conseil de sécurité nationale des États-Unis, où les intérêts sont définis, les priorités décidées et les stratégies développées. Cela constitue une sérieuse faiblesse.

Prise en charge croissante par l'Europe

Malgré toutes les lacunes de l'Union Européenne dans les domaines des affaires étrangères et de la politique de sécurité, elle est cependant arrivée à répondre à toutes les crises principales : les guerres dans les Balkans, le terrorisme international, les désastres naturels et les dangers provenant d'états fragiles, avec une coopération accrue en politique étrangère et de sécurité ; une cohérence croissante et une présence internationale en plein essor. En particulier, la guerre du Kosovo en 1999

a agi comme catalyste pour la consolidation d'une composante militaire européenne. Le consensus s'est avéré éluusif sur les points clés de certaines questions importantes, par exemple sur la position de l'UE quant à la politique irakienne de l'Amérique en 2003. Mais l'UE a tiré des leçons de son impuissance qui s'ensuivit et, en 2003, a pu apporter une plus grande clarté sur ses intérêts communs, dangers et objectifs par la formulation de la Stratégie européenne de sécurité – SES¹⁷. Cinq ans plus tard, elle a entrepris un examen du progrès accompli et des insuffisances qui continuent d'exister¹⁸.

L'UE put adopter une position commune sur la guerre de Géorgie en 2008, bien qu'avec quelques difficultés étant donné les idées différentes des membres sur la façon de réagir aux actions russes dans cette région. L'engagement de l'UE dans un conflit dont la résolution aurait été traditionnellement considérée comme étant la responsabilité des États-Unis montra un progrès réel vers une Politique européenne de la sécurité et de la défense – PESD. Il est clair que c'est la sur-extension de la puissance américaine qui a forcé l'UE à élargir sa capacité d'action. Le retour de la France dans les structures militaires de l'OTAN devrait aussi être un atout pour la PESD puisqu'il aide à calmer les inquiétudes aux États-Unis et parmi les membres européens de l'alliance sur la possibilité de la dissolution de l'OTAN du fait du développement d'une PESD autonome. Les soupçons sur les intentions françaises ont bloqué tout progrès de la PESD avant la réunion Grande-Bretagne-France de St Malo en 1994. Avec la réintégration de la France dans l'OTAN, cependant, le développement de la PESD devrait s'avérer plus facile, en particulier maintenant que Washington reconnaît le besoin de capacités européennes indépendantes et ne s'efforce plus de les bloquer.

L'UE se voit d'abord et avant tout comme une puissance non militaire. C'est cette auto-perception qui a contribué à la tendance de mettre en œuvre des réformes militaires essentielles, dans la PESD et l'OTAN, avec réticence et de longs délais, si elles sont en fait mises en œuvre. Le SES et le rapport du Conseil de 2008 sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité, ainsi que la réaction à la guerre en Géorgie, montre que l'UE préfère une stratégie qui cherche à inclure tous les acteurs pertinents dans un « multilatéralisme efficace¹⁹ ». Une telle stratégie s'efforce de faire observer la loi internationale par le dialogue et les motivations financières et économiques²⁰. Au-delà d'une partialité pour la politique de prévention, les partenaires transatlantiques diffèrent aussi sensiblement l'un de l'autre d'autres façons. En principe l'UE n'utilise pas ses forces armées pour émettre des menaces, bien qu'elle voit clairement les forces armées comme un

instrument de dernier recours. Pour les États-Unis, d'un autre côté, il est entendu que les forces armées sont un instrument de politique mondiale. La différence dans les mentalités politiques est frappante²¹.

Également frappantes sont les différences dans les capacités militaires des États-Unis et de l'Europe. C'est la cause fondamentale la plus importante de l'asymétrie de la puissance politique. Bien que l'Europe compte deux millions de soldats sous les armes, environ 450.000 de plus que les États-Unis (en 2007, seulement 5 pour cent de ceux-ci pouvaient être envoyés en mission extérieure), les dépenses militaires américaines sont le double de celles de l'Europe et les dépenses européennes ne sont en outre pas faites d'une manière focalisée. Plus de la moitié des dépenses militaires de l'Europe sont pour frais de personnel alors que bien trop peu va dans de nouvelles technologies militaires²². Le fossé technologique entre l'Europe et les États-Unis s'est élargi au cours de ces dernières années, rendant l'interopérabilité plus difficile. Au-delà de tout ceci, il existe de nombreuses restrictions grâce auxquelles les membres de l'UE, qui sont aussi membres de l'OTAN, limitent leurs engagements militaires. En outre, les armées européennes sont organisées au niveau national, avec peu d'efforts vers la spécialisation ou la division du travail. Malgré une coopération croissante des industries de la défense, il existe toujours, d'un côté, une duplication des systèmes d'armes et, de l'autre côté, du matériel qui n'est pas nécessaire ou mal adapté aux nouveaux problèmes d'aujourd'hui, ainsi que des insuffisances flagrantes dans l'équipement des missions humanitaires, des opérations de maintien de la paix et des opérations de combat dans des engagements asymétriques (les moindres n'étant pas en termes de logistique).

Avec une régularité embarrassante, les Européens n'ont pas atteint les objectifs qu'ils s'étaient eux-mêmes fixés. En 1999 par exemple, une décision fut prise qui envisageait une force expéditionnaire de 60.000 soldats déployables en 60 jours, pour une période d'un an. La mise en œuvre de cette politique aurait dû être terminée en 2003, mais il existe uniquement à l'heure actuelle une intention déclarée de mettre le plan en œuvre dans « les années à venir²³ ». D'un autre côté, deux groupements tactiques de l'UE ont été placés en disponibilité opérationnelle. Ces unités très flexibles de 1.500 hommes peuvent être déployées dans les 10 à 15 jours pour des missions allant jusqu'à six mois. Pour des missions de plus grande envergure, l'UE peut emprunter aux capacités de l'OTAN comme prévu par l'accord Berlin Plus²⁴.

Les Européens ne se déroberont pas aux missions importantes bien que moins dangereuses, 80.000 soldats servent maintenant dans des opérations de l'ONU, de

l'OTAN et de l'UE dans le monde entier. L'UE participe à un large éventail de missions, plus de 20 jusqu'à maintenant, allant d'actions de maintien de la paix en Aceh, Indonésie, après le tsunami à la protection des réfugiés et à la création d'institutions au Kosovo. Le but d'agir en tant qu'UE peut être observé dans la façon dont il a été présenté même dans les missions qu'elle ne dirige pas en tant que missions « UE » (par ex. UNFIL²⁵). Il n'existe cependant pas de vision stratégique évidente qui gouverne ces opérations, quelque chose que l'UE elle-même reconnaît quand, en décembre 2008, elle indiqua que : « Malgré tout ce qui a été accompli, la mise en œuvre de SES demeure un travail en cours. Pour que nous réalisons notre plein potentiel, nous devons nous montrer encore plus capables, plus cohérents et plus actifs²⁶ ».

L'Amérique ne peut pas être un critère de mesure pour les Européens. Les États-Unis sont une puissance mondiale au sens littéral du terme avec des bases à travers le monde entier qui leur fournissent une présence mondiale. L'UE doit faire un effort pour devenir un partenaire militaire crédible et apporter sa propre contribution au partage des obligations si elle veut avoir une voix dans les décisions façonnant la stratégie et l'ordre mondial. Son importance en politique de sécurité s'est amplifiée au cours de la décennie. L'UE a fourni une stabilité régionale à ses voisins de l'est et du sud par l'intermédiaire de sa Politique européenne de voisinage – PEV, et s'est engagée en Afrique où les États-Unis n'ont pas de rôle actif. Ces engagements servent à libérer les États-Unis de certains de ses rôles traditionnels en tant que puissance mondiale. L'UE contribue à assurer la sécurité des routes commerciales du monde autour de la Corne de l'Afrique avec l'Opération Atalanta de la Force navale de l'EU en Somalie (NAVFOR Somalia). La prise en charge d'un rôle en haute mer qui était jusque-là assumé par l'*US Navy* est dans l'intérêt de l'Europe. L'UE s'est trouvée récemment dans la position nouvelle de médiateur dans un conflit classique entre pays comprenant une puissance mondiale résurgente, la Russie, et le partenaire de l'Amérique, la Géorgie, et elle tint ce rôle sans l'aide des États-Unis qui garda visiblement ses distances. Mais l'Europe a aussi raison de reconnaître que « pour bâtir une Europe en sécurité dans un monde meilleur, nous devons faire plus pour façonner les événements. Et nous devons le faire maintenant²⁷ ». Cela comporte explicitement la possession d'instruments appropriés pour faire face aux défis émergents à la politique de sécurité globale. Dans les domaines de *soft power* et de l'économie, l'Europe a beaucoup à offrir, mais cela n'est pas suffisant pour créer une relation de symétrie ou un partenariat d'égaux.

Interdépendance : partenariat indispensable

Pratiquement toutes les études récentes ont conclu que nous sommes à la veille d'un ordre mondial multipolaire et de changements radicaux de proportions uniques et historiques²⁸. Toutes ces études concluent que l'importance politique et économique de l'Europe va diminuer, du fait de changements démographiques et du déplacement du centre de gravité économique en Asie. En 2025, dix pour cent seulement de la population mondiale vivra dans la région de l'Atlantique nord. *Global Trends 2025*, un rapport du Conseil national du renseignement des États-Unis considère que l'Europe ne vaut guère la peine d'être mentionnée dans son examen du développement futur de l'ordre international. L'importance des États-Unis est aussi considérée comme étant en déclin, mais ils demeurent pourtant la seule puissance mondiale avec des qualités de leadership. Pourtant, personne ne questionne le fait qu'ils doivent agir multilatéralement pour regagner leur légitimité, mettre fin aux deux guerres dans lesquelles ils sont engagés, maîtriser la crise économique actuelle et traiter des autres problèmes à venir. Les États-Unis ont appris que même leur pouvoir est limité et que l'unipolarité, dans la mesure où elle n'a jamais existé, n'a duré qu'un bref moment²⁹. Ils savent maintenant que les problèmes énormes de l'ordre mondial ne peuvent pas être résolus, même par le pays le plus puissant de la terre.

Sous le président Obama, les alliés transatlantiques sont en général d'accord sur les tâches et les dangers du XXI^e siècle. À la recherche d'une corrélation d'intérêts, que cela soit dans la lutte contre le terrorisme, le façonnement des systèmes financiers du monde, la formulation de la politique climatique ou le traitement des problèmes de droits de l'homme, la non-prolifération ou la politique du Moyen-Orient, il est devenu rapidement évident qu'il existe une plus grande congruence d'intérêts et d'objectifs avec les États-Unis qu'avec n'importe quelle autre grande puissance mondiale émergente ou ré-émergente. Les puissances émergentes peuvent bénéficier d'un ordre international stable, mais elles ne contribuent généralement pas à sa stabilité. Puisque ni l'Amérique ni l'UE ne peuvent, à elles seules, poursuivre avec succès des politiques globales, vers qui peuvent-elles se tourner dans la nouvelle constellation multipolaire de puissances si ce n'est l'une vers l'autre ? Chacune, donc, est le partenaire indispensable de l'autre !

L'intérêt de l'Europe se trouve dans un ordre démocratique couplé à une économie de marché et du bien-être social qu'elle voit comme la fondation la plus sûre pour fournir « le plus grand bien au plus grand nombre » (Jeremy Bentham), parce que cela combine la liberté personnelle avec la plus grande prospérité possible.

Les pays membres de l'UE ont placé l'action contre les changements climatiques en tête de leur liste de priorités. Ils voient aussi le multilatéralisme efficace comme la fondation d'un ordre mondial pacifique, une vue partagée par le président Obama. Pour l'Europe, mais aussi pour le monde entier, les États-Unis demeurent la « nation indispensable » (Madeleine Albright), sans laquelle aucune des luttes contre les changements climatiques ou l'arrêt de la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent réussir. Au fond, les États-Unis et l'UE s'efforcent d'atteindre le but de gouvernance mondiale qu'ils voient comme une condition préalable à la paix mondiale et à la prospérité. Quelle forme cela devrait prendre demeure à discuter. Mais plus grande sera la pertinence que l'Europe peut acquérir pour elle-même (y compris en matières ayant trait à la politique de sécurité) plus grande sera son influence dans cette discussion.

Le rôle de l'Europe a nettement changé au cours de la décennie passée. Il a tellement changé que des analystes voient l'UE comme une puissance hégémonique, pour ne pas dire impériale, capable d'établir des normes européennes dans sa propre région et au-delà. La périphérie européenne est sous la domination économique et politique de l'Europe, alors que les frontières de l'Europe ont été continuellement repoussées du fait de l'admission de nouveaux membres et du fait de nouveaux instruments politiques comme le PVE ou le programme de la Synergie de la mer Noire (*Black Sea Synergy*). Zaki Laïdi a mentionné ceci comme étant un « empire normatif³⁰ ». L'influence de l'Union Européenne a augmenté parce qu'elle ne cherche plus sa fortune par le *soft power* uniquement.

Aujourd'hui, l'Europe peut avoir davantage à offrir aux États-Unis, mais l'Europe a-t-elle ce qu'il faut pour traiter avec les États-Unis sur un pied d'égalité dans des discussions sur des sujets d'importance ? Tout d'abord, simplement parce que les deux régions dépendent l'une de l'autre ne signifie pas qu'elles dépendent de façon égale l'une de l'autre. L'Union Européenne est de nombreuses façons plus vulnérable que les États-Unis. Elle possède trop peu de ressources naturelles et les pays qui lui fournissent les ressources nécessaires sont souvent sous le contrôle de régimes autoritaires instables. De plus, la dépendance mutuelle ne signifie pas qu'il n'existe pas de différences d'opinions sur la stratégie ou sur l'approche aux problèmes. Ces différences existent et fournissent de la matière à des conflits. Elles proviennent d'expériences historiques différentes, mais elles sont aussi causées par l'asymétrie de la puissance, du fait que l'Amérique insiste sur un rôle dominant dans les affaires mondiales et aux insuffisances européennes en politique de sécurité.

Alors que l'influence de l'Europe se fit sentir dans la gestion de la crise économique globale, demandant que Washington fasse suite aux demandes de nouvelles régulations et de réformes structurelles, les controverses sur le partage des obligations en politique de sécurité continuent. Avec la réintégration de la France dans les structures militaires de l'OTAN, la controverse sur une composante militaire européenne, soit indépendante en nature soit liée à l'OTAN (avec les soupçons britanniques des initiatives européennes en la matière), devrait maintenant être réglée. Cela permettra de continuer le développement de la PESD, dans la mesure où l'Europe peut acquérir la capacité politique de s'affirmer nécessaire pour assurer sa position dans un système international de plus en plus complexe. Elle aura pour cela besoin de la coopération des États-Unis : « L'Europe doit faire en sorte que l'Amérique demeure engagée envers l'Europe³¹ ». Les États-Unis ont besoin d'un partenaire qui est capable d'agir de lui-même. Cela entraîne aussi la demande déplaisante que les Européens fassent une contribution appropriée au partage des obligations et surtout que l'UE soit capable de prendre des décisions et d'agir. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible de donner une signification réelle à la conclusion tirée dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003, où il fut observé que « les relations transatlantiques sont irremplaçables. Agissant ensemble, l'Union Européenne et les États-Unis peuvent être une force formidable pour le bien dans le monde³² ».

Notes

1. BIDEN, Joseph R., discours, 45^e Conférence de Munich sur la sécurité, 7 février 2009, www.securityconference.de/Joseph-R-Biden.234.0.html?&L=1.

2. BUSH, George H. W., « *Remarks to the citizens in Mainz, Federal Republic of Germany* », 31 mai 1989, www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=17085.

3. BIDEN, discours.

4. Cité dans l'*International Herald Tribune*, 22 janvier 2008.

5. BIERLING, Stephan, *Die Huckepack-Strategie: Europa muss die USA einspannen* (La stratégie de Huckepack : l'Europe doit contraindre les États-Unis), Hamburg : Edition Koerber-Stiftung, 2007, p. 22.

6. EUROSTAT, « *Warenhandel, nach den Weltweiten [sic] wichtigsten Händler [sic]* » (Trading sur matières premières après le vendeur principal mondial), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tet00018>.

7. Chiffres pour 2007 : EUROSTAT Comex, *Statistical regime 4/IMF (Dots), DG Trade* 10 septembre 2008. Le volume commercial de l'UE s'élevait à 442.567 millions € et celui des États-Unis à 446.625 millions €. Le surplus commercial de l'UE (y compris le secteur des services) s'élevait à 80 milliards €.

8. HAMILTON, Daniel S. et QUINLAN, Joseph P., *The Transatlantic Economy 2009: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, DC : Brookings Institution, 2009, p. v. Les exportations américaines dans le secteur du service ont doublé entre 1997 et 2007 pour atteindre 180 milliards \$, alors que les exportations de l'UE aux États-Unis passaient de 62 milliards \$ (1997) à 154 milliards \$ (2007). *Id.*, p. ix, www.brookings.edu/Press/Books/2009/thetransatlanticeconomy2009.aspx.

9. Voir « Investment: Undermining the Relationship » et « Trade: Increased Investment Stimulates Trade », in *The German-American Partnership: Benchmarking Success*, Berlin : U.S. Diplomatic Mission to Germany, novembre 2008, pp. 8-9 et pp. 11-12, respectivement. www.buyusa.gov/germany/en/benchmarking2008.pdf.

10. HAMILTON et QUINLAN, *Transatlantic Economy*, 2009, pp. 20-21. L'ambassade américaine met le chiffre pendant la même période (2006) à un total de 800.000 emplois en Allemagne, voir <http://germany.usembassy.gov/benchmarks/employment/>.

11. HAMILTON et QUINLAN, *Transatlantic Economy*, p. 21.

12. Presque 19 milliards \$ en Europe et environ 30 milliards \$ aux États-Unis. *Id.*, p. x.

13. Malgré des points de vue différents, le sommet du printemps du 20 mars 2009 a abouti à l'accord de prendre une position commune à la réunion du G20 en avril de cette même année.

14. « Secrétaire d'État Hillary Clinton, *bezeichnet in Brüssel die EU als grosse Macht* » (... a qualifié l'Union Européenne à Bruxelles de grande puissance), *Neue Zürcher Zeitung*, 7-8 mars 2009.

15. Traité de Lisbonne, Art. 26 et 27.

16. RIFKIN, Jeremy, « The American Dream, der europäische Traum und die dritte europäische Revolution » (Le rêve américain, le rêve européen et la troisième révolution européenne) in *Die alte und die neue Welt: Transatlantische Gespräche* [Le vieux et le nouveau monde : Les discussions transatlantiques], SCHERER, Bernd M. et ARNOLD, eds., Göttingen : Wallstein Verlag, 2008, p. 25.

17. Conseil européen, « *A secure Europe in a better World: European Security Strategy* », Brussels : EU, 12 décembre 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.

18. Conseil européen, *Report on Implementation of the European Security Strategy—Providing Security in a Changing World*, Brussels, EU, 11 décembre 2008, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/en/esdp/104631.pdf.

19. Conseil européen, « *Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy* », Presidency Conclusions, Annex 2, Brussels European Council, 11 et 12 décembre 2008, Appendix 2, www.eurunion.org/EurCounConclu-12-12-08.doc.

20. BISCOP, Sven, HOWORTH, Jolyon et GIEGERICH, Bastian, *Europe: A Time for Strategy*, Egmont Paper 27, Royal Institute for International Affairs, Ghent : Academia Press, janvier 2009, <http://aei.pitt.edu/10883/01/eg27.pdf>.

21. KAGAN, Robert, *Macht und Ohnmacht: Amerika und Europa in der neuen Weltordnung* (Puissance et impuissance : l'Amérique et l'Europe dans le nouvel ordre), Berlin : Siedler Verlag, 2003.

22. European Defense Agency—EDA, *An Initial Long-Term Vision for European Defense Capability and Capacity Needs*, Brussels : EDA, 3 octobre 2006, p.29, www.eda.europa.eu/genercitem.aspx?ares=organisation&cid=146.

23. Council of the European Union, « Brussels European Council », annex 2, « Declaration by the European Council ». p. 16.

24. Par exemple, pendant l'opération EUFOR Althea.

25. HOWORTH, BISCOP et GIEGERICH, *Europe: A Time for Strategy*, p. 8.

26. Conseil européen, « *Rapport sur la mise en œuvre* », p. 2.

27. *Id.*, p. 12.

28. Voir, par exemple, *US National Intelligence Council, Global Trends 2025: A Transformed World*, NIC 2008-003, Washington, DC : GPO, novembre 2008, www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf; et *EU Institute for Security Studies, The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025*, Paris : EUISS, 2006, www.iss.europa.eu/uploads/media/NGP_01.pdf.

29. KRAUTHAMMER, Charles, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs* 70, no. 1, hiver 1990/91, pp. 23-33.

30. LAÏDI, Zaki, *The Normative Empire: The Unintended Consequences of European Power*, Garnet Policy Brief, 6 février 2008, www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/policy_briefs/Garnet_Policy_Brief_No6.pdf. Voir aussi ZIELONKA, Jan, « Europe as a Global Actor: Empire by Example? », *International Affairs* 84, no. 3, mai 2008, pp. 471-84 ; et HAUKKALA, Hiski, « The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighborhood Policy », *Europe-Asia Studies* 60, no. 9, novembre 2008, pp. 601-22.

31. BIERLING, *Huckepack-Strategie*.

32. European Council, « *A secure Europe in a better World* », p. 13.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp