

Frédéric BOZO

## La relation transatlantique et la « longue » guerre contre le terrorisme

*Au-delà de leur impact immédiat, les attentats du 11 septembre ont agi comme un révélateur et comme un catalyseur des tendances longues de l'histoire de l'Alliance. Avant eux, en effet, la situation était paradoxale. D'un côté, près de dix ans après la chute de l'URSS, l'OTAN semblait durablement refondée : son rôle de garant de la sécurité européenne était réaffirmé, son premier élargissement était un succès, et le leadership américain était renforcé ; de l'autre, la crise du Kosovo remettait à l'ordre du jour un possible « découplage » euro-américain, qu'il s'agisse des valeurs ou des intérêts des différents alliés. Du coup, un nouveau grand débat transatlantique était engagé, avant même les attentats, sur la redéfinition des menaces, sur la gestion de certains conflits, en particulier au Proche-Orient, et sur les équilibres internes de l'Alliance – la relance de la PESD venant équilibrer, après Saint-Malo et l'élection de Bush, le regain d'unilatéralisme américain. Mais avec le 11 septembre, ces interrogations se sont trouvées démultipliées, et dès lors, trois nouveaux scénarios ont dû être examinés : celui d'une refondation de l'OTAN dans la lutte antiterroriste, celui d'un divorce transatlantique face à ce même enjeu, et celui d'un nouveau partenariat stratégique euro-américain dans une Alliance renouée.*

Politique étrangère

L'invocation pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance atlantique de la clause de défense collective (l'article 5) du Traité de Washington au lendemain même du 11 septembre dit assez combien les événements de New York et de Washington et leurs suites touchent au plus profond de la relation transatlantique. Pourtant, c'est surtout le contraste entre cette affirmation historique de la solidarité euro-américaine et le caractère limité de sa traduction militaire concrète qui retient l'attention. C'est pourquoi, d'emblée, le rôle de l'Alliance atlantique dans la « guerre contre le terrorisme » a

suscité plus d'interrogations que de certitudes : que le 11 septembre ait, ou non, ouvert une ère nouvelle dans les relations internationales, l'avenir de la relation entre l'Europe et l'Amérique est bien en jeu, que ce soit dans sa portée stratégique, dans ses contours géographiques ou dans ses équilibres internes.

Ces interrogations n'ont fait que s'accroître depuis la fin de la guerre en Afghanistan et, surtout, depuis que le discours sur l'état de l'Union de George W. Bush et les controverses euro-américaines à propos de l'« axe du mal » ont mis en pleine lumière des divergences de fond sur les enjeux des phases ultérieures du combat contre le terrorisme. Si ce dernier, comme il est probable, devait s'inscrire dans une perspective longue et demeurer, pour une durée à ce jour indéfinie, le principe organisateur de la stratégie américaine, les relations transatlantiques en seraient profondément affectées et, à coup sûr, durablement transformées.

D'autant que ces événements n'interviennent pas dans un vide historique. Ils s'inscrivent sur la toile de fond des évolutions stratégiques à l'œuvre dans l'Alliance avant le 11 septembre, sans lesquelles on ne peut situer la crise actuelle ni évaluer son impact. Celle-ci s'inscrit en effet dans une dialectique : d'une part, les attitudes des principaux protagonistes, américains comme européens, doivent être appréciées en fonction du contexte préexistant ; à l'inverse, ces mêmes attitudes sont de nature à influencer durablement la relation euro-américaine. L'après-11 septembre, en d'autres termes, agit à la fois comme révélateur et comme catalyseur de tendances longues. Au terme d'une telle analyse, c'est bien le scénario d'une évolution de portée historique de la nature du lien transatlantique qu'il faut envisager.

### **Entre divorce annoncé et recherche d'un nouveau partenariat**

Avant même le 11 septembre, la relation euro-américaine s'inscrivait dans une réalité contrastée. Une dizaine d'années après l'effondrement de l'empire soviétique, l'Alliance apparaissait durablement refondée : l'intervention de l'OTAN dans les crises balkaniques lui avait redonné une raison d'être, celle de garant de la sécurité européenne ; l'Alliance avait initié et mené à bien son premier élargissement post-guerre froide en s'ouvrant à trois anciens membres du Pacte de Varsovie ; enfin, et surtout, le leadership américain avait été réaffirmé comme jamais depuis les origines, au point de faire douter de la faisabilité

même du projet stratégique européen. Pourtant, avant les attentats de New York et Washington, la relation transatlantique était déjà en proie aux incertitudes ; depuis le Kosovo en particulier, le thème de la « crise de l'Alliance », celui d'un possible « découplage » euro-américain – qu'il portât sur les valeurs ou concernât les intérêts –, étaient à nouveau à l'ordre du jour<sup>1</sup>. De fait, si la crise balkanique de 1999 avait marqué un apogée dans la refondation de la relation stratégique entre l'Amérique et ses alliés, elle en avait aussi révélé les limites et conduit à s'interroger sur sa pérennité.

Du point de vue, tout d'abord, de sa portée. La première décennie d'après-guerre froide avait consacré les « nouvelles » missions « hors article 5 » de l'Alliance, mais sans trancher une question aujourd'hui plus que jamais décisive : ce rôle devait-il rester cantonné à l'Europe, ou fallait-il reconnaître à la relation transatlantique une signification mondiale ? Sous l'impulsion de Washington, le débat sur la « globalisation » de l'Alliance avait en fait commencé dès le milieu de la décennie et pris de l'ampleur après le règlement bosniaque. L'argumentaire américain était simple : une fois la menace soviétique révolue puis les Balkans stabilisés, la stratégie des Etats-Unis était naturellement appelée à privilégier les « nouvelles menaces » non européennes (prolifération, terrorisme international, etc.) et non plus les risques désormais résiduels d'insécurité sur le Vieux Continent. Du coup, prévenaient les stratèges américains, le lien transatlantique et le maintien d'une présence américaine en Europe dépendraient de plus en plus, dans la durée, de la capacité des Européens à contribuer effectivement à cette stratégie : l'acceptation européenne d'une certaine « globalisation » du lien transatlantique, en d'autres termes, devenait la condition américaine de sa pérennité. La crise du Kosovo avait certes conduit les Américains à tempérer cette approche, mais celle-ci demeurait, avant même le 11 septembre, une orientation proprement stratégique<sup>2</sup>.

1. I. Daalder, « Are the US and Europe Heading for a Divorce? », *International Affairs*, 77/3, été 2001, p. 553-567 ; D. Moisi, « The Real Crisis over the Atlantic », *Foreign Affairs*, 80/4, juillet-août 2001, p. 149-153 ; F. Bozo « L'Amérique, l'Europe et l'Alliance : divorce annoncé ou partenariat renouvelé ? », dans J. Beltran et F. Bozo (dir.), *Europe-Etats-Unis : réinventer l'Alliance*, Paris, Ifri, coll. « Travaux et recherches », 2001.

2. Sa meilleure défense et illustration se trouve dans un ouvrage publié par les chercheurs de la RAND : D. Gompert et S. Larrabee (dir.), *America and Europe: A Partnership for a New Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Voulu par les Américains à partir de 1994, l'élargissement de l'Alliance s'inscrivait d'ailleurs dans cette orientation, l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) dans l'OTAN devant contribuer à pacifier l'Europe pour mieux rendre Américains et Européens disponibles pour la sécurité « globale » ; voir l'article de R. D. Asmus dans ce numéro de *Politique étrangère*.

Du même coup, un nouveau grand débat transatlantique s'engageait, les Européens – à l'exception des Britanniques – percevant d'emblée la globalisation de l'alliance américaine comme une dérive. Non seulement la majorité d'entre eux ne partageait pas la perception américaine de l'urgence des « nouvelles menaces », mais la sécurité européenne, et singulièrement la stabilité à la périphérie de l'Union, à commencer par les Balkans, demeurait à leurs yeux précaire, donc prioritaire ; il fallait dès lors conserver à l'OTAN un rôle principalement européen<sup>3</sup>. Surtout – comme l'illustre depuis quelques années le contentieux entre Français et Anglo-Américains à propos des frappes contre l'Irak – on pouvait craindre que la « globalisation » de l'Alliance soit de nature à mettre en évidence les importantes divergences transatlantiques existant dans nombre de situations ou conflits extra européens, à commencer par ceux du Proche-Orient ; il était donc urgent, pour les Européens, d'attendre. Les attentats du 11 septembre et leurs suites allaient inévitablement remettre en pleine lumière ce débat.

D'où une seconde série d'interrogations, également antérieures à la crise terroriste : celles portant sur les équilibres internes dans l'Alliance. Ici encore, l'état des lieux avant les attentats était mitigé : d'une part, la décennie 1989-1999 pouvait se lire comme celle du rétablissement – inopiné au regard des incertitudes initiales – du leadership américain, et ce, au détriment de l'affirmation d'un projet stratégique européen qui avait échoué, que ce soit hors OTAN (après Maastricht) ou dans l'OTAN (en 1997, à la suite de la querelle du commandement sud) ; mais, d'autre part, l'année 1999 avait aussi marqué une inflexion, la question de la défense européenne ayant été spectaculairement relancée après Saint-Malo, en décembre 1998.

Or, quoi qu'aient pu en dire les Européens, la mise en place accélérée de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), de Helsinki à Nice, ne s'expliquerait pas sans les tendances nouvelles de

---

3. Ce débat était en filigrane dans les récriminations mutuelles post-Kosovo : le choix américain d'une stratégie de frappes aériennes et le refus d'une intervention terrestre pouvaient se lire comme la traduction de la réticence américaine à s'engager véritablement dans une crise européenne ne mettant pas en cause les intérêts essentiels des Etats-Unis, ces derniers relevant dorénavant de menaces globales justiciables d'un traitement militaire « haut de gamme ». Les propos de C. Rice, tenus peu après l'élection présidentielle et rejetant pour les forces américaines tout rôle de maintien de la paix, tout en laissant présager un retrait américain des Balkans, pouvaient confirmer cette lecture : voir sur ce point F. Bozo, contribution citée.

la politique américaine : c'est fondamentalement parce que le rétablissement du leadership des Etats-Unis s'est accompagné – du protocole de Kyoto au traité d'interdiction des essais nucléaires, en passant par la *Missile Defense*, donc bien au-delà de la relation transatlantique *stricto sensu* – de l'affirmation d'un unilatéralisme tous azimuts (qu'il soit internationaliste et libéral avec Clinton ou nationaliste et conservateur avec Bush), qu'il a entraîné, par contrecoup, un renouveau de l'ambition stratégique européenne. Celle-ci, bien avant les événements du 11 septembre et leurs suites, s'inscrivait donc déjà dans une logique de recherche d'équilibre ou du moins d'influence à l'égard d'une puissance américaine jugée préoccupante parce que mise au service d'une politique dangereusement unilatérale, en particulier au Moyen-Orient.

Ici encore, le Kosovo avait marqué un tournant : c'est en grande partie parce que les Européens purent, à cette expérience, mesurer les effets concrets de l'unilatéralisme américain dans l'Alliance (sous la forme notamment d'une stratégie du tout aérien qu'au fond ils désapprouvaient) qu'ils ont si rapidement donné un contenu à l'initiative de Saint-Malo à partir du printemps 1999 ; quant aux Américains, à l'inverse, ils eurent à cette même occasion la « révélation » que l'OTAN était, en définitive, une alliance multilatérale et qu'elle pouvait le cas échéant entraver sinon leurs intérêts, du moins leur marge de manœuvre : qu'on en juge par les frustrations exprimées *ex post* par les généraux de l'US Air Force quant à l'influence jugée excessive des Européens sur le choix des cibles dans l'opération *Allied Force*<sup>4</sup>.

Pour toutes ces raisons, la relation transatlantique se trouvait bien à un moment de choix avant même la crise du 11 septembre : pour les Européens, la dérive unilatérale des Etats-Unis, combinée à des perceptions stratégiques globales de plus en plus divergentes des leurs, faisait du rééquilibrage de la relation transatlantique une nécessité désormais indiscutée entre eux – Britanniques y compris ; pour des Américains de moins en moins « européens » et de plus en plus « globaux », l'OTAN devenait une contrainte plus qu'un instrument, et, dans la mesure où elle demeurait un instrument, c'était au profit

4. G. Parmentier : « Après le Kosovo : pour un nouveau contrat transatlantique », *Politique étrangère*, n° 1/2000, p. 9-32.

d'Européens accusés de ne pas faire l'effort de leur propre sécurité et réticents – Britanniques exceptés – à partager les préoccupations stratégiques américaines. Or, comment maintenir une alliance entre une Amérique de plus en plus unilatérale et de plus en plus globale, et une Europe à la recherche de sa propre affirmation et d'abord préoccupée de sécurité européenne ? Telle était, avant même les événements terroristes, la problématique de la relation euro-américaine, partagée entre la recherche d'un nouveau partenariat et l'angoisse d'un divorce stratégique.

### **Le 11 septembre et la relation transatlantique**

Les événements de New York et Washington – en faisant passer de la théorie à la pratique – allaient dramatiser cette problématique restée jusqu'alors abstraite. C'est, tout d'abord, qu'ils ont touché au cœur de la relation transatlantique : la solidarité face à une menace extérieure – d'où l'invocation du *casus foederis* pour la première fois depuis la création de l'Alliance. Pourtant, ce précédent a surtout révélé, en creux, la réalité des incertitudes transatlantiques : à d'autres moments de l'histoire – par exemple lors de la crise de Cuba, c'est-à-dire face à une menace autrement redoutable –, les Alliés n'avaient pas jugé indispensable d'invoquer l'article 5 tant les choses allaient alors de soi ; l'attitude du général de Gaulle avait alors, mieux que toute déclaration, confirmé l'évidence de la solidarité des Européens.

Du coup, l'absence de traduction militaire sérieuse de la déclaration du 12 septembre pose d'autant plus problème. Pas tellement en soi : les Français ont suffisamment insisté sur la « non-automaticité » de l'article 5 et sur les raisons essentiellement américaines du caractère relatif de la garantie de défense atlantique pour feindre de s'en étonner aujourd'hui, et moins encore se réjouir de la réalisation de la prophétie – selon un scénario il est vrai inattendu. L'inquiétant est bien plutôt ce que cette situation donne à voir des – mauvais – fondamentaux de la relation stratégique euro-américaine : s'agissant de l'Alliance, l'histoire retiendra en effet de l'après-11 septembre que les Européens (exception faite des Britanniques) ont sans doute été soulagés de ne pas avoir dû s'engager effectivement dans *Enduring Freedom*, et que les Américains ont pour leur part préféré limiter la

participation alliée à la contribution militairement symbolique, initialement fortuite, des Britanniques.

Or ce « poker menteur » de part et d'autre ne fait que traduire les arrière-pensées et les faux-semblants de la relation euro-américaine. Tout en affichant leur solidarité (ne pas le faire eût été fatal pour l'Alliance) et tout en étant sans doute sincèrement prêts à participer à la mesure de leurs moyens à la riposte définie *stricto sensu*, à savoir l'élimination d'Al-Qaida et du régime des Talibans – un objectif d'ailleurs incontestable au regard de l'article 5 –, les Européens ont visiblement redouté de cautionner *ipso facto* d'éventuelles opérations jugées « hors sujet », voire d'y être entraînés, d'où les réserves exprimées clairement par les uns et les autres (pas de « chèque en blanc », même de la part de Tony Blair) ; en outre, sans évidemment voir dans le 11 septembre une sorte d'aboutissement programmé ou de sanction de la politique américaine, ils attendaient que cette même politique – au-delà de la légitime riposte immédiate – change profondément de nature et, pour tout dire, intègre plus largement leur vision propre, que ce soit en termes d'engagement international en général ou à l'égard du conflit israélo-palestinien en particulier. D'où leur dilemme au lendemain du 11 septembre : comment accorder aux Américains un soutien à court terme sans un minimum de visibilité sur leur stratégie à long terme ?

La crise « hyperterroriste », en ce sens, n'a fait que dramatiser les divergences politiques et stratégiques euro-américaines antérieures. La difficulté a certes été atténuée par la défaite du régime des Talibans, mais elle n'a pas pour autant disparu : le conflit à propos d'un déploiement humanitaire et de sécurité en Afghanistan l'a bien montré, l'obstruction initiale américaine exprimant le souci de tout subordonner aux objectifs militaires immédiats (finir le « travail » sur le terrain) ainsi qu'une réticence évidente à s'engager dans une politique de stabilisation ou de reconstruction du pays. Quant à l'affaire des prisonniers de Guantanamo, elle peut s'interpréter selon une même grille : obsession de l'efficacité chez les Américains, souci de la légitimité chez les Européens – on retrouve ici le possible « divorce » euro-américain sur les « valeurs ».

Les Américains, pour leur part, ont clairement considéré que les attaques perpétrées le 11 septembre étaient justiciables d'une riposte

strictement nationale et exclu d'avoir à payer le prix d'une participation militaire européenne effective sous la forme d'un droit de regard européen, fût-il limité, sur les opérations. Ce qui, là aussi, renvoie à une donnée apparue antérieurement et que la crise n'a fait qu'accentuer : la répugnance des Etats-Unis à insérer leur outil militaire dans un ensemble multilatéral contraignant. Comment les frustrations exprimées au lendemain du Kosovo, affaire ne mettant pas en jeu leurs intérêts vitaux, ne se seraient-elles pas transformées en un refus américain pur et simple au lendemain du 11 septembre ? D'où une attitude faite à la fois de la satisfaction de pouvoir compter sur le soutien politique des alliés, et d'une réticence, voire d'une condescendance, à l'égard de leur contribution militaire éventuelle.

Quant à l'impact des événements sur la politique à long terme des Etats-Unis dans la région et au-delà, il est certes trop tôt pour l'évaluer ; mais, quelles que soient sa durée et son ampleur, on peut douter que la guerre contre le terrorisme se traduise sur le fond par une renonciation aux options affichées antérieurement par l'Administration Bush et par une rupture avec l'unilatéralisme de ces dernières années, autrement dit par une meilleure prise en compte des vues européennes : d'où les réactions européennes, convergentes, déclenchées par le discours sur l'« axe du mal ». Or, la perspective d'un conflit antiterroriste de longue durée ne peut qu'alimenter ces divergences, qu'il s'agisse de la nécessaire paix au Moyen Orient... ou d'une éventuelle guerre contre l'Irak.

La crise, dès lors, pose en termes encore plus nets la question de l'identité politique et stratégique européenne. Avant même les événements terroristes, la défiance des Européens à l'égard de l'unilatéralisme américain croissant aura été, on l'a dit, un moteur des ambitions stratégiques européennes. La crise ouverte le 11 septembre agit donc inévitablement comme un test de ces mêmes ambitions. Elle a, de fait, mis en évidence une volonté européenne d'exister et de peser sur les événements : langage fort de l'Union au lendemain des attentats, mesures significatives prises dans le cadre du « troisième pilier », offres de contributions militaires plus ou moins ouvertement affichées par les Européens, etc. Mais elle a en même temps démontré les limites de ces mêmes ambitions ; politiques d'abord : « cavalier seul » initial des diplomaties nationales et en particulier des trois « grands », course

désordonnée à la reconnaissance par les Etats-Unis d'un rôle militaire, difficile acceptation par les « petits » et les « moyens » d'un leadership de ces mêmes grands (*cf.* le dîner de Londres), etc. ; militaires aussi : insuffisance des moyens opérationnels des principaux acteurs de la défense européenne (et/ou non prise au sérieux par les Américains de ces mêmes moyens) et, au total, rôle inexistant de la PESD dans la crise, du moins jusqu'à présent.

Les événements de ces derniers mois offrent pourtant moins la démonstration de l'inanité de l'ambition d'une défense européenne – en définitive, les divergences apparues après le 11 septembre ont surtout relevé de différences formelles imputables aux situations nationales (*special relationship* en Grande-Bretagne, volonté d'affirmation internationale de Gerhard Schröder en Allemagne, cohabitation inhérente en France) – qu'ils n'ont été l'illustration d'une évidence : la viabilité du projet européen est fonction de sa portée géographique et de son ambition stratégique. Car si l'Union peut utilement contribuer à la lutte contre le terrorisme aux plans policier et judiciaire (le « troisième pilier » est évidemment conforté par le 11 septembre, comme l'a montré l'accélération dans le dossier du mandat européen), elle est en revanche quasi absente dans la guerre proprement dite. Ce constat, pour autant, n'est pas celui de l'échec de la défense européenne, dont l'ambition de fait – assurer la sécurité à la périphérie de l'Union – se trouve même au contraire validée par la nécessité de suppléer, dans les Balkans, à un désengagement ou du moins à un désintéressement américain encore plus probable à terme après le 11 septembre. Ici encore, les événements terroristes apportent donc la confirmation d'une réalité antérieure : la PESD est européenne (et pour l'instant balkanique) plus que globale, sécuritaire plus que véritablement militaire. Mieux : la guerre contre le terrorisme et le bouleversement des priorités stratégiques américaines sont une occasion historique de démontrer la viabilité de cette ambition.

Certes, la guerre contre le terrorisme promet d'être longue, et la campagne d'Afghanistan n'en marque que le début. Reste que les événements en cours apparaissent d'ores et déjà comme d'autant plus décisifs pour la relation transatlantique qu'ils agissent comme un catalyseur puissant d'une interrogation déjà esquissée avant le 11 septembre : quelle sera, à l'avenir, la nature de la relation stratégique entre

une Amérique mobilisée par un combat qu'elle considère avant tout comme le sien et qui ne peut que renforcer ses perceptions globales et ses tendances unilatérales, et une Europe dont la solidarité ne la conduit pas – du moins pour l'instant – à se sentir également menacée et qui demeure vigilante à l'égard des éventuelles « croisades » de l'Amérique ? Avec, plus pressante que jamais, cette autre question : est-il possible de refonder durablement une alliance euro-américaine sur la base d'un véritable partenariat et face à des défis qui n'ont décidément plus rien de commun avec ceux de la guerre froide ?

### **L'avenir de la relation transatlantique : quels scénarios ?**

Comme toute crise, celle du 11 septembre peut certes inverser les évolutions déjà à l'œuvre. Un tel retournement de tendance paraît toutefois improbable au terme de l'analyse qui précède, comme le confirme un premier scénario théoriquement concevable : celui d'une refondation de l'Alliance dans le combat contre le terrorisme. Dans ce scénario – que les Atlantistes n'osaient plus espérer avant le 11 septembre –, la « longue » guerre contre le terrorisme deviendrait la pierre angulaire d'une alliance qui retrouverait ainsi une menace extérieure fédératrice perdue il y a dix ans avec la disparition de l'URSS. L'article 5 retrouverait toute sa raison d'être, l'appareil militaire de l'OTAN son utilité, et la cohésion politique de l'Alliance serait assurée. C'en serait fini de l'angoisse du découplage stratégique euro-américain ; le leadership d'une Amérique chef de file incontestée après sa victoire contre Al-Qaida et les Talibans, voire contre d'autres objectifs, ne serait plus remis en question ; on retrouverait, *mutatis mutandis*, une configuration atlantique de guerre froide. Pourtant, malgré l'illusion qu'a pu un temps entretenir chez certains l'invocation de l'article 5 après le 11 septembre – sorte de « divine surprise » –, ce scénario n'a guère de chance de se matérialiser. Même s'il était souhaité par ses membres – ce dont on peut largement douter – il se heurterait à des difficultés évidentes : l'Amérique n'est pas demandeuse d'un rôle militaire de l'OTAN dans des opérations comme *Enduring Freedom*, et une reconversion proprement policière de l'institution dans la lutte anti-terroriste n'est pas crédible ; quant aux Européens, ils ne pourraient que s'inquiéter d'une « otanisation » de la guerre contre le terrorisme, sauf à faire l'impasse sur les divergences politiques qui les opposent

aux Etats-Unis en matière de sécurité dans l'« arc de crise » Asie-Centrale/Moyen-Orient et, plus généralement, à l'échelle du système international dans son ensemble (unilatéralisme *versus* multilatéralisme, légalisme *versus* dédain des normes internationales, etc.). En d'autres termes, l'enjeu terroriste après le 11 septembre est trop sérieux pour araser les divergences euro-américaines, mais la menace n'est pas perçue – à tort ou à raison – comme assez dangereuse pour recimenter l'Alliance.

Faut-il alors redouter un deuxième scénario, celui d'un divorce euro-américain face à cet enjeu et à cette menace ? En substance, un tel scénario se traduirait par un double mouvement : le sentiment chez les Américains que, face aux défis de l'après-11 septembre, leurs alliés européens n'en sont plus vraiment, ni en termes militaires, ni en termes politiques, et, en miroir, le sentiment chez les Européens que les Etats-Unis, du fait de leurs perceptions et de leur agenda stratégique, ne les considèrent plus comme tels. Si le premier scénario peut en rassurer certains, celui-ci – déjà redouté avant la crise terroriste – ne peut qu'inquiéter. Les Européens continuent d'avoir besoin du soutien effectif si ce n'est de la participation active des Etats-Unis dans la sécurité européenne, en particulier dans les Balkans ; en outre, comment être sûr que ces mêmes Européens n'auront pas un jour à compter sur l'Amérique pour assurer leur propre sécurité face à une nouvelle menace ? Le fait est qu'en cas d'attaque contre l'Union européenne de type 11 septembre, qui serait justiciable d'une réponse militaire d'envergure, les Européens seraient probablement conduits à demander l'aide des Etats-Unis. A l'inverse, l'alliance européenne reste indispensable pour ces derniers : en Europe, parce que ce n'est qu'en s'appuyant sur l'Union qu'ils peuvent espérer maintenir une stabilité durable sur le Vieux Continent tout en ayant les mains libres pour faire face aux défis majeurs auxquels ils sont confrontés hors d'Europe ; et hors d'Europe, justement, parce que les coalitions *ad hoc* qu'ils entendent mobiliser face à ces mêmes défis n'ont de chance de tenir qu'à condition qu'elles s'articulent autour du noyau que forment leurs alliés européens : en d'autres termes, pas de « coalitions changeantes » sans une Alliance forte. Mais c'est précisément pour cette raison que le scénario du divorce euro-américain est tout aussi improbable que celui d'une refondation : dans la mesure même où

Américains et Européens sont conscients des enjeux à long terme d'une alliance transatlantique pérenne, ils éviteront de faire de l'engagement effectif de l'OTAN dans la guerre contre le terrorisme le test de sa viabilité.

Impossible retour à l'Alliance de guerre froide, rupture improbable du couple Etats-Unis-Europe ; reste alors un troisième scénario : celui de la recherche – plus difficile, peut-être, après le 11 septembre, plus nécessaire, sûrement – de ce nouveau partenariat stratégique entre l'Amérique et l'Europe. Avant les événements terroristes, la conclusion de ce partenariat dépendait d'une double condition. D'une part, les Européens devaient faire preuve de leur capacité à se montrer des alliés « pertinents » au regard des perceptions et des préoccupations stratégiques américaines globales, à savoir être en mesure d'apporter aux Etats-Unis un soutien politique et, le cas échéant, une contribution militaire dans la lutte contre la prolifération, le terrorisme, etc., sachant que la primauté américaine dans ces affaires resterait longtemps incontestable. D'autre part, les Américains devaient rester impliqués dans la sécurité en Europe tout en encourageant une dévolution de la responsabilité principale de la stabilité européenne au profit d'une Union appelée à devenir l'acteur majeur de la sécurité sur le Vieux Continent.

Après le 11 septembre, cette double condition reste d'actualité, mais sa première composante l'emporte désormais nettement sur la seconde : même si les efforts européens pour apparaître « sérieux » en Europe même continueront de compter dans l'appréciation américaine de la fiabilité de leurs alliés et de la viabilité de l'Alliance, c'est bien dans la dimension stratégique globale que se jouera, bien au-delà de la phase présente, la pérennité du lien transatlantique. Ce qui suppose, d'une part, la capacité des Européens à apparaître – enfin – militairement crédibles aux yeux des Américains, y compris hors d'Europe et dans des situations de guerre contre le terrorisme ou autre (ce qui passe, d'abord, par un vrai *aggiornamento* de leur part dans l'évaluation des menaces qu'ils ont, jusqu'à présent, minimisées, à commencer par l'Irak), et d'autre part, la disponibilité des Américains à prendre politiquement en compte la vision qui est celle des Européens dans des régions clefs comme le Moyen-Orient (ce qui implique d'abord de reconnaître qu'il n'est pas de réponse unique-

ment militaire à ces mêmes menaces). Or si un tel donnant-donnant – effort militaire européen contre recentrage politique américain – est la condition du maintien du lien stratégique euro-américain, n'est-il pas en même temps la meilleure chance de succès à long terme dans le combat contre le terrorisme, qui exige à la fois force militaire et vision politique ?

Reste à repenser radicalement le cadre de la relation transatlantique. La vieille Alliance n'est pas, de toute évidence – le 11 septembre et ses suites l'ont bien montré –, le lieu approprié pour inventer cette nouvelle relation euro-américaine ; même si l'OTAN conserve un rôle dans la nouvelle constellation occidentale, elle offre désormais un cadre à la fois trop rigide et trop étroit pour repenser le lien stratégique entre l'Europe et l'Amérique. A l'échelle de la sécurité globale d'abord : au-delà du Vieux Continent, l'Alliance, évidemment sans disparaître ni juridiquement ni institutionnellement, aura de plus en plus tendance à se fondre dans un ensemble plus vaste dont les contours et les modes s'apparentent à ceux d'une « alliance globale » se rapprochant du G8<sup>5</sup>. D'abord parce que l'après 11 septembre a confirmé la place de la Russie dans l'ensemble occidental – et rappelé que le Japon ne peut en être exclu. Ensuite, parce que face au refus américain de la contrainte otanienne, un tel ensemble apparaît tout à la fois :

- comme le plus approprié pour offrir un cadre à la combinaison des différentes relations bi- et multilatérales (*special relationship*, nouveau partenariat Russie/Etats-Unis, « quad » des grands Occidentaux, etc.) que privilégient désormais les Américains ;
- comme le plus à même de satisfaire la revendication, ancienne, de la Russie d'être reconnue en tant que grande puissance et son ambition, plus nouvelle, d'être considérée comme un partenaire véritablement « occidental » ;
- et comme le plus susceptible de rassurer les pays européens soucieux de maintenir un minimum d'institutionnalisation de la sécurité occidentale, de conserver une certaine prééminence du Conseil de sécurité (dont quatre des cinq permanents appartiennent au G8<sup>6</sup>), le

5. G. Allison, K. Kaiser et S. Karaganov, « The World Needs a Global Alliance for Security », *International Herald Tribune*, 21 novembre 2001.

6. On se rappelle que la résolution 1 244 du 10 juin 1999, qui mit un terme au conflit du Kosovo, avait repris les termes d'un document élaboré par le G8.

tout sans nuire à leur statut de grandes puissances et en légitimant une forme de directoire dans l'Union – l'Alliance atlantique permettant utilement, d'ailleurs, de « compenser » auprès des autres.

Ce scénario d'une relation euro-américaine à la fois plus globale et moins institutionnalisée ne signifie pas son affaiblissement : il permet, au contraire, sa refondation au-delà d'une institution atlantique désormais dépassée. Rien ne valide mieux cette tendance que la politique britannique depuis le 11 septembre : comment expliquer l'acceptation apparente par Londres d'un élargissement d'envergure au prochain sommet de Prague et le saut qualitatif opéré, à l'initiative de Lord Robertson, dans la relation OTAN-Russie (d'une configuration à « 19+1 » à un ensemble à 20), options naguère impensables de la part du très atlantiste Royaume-Uni, si ce n'est par le fait que Londres a compris que le maintien du lien transatlantique passe précisément par la constitution d'un ensemble occidental dépassant largement l'OTAN au profit d'une constellation de géométries multiples dans lesquelles la « relation spéciale » – on l'a vu après le 11 septembre – conservera une place éminente ?

Sans exclure qu'elle puisse se voir reconnaître un rôle extra européen (renforcement de l'ISAF en Afghanistan demain, réservoir de forces nationales et de moyens collectifs au profit d'opérations de la coalition antiterroriste après-demain), l'OTAN proprement dite devrait rester une organisation à vocation prioritairement euro-atlantique et consacrée à la sécurité sur le Vieux Continent. Reste que l'après 11 septembre devrait accentuer la tendance à un certain désengagement américain de la sécurité européenne ; combiné à la relance probable de l'élargissement au sommet de Prague et au spectaculaire rapprochement OTAN-Russie, cette tendance pourrait contribuer à une certaine marginalisation américaine dans la machine otanienne, voire à une forme de désaméricanisation de l'OTAN. Ce qui représenterait pour l'Union européenne à la fois un défi et une chance historique : comme l'ont si longtemps dit, entre autres, les Français, c'est véritablement du succès de la défense européenne que dépendrait alors le maintien d'une organisation atlantique structurée. Bref, si le thème de la « mort de l'OTAN » est à la fois éculé et prématuré – trop d'inerties, mais aussi trop d'intérêts ôtent sa vraisemblance à un tel

scénario –, en revanche, il se pourrait bien que la PESD soit désormais son horizon indépassable.

Tout ce qui précède relève bien entendu d'une analyse tendancielle. Le rythme et les modalités de ce scénario seront dictés par les événements, et d'abord par la guerre – américaine – contre le terrorisme. Autant dire que la transformation de la relation transatlantique dépendra notamment de l'évolution de la lutte d'influence en cours entre une option « Powell », raisonnablement internationaliste, et une option « Rumsfeld », potentiellement isolationniste ; la première pourrait se traduire par une évolution maîtrisée vers une Alliance atlantique certes transformée, mais demeurant « pertinente » parce qu'européanisée en Europe et globalisée au-delà<sup>7</sup> ; la seconde, parce qu'elle marquerait l'adoption par Washington de la ligne de plus grande pente dans la relation transatlantique, pourrait mener à une alliance euro-américaine beaucoup moins indispensable pour l'Amérique et donc beaucoup plus lâche. Mais il s'agit là d'une différence de degré plus que de nature, tant les tendances stratégiques l'emportent sur les nuances politiques.

L'Europe peut-elle faire la différence ? Notre intérêt, quoi qu'il en soit, est de transformer le défi d'un possible désinvestissement otanien des Etats-Unis en une occasion historique de refonder la relation transatlantique. Jamais, depuis plusieurs décennies, les circonstances n'auront été aussi favorables à la réalisation d'une certaine vision française d'une Alliance atlantique toujours nécessaire au-delà de son expression étroitement otanienne ; jamais, en même temps, l'hypothèse gaullienne de la survie de la relation transatlantique par la mise en place de l'Europe stratégique n'aura été aussi validée ; jamais, cependant, les conséquences d'un échec éventuel n'auront été aussi élevées. Or, en dernière analyse, c'est d'abord sur le « sérieux » d'un pays comme la France et de quelques autres que dépendra le succès de cette entreprise et, par là même, la pérennité du lien entre l'Europe et l'Amérique.

7. Voir par exemple R. D. Asmus et U. Weisser, « Refit NATO to Move Against Threats From Beyond Europe », *International Herald Tribune*, 6 décembre 2001.