

**Le Centre français sur les Etats-Unis
(CFE)**

Force, faiblesse, puissance ?

GUILLAUME PARMENTIER

Article publié dans Commentaire No 100, Hiver 2002-2003

www.cfe-ifri.org



i n s t i t u t
f r a n ç a i s
d e s r e l a t i o n s
i n t e r n a t i o n a l e

Depuis la fin de la guerre froide, le débat entre spécialistes des relations transatlantiques s'est trop souvent contenté d'osciller entre les bons sentiments et la simplification. Il ne s'est pas suffisamment porté sur l'ampleur des changements de fond rendus inévitables par le changement de système international produit par l'effondrement du régime soviétique. La première tendance, parfois marquée par une frilosité nourrie par la crainte de remettre en cause l'édifice institutionnel issu de la guerre froide, s'est exprimée le plus souvent sous la forme de *satisfecits* donnés à l'Alliance atlantique pour ses progrès supposés en matière d'adaptation aux conditions de l'après-guerre froide, et parfois sous la forme plus dynamique de projets d'élargissement, géographique et fonctionnel de l'OTAN et de l'Union européenne. Les travaux de la Rand Corporation, et en particulier ceux de Larabee, Asmus, Gompert et Kugler, avaient ainsi contribué en leur temps à lancer le débat sur l'élargissement de l'OTAN à trois pays qui a finalement abouti en 1999.

Plus récemment, la discussion s'était portée sur un éloignement supposé des valeurs sociales entre les deux rives de l'Atlantique, auquel les événements du 11 septembre 2001 ont au moins provisoirement mis fin. Ce débat se poursuit, mais il est maintenant limité à la sphère de l'analyse sociale. En termes de politique étrangère, cette discussion sur la dérive des continents a pris la forme d'une opposition entre l'unilatéralisme de la politique américaine et le multilatéralisme de leurs partenaires européens.

Des visions divergentes

Le moindre mérite de l'article de Robert Kagan, dont Commentaire a publié la version française, n'est pas de sortir le débat de cette ornière. L'opposition entre multilatéralisme et unilatéralisme ne représente en effet qu'une conséquence, alors que les causes de la différence d'attitudes entre les États-Unis et l'Europe à l'égard du système international sont plus profondes. Outre que nulle politique aujourd'hui n'est purement unilatérale ou purement multilatérale, la divergence sur l'unilatéralisme et le multilatéralisme ne porte que sur les moyens employés pour mener une politique étrangère. Or il est clair que les Européens et les Américains ne divergeraient pas sur les moyens si leurs visions du système international, et des directions que celui-ci doit prendre à l'avenir, n'étaient pas différentes. Plutôt que de concentrer l'analyse sur les manifestations de cette divergence transatlantique, c'est-à-dire sur un symptôme, il fallait revenir aux causes de cette dérive, et le plus grand apport de Kagan est d'avoir placé le débat sur un terrain plus utile, celui des visions divergentes de la société internationale qui dominent les esprits de part et d'autre de l'Atlantique ⁽¹⁾. Il y fallait un certain courage.

Par voie de conséquence, l'article de Kagan a rendu une nouvelle vigueur au débat transatlantique. Aux États-Unis, les questions européennes étaient depuis quelques années considérées comme un peu ennuyeuses : l'Europe avait pour l'essentiel été débarrassée de ses problèmes de sécurité, et elle avait montré dans les Balkans qu'elle avait besoin des États-Unis pour les régler, même quand il s'agissait d'affaires régionales d'ampleur limitée. Le débat sur l'OTAN et sur la construction européenne, leurs rôles, leurs élargissements, leurs structures, suscitait chez beaucoup des bâillements d'ennui à peine dissimulés. Ajoutée à l'euroscélérose dont le Vieux Continent aurait été la victime, cette constatation faisait de l'Europe un objet d'étude et de réflexion peu intéressant. Le fait que les études européennes aux États-Unis aient beaucoup souffert sur le plan financier, parce qu'elles intéressent moins les fondations que pendant la guerre froide, s'explique en partie par le sentiment répandu qu'il n'y a pas grand-chose de neuf à dire à propos de l'Europe. Qu'un tel jugement sous-estime, parfois par le mépris, les changements notables intervenus en Europe depuis douze ans n'enlève rien au fait qu'il est largement répandu aux États-Unis. Sans les efforts du German

Marshall Fund of the United States, les recherches sérieuses en matière européenne et transatlantique aux États-Unis se seraient probablement taries. Le débat transatlantique était en effet devenu pour beaucoup d'Américains influents un débat en trompe-l'œil, dissimulant les questions réelles sous les poncifs et les bons sentiments, et faisant la part trop belle à des considérations institutionnelles contraires à l'approche pragmatique qui doit présider, pour la plupart des Américains, à la solution des problèmes concrets.

Robert Kagan rompt avec cette approche timorée et formaliste, sans pour autant tomber dans les excès ni dans l'analyse ni dans le diagnostic dont sont souvent coutumiers certains de ses amis néoconservateurs. Il ne s'agit pas pour lui de rédiger un tract unilatéraliste comme on en voit sortir fréquemment des think tanks de la droite néoconservatrice comme la Heritage Foundation ou l'American Enterprise Institute ⁽²⁾. De son fait, l'Europe redevient objet digne de discussions et d'études dans la « communauté de politique étrangère » américaine.

À cette prise de conscience nécessaire dont il est la cause, correspond cependant une responsabilité. Sa thèse, par le succès qu'elle rencontre, peut en effet avoir une influence réelle sur le jugement porté sur l'Europe par beaucoup d'Américains. Précisément parce qu'elle a été « ciselée » de façon à être applicable aisément en apparence à de nombreuses situations concrètes, la vision de Kagan devrait être reprise et utilisée à toutes les sauces, y compris certaines dont le fumet sera trop fort ou trop peu subtil pour l'auteur lui-même, par les experts, les journalistes, les *staffers* du Congrès et jusque dans l'Administration. On en voit déjà les effets dans l'affaire irakienne, où beaucoup d'Américains ont cru pouvoir déceler une attitude « européenne » pacifiste dans les positions françaises, pourtant inspirées du souci réel du désarmement de Saddam Hussein et d'une disposition à utiliser la force en dernière extrémité, comme dans les positions allemandes.

Les modes sont tellement puissantes dans le milieu politique américain au sens large du terme qu'il est inévitable que l'article de Kagan ait un effet allant probablement au-delà de ce que souhaitait l'auteur. Quant aux Européens, ils se complaisent si volontiers dans la lamentation sur les faiblesses de l'Europe qu'ils sont souvent prêts eux aussi à adopter la thèse de Kagan sans les nécessaires réserves. Il ne s'agit pas ici de lui faire grief des débordements éventuels dus au succès de ses idées, mais d'éviter que le débat ne se place sur un terrain artificiel sous l'effet de la facilité. De part et d'autre de l'Atlantique, cet article arrive à point nommé, mais son écho même en fait un élément à certains égards dangereux parce que simplificateur.

C'est ici que le bât blesse. Le défaut principal de l'argument de Kagan est en effet qu'il grossit parfois le trait pour rendre sa démonstration plus frappante. Cela porte son propos à confiner parfois à la caricature. D'une part il décrit en effet les États-Unis tels qu'il souhaiterait peut-être qu'ils se comportent sur la scène internationale, faisant fi de développements qui ne donnent pas précisément à la politique américaine un tour « martial ». En second lieu, il manifeste une propension excessive, peut-être due au fait qu'il habite maintenant à Bruxelles et voit l'Europe à travers un prisme excessivement communautaire, à couvrir d'une teinte bruxelloise unique une réalité européenne beaucoup plus complexe et à de nombreux égards moins « vénusienne » que sa description ne le laisserait entendre. Dans les deux cas, l'interprétation de la nature de la relation avec la puissance internationale est beaucoup plus complexe que ce qu'indique Kagan.

L'argument est incontestable selon lequel les différences d'attitudes entre Européens et Américains sont largement conditionnées par le contraste structurel entre les éléments de puissance détenus par les États-Unis et ceux dont disposent les pays européens. Il est même à vrai dire de simple bon sens. La primauté américaine dans la plupart des domaines qui confèrent la puissance internationale donne aux États-Unis une liberté d'action beaucoup plus grande sur la scène mondiale que celle dont peuvent jouir les Européens. Il n'est donc pas

surprenant que les dirigeants américains soient les plus soucieux d'autonomie dans l'action et que leurs homologues européens souhaitent renforcer les mécanismes de contrôle qui permettent de canaliser la puissance internationale et au premier chef celle des États-Unis. Il est également certain que le jeu des institutions européennes, qui agissent elles-mêmes comme un mécanisme égalisateur entre « grands » et « petits » pays européens, outre qu'il est la conséquence d'une méfiance de principe à l'égard de l'exercice de la puissance ⁽³⁾, a pour effet de créer chez les Européens une préférence de principe pour un multilatéralisme qui est la conséquence normale et attendue des processus communautaires.

Variables structurelles

Il faut cependant aller plus loin et se pencher sur certaines variables structurelles. La préférence des États-Unis pour la liberté d'action n'est ni surprenante ni condamnable. Il n'est pas douteux que les États-Unis ont en fait utilisé leur puissance de manière modérée : Kagan avait défini dans des écrits antérieurs la politique étrangère de son pays comme une « hégémonie bienveillante », et cette formule recouvre une réalité. Pour des raisons constitutionnelles, les États-Unis ne peuvent exercer leur puissance internationale de façon dominatrice que pendant de brèves périodes. Toute tentative impériale ou volontariste se solde inévitablement par des chocs en retour réduisant la capacité du pouvoir exécutif à utiliser la pleine panoplie des moyens dont il pourrait disposer dans un ordre institutionnel moins équilibré. L'histoire américaine de la seconde moitié du XX^e siècle le démontre amplement ⁽⁴⁾.

Un point au moins aussi important fait cependant défaut dans l'analyse de Kagan. Il s'agit des moyens dont disposent effectivement Européens et Américains face aux crises internationales, moyens qui dictent à beaucoup d'égards les comportements de ces partenaires. Vers la fin de son article, l'auteur rappelle le problème posé par la faiblesse relative des moyens militaires dont disposent les Européens, et en appelle à une augmentation de ceux-ci pour éviter le creusement des disparités entre leurs capacités guerrières et celles des États-Unis. Il cite à l'appui de cette observation trois Britanniques, dont l'actuel Secrétaire général de l'OTAN, tout en exprimant un doute quant à la capacité des Européens à aller dans ce sens, même de façon marginale. Le budget militaire de la France pour 2003 et la loi de programmation militaire 2003-2007 autorisent peut-être un moindre pessimisme, mais il est clair que le problème de la compatibilité des matériels militaires entre partenaires transatlantiques, et surtout celle de leurs concepts opérationnels, demande un effort plus soutenu des Européens dans ce domaine.

Encore ne faut-il pas, comme le font certains Américains, faire des capacités militaires des forces américaines un point de référence pratique. Il est légitime de s'interroger sur la justification pour un seul pays de dépenser près de 50 % du produit militaire mondial, et d'accroître toutes ses catégories d'armements, y compris celles dont la probabilité d'utilisation est extrêmement aléatoire, soit que la menace qu'elles sont censées parer soit infinitésimale, soit que leur utilisation sur des champs de bataille concrets face à des adversaires peu sophistiqués rende le coût de leur perte éventuelle absolument prohibitif ⁽⁵⁾. C'est en regard d'une analyse des menaces potentielles que la validité d'un effort militaire doit être appréciée. De ce point de vue, l'attitude américaine actuelle n'est pas fortement convaincante. La question entre alliés consistera donc non seulement à encourager les Européens à dépenser mieux et davantage pour leur défense, nécessité incontestable aujourd'hui pour qui veut maintenir une Alliance atlantique efficace et équilibrée, mais aussi de rapprocher les points de vue des partenaires transatlantiques sur les menaces et les défis à leur sécurité, et sur la définition des réponses à y apporter. Ce travail de fond, qui devrait avoir lieu dans le cadre de l'Alliance ou plus efficacement entre grands alliés, n'est pas

aujourd'hui réalisé de façon satisfaisante. Il s'agit pourtant d'une priorité pour maintenir une convergence de vues sur la sécurité internationale à l'intérieur de l'Alliance. Sur ce point, les réticences américaines sont au moins aussi fortes que celles de leurs partenaires européens parce qu'une consultation véritable sur ces points aurait pour effet de restreindre au moins marginalement l'autonomie de décision américaine. Sur un thème comme celui du Proche-Orient, ou sur le nation-building, il n'est guère surprenant que l'Administration américaine quelle qu'elle soit ne souhaite pas se trouver laminée entre le Congrès et l'opinion d'un côté et les alliés de l'autre. Pourtant la coopération transatlantique est à ce prix.

Il existe pourtant un point encore plus problématique, car plus structurel et donc encore plus difficile à lever : celui des avantages comparatifs des alliés transatlantiques face aux problèmes internationaux. C'est à notre sens ce qui explique le mieux les motivations des uns et des autres dans les choix qu'ils ont opérés au cours des dernières années. Ce n'est pas seulement parce qu'ils sont les plus forts que les États-Unis ont choisi d'en revenir depuis la fin de la guerre froide à une conception traditionnelle de la puissance, mettant l'accent sur l'utilisation de la force militaire. Depuis le début du XXe siècle, comme l'indique Kagan, les Américains avaient tenté d'étendre à l'Europe une conception des relations internationales différente de celle qui prévalait alors en Europe, et selon laquelle la mise en œuvre de politiques hostiles aux intérêts légitimes de sécurité de ses partenaires était en fait contraire à l'intérêt national, puisqu'il risquait de remettre en cause les fondements de l'ordre international et en premier lieu la paix. Ce « postnationalisme », que les Américains qualifient d'« internationalisme » (et qui est connu en Europe sous le vocable de « wilsonisme », du nom de celui qui tenta de l'imposer aux Européens), permet de transcender les oppositions brutales d'intérêts entre États. Il est frappant que cette attitude soit aujourd'hui qualifiée d'« européenne » par les observateurs américains, alors qu'il avait fallu rien moins que deux guerres mondiales pour qu'elle prévale sur le Vieux Continent.

La raison pour laquelle les États-Unis s'en sont détachés, au moins en partie, au cours des dernières années tient largement au fait qu'ils dominent aujourd'hui le système international, où ils n'ont plus de contrepoids réel. Kagan a raison de souligner cet aspect des choses, encore qu'il aurait pu ajouter à quel point cela est contraire à la tradition américaine des checks and balances, expliquant ainsi les réticences d'une grande partie des Américains face à cet état de fait, et en particulier la réticence d'une majorité de l'opinion publique envers une intervention en Irak qui impliquerait les États-Unis sans un mandat des Nations unies ou en dehors d'une coalition internationale ⁽⁶⁾.

Une nouvelle stratégie de sécurité

Le document sur la stratégie de sécurité nationale adopté récemment par l'Administration Bush présente ainsi une interprétation cohérente de la vision étroite de l'intérêt national qui semble inspirer aujourd'hui les États-Unis. On a beaucoup glosé sur l'accent mis par le document sur la préemption. Certes, le fait de donner à l'anticipation des mouvements de l'adversaire un tour théorique est-il quelque peu hasardeux, mais il faut bien reconnaître que les contrôles qui s'exercent sur la conduite de la politique étrangère américaine rendent extrêmement improbable un recours systématique à la préemption. En outre, ce recours a parfois une légitimité, quand il s'agit de parer à une attaque non provoquée, ou à l'utilisation de moyens de destruction massive. Il est en revanche un aspect de la nouvelle doctrine qui, s'il a fait couler moins d'encre, est beaucoup plus symptomatique de l'attitude des États-Unis dans le système international du début du XXIe siècle : il s'agit de la volonté d'empêcher l'apparition de tout concurrent potentiel aux États-Unis sur le plan stratégique. Certes, le problème ne se pose pas concrètement aujourd'hui, et n'a guère de chances de se poser à vue humaine. Il est cependant surprenant que les États-Unis, pays qui

s'est toujours défini comme partie prenante d'une communauté internationale d'États disposant des mêmes droits et des mêmes obligations, sanctionne en 2002 une vision qui introduit une inégalité radicale entre eux-mêmes et tous les autres. Traditionnellement méfiants à l'égard de tous les pouvoirs, fussent-ils américains, les États-Unis seraient-ils devenus un État-nation classique, sur le modèle des États européens du XIX^e siècle ? Pour utiliser un vocabulaire plus chargé, mais traduisant cependant la réalité, les États-Unis de 2002 sont-ils devenus nationalistes ? Il y aurait quelque paradoxe à ce que l'État qui a cherché, et réussi au-delà de toute espérance, à vacciner l'Europe contre le mal nationaliste ait lui-même subi sa contagion. Il convient de poser cette question de manière directe, car la comparaison entre les États-Unis d'aujourd'hui et les grands États européens du XXI^e siècle est féconde, même si elle n'est naturellement pas parfaite.

La dimension militaire

Il est patent qu'existe une autre raison, au moins aussi forte, pour expliquer la concentration croissante de la puissance américaine sur sa dimension militaire. C'est dans ce domaine en effet que les États-Unis jouissent de l'avantage comparatif le plus grand par rapport à leurs partenaires et à leurs concurrents. Non seulement leur primauté dans le domaine militaire est incontestable et croissante, non seulement les chances qu'un concurrent apparaisse dans ce domaine sont extrêmement faibles, mais les États-Unis ne disposent dans aucun autre secteur de l'action internationale d'un avantage comparable. Ils sont puissants sur le plan économique mais l'Union européenne est à leur mesure, comme certaines puissances asiatiques le seront peut-être demain.

Plus précisément, à la difficulté rencontrée par l'Europe pour engager les sommes nécessaires à son accès à un rôle significatif en matière militaire répondent les problèmes rencontrés par l'État fédéral américain pour mobiliser des moyens suffisants pour remplir les tâches internationales qui ne ressortissent pas à l'utilisation de la force militaire. Les chiffres parlent d'eux-mêmes ⁽⁷⁾. Tandis que les moyens militaires des États-Unis croissaient à grande vitesse après une réduction rapide de la fin de la guerre froide jusqu'en 1994, la diplomatie et les moyens non militaires à la disposition du gouvernement fédéral se réduisaient en termes réels d'une façon régulière et préoccupante. On se rappelle bien entendu la diminution unilatérale des contributions versées par les États-Unis aux divers budgets des Nations unies ⁽⁸⁾, que seule la solidarité marquée par l'ONU à l'égard des États-Unis dès le 11 septembre 2001 a permis de régler en partie. On sait aussi que tous les secrétaires d'État depuis le milieu des années 90 ont eu des raisons de se plaindre de l'affaiblissement des moyens de la diplomatie américaine ⁽⁹⁾. L'aide publique au développement avait été diminuée de manière drastique jusqu'au sommet de Monterey, et encore une grande partie de ce qu'il en restait était-elle attribuée à Israël. L'augmentation annoncée à la suite des attentats du 11 septembre 2001 lors de cette réunion reste d'ailleurs encore à traduire dans la réalité. Où que l'on regarde, les moyens de l'action internationale des États-Unis, quand ils ne se situent pas dans le domaine militaire, sont en diminution sur le long terme ⁽¹⁰⁾. Il n'est donc nullement surprenant que la politique des États-Unis valorise la dimension de la politique internationale où son avantage relatif est le plus grand. Toute la question est de savoir si, face aux grands problèmes du monde contemporain, et face aux crises auxquelles les partenaires transatlantiques ont et auront à mettre fin, les moyens militaires sont nécessairement les plus pertinents, surtout s'ils ne sont pas épaulés par des moyens civils suffisants, qui demandent patience et constance.

Les exemples de l'insuffisance d'une approche principalement militaire abondent. Dans les Balkans ⁽¹¹⁾, il est heureux que les États-Unis aient pris en 1995 l'initiative d'utiliser la force militaire pour permettre l'ouverture des pourparlers de Dayton. Incontestablement,

l'approche européenne était demeurée trop timorée pour en imposer à Milosevic. En ce qui concerne le Kosovo, on peut considérer que la volonté américaine d'imposer une solution avec des moyens militaires a affaibli la communauté internationale en contournant le Conseil de sécurité des Nations unies et en rejetant la Russie dans une opposition de principe qu'elle n'aurait pas nécessairement maintenue si le processus de Rambouillet avait pu parvenir à sa conclusion. Encore faut-il admettre que, sans la menace américaine de recourir à la force, la communauté internationale et les Européens au premier chef auraient été privés d'un instrument essentiel de pression. Il n'est donc pas besoin d'opposer artificiellement une approche militaire et une approche civile. Il convient simplement de garder à l'esprit que la politique étrangère a aujourd'hui besoin d'inclure ces deux dimensions, ainsi qu'une capacité à définir en temps utile la politique à suivre. Dans les Balkans, la présence militaire européenne a excédé largement la présence américaine une fois les opérations initiales terminées. En Bosnie comme au Kosovo, les Européens forment maintenant l'essentiel des forces qui contribuent non seulement au maintien de la paix, mais également à la reconstruction et à la réconciliation. Dans ces deux domaines, économique et politique, la contribution européenne dépasse largement celle des États-Unis. La même chose est vraie en Afghanistan, où pourtant l'enjeu après le 11 septembre était et demeure vital pour les États-Unis et où l'expérience désastreuse de leur retrait à la fin des années 80 aurait dû les inciter à plus de patience.

Le rôle financier des Européens

Le résultat de cet état de faits est que les États-Unis sont tentés de se cantonner à l'aspect militaire de la gestion des crises. Le Congrès est le plus souvent hostile au nation-building, car il répugne à la grande majorité des militaires américains. C'était cet état d'esprit que traduisait Condoleezza Rice quand elle affirmait en campagne présidentielle pendant l'été 2000 que les soldats américains ne devaient pas en être réduits à aider des enfants à traverser la rue dans les pays où ils séjournaient. Cette attitude, couplée à une forte résistance à financer les efforts de reconstruction civile, amène les dirigeants américains à se focaliser sur les tâches militaires, et à tenter de faire assumer les tâches civiles par leurs alliés. La leçon de la guerre américaine contre l'Irak en 1991, dont le financement a pour l'essentiel été assuré par des pays non combattants, a été retenue, et étendue à l'après-guerre.

Les Européens sont naturellement les premiers alliés auxquels les Américains font appel dans ces situations, ne serait-ce que parce qu'ils rencontrent pour leur part un problème inverse de celui des États-Unis : autant il leur est difficile de financer un effort militaire, autant il leur est aisément loisible de contribuer, soit directement soit par l'entremise de l'Union européenne, à la reconstruction et à la remise sur pied de la société des pays où viennent de se dérouler des opérations de gestion de crise. Cette situation peut avoir des conséquences désastreuses en termes d'utilisation de leur puissance internationale : le spectacle des avions et des missiles israéliens financés par de l'aide américaine détruisant des installations civiles et policières palestiniennes largement financées par le contribuable européen fournit un exemple extrême et spectaculaire de l'impasse dans laquelle peut placer l'incapacité à influencer sérieusement sur le cours des choses, tout en s'impliquant sur le plan matériel. L'évolution des événements dans les Balkans, où la situation est moins contrastée, donne aussi à réfléchir à plusieurs égards. En Bosnie comme au Kosovo, les fonds européens financent une situation qui a été largement le résultat de plans imposés par la force américaine, même s'il est juste d'ajouter que les plans de paix américains devaient beaucoup dans le cas de la Bosnie au plan Juppé et dans celui du Kosovo au quasi-accord de Rambouillet.

Le problème posé par ces interventions est cependant celui de l'influence, ou si on préfère employer l'expression de Joseph Nye, du *soft power* autant que celui de la puissance brute, traduisible en termes de force militaire. Les Européens n'ont certes pas la gloire de figurer avec des mentions flatteuses sur leurs capacités militaires dans les bulletins de CNN, mais leur contribution à la remise sur pied de pays en guerre leur permet dans les meilleurs cas d'exercer une influence à long terme sur les sociétés de ces pays. Il s'agit ici de l'aide à la création d'États ou au moins de structures étatiques, dont l'Allemagne et d'autres en Europe centrale et orientale, l'Union européenne en Palestine et ailleurs, la France et le Royaume-Uni en Afrique, donnent aujourd'hui l'exemple. Il est probable que les États et les systèmes construits sur ces bases auront une tendance naturelle à se tourner vers l'Europe non seulement sur le plan interne, mais aussi sur les grands dossiers internationaux. Les Européens utilisent eux aussi leur avantage comparatif, avantage que leur concèdent les Américains.

Les sources de l'influence

Il s'agit pour l'Union et pour ses États membres d'étendre le modèle « européen » sur le plan international, et d'assurer à celui-ci une légitimité d'autant plus grande que personne ne pourra le présenter comme l'effet d'une volonté de pouvoir. On retrouve là l'une des manifestations de l'influence dont les États-Unis étaient coutumiers jusqu'au milieu du Xxe siècle. Sans doute parce que Kagan préfère celles de la puissance classique à l'européenne, il semble les assimiler à un élément de faiblesse, mais la réalité ne colle pas exactement à cette affirmation. En fait, la concession que font les États-Unis, sous l'effet de leur politique intérieure, aux Européens de cette dimension de l'influence internationale a pour effet de diminuer leur propre influence. Comme l'écrit Joseph Nye dans un livre récent ⁽¹²⁾, l'utilisation de la force militaire, ou l'affirmation sans concession de sa puissance, ce que nous appellerions la mise en œuvre d'un nationalisme traditionnel, peuvent en réalité diminuer l'influence réelle d'un pays en diminuant sa capacité à attirer vers lui les meilleurs esprits chez ses partenaires étrangers.

Le fait pour les Européens de s'être spécialisés, certainement par défaut, dans cette dimension de la puissance internationale donne un surcroît de légitimité à leurs politiques étrangères, en particulier par contraste avec l'attitude des États-Unis. De là provient une plus grande capacité à créer des coalitions de circonstance sur les dossiers où les Américains sont isolés. L'environnement, les processus judiciaires internationaux, la lutte contre les inégalités dans le monde constituent des questions sur lesquelles les Européens n'ont pas nécessairement une attitude angélique ni même altruiste. Ils poursuivent des intérêts. Pourtant, il leur est fait crédit sur le plan international d'une posture « internationaliste » qui leur assure des soutiens ou à tout le moins une moindre opposition que ce n'eût été le cas s'ils avaient affirmé plus brutalement leurs positions. Croit-on par exemple qu'en matière agricole les Européens s'en tireraient à aussi bon compte dans leurs rapports avec le tiers monde s'ils n'avaient par ailleurs l'image d'un ensemble politico-économique conciliant ? Ne pas l'avoir noté représente, nous semble-t-il, l'une des faiblesses principales de la thèse de Kagan.

D'un autre côté, Robert Kagan a parfaitement raison de penser que la création d'une entité nouvelle rassemblant des nations différentes, aux traditions et intérêts variés, rend difficile la traduction de la masse en puissance. Rapprocher des intérêts divers et parfois divergents tend à contraindre dans l'action, parce que les positions communes sont difficiles à atteindre, sont souvent le résultat de compromis diplomatiques plus formels que réels, et ne peuvent tenir que si chacun de leurs éléments est maintenu, ce qui ne facilite pas à proprement parler la souplesse dans les positions qui est inséparable de la réussite diplomatique. C'est pourquoi l'addition de capacités brutes n'équivaut pas à une puissance plus grande. Contrairement à ce que pensent et disent beaucoup de Français, plus grand ne veut pas

nécessairement dire plus fort. Le processus d'élargissement de l'Union européenne en fournit une illustration, puisque chacune de ses étapes a conduit à une période de repli de l'Union sur le plan international, suivie il est vrai d'une réaction volontariste précisément destinée à éviter le délitement de la construction européenne. C'est la raison pour laquelle l'Europe-puissance est un slogan, une aspiration, plutôt qu'une réalité ⁽¹³⁾.

Incertitudes européennes

Peut-être est-ce même une contradiction. Sur ce point, il convient d'aller plus loin que Kagan : ce sont les conceptions mêmes de ce que sont l'État et la société politique, et des fins qu'ils sont amenés à poursuivre, qui divergent entre pays européens. L'expérience historique du siècle écoulé est interprétée très différemment en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Pour faire court, on rappellera que les Allemands se méfient à la fois de l'État allemand centralisé, qui leur a apporté de grands maux, et de sa reproduction à l'échelle européenne. Plus que tout, ils se méfient de l'utilisation de la force militaire, dont il est raisonnable de dire qu'elle a entraîné pour l'Allemagne autant que pour ses voisins des conséquences désastreuses. Il n'est pas surprenant que les Allemands décrivent en majorité la Suisse comme le modèle qu'ils envisagent pour une Union européenne achevée. Pour les Français, l'État est au contraire l'expression de la nation, et la construction européenne est vue comme un moyen de magnifier l'influence française sur le plan international, tout en reproduisant les caractéristiques de l'État français au plan européen. D'où les hésitations françaises quant à l'expansion des compétences européennes, qui sont perçues sous une forme centralisée incompatible avec l'esprit d'un fédéralisme véritable et qui poussées à bout tendraient à abolir les prérogatives des États membres. La France entretient également une relation complexe à l'égard des alliances, perçues comme ayant échoué dans la première moitié du XXe siècle, ayant retenu la France dans ses tentatives de contenir la puissance allemande. Quant aux Britanniques, leur conception de la légitimité de l'utilisation de la force militaire les place aux antipodes de l'Allemagne, puisqu'ils peuvent légitimement lire l'histoire européenne contemporaine comme une justification pratique mais aussi morale de l'usage des forces armées. Leur lecture de la valeur des alliances quant à elle les place en désaccord direct avec les Français. Qu'on ajoute les problèmes spécifiques aux « petits » États, qui se méfient beaucoup d'un accord de leurs grands partenaires européens qui remettrait en cause leur faculté de défendre leurs intérêts propres, et l'image d'une « Europe-puissance », ou même d'une Europe capable d'utiliser les instruments traditionnels de la puissance internationale, apparaît bien problématique. On en voit l'illustration dans le caractère largement déclaratoire de la politique européenne de sécurité et de défense, et de ses avatars antérieurs. C'est aussi la raison pour laquelle les Européens se spécialisent dans le *soft power*.

Cependant, le trait ne doit pas être forcé. En premier lieu, parler d'Europe est toujours dangereux : les Britanniques et, dans une moindre mesure, les Français ont une conception plus traditionnelle de la puissance que beaucoup de leurs partenaires. Ils sont prêts à utiliser la force quand les autres moyens de recours sont épuisés. On le voit bien dans l'affaire du désarmement irakien où les positions britannique et française sont moins éloignées sur le fond qu'il n'y paraît, toutes deux soucieuses de renforcer le rôle du Conseil de sécurité des Nations unies, mais prêtes à faire entendre les armes si Saddam Hussein refuse de se conformer à ses obligations internationales. L'Espagne et l'Italie ont affirmé une attitude de principe assez proche. L'Allemagne a pris des positions très différentes, mais elle ne représente pas à elle seule l'Europe. Quand d'autres pays ont des problèmes bilatéraux à régler, telle l'Espagne lors de son différend avec le Maroc sur l'îlot de Persil pendant l'été 2002, il n'est pas rare qu'ils fassent entendre le langage de la force. La vision de l'Europe qu'a Kagan, de ce point de vue, est trop marquée par l'approche procédurière de l'Union européenne.

La force et la morale

Si l'Europe qu'il décrit est par trop marquée par Bruxelles, l'Amérique qu'il perçoit est quant à elle sans doute trop rêvée. Prend-il ses désirs pour des réalités ? Les États-Unis, même s'ils mettent moins de réserves à l'engagement armé que leurs partenaires européens, ne sont pas devenus une puissance sans limite. Ils demeurent même parfois curieusement pusillanimes. La campagne en Afghanistan en a fourni une illustration. Même en réponse à une attaque sanglante, de sang-froid et sans provocation comme celle du 11 septembre, les États-Unis ont manifesté une restriction tout « européenne » au sens de Kagan dans l'action militaire, quand il s'est agi de poursuivre les milices d'Al-Qaida dans les grottes de Tora Bora, puisque les troupes américaines n'ont pas engagé le combat et ont laissé l'essentiel des dirigeants et des forces terroristes s'échapper. Ce défaut d'engagement direct des forces qui caractérise la tactique militaire américaine dans les conflits récents s'explique sans doute par un désir compréhensible de ne pas exposer ses hommes au combat direct, mais il n'est pas l'expression d'un pays animé par l'esprit martial décrit par notre auteur comme animant l'Amérique. La dichotomie euro-américaine est sans doute beaucoup moins forte que celle que décrit Kagan. Et peut-être même inverse : on verrait mal les forces britanniques ou les forces françaises laisser dans des circonstances comparables s'échapper sans bataille les responsables d'attentats aussi meurtriers.

Le vrai problème transatlantique tient surtout aux conceptions divergentes de l'action internationale qu'ont les partenaires américains et européens. Toute la question est de savoir ce qui est pertinent en matière de puissance internationale dans le monde d'aujourd'hui. Qu'elle est la vraie capacité à agir sur les événements : la puissance militaire ou la persuasion (*soft power*) ? Il existe des cas de plus en plus nombreux dans lesquels la force militaire est inutilisable, et donc impuissante. Cela est patent en matière de relations entre pays « occidentaux », dans lesquelles on voit mal les États-Unis utiliser leurs armes. Celles-ci leur donnent dans ce cadre un prestige plus qu'une puissance. Mais c'est le cas de manière plus générale. Quand au début du mandat du président Bush un incident militaire se produisit en mer de Chine, l'Administration n'envisagea pas sérieusement de recourir à la force face à une puissance nucléaire : les « durs » eux-mêmes parlaient sanctions économiques et isolement diplomatique et non intervention militaire. Le nombre de cas où la force militaire joue aujourd'hui un rôle décisif est relativement réduit. Cela ne veut pas dire qu'il faille adopter une analyse angélique ou méprisante à l'égard de la pertinence des instruments militaires, comme c'est trop souvent le cas en Europe du Nord : l'expérience des Balkans montre leur pertinence. Encore faut-il que les instruments militaires soient adaptés aux situations concrètes : à quoi sert-il d'avoir des Apaches ou des B2 si leur engagement est rendu improbable par la crainte de les perdre ?

L'important pour les partenaires transatlantiques est de se rapprocher sur ces points : avant de parler de faire de l'Europe une puissance, il s'agit de renforcer les moyens militaires de ses membres, et de se préoccuper prosaïquement des crises à régler. La conclusion à tirer de l'expérience balkanique, de ce point de vue, est que l'Europe aurait été mieux servie par une intervention *ad hoc* ou nationale quand Milosevic menaçait Dubrovnik que par d'ambitieux schémas institutionnels. Quant aux Américains, ils ne doivent pas devenir prisonniers de leurs moyens militaires : il leur faut se donner les moyens de contribuer à la solution des crises par d'autres moyens. S'ils laissent les Européens reconstruire après eux aux quatre coins du globe, ils feront de l'Europe ce qu'un observateur américain appelait récemment le centre moral du monde. Leur leadership n'en sera que plus contestable, et donc plus fragile car plus contesté.

- (1) Ou pour mieux dire entre les États-Unis et l'Europe continentale, la politique britannique étant souvent proche de celle des États-Unis, même si l'opinion publique britannique n'est guère éloignée de celle des autres pays de l'Union européenne, comme en témoignent les résultats du sondage *Worldviews 2002* commandé par le *German Marshall Fund of the United States* et le *Chicago Council on Foreign Relations* (www.worldviews.com). D'un autre côté, la politique étrangère et l'opinion publique canadiennes sont fortement « européennes » au sens de Kagan.
- (2) L' *Heritage Foundation* est habituellement plus marquée à droite que l'AEI, sauf dans le secteur de la politique européenne et transatlantique, dans lequel, peut-être sous l'influence de Richard Perle, l'AEI manifeste un mépris ouvert, sans nuance et souvent brutal pour l'Europe et les Européens, ce qui n'est pas le cas, au moins au même degré, chez les spécialistes de l'Europe d'Heritage.
- (3) Gilles Andréani, « L' Europe des incertitudes », *Commentaire*, n° 85, printemps 1999, p. 23-38.
- (4) Sur ces points, on se permet de renvoyer à Guillaume Parmentier, « Politique étrangère et politique des États-Unis : la parenthèse du XXI^e siècle », *Politique étrangère*, n° 3-4, 2000.
- (5) À titre d'exemple, on pense à la défense antimissile stratégique comme illustration de la première catégorie, ou aux hélicoptères Apache et aux bombardiers B-2 de la seconde.
- (6) 65% des Américains sont défavorables à une intervention en Irak sans un mandat de l'ONU (*Worldviews 2002, The Chicago Council on Foreign Relations*).
- (7) Anne C. Richard, *Superpower on the Cheap ? Funding US Foreign Relations*, Le Centre français sur les États-Unis, IFRI, 2002.
- (8) Alexandra Novosseloff, *Les États-Unis et l'ONU dans l'après-guerre froide*, Centre français sur les États-Unis, IFRI, 2001.
- (9) Sur un plan humain plutôt que financier, on ne peut qu'être surpris que les médias américains s'émeuvent bien davantage quand des soldats professionnels meurent au champ de bataille que quand des diplomates américains sont pris pour cibles par des terroristes. On a encore eu l'exemple de cette relative indifférence en octobre 2002 quand un diplomate américain a été assassiné en Jordanie.
- (10) Anne C. Richard, *op. cit.*

- (11) Pierre Hassner, « États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ? », Institut d'études de sécurité, Union européenne, *Cahiers de Chaillot*, n° 54, septembre 2002.
- (12) Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, New York, Oxford University Press, 2002.
- (13) Guillaume Parmentier, *Le Retour de l'histoire : stratégie et relations internationales pendant et après la guerre froide*, Bruxelles, Complexe, 1994 ; Gilles Andréani, « L'Europe des incertitudes », *Commentaire*, n° 85, printemps 1999.