

Groupe de réflexion : Romano Prodi, Guy Verhofstadt (Co-Présidents), Jerzy Buzek, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Paavo Lipponen, Tommaso Padoa-Schioppa.

Rapporteur : Nicole Gnesotto, Professeur au CNAM, Vice-Présidente de *Notre Europe*.

Coordination du projet : Sami Andoura, Timo Behr et Gaëtane Ricard-Nihoul.

Europe et Gouvernance mondiale

Partenariat Euro-Américain : une nouvelle approche

L'Union européenne comme les Etats-Unis sont des acteurs majeurs de l'ordre international issu de la mondialisation : ils en déterminent souvent le cours, ils en subissent parfois les revers, mais surtout ils se transforment profondément de l'intérieur sous les effets de cette nouvelle donne mondiale. Or en une dizaine d'années, depuis l'an 2000, les fondements de la puissance américaine (la force militaire, l'excellence technologique, la réussite économique), tout comme les certitudes de la construction européenne (la prospérité continue, l'adhésion des citoyens, la séduction d'un modèle) se retrouvent profondément ébranlés. Les relations euro-américaines, par voie de conséquence, ne peuvent plus être conçues et mises en œuvre sur le modèle traditionnel qui les soutint pendant plus d'un demi siècle.

Rassemblé à l'initiative de *Notre Europe*, le Groupe de Haut niveau sur l'avenir du partenariat euro-américain, composé d'anciens ministres et chefs de gouvernement européens, dresse un bilan lucide des évolutions du monde et de leur impact sur l'Union européenne et les Etats-Unis. Il propose surtout une approche nouvelle – loin des illusions nationales de l'Union et impériales de l'Amérique – pour que le partenariat euro-américain devienne également un tremplin pour l'émergence d'un partenariat global.

www.notre-europe.eu
 e-mail : info@notre-europe.eu

Partenariat Euro-Américain Une nouvelle approche

Groupe de réflexion : Romano Prodi, Guy Verhofstadt (Co-Présidents), Jerzy Buzek, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Paavo Lipponen, Tommaso Padoa-Schioppa

Rapporteur : Nicole Gnesotto





Partenariat Euro-Américain Une nouvelle approche

Groupe de réflexion : Romano Prodi, Guy Verhofstadt (Co-Présidents), Jerzy Buzek, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Paavo Lipponen, Tommaso Padoa-Schioppa

Rapporteur : Nicole Gnesotto

Coordination du projet par Sami Andoura, Timo Behr et Gaëtane Ricard-Nihoul

Remerciements

Ce rapport est le fruit des travaux du groupe de réflexion de haut niveau chargé par *Notre Europe* de se pencher sur l'avenir des relations entre l'Europe et les Etats-Unis, à l'ère de la mondialisation. Le groupe se compose d'anciens chefs de gouvernement et hauts responsables politiques européens. L'objectif du groupe de réflexion de haut niveau de *Notre Europe* est de définir une nouvelle charte pour les relations Europe – Etats-Unis, afin de faciliter et préparer une réponse commune aux défis globaux de la mondialisation.

Les membres du groupe de réflexion de haut niveau sont:

- **Romano Prodi** (co-président), ancien Président de la Commission européenne et ancien Premier Ministre d'Italie
- **Guy Verhofstadt** (co-président), Président du Groupe ALDE au Parlement européen, ancien Premier Ministre de Belgique
- **Jerzy Buzek**, Président du Parlement européen, ancien Premier Ministre de Pologne
- **Étienne Davignon**, Ministre d'Etat belge, ancien Vice-Président de la Commission européenne
- **Jacques Delors**, Président Fondateur de *Notre Europe*, ancien Président de la Commission européenne
- **Joschka Fischer**, ancien Ministre allemand des affaires étrangères
- **Paavo Lipponen**, ancien Premier Ministre de Finlande

Nicole Gnesotto, Professeur au CNAM, Vice-Présidente de *Notre Europe*, est rapporteur du groupe de réflexion.

Le rapport a été débattu à diverses reprises lors de réunions organisées à Paris et à Bruxelles en 2009 et en 2010. Rédigée par Nicole Gnesotto, la première ébauche

du rapport a été distribuée à l'ensemble des membres du groupe de haut niveau. Le projet de rapport a ensuite été présenté par Romano Prodi au Conseil européen d'orientation de *Notre Europe*, qui réunit des personnalités européennes de premier plan (Commissaires, Ambassadeurs, Chefs d'État ou Ministres – anciens et/ou actuels), et discuté dans le cadre de la réunion annuelle du Conseil tenue les 6 et 7 novembre 2009 à Paris.

Le rapport a en outre bénéficié des contributions et du soutien de Sami Andoura et Timo Behr, chargés d'étude à *Notre Europe*.

Le texte reflète le large éventail d'opinions et d'avis émis par les membres du groupe de réflexion de haut niveau de *Notre Europe*, qui approuvent les analyses et les propositions présentées dans ce document.

TOMMASO PADOA SCHIOPPA
PRÉSIDENT DE *NOTRE EUROPE*

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.
- *La démocratie européenne en action* : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.
- *Coopération, compétition et solidarité* : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.

- *Europe et gouvernance mondiale* : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Préface

Si les plaidoyers en faveur d'un renforcement des liens transatlantiques sont aujourd'hui légion, force est de constater qu'ils ne brillent que rarement par leur originalité ou leur dimension novatrice. Toutefois, Notre Europe fait figure d'exception et propose une analyse particulièrement perspicace, qui souligne un peu plus encore l'urgence d'une revitalisation du partenariat euro-américain. L'Union européenne est aujourd'hui confrontée à un choix décisif : l'unité ou la marginalisation.

Nous avons vécu la fin du monde unipolaire, la fin d'un ordre mondial dominé par une puissance unique – les Etats-Unis – et disparu sous l'effet de différents changements intervenus en dehors comme à l'intérieur des frontières américaines.

Aujourd'hui, le monde auquel doit faire face Barack Obama est fondamentalement différent de celui que son prédécesseur à la Maison blanche, George Bush Jr., avait hérité de Bill Clinton. En réalité, l'élection de Barack Obama à la Présidence des Etats-Unis a contribué à accélérer ces changements. Le leadership américain doit évoluer. Là où, sous l'administration Bush, le pays avait été conduit à adopter un profil de superpuissance dominatrice en menant la guerre contre le terrorisme et en envoyant ses troupes en Irak et en Afghanistan, il se concentre aujourd'hui – sous la pression des circonstances – sur les grandes inégalités qui le rongent de l'intérieur. Les Etats-Unis d'Amérique sont en pleine mutation : une ancienne superpuissance arrogante aujourd'hui en passe de devenir un continent marqué par l'égalité des chances, un exemple de société ouverte où la race et l'origine ne sont plus des facteurs prépondérants.

De nouvelles puissances économiques, politiques et militaires ont émergé. La stratégie du cavalier seul a échoué, nous laissant désormais à l'aube d'un monde

nouveau, un monde multipolaire, un 'nouvel âge des empires'. L'Europe doit en devenir l'un des pôles. À cet égard, les Etats-Unis demeurent nos alliés naturels et indispensables. L'environnement, la sécurité et l'économie requièrent des réponses concertées entre l'Union européenne et les Etats-Unis si nous souhaitons obtenir un impact global.

Le partenariat euro-américain pourrait également servir de tremplin pour la nouvelle gouvernance mondiale. Notre interdépendance nous rend plus forts. À l'heure où les approches centrées sur l'État-nation cèdent peu à peu la place à des conceptions plus multilatérales, le besoin d'établir un socle commun de principes en vue des interactions futures se fait prégnant.

L'étude insiste à juste titre sur l'échec des négociations de Copenhague sur le climat. La mondialisation nuit en effet gravement à l'efficacité des politiques fondées sur l'équilibre des forces. La gouvernance mondiale implique un multilatéralisme efficace, qui ne peut se matérialiser que si l'Union européenne et les Etats-Unis reconnaissent leurs forces et leurs faiblesses, acceptent de marquer leurs désaccords, et cessent de baser leurs politiques sur des illusions.

Une fois encore, Notre Europe nous offre une réflexion judicieuse et pertinente sur l'état des relations euro-américaines, en indiquant comment cette dimension essentielle du jeu international devrait évoluer dans le nouvel ordre issu de la mondialisation.

GUY VERHOFSTADT & ROMANO PRODI

Table des matières

Introduction	P. 1	III - Plaidoyer pour un nouveau partenariat	P. 23
I - Le grand reste : dans quel monde vivons-nous?	P. 3	3.1 Quel type de mondialisation voulons-nous ?	P. 24
1.1 Les tendances lourdes	P. 3	3.2 De quelques exemples concrets	P. 27
1.2 Des dynamiques complexes et contradictoires	P. 6	3.3 Trois conditions préalables	P. 34
1.3 Le nouveau paysage stratégique	P. 8	Conclusion	P. 39
1.4 Le renouvellement des enjeux	P. 10		
II – Quel impact sur l’Union européenne et les Etats-Unis ?	P. 13		
2.1 Pour l’Union, un double risque d’affaiblissement et de marginalisation	P. 13		
2.2 Pour les Etats-Unis, une double crise d’efficacité et de crédibilité	P. 18		
2.3 La mondialisation ouvre aussi le jeu de la relation euro-américaine	P. 19		

Introduction

La décennie 2010 ne pouvait s'ouvrir sur de meilleurs auspices pour le partenariat euro-américain : avec le Traité de Lisbonne désormais en vigueur et au début d'une nouvelle législature, l'Union européenne est finalement en condition d'ouvrir un nouveau chapitre de sa marche vers l'union ; les Etats-Unis de Barak Obama ont retrouvé, de leur côté, l'image positive et la crédibilité internationale qu'ils avaient perdues. A priori, tous les ingrédients existent pour relancer et conforter un partenariat majeur entre l'Europe et les Etats-Unis : le président américain est admiré en Europe ; le discours américain a renoué avec les principes du multilatéralisme, du dialogue et de la négociation chers à toute stratégie européenne. La puissance cumulée des deux partenaires – qui représentent plus de la moitié de la richesse mondiale – ainsi que l'interdépendance de leurs économies dans la crise actuelle confortent la nécessité et l'importance d'une coopération euro-américaine sans faille.

Or la réalité ne suit pas encore. Face à la multitude des défis qui s'accroissent sur la scène internationale – le climat, les risques de nouvelles crises économiques, les crispations stratégiques au Moyen-Orient et en Russie – le partenariat euro-américain apparaît à la fois indispensable et insatisfaisant, toujours

central mais toujours difficile à mettre en œuvre. L'échec de la Conférence de Copenhague sur le climat, en décembre 2009, en fut une cuisante illustration. Ce paradoxe de la relation euro-américaine ne tient ni aux carences diplomatiques de tel ou tel responsable ni à des divergences massives et systématiques sur les grands dossiers de l'heure. C'est au contraire dans l'évolution même du contexte international, dans les bouleversements profonds que la mondialisation induit et impose à chacun des acteurs, que la volonté politique des deux partenaires se perd, absorbée par les complexités et les contraintes des dynamiques politiques intérieures. Et c'est de cette appréhension globale des effets de la mondialisation que dépendront aussi l'invention, la mise en œuvre et le succès d'un nouveau partenariat euro-américain adapté au monde du XXI^e siècle.

I - Le grand reste : dans quel monde vivons-nous ?

Alors que le XX^e siècle fut structuré par de grands affrontements politiques, avec guerre ouverte ou gelée par la dissuasion nucléaire, c'est la mondialisation de l'économie de marché qui est devenue le phénomène structurant du système international de ce début de siècle. En 2008-2009, la crise économique et financière mondiale n'a fait que confirmer cette nouvelle donne. Or la mondialisation n'affecte pas seulement les relations économiques internationales : c'est l'ensemble du monde et des activités humaines qui se trouve modifié en profondeur par un phénomène dont les effets politiques, culturels et sociaux, à l'échelle des nations comme à celle de la planète, restent encore largement incertains. Tout au plus peut-on déceler quelques tendances lourdes qui structurent d'ores et déjà l'évolution du système international.

1.1 Les tendances lourdes

Une mondialisation qui structure et fragilise le système international

La mondialisation est un pivot aussi structurant que profondément instable. Après une première phase de mondialisation heureuse, marquée par des taux de

croissance soutenue et l'émergence de solidarités nouvelles entre les différents partenaires du système international, les facteurs de rupture violente se sont en effet multipliés : les catastrophes naturelles, la faillite du système bancaire et financier international, la prolifération nucléaire, et les risques de pandémie mondiale, font planer sur l'ensemble du système une profonde incertitude, alors que les institutions de régulation et de gouvernance mondiale sont inadaptées et que les défis communs nés de la mondialisation n'annulent pas les conflits d'intérêts entre les Etats.

Un basculement du monde vers l'Asie

La mondialisation est portée par l'Asie, et notamment par la Chine. L'irruption de la Chine dans l'économie de marché fut en effet l'accélérateur par excellence de la croissance mondiale. Ce pays devrait devenir, d'ici quelques années, le premier importateur et exportateur mondial. L'Inde est devenue le leader mondial pour les technologies et les services électroniques. Les pays de l'OCDE ne produiront plus que 40% de la richesse mondiale d'ici 2025 (contre 55% en 2000), alors que la part de l'Asie passera de 24 à 38 %, soit pratiquement à égalité avec la zone OCDE. La crise économique de 2008 a même renforcé le poids de l'Asie dans les performances économiques globales : la Chine, qui est devenue LA puissance dominante de la région et le partenaire privilégié des Etats-Unis, détient une partie des clés de la stabilité financière mondiale. Sur le plan démographique, le glissement du centre de gravité de la planète vers l'Asie est encore plus spectaculaire : d'ici 15 ans, un habitant sur deux de la planète sera asiatique.

Un affaiblissement global de l'Occident

L'affaiblissement de l'Occident est le corollaire inévitable de la mondialisation. Le rétrécissement est d'abord démographique : en 2025, les Etats-Unis et l'Europe ne représenteront plus que 9% de la population mondiale, contre 50% pour l'Asie. L'Occident vieillit aussi beaucoup plus vite que le reste du monde. Sur le plan économique, le modèle occidental d'économie libérale triomphe comme seul possible, mais les pays occidentaux qui l'ont nourri et incarné perdent progressivement la domination qui fut la leur depuis trois siècles. En outre, c'est ce modèle occidental d'économie libérale dont la crise financière et le réchauffe-

ment de la planète révèlent les profondes vulnérabilités. Sur le plan politique, le leadership des Occidentaux s'estompe : Américains et Européens ne suffisent plus à résoudre, seuls, les crises internationales, quelle que soit la rupture diplomatique incarnée par la nouvelle administration Obama. Ni l'Iran, ni l'Irak, ni la Corée du Nord, à l'instar des conflits du Moyen-Orient ou des questions globales telles le réchauffement climatique ou la santé, ne peuvent être gérés sans le concours de la Russie, de la Chine, ou d'autres puissances régionales. Pour résoudre la crise financière mondiale, c'est d'ores et déjà le G20, et non plus seulement le G7 qui est devenu l'échelon pertinent.

Relativement impuissant, l'Occident est aussi largement contesté. En Europe tout d'abord, où la puissance russe est devenue contestataire de l'ordre établi par les démocraties occidentales. Dans le monde ensuite : même si l'élection de Barak Obama est potentiellement réconciliatrice, l'image et la légitimité des Occidentaux comme leaders mondiaux ont connu une détérioration spectaculaire depuis dix ans. Notre grille de lecture du monde n'est pas devenue universelle et la notion même de valeurs universelles est ouvertement contestée.

Un système de puissance multipolaire

La multipolarité représente l'un des effets politiques majeurs de la mondialisation. L'extraordinaire croissance des puissances émergentes, et notamment de la Chine et de l'Inde, en font des acteurs tout aussi importants que les traditionnelles puissances développées, pour la stabilisation politique, écologique et économique de la planète. Mais cette nouvelle multipolarité doit être doublement qualifiée.

D'une part, la coexistence de différents pôles de puissance n'implique pas forcément l'avènement d'un système multilatéral pacifique et consensuel. La multipolarité n'est pas en effet une valeur en soi : elle peut être tout aussi bien anarchique, conflictuelle, ou les deux à la fois. A Copenhague, c'est à un véritable schisme dans les visions et la gestion de la mondialisation auquel nous avons assisté. L'Union européenne a semblé très isolée dans l'adhésion et la défense d'un système de gouvernance multilatéral, collectif, consensuel. Toutes les autres puissances parties prenantes de la négociation se sont à l'inverse arqué boutées

sur la défense de leurs intérêts immédiats et particuliers. Or pour gouverner ce monde multipolaire, la plupart des institutions internationales disponibles sont de toute façon en double crise, de légitimité et d'efficacité : la place et la hiérarchie des puissances mondiales y reflètent en effet davantage le système de 1949 que celui de 2009.

D'autre part, ce nouveau système multipolaire reste fragile et diversement modulable. Certes, de nouvelles coopérations internationales semblent devenues nécessaires, tel le G20 pour ce qui est de la crise économique mondiale. Mais simultanément les Etats-Unis de Barak Obama n'ont pas renoncé à redevenir la première des puissances mondiales ; un duopole – voire un condominium – sino-américain reste possible ; une nouvelle division bipolaire du monde, entre l'Occident et les autres, peut également redevenir pour certains une tentation stratégique.

1.2 Des dynamiques complexes et contradictoires

L'une des grandes difficultés, pour l'analyse et la compréhension de la mondialisation, réside dans la prise en compte, et surtout l'acceptation, de la nouvelle complexité du monde. Non que celui-ci fût jamais aussi limpide et transparent que nous le restituons nos lectures a posteriori. Mais la mondialisation renforce la difficulté parce qu'elle oblige à penser ensemble tout un réseau de paradoxes, de tensions et de contradictions, à l'échelle des nations comme à l'échelle de la planète, rendant le monde à la fois plus instable et plus imprévisible et nos méthodes d'analyse plus relatives et plus incertaines.

Les paradoxes de la mondialisation : enrichissement et paupérisation

Alors même qu'elle génère une dynamique d'enrichissement mondial dont profitent largement les anciens pays dits du tiers monde, la mondialisation accroît les disparités entre les Etats tout autant qu'elle renforce les inégalités au sein des Etats. Elle génère autant de solidarités et d'interdépendance qu'elle suscite de fragmentations et de différences. Ainsi, la réduction du nombre de pauvres dans le monde n'a jamais connu une telle accélération historique : la Banque mondiale

évalue la réduction de l'extrême pauvreté dans le monde (définie comme la part de la population mondiale vivant avec moins d'un dollar par jour) à 400 millions de personnes entre 1981 et 2001. Mais le revers de la médaille existe. La mondialisation n'est en effet ni mondiale ni globale : elle ne concerne pas tous les Etats de la planète ni tout le monde à l'intérieur des Etats. Un tiers de la population mondiale vit en deçà du seuil de pauvreté. Dans les pays déjà fortement développés, c'est la paupérisation d'une partie des classes moyennes qui semble corollaire de la mondialisation : le nombre de pauvres aux Etats-Unis est passé de 11,3 à 12,6% entre 2000 et 2005, soit pendant quatre années de forte croissance économique de l'Amérique. Autrement dit, même si la pauvreté régresse à l'échelle mondiale, le différentiel de richesse entre les riches et les pauvres augmente, au sein des nations comme entre les nations.

La dualité politique : logique d'intégration et logique de fragmentation

La mondialisation fait coexister une logique de flux, de réseaux, de libre circulation, d'ouverture des sociétés, qui tend à intégrer et unifier les marchés, les cultures, les représentations collectives, et une logique inverse de ruptures, de contestations, de compétitions, de fermeture des marchés et des sociétés, laquelle se nourrit des échecs ou des failles de la mondialisation elle-même. Contrairement aux attentes de la précédente décennie, la mondialisation économique se double en effet d'un retour aux rapports de force bruts. L'unification des marchés progresse autant que la fragmentation de la scène politique : le « retour » de la Russie, la militarisation de l'Asie, la concurrence pour l'accès aux ressources énergétiques de la planète, sont autant d'éléments qui nuancent fortement l'effet théoriquement pacificateur des solidarités économiques et commerciales mondiales. Autrement dit, la mondialisation se géopolitise, tout comme la géopolitique traditionnelle se mondialise. « Kissinger plus Al Gore » : telle pourrait être la nouvelle formule du système international, obligeant à penser ensemble la tension et l'interdépendance, le conflit et l'intérêt commun entre des puissances à la fois antagonistes et solidaires. Les relations sino-américaines sont exemplaires de cette complexité.

1.3 Le nouveau paysage stratégique

La mondialisation n'annule pas les contraintes de la géopolitique traditionnelle. En terme de sécurité, quelques tendances lourdes dessineront le paysage stratégique autour de l'UE et des Etats-Unis.

La dégradation du Sud, en particulier de la zone moyen orientale

Tous les indicateurs sont au rouge pour cette région. La zone Afrique-Moyen-Orient représentera d'ici vingt ans 1,5 milliards d'habitants, très jeunes, dont plus de la moitié dans un état d'extrême pauvreté, alors que les dégradations environnementales et l'accès aux ressources d'eau potable représenteront des défis collectifs majeurs. La probabilité de conflits locaux et régionaux, sur fond de compétition pour les ressources naturelles domine en Afrique subsaharienne. Le nombre de pauvres y dépasse 303 millions aujourd'hui contre 160 en 1981, et les prévisions suggèrent que, si rien n'est fait pour inverser cette tendance d'ici 20 ans, 38% de la population africaine sera en état d'extrême indigence. Au Moyen-Orient, c'est la permanence d'un arc de crises violentes – Israël/Palestine, Liban, Irak, Iran, Afghanistan/Pakistan – qui obère toute possibilité de développement. Même avec la nouvelle politique de Barak Obama, aucune dynamique de stabilisation ne se dessine dans la région. Le conflit israélo-palestinien ne génère aucune perspective de négociation, le Pakistan devient de plus en plus perméable aux affrontements jusqu'ici circonscrits à l'Afghanistan, la question de la prolifération nucléaire, à partir de l'Iran, pourrait remettre en cause l'équation stratégique régionale avec des effets en chaîne incalculables. L'exacerbation des rivalités religieuses, les phénomènes de radicalisation extrémiste de certaines franges de la société, le développement des réseaux terroristes, la frustration et le ressentiment diffus à l'égard des modèles et des politiques de l'Occident, tout concourt à faire de la zone du Moyen-Orient l'une des plus instables de la planète.

L'éclatement de la question russe

La Russie est l'une des grandes puissances dont l'évolution est la plus incertaine. D'un côté un certain enrichissement porté jusqu'à la crise de 2008 par la hausse des prix de l'énergie, qui pourrait assurer la modernisation progressive de l'économie russe. De l'autre, un retour de l'autoritarisme politique à l'intérieur, doublé d'une contestation stratégique, parfois violente, à l'égard de l'ordre européen issu de la guerre froide. Le tout, sur fond de déclin démographique spectaculaire (la Russie devrait perdre 10% de sa population au cours des vingt prochaines années). Après une période de coopération avec les Occidentaux, la Russie a choisi désormais de jouer la carte de l'affirmation et de la défense de ses intérêts de puissance, y compris par la force. La question russe (Quelles frontières ? Quel régime politique ? Quelle influence stratégique ? Quelle identité ?) dominera donc la scène stratégique européenne, pour un temps long. L'architecture politique et la stabilité du continent européen sont redevenues un enjeu de sécurité prioritaire.

L'instabilité stratégique de l'Asie

A tous égards, le XXI^e siècle sera marqué par les évolutions et la montée en puissance du continent asiatique. Sur le plan stratégique, les possibilités de remise en cause du statu quo sont réelles : de la part de la Corée du Nord s'agissant de la prolifération nucléaire ; au sujet de Taiwan, quel qu'en soit l'élément déclencheur ; de la part de la Chine, dont la montée en puissance est un élément d'inquiétude dans tous les pays de la région ; s'agissant enfin des évolutions de la péninsule indienne et notamment de la stabilité du Pakistan nucléaire. Militairement, trois pays sont des puissances nucléaires déclarées. La Chine modernise régulièrement son arsenal militaire, (17% d'augmentation annuelle de son budget de défense depuis trois ans), en phase avec l'extraordinaire croissance économique qu'elle connaît depuis deux décennies. Sans aller jusqu'à partager la vision d'une Chine menaçante et expansionniste, il est difficile d'ignorer les risques de tensions qui se densifient en Asie, sur fond de compétition avec les pays occidentaux pour l'accès aux ressources énergétiques de l'Afrique et du Moyen-Orient.

1.4 Le renouvellement des enjeux

La mondialisation ne renouvelle pas seulement l'environnement international autour de l'Union et des Etats-Unis. Elle modifie également les enjeux, les principes et le mode opératoire de la plupart des politiques et des activités humaines.

La question de la **survie planétaire** est devenue l'enjeu majeur et sans doute l'intérêt de sécurité collectif le plus évident, mais aussi le plus complexe, de ce début de siècle. La question de la dépendance énergétique à l'égard des énergies fossiles, tout comme celle de la préservation et du renouvellement des ressources naturelles peuvent en effet entrer en conflit avec l'objectif d'une croissance continue de l'économie mondiale.

Qu'il s'agisse d'économie, d'environnement ou de sécurité internationale, l'invention d'une **régulation nouvelle**, adaptée aux enjeux et aux hiérarchies de puissance issus de la mondialisation est devenue critique. La question de la gouvernance mondiale – dont notamment la réforme des institutions internationales – sera déterminante pour la stabilité des prochaines décennies.

La **sécurité internationale** n'est plus seulement assimilable à des déséquilibres politico-militaires entre les Etats. Les menaces et défis globaux (santé, catastrophes naturelles, terrorisme, prolifération, misère, faillite, disruption informatique, etc.) s'ajoutent aux conflits régionaux classiques, sans les annuler. S'agissant de sécurité globale, la question majeure recoupe celle des échecs de la mondialisation : l'aggravation des différentiels de richesse et de modernité entre grands ensembles régionaux est apte à nourrir toute une gamme de dépendances, de frustrations et de conflits. En termes géographiques, c'est la Russie, l'Afrique subsaharienne, le Moyen-Orient qui constituent les trois interrogations décisives.

Les **fondements de la puissance politique** évoluent. D'une part, la question de la légitimité de la puissance devient tout aussi importante que celle de son efficacité. La relativité de la force militaire est, d'autre part, la conséquence directe de

cette nouvelle donne. La guerre froide avait sacralisé le rôle des appareils militaires et des rapports de force dans la structure du système international. Dans le nouveau système qui s'esquisse, la dimension militaire de la puissance est devenue relative : la grande leçon des crises extérieures de la dernière décade (Irak, Iran, Liban, Afghanistan et même Kosovo) est que l'on ne règle pas des crises politiques complexes à partir des seuls outils militaires. Mais inversement, le cas de l'Iran montre que les seuls outils diplomatiques peuvent être inopérants tandis que la Russie rappelle à tous ses voisins et partenaires que l'utilisation de la force fait partie de la panoplie normale d'action des Etats.

Dans cette nouvelle donne internationale, **les Etats** sont soumis à des tensions très contradictoires. Ils restent les cadres les plus reconnus en termes d'identité et de réassurance des populations. La gravité des crises et le désordre du monde conduisent même à un retour en force des Etats comme acteurs des relations internationales. Mais ils ont perdu le monopole de l'efficacité et du contrôle à l'égard des grands enjeux économiques ou politiques. La mondialisation a en effet ceci de paradoxal qu'elle rend le cadre national politiquement plus difficile à outrepasser mais concrètement insuffisant : les nouvelles règles du jeu des partenariats internationaux devront prendre en compte cette tension.

Au terme de cette analyse, deux grandes questions stratégiques apparaissent déterminantes pour l'évolution du système international :

- Sur le plan **économique**, la crise récente – jointe aux priorités environnementales – pose ouvertement la question d'un modèle de croissance durable de l'économie mondiale où la soutenabilité puisse être assurée sous les trois aspects qui s'imposent aujourd'hui : économique et financier, social et de sécurité, environnemental.
- Sur le plan **politique**, la multipolarité pose la question de la façon dont les Etats parviendront à réguler les enjeux majeurs qu'ils ont en commun : la priorité sera-t-elle accordée à la défense des intérêts de l'Occident ou au partage du pouvoir avec les nouvelles puissances et la recherche systématique de l'intérêt collectif ?

II - Quel impact sur l'Union européenne et les Etats-Unis ?

De moins en moins dominé par l'Occident, multipolaire mais mal régulé, plus intégré mais aussi plus fragmenté, déstabilisé par une crise économique mondiale et le retour d'une certaine brutalité stratégique en Europe comme au Moyen-Orient : tel est le nouveau monde qui s'impose à l'Union européenne et aux Etats-Unis au tournant de 2010. Il en affecte déjà considérablement les atouts, les enjeux et les perspectives d'évolution.

2.1 Pour l'Union, un double risque d'affaiblissement et de marginalisation

S'agissant de son poids économique et financier, l'Union reste certes un acteur économique et commercial majeur : en 2007, elle assurait 17,5% des échanges mondiaux, 42 % en incluant les échanges intra-communautaires. Avec près d'un demi-milliard d'habitants, démographiquement elle pèse certes beaucoup moins que l'Asie, mais représente à tout point de vue un marché très supérieur à celui des Etats-Unis ou du Japon. Depuis son élargissement à 27 membres, elle est

devenue la plus grande zone de stabilité démocratique et de prospérité de la planète, avec un revenu par habitant de près de €24,800 (*Eurostat 2006*).

Toutefois, le recul relatif de l'Union dans le système international est incontestable. D'ores et déjà, la part de l'Europe dans le commerce mondial n'a cessé de baisser depuis quinze ans, au profit des puissances émergentes et notamment de la Chine et de l'Inde. La crise économique de 2008-2009 a touché de plein fouet les économies européennes : en 2009, la croissance mondiale fut uniquement due aux économies asiatiques et certaines règles du pacte de stabilité qui lie les pays de la zone euro ont dû être mises entre parenthèses. La décroissance démographique et le vieillissement des populations européennes sont également des certitudes. Au XIX^e siècle, l'Europe, au plus fort de sa domination mondiale, pesait 22% de la population, soit exactement ce que pèse la Chine aujourd'hui. Même avec un demi-milliard d'habitants, l'Union ne représente plus que 6% de la population mondiale. En termes d'innovation et de compétitivité, ces tendances ne peuvent qu'augurer un recul de l'Europe dans la hiérarchie des grandes puissances technologiques de demain. Enfin, sur le plan énergétique, l'Union est dans une situation de dépendance alarmante : son économie dépend à plus de 60% – pour l'approvisionnement en pétrole et gaz – des trois zones les plus instables de la planète, la Russie, le Moyen-Orient et l'Afrique. Or la capacité de l'Union à influencer politiquement ces trois régions stratégiques est extrêmement limitée.

Sur le plan politique en effet, l'Union européenne connaît un double risque de marginalisation. D'une part, la faiblesse de son intégration politique l'empêche de constituer un pôle d'influence dans ce monde précisément multipolaire qui se met en place. Elle n'a aucune voix, en tant qu'Union, dans les grandes institutions internationales, économiques ou politiques, à l'exception de l'OMC. Or les Etats membres qui participent à ces instances, qu'il s'agisse de l'ONU, du FMI ou du G20, ne pèsent que leur poids relatif par rapport aux Etats-Unis ou à la Chine : à Copenhague, l'Union européenne et ses Etats membres se sont donc de facto retrouvés exclus des ultimes tractations. En outre, les Etats européens ne sont souvent pas sur la même longueur d'onde, même lorsqu'ils ont préalablement défini une position commune, comme le montrent les discussions difficiles sur le contrôle du système financier international, aux diverses réunions

du G20. Surtout, la complexité de la mondialisation oblige à s'atteler désormais à un nouveau paradoxe : l'unité européenne est une condition nécessaire à l'influence de l'Union, mais c'est devenu aujourd'hui une condition insuffisante. Là encore, les leçons de Copenhague sont essentielles pour comprendre le risque de marginalisation politique qui guette l'Union. D'autre part, l'inexistence d'une politique étrangère commune sur les sujets stratégiques majeurs interdit à l'Union de peser sur l'évolution de son propre environnement : les Etats membres sont divisés sur la Russie et le conflit israélo-palestinien, impuissants sur l'Iran, irrésolus ou inexistants sur l'ensemble des autres dossiers chauds de la planète. Dans bien des cas, le partenariat euro-américain, incarné notamment par l'Alliance atlantique, sert encore d'alibi aux Européens pour fuir les responsabilités stratégiques et déléguer aux Etats-Unis la gestion permanente de leur sécurité régionale ou de la stabilité planétaire : or dans ce monde mondialisé, ni l'une ni l'autre ne sont plus à la portée de la seule puissance américaine.

La fin d'une étape historique

Affaiblissement économique et marginalisation politique : tels sont les deux risques que fait peser sur l'Union le nouveau contexte international issu de la mondialisation. Certes, l'Europe n'est plus un problème pour le reste du monde, elle n'est plus non plus un enjeu stratégique majeur, mais elle est loin d'être un acteur de premier plan sur la scène internationale. Les citoyens européens ont, confusément, l'intuition d'une nouvelle donne beaucoup moins rassurante et favorable à l'Europe que ne l'était celle des précédentes trente glorieuses : la série des référendums négatifs, les sondages, les piètres participations aux élections européennes dans l'ensemble des Etats membres témoignent d'une crise de confiance générale des Européens dans les institutions, la pertinence et l'efficacité de l'Union dans ce nouveau monde.

Il est indéniable en effet que le modèle européen d'origine a vécu. La chute de l'Union soviétique et l'explosion de la mondialisation se sont conjuguées, depuis le début des années 90, pour ébranler tous les fondements de la construction européenne. D'où la coexistence de quatre niveaux de crises permanentes en Europe : une crise d'identité (quelles frontières pour l'Union, si le rideau de fer n'en marque plus la limite éternelle et si l'Amérique d'Obama redevient le double

efficace de l'Europe ?), une crise de fonctionnement (quelles institutions pour la Grande Europe à trente ?), une crise de projet (l'Union est-elle un rempart, un correctif ou un tremplin à l'égard de la mondialisation ?) et enfin une crise de finalité (à quoi sert finalement la construction européenne dans ce nouveau monde ?). Dans ce contexte, devant les incertitudes du grand maelström mondialisé, certains n'hésitent pas à poser ouvertement la question de savoir si l'Union européenne a encore un avenir.

Il y a donc urgence. La faiblesse relative de l'Europe, la confusion politique dans laquelle elle se débat, la brutalité de la crise économique, la rapidité des évolutions internationales, doivent amener les Européens à repenser l'ensemble de leur projet, de leur rôle et de leur positionnement international.

L'émergence de nouvelles opportunités

Le monde qui s'amorce dans cette deuxième décennie du XXI^e siècle recèle pourtant d'immenses opportunités pour l'Union. D'une part, face à la multitude des questions globales qui superposent leurs potentiels de déstabilisation – réchauffement climatique, pandémies planétaires, crise économique mondiale – la vanité et l'insuffisance du cadre national sautent aux yeux. Non que les nations soient devenues inutiles en termes d'identification ou de légitimité politique. Mais en terme d'efficacité collective durable, leur prétention à l'autosuffisance est contredite chaque jour par les faits : c'est le cadre européen qui s'avère le plus pertinent pour négocier un début de régulation mondiale. Le protocole de Kyoto en fut en son temps un cas d'école. A contrario, l'échec du sommet de Copenhague sur le climat ne signifie pas que les nations européennes auraient été plus efficaces et plus influentes si elles avaient agi de façon autonome et non coordonnée, bien au contraire. Cet échec renforce plutôt l'urgence de répondre à ce qui est aujourd'hui le défi européen majeur : concilier l'unité des positions et des politiques – condition nécessaire – à l'efficacité collective sur les autres acteurs de la mondialisation – condition indispensable si l'Union veut devenir l'un des acteurs majeurs de la mondialisation. De la même façon, sans dimension européenne, c'est l'ensemble des mesures de correction de la crise économique qui se révéleraient aujourd'hui inefficaces, tant reste insuffisant le seul cadre de réponse national. Et le même raisonnement vaut pour la lutte contre la grippe A :

la solidarité européenne est un impératif de sécurité nationale tout autant qu'un tremplin nécessaire pour une efficacité planétaire.

D'autre part, les politiques et les institutions européennes constituent un modèle de partage de la souveraineté qui peut s'avérer utile pour inspirer les nouveaux modes de gouvernance mondiale devenus nécessaires. L'Union est d'ores et déjà une puissance d'envergure mondiale quand il s'agit de produire les normes et les principes nécessaires à la bonne marche du commerce et de la concurrence mondiale. Cette capacité normative de l'Union en fait un acteur incontournable pour la définition des nouvelles régulations rendues nécessaires par la mondialisation. Face à la crise financière, les Européens ont également mis en pratique des principes qui se sont révélés efficaces pour la gestion immédiate du risque : une adhésion plus mesurée à l'idée d'une toute puissance des marchés, la nécessité d'une certaine régulation politique des échanges mondiaux et d'un contrôle minimal des opérateurs financiers, l'urgence d'un partenariat mondial. Ce sont d'ailleurs les Européens qui ont inspiré le tournant historique d'une régulation non plus seulement occidentale mais véritablement mondiale du système international, avec la première réunion du G20, le 15 novembre 2008 à Washington.

En terme de sécurité internationale, c'est la vision européenne, proclamée dès 2003 dans la stratégie européenne de sécurité, qui ne cesse d'être validée par les faits : que la démocratie ne s'impose pas par la force, que la puissance militaire n'est ni le seul ni le premier instrument de gestion de crises, que le dialogue avec tous et la négociation multilatérale sont indispensables pour la prévention des conflits, que la pauvreté du monde est aussi déstabilisante que la violence du terrorisme : ce catalogue de principes est au cœur de l'approche stratégique de l'Union. Or c'est cette vision qui prévaut aujourd'hui, notamment chez la nouvelle administration américaine. Enfin, s'agissant de l'invention d'une nouvelle régulation internationale, le mode de gouvernance européenne repose sur deux principes – partage du pouvoir politique entre les Etats et solidarité économique entre riches et pauvres – qui pourraient s'avérer fort utiles si on les transférait au niveau de la gouvernance mondiale elle-même.

2.2 Pour les Etats-Unis, une double crise d'efficacité et de crédibilité

Les Etats-Unis ne sont pas non plus épargnés par ce nouveau contexte international. Certes, la puissance américaine globale reste forte et inégalée: le PNB par habitant atteignait 46 800 dollars en 2008 et la part des Etats-Unis dans le commerce mondial représente 14% pour les biens et 18% pour les services. Le pays connaît également une croissance démographique (plus 10% d'ici 2025) beaucoup plus dynamique que celle des Européens. L'élection récente de Barak Obama a enfin permis de renouer avec l'attractivité du modèle et du rêve américains, en enravant la dégradation spectaculaire de l'image des Etats-Unis dans le monde causée par l'administration Bush.

Mais les Etats-Unis abordent cette décennie 2010 doublement affaiblis. Par la mondialisation d'une part : la puissance américaine, comme l'ensemble de la puissance occidentale, devient en effet plus relative face à la montée en puissance d'autres acteurs internationaux. La Chine est désormais un compétiteur potentiel majeur. Mais aussi parce que les Etats-Unis doivent réparer, d'autre part, une décennie d'errements de la politique américaine elle-même. Les deux piliers de leur puissance, la suprématie militaire d'un côté et la réussite économique de l'autre se retrouvent en effet dans un état de grande fragilité. Sur le plan stratégique, même en dépensant la moitié des dépenses militaires mondiales, les Etats-Unis ne parviennent ni à éradiquer le terrorisme, ni à sortir victorieusement des conflits dans lesquels ils sont engagés, ni à renverser la dynamique conflictuelle à l'œuvre au Moyen-Orient. Dans cette région cruciale pour l'avenir de la sécurité internationale, l'Amérique ne dispose pratiquement d'aucune marge de manœuvre, tant sont lourds et puissants les héritages des précédentes décennies de politique américaine. Une puissance comme la Chine se retrouve paradoxalement plus libre que les Etats-Unis à l'égard de la scène moyen-orientale ! Sur le plan économique, la crise des *subprimes*, née des propres dérives du système financier et du modèle de croissance américain, a produit la plus grave récession depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Cette double évolution devrait amener les Etats-Unis à repenser en profondeur les fondements de l'efficacité, de la légitimité et de la crédibilité de leur

puissance. D'ores et déjà, la tentation unilatéraliste a fait long feu. Les Etats-Unis de Barak Obama reconnaissent la nécessité de coopérations internationales qu'il s'agisse de rétablir la croissance économique mondiale ou de stabiliser les défis stratégiques de la décennie. En terme de légitimité, la perception, diffuse de par le monde, d'une responsabilité de l'Amérique dans la crispation stratégique mondiale (Russie, Iran, Moyen-Orient), dans la crise économique et financière ou dans l'aggravation du réchauffement climatique, est un handicap que la nouvelle administration américaine a décidé d'affronter. Nul doute que les Etats-Unis défendront d'abord les intérêts américains. Mais la nécessité d'engranger aussi des résultats qui pourront être perçus comme positifs pour le reste du monde reste une contrainte lourde pour la culture américaine du leadership international. Le président des Etats-Unis sait mieux que quiconque qu'il existe, pour la crédibilité de la puissance américaine, une obligation de résultats. A ce titre, l'affaiblissement de l'Union européenne sur la scène internationale, sa réduction au statut de grande Suisse du monde, serait un handicap de plus pour la puissance américaine : les Etats-Unis se retrouveraient en effet seuls face à la vague de puissance asiatique, et notamment chinoise. C'est dans cette optique que l'idée d'un partenariat utile avec l'Union européenne peut de nouveau faire partie des atouts maîtres de l'Amérique.

2.3 La mondialisation ouvre aussi le jeu de la relation euro-américaine

Parce qu'elle affecte l'ensemble des acteurs et des enjeux du système international, la mondialisation influe également sur les fondements, les modalités, et les objectifs de la relation euro-américaine. Durant la guerre froide, la relation transatlantique était une nécessité vitale, permanente, prioritaire : la globalité de la menace communiste contre les démocraties occidentales, et notamment l'Europe de l'Ouest, interdisait tout découplage américain d'un côté, toute autonomie stratégique des Européens de l'autre. Les rares fois où ces tentations se faisaient jour étaient autant d'occasions de crise pour la relation transatlantique et d'inquiétude pour la sécurité de l'Europe.

Or la disparition de toute menace globale contre l'Europe et l'Amérique ouvre le jeu : ce qui était impossible ou dangereux devient possible, probable, banal,

voire parfois utile ou nécessaire. L'Amérique ne regarde plus le monde à travers le seul prisme de la sécurité européenne et de l'OTAN : la première n'est plus en effet l'enjeu stratégique majeur de la mondialisation, la seconde n'est plus l'outil privilégié de la stratégie globale des Etats-Unis. Les Européens quant à eux ne regardent plus les Etats-Unis comme l'unique puissance responsable : ils accèdent eux-mêmes, dans le cadre de l'Union européenne, à une responsabilité stratégique propre dans la gestion des crises extérieures. Dans certains cas, par exemple la gestion de la sécurité des Balkans, ce sont même les Etats-Unis qui sont devenus demandeurs d'une montée en puissance stratégique de l'Union européenne : parce que la puissance américaine ne peut ni ne veut plus tout faire, la constitution d'un partenariat stratégique avec l'Union européenne est devenue pour Washington une option utile.

Cette distanciation relative entre les deux rives de l'Atlantique va de pair avec une certaine marge de différenciation politique. Certes, la convergence des vues euro-américaines sur les crises ou les grands enjeux internationaux reste majoritaire : les pays européens et les Etats-Unis partagent en effet tant d'intérêts communs que leur vision du monde et des réponses possibles aux défis sont le plus souvent similaires. Mais des différences de vue sont également possibles, voire légitimes : sans aller jusqu'aux extrêmes désaccords suscités par la politique irakienne de Georges Bush, l'affirmation d'une plus grande autonomie de l'Europe en matière de sécurité internationale est inscrite dans la fin du monde bipolaire. Ce qui était une alliance de nécessité stratégique devient désormais une alliance de choix politique.

En outre, parce qu'elle relativise l'importance de la force militaire, la mondialisation relativise également l'importance des alliances militaires : l'OTAN reste certes un élément fondamental de la relation avec les Etats-Unis, mais elle ne représente plus qu'un vecteur, parmi d'autres, d'une relation euro-américaine dont la vitalité, l'importance et l'utilité passent désormais par d'autres voies, et notamment celle d'une relation bilatérale entre l'Union européenne et les Etats-Unis. C'est bien évidemment le cas pour la gestion de tous les enjeux financiers et économiques de la mondialisation, et notamment la sécurité environnementale et la lutte contre le réchauffement climatique. Mais c'est également vrai pour certaines questions de sécurité comme la gestion de la prolifération nucléaire

iranienne ou la lutte contre les réseaux économiques et financiers du terrorisme international. La vitalité de la relation euro-américaine ne s'identifie plus, à l'ère de la mondialisation, aux seules questions stratégiques ni au seul cadre institutionnel de l'OTAN.

Enfin, les Etats-Unis ont été traditionnellement une variable importante, et parfois ambiguë, pour l'état et l'évolution des relations intra-européennes elles-mêmes. Les pays européens se sont souvent définis et positionnés par rapport à l'Amérique, avant ou autant que par rapport à la construction européenne. Afin de conforter un maximum de sécurité, tous ont cherché à doubler leur appartenance à l'Alliance atlantique, quand ils en étaient membres, par une relation bilatérale forte avec les Etats-Unis. Au sein de l'Union elle-même, entre la préférence atlantique et la préférence européenne, les pays membres ont occupé tout le spectre des positions possibles, de la dépendance absolue à l'égard des Etats-Unis ou de la remise en cause virulente du leadership américain sur l'évolution politique de l'Europe. La crise irakienne fut un cas extrême montrant à quel point la solidarité atlantique et la solidarité européenne pouvaient entrer en conflit, aussi bien au niveau des gouvernements européens qu'à celui des opinions publiques. Or la mondialisation modifie également cette fonction traditionnelle de l'Amérique dans l'expression de l'identité européenne. Parce que l'Occident n'est plus l'ouest de rien, parce que le risque existentiel qui pesait sur la sécurité de l'Europe s'est distendu, les Etats-Unis ne sont plus immédiatement identifiés comme l'unique partenaire nécessaire. La fidélité à l'Alliance atlantique peut s'accommoder de la recherche et de la vitalité d'autres partenariats.

III - Plaidoyer pour un nouveau partenariat

La mondialisation impose des bouleversements majeurs au système international. Elle modifie et renouvelle profondément le rôle des Etats, la hiérarchie des puissances et l'importance des enjeux. Mais elle n'est pas pour autant une force extérieure au monde, déliée de la société et des Etats, sur laquelle nulle action, nulle influence ne serait possible. Elle n'est ni un destin implacable ni une fatalité intangible. La mondialisation est une nouvelle structuration du monde, et en cela, elle est aussi un objet d'intervention politique pour les Etats et l'ensemble des acteurs du système international. Pas plus que les Etats-Unis d'Amérique, l'Union européenne n'est pas condamnée à subir les effets positifs ou négatifs de ce nouveau monde.

Les Etats-Unis et l'Union sont, tout au contraire, appelés à gouverner cette dynamique du monde et, en tant qu'acteurs de première importance, ils ont une responsabilité particulière : leurs politiques, leurs évolutions, leurs décisions seront au moins aussi vitales, sinon plus, pour l'évolution de la mondialisation que celles des autres acteurs, qu'il s'agisse de l'Asie, des opérateurs financiers ou de l'ensemble des acteurs privés. Il n'est donc pas d'objectif plus important pour le partenariat euro-américain, en ce début de XXI^e siècle, que de s'entendre

sur la meilleure structuration possible de la mondialisation, afin d'en permettre, par des actions et une coopération concrètes, l'émergence et le succès.

3.1 Quel type de mondialisation voulons-nous ?

Deux visions coexistent aujourd'hui sur la scène transatlantique. La première repose sur une conception très classique des rapports de force et équivaut à un retour, bien que dans une forme nouvelle, à un grand affrontement bipolaire mondial, cette fois entre l'Ouest et le reste. Ses partisans tirent prétexte de l'affaiblissement historique de l'Occident, conjugué à court terme aux menaces extrémistes proférées à son encontre, pour plaider la nécessité absolue d'une cohésion sans faille autour de l'Amérique : c'est parce que l'Occident devient de plus en plus fragile et menacé que les démocraties occidentales devraient serrer les rangs et se défendre, y compris par la force. La question de la sécurité énergétique est souvent au cœur de cette problématique : face à la concurrence de la Chine, de plus en plus demandeuse de pétrole et de gaz pour la poursuite de son développement économique, comment assurer aux économies occidentales le maintien de leurs approvisionnements énergétiques sinon en défendant les positions acquises ?

La seconde vision refuse d'entériner une nouvelle division binaire du monde et tente, au contraire, de reconnaître les réalités politiques nouvelles produites par la mondialisation sans pour autant ignorer les contraintes de la *realpolitik* traditionnelle et immédiate. Elle suppose que les démocraties apprennent à combiner la défense de leurs intérêts légitimes, y compris dans le cadre de l'OTAN, et la pratique d'un partage du pouvoir avec les autres pôles de puissance devenus incontournables. Cette pratique est le seul moyen d'atteindre des buts qui sont devenus communs à tous les pays du monde. L'invention d'une gouvernance collective, et non plus seulement occidentale, des défis mondiaux, devient dans cette optique une nécessité stratégique. La complexité du système international s'accommode mal en effet de simplifications binaires. Elle impose de penser simultanément l'affrontement et l'interdépendance, la compétition et la coopération, la rivalité des Etats et la solidarité du monde face aux nouveaux défis globaux de la mondialisation.

Pour l'Union européenne, cette seconde vision, favorable à une nouvelle gouvernance multilatérale, est la seule qui éviterait un retour à la logique à la longue destructrice de l'équilibre des puissances, tout en assurant une sécurité durable à l'avenir des nations.

Cette vision repose sur l'invention, la défense et l'illustration d'un système multilatéral efficace, légitime, crédible, apte à faire émerger, entre tous les partenaires du système international, des solidarités collectives, des solutions équitables et des responsabilités partagées. Il ne s'agit pas ici de faire preuve d'angélisme ou de naïveté, tout au contraire. Les nouvelles puissances de la mondialisation, qu'il s'agisse de la Chine, de l'Inde mais également des Etats-Unis, sont toutes des puissances nationalistes, accrochées à la défense pure et dure de leurs intérêts propres, réticentes à toute entrave à leur souveraineté nationale : l'échec de Copenhague en est un rappel cuisant. Mais cet échec est aussi celui de chacune des puissances concernées. La question de la survie planétaire, face au réchauffement climatique, ne sera en effet résolue que par le biais de solutions collectives, multilatérales, contraignantes et diversifiées selon le développement de chacun des membres de la communauté internationale. Que le système multilatéral nécessaire à la solution de ces enjeux globaux doive passer par une phase de transition proche du concert des nations, ne remet donc pas en cause la nécessité et l'urgence d'une gouvernance multilatérale. Le temps des solutions unilatérales, des pratiques autarciques ou autoritaires de la puissance, du protectionnisme économique ou culturel, bref, le temps de la définition étroite et égoïste des souverainetés nationales doit en effet être considéré comme révolu si l'on veut éviter la spirale dangereuse de la course à l'équilibre des puissances : la mondialisation non seulement en réduit tous les jours l'efficacité et la pertinence, mais elle multiplie également les risques pour la sécurité collective.

Dans sa stratégie de sécurité de 2003, l'Union européenne avait déjà érigé le « multilatéralisme efficace » comme l'un des paramètres vitaux pour la sécurité et la prospérité du monde à venir. L'ensemble des défis globaux de la planète, la superposition des trois crises majeures de ce début de siècle – la crise financière mondiale, la crise environnementale et la crise géopolitique sur l'arc moyen oriental – rendent désormais l'invention d'une gouvernance multilatérale d'autant plus urgente et nécessaire. Dans ses discours, comme dans sa pratique

diplomatie, le président des Etats-Unis Barak Obama témoigne également que ce recours aux enceintes multilatérales, qu'il s'agisse du G20 pour la crise économique ou de l'ONU pour la crise iranienne, est dans l'intérêt de la puissance américaine. Le temps est donc venu d'ériger la promotion d'un système multilatéral mondial en ambition majeure du partenariat euro-américain.

La difficulté de la tâche est colossale. Mais son urgence découle d'un triple constat :

- D'une part, l'évidence de la multipolarité : que l'on s'en félicite ou que l'on s'en inquiète, la multiplication du nombre des puissances capables d'influer sur le cours du monde augmente les possibilités de désaccords, de malentendus ou de conflits réels et rend donc nécessaire l'invention de canaux, de codes, de principes communs pour déceler les possibilités de consensus international.
- D'autre part, l'impuissance de l'Etat nation : l'importance des défis globaux tend à rendre les solutions nationales ou les solutions ad hoc de plus en plus inefficaces ou réversibles. Qu'il s'agisse du climat, de la crise financière, de la gestion des crises africaines, les cadres nationaux ne suffisent plus à définir les contours d'une solution durable.
- Enfin l'échec des autres options traditionnellement préférées par les occidentaux est patent : l'option impériale de la part des Etats-Unis, l'option nationale de la part de tous les pays européens.

Les Etats-Unis ont en effet expérimenté, au début du XXI^e siècle, les difficultés et les impasses d'un recours exclusif à la force, d'une apologie active de l'unilatéralisme dans les relations internationales, doublé d'une indifférence marquée à l'égard de leurs alliés traditionnels. Le tout au nom du leadership nécessaire des Etats-Unis dans la défense de l'Occident et de la Démocratie contre le mal, les perturbateurs et les contestataires de toutes sortes. Cette politique américaine impérialiste, militariste et unilatérale a fait long feu. Simultanément, les Européens de l'Union n'en finissent pas d'expérimenter l'impasse tout aussi paralysante que représente le primat de souverainetés nationales « sans bornes » : leur politique étrangère reste embryonnaire, invisible et sans influence ; la dynamique européenne s'identifie à un marchandage permanent entre des parcelles de souveraineté déjà dépassées par les enjeux globaux de la mondialisation ; et même

les « grands Etats » de l'Union ne pèsent qu'un poids infime par rapport aux nouveaux colosses émergents qu'ils côtoient sur la scène internationale.

A l'ère de la mondialisation, c'est désormais la responsabilité historique des Etats-Unis et de l'Union européenne de proposer la création d'un nouvel ordre mondial fondé sur la responsabilité collective, le partage du pouvoir et des risques, l'efficacité de structures multilatérales de décision et d'action. Il y a même urgence. Aussi longtemps en effet qu'un tel système de gouvernance globale ne sera pas mis en place, la tentation de compter sur la force pour assurer la sécurité des Etats et la défense des intérêts nationaux restera la règle. Or un système international fondé sur l'équilibre des puissances a toutes les chances de se révéler aussi instable et dangereux, au XXI^e siècle, qu'il ne le fut à d'autres moments de l'histoire internationale. C'est le multilatéralisme qui offre la seule véritable protection collective contre les aléas et les dérives du rapport de forces brut.

3.2 De quelques exemples concrets

Au tournant de cette nouvelle décennie 2010, un étrange malaise domine la relation euro-américaine : les perceptions sont excellentes, les retombées ne parviennent pas encore à se concrétiser. Jamais en effet un président américain n'a été aussi populaire en Europe, depuis la fin de la guerre froide. Mais rarement cette communion retrouvée entre Européens et Américains n'a tant tardé à produire de résultats concrets, qu'il s'agisse du climat, de la solution des crises stratégiques, voire même de la gouvernance économique mondiale.

Ce paradoxe est potentiellement dramatique pour l'avenir de la relation euro-américaine et, encore plus, de la maîtrise de la globalisation car il comporte en filigrane le double risque suivant :

- une Amérique devenant de plus en plus « post-européenne », à la recherche de nouveaux partenaires de dimension également mondiale, mais par là-même doublement fragilisée par la perte de son alliance européenne et par la dynamique asiatique de la mondialisation ;
- une Europe « pré-Maastrichtienne », obnubilée par ses rivalités natio-

nales et sa *special relationship* avec Washington, glissant progressivement au rang d'acteur marginal de l'histoire et de la mondialisation.

Refonder un partenariat stable, efficace et surtout utile entre l'Union européenne et les Etats-Unis apparaît donc dans l'intérêt bien compris des deux parties. Il n'est pas dans l'objectif de ce rapport d'inventorier l'ensemble des dossiers sur lesquels, en agissant ensemble, Européens et Américains auraient une chance d'être plus efficaces qu'en agissant seuls, ni d'avancer des propositions spécifiques pour ces différents dossiers. Des opportunités d'actions conjointes existent dans les trois domaines structurels de tout partenariat : les valeurs et les questions globales ; les enjeux de sécurité ; et les défis économiques. Si l'objectif est d'abord d'être efficace, sélectionner trois ou quatre priorités annuelles doit devenir l'une des premières tâches du nouveau partenariat euro-américain. En voici quelques exemples.

Démocratie et développement

Parmi les puissances confortées par la mondialisation, les Etats-Unis et l'Union européenne sont, plus que d'autres, porteuses de certaines valeurs universelles : la défense des droits de l'homme, le respect des libertés individuelles, le caractère ouvert de l'espace public, le respect du droit international et le règlement pacifique des différends font partie des principes constitutifs de leurs politiques nationales et internationales. Certes, les démocraties occidentales ne sont pas exemptes de contradictions, voire parfois de double discours ou de manquements graves à l'égard de leurs propres valeurs. La décennie qui vient de s'écouler sous administration ultra-républicaine aux Etats-Unis en fut un exemple regrettable. Mais les erreurs particulières de tel ou tel gouvernement ne remettent pas en cause la valeur universelle des principes qui animent leurs nations.

La plus grande difficulté du partenariat euro-américain consiste à savoir conjuguer, face à tel ou tel crise ou enjeu, la fidélité aux principes et les impératifs du pragmatisme. Cette tension est tout sauf rhétorique : c'est elle qui fait la grandeur (parfois) des politiques occidentales et c'est elle qui les soumet à la critique systématique des opinions publiques. Européens et Américains ont

beaucoup à apprendre les uns des autres pour surmonter ces contradictions et définir la politique la plus efficace possible. S'agissant de la démocratie, les exemples de l'Irak, de l'Afghanistan et même de l'Iran démontrent que sa promotion ne peut se fonder ni sur la force des armes, comme a parfois tendance à le penser l'Amérique, ni sur la magie des mots comme le pensent trop souvent les Européens.

S'agissant du développement, et notamment de l'aide aux pays africains les plus démunis, jamais le partenariat euro-américain n'aura été plus nécessaire qu'en ce début d'année 2010 : l'Afrique subsaharienne est en effet le continent le plus sinistré par les effets conjugués de la crise économique, de la crise environnementale, d'une démographie galopante et d'une logique de conflits internes pour l'accaparement des ressources naturelles et énergétiques dont regorge ce continent. Or le partenariat euro-américain pour le développement de l'Afrique est à ce jour pratiquement inexistant. Les Européens restent divisés sur l'importance à accorder au continent africain. L'Union se spécialise dans l'aide au développement, les Etats-Unis surveillent la question de la sécurité énergétique occidentale et les progressions de la Chine en Afrique, mais la définition d'une stratégie commune, offensive, globale et chiffrée, pour que le milliard de citoyens africains puisse amorcer enfin un développement durable, reste à définir. Une telle stratégie devrait figurer au premier rang des sujets à l'agenda des sommets bilatéraux euro-américains.

Crises et sécurité internationale

La question russe représente, en ce début de XXI^e siècle, le problème de sécurité majeur sur le continent européen. Vingt ans après la chute du mur de Berlin, le souhait de voir le continent devenir l'une des plus grandes zones de liberté, de paix et de prospérité ne s'est pas accompli. Il existe au contraire un risque élevé de voir réapparaître de nouvelles lignes de fracture entre les pays européens, accompagnées de tensions violentes, voire d'intimidation et de recours à la force. La Russie conteste l'extension géographique de l'OTAN ; elle revendique un droit de contrôle sur l'évolution politique du continent et en particulier des nouveaux pays issus de l'ex Union soviétique. Elle refuse que l'ordre européen soit dicté par les choix, les intérêts et les succès des seules démocraties occidentales et

revendique la construction d'une « architecture de sécurité intégrée », basée sur une égale interaction entre la Russie, les Etats-Unis et l'Union européenne.

L'Union européenne et les Etats-Unis devraient répondre favorablement à la proposition russe. Il n'est en effet dans l'intérêt ni de l'une ni de l'autre que se poursuive avec Moscou des relations d'antagonisme et de conflits. Une rencontre tripartite très informelle pourrait être d'abord organisée, entre le président des Etats-Unis, le président Russe et le président du Conseil européen. Sous forme de promenade dans les bois ou de causerie au coin du feu, cette initiative devrait ensuite permettre l'organisation d'un forum plus officiel et permanent sur l'ensemble des questions affectant la sécurité et la liberté des citoyens européens.

Les conditions pour le succès d'une telle initiative doivent être clairement et préalablement énoncées : d'une part, l'Union doit fixer de la façon la plus ferme possible les lignes rouges qui définissent sa stratégie à l'égard de la Russie. Il ne saurait être question de renier les valeurs et les intérêts des démocraties, de trahir les principes d'Helsinki et de l'OSCE, ou d'accepter on ne sait quel droit de veto de la Russie sur l'évolution politique des pays situés à l'est de l'Union. Cette stratégie suppose donc que les Européens de l'UE fassent de la politique à l'égard de la Russie une des priorités de la PESC, qu'ils recherchent le plus rapidement possible une position commune, et qu'ils s'assurent du soutien et de la participation, sous une forme ou une autre, des autres pays européens non membres de l'Union mais concernés au premier chef par l'évolution russe. D'autre part, l'Union devrait sur ces bases faire du partenariat avec la Russie l'un de ses grands projets de stabilisation pour la décennie à venir : elle en a les moyens, financiers, commerciaux, politiques ; elle y a intérêt, tout autant que la Russie et les pays orientaux concernés par l'évolution de la Russie. Avec les Etats-Unis, l'objectif serait de travailler à l'émergence d'un partenariat global avec la Russie, dont l'utilité pourrait également se manifester à l'extérieur du continent : vis à vis de l'Iran, du Moyen-Orient en général, mais aussi de l'Asie. Toutes les questions importantes pour la sécurité européenne devraient pouvoir être y discutées, qu'il s'agisse du désarmement conventionnel et nucléaire, des relations entre l'OTAN et la Russie, des conflits en suspend, de la sécurité énergétique, des politiques de voisinage de l'Union européenne, etc.

Pour les Européens de l'Union, un tel objectif suppose de dépasser les divergences politiques qui existent aujourd'hui entre Etats Membres, en réaffirmant de façon solennelle la solidarité de destin qui lie l'ensemble des 27. Pour les Etats-Unis, cela suppose de réaffirmer leur statut de puissance européenne tout autant que de puissance globale, sans sacrifier l'une à l'autre, tout en refusant de militariser de nouveau la question de l'avenir du continent européen.

Le conflit israélo-palestinien demeure la question de sécurité centrale pour l'avenir du Moyen-Orient. La première décennie du XXI^e siècle n'a vu aucune embellie dans un processus de paix que beaucoup considèrent désormais comme mort, ou à tout le moins pour longtemps gelé par la violence et l'extrémisme. Les Etats-Unis de Barak Obama ont amorcé un changement de discours à l'égard de leur allié israélien, sans pour autant obtenir le moindre résultat concret de la part d'Israël, notamment sur la politique de colonisation. Les Européens, qui ont pourtant inventé la seule solution possible à ce conflit – l'existence de deux Etats indépendants – ont depuis longtemps renoncé à développer leur propre politique, se contentant d'agir en complément des Etats-Unis, certains diront même en conformité avec la politique définie par les Etats-Unis. La baisse de l'influence politique des Européens dans l'ensemble du Moyen-Orient en est une conséquence visible.

Le partenariat euro-américain, à l'égard de ce conflit, exige d'urgence une approche nouvelle. Les Européens ont en effet plus de marge de manœuvre qu'ils ne le croient, et les Etats-Unis sont, dans ce conflit, moins déterminants qu'ils ne le voudraient. Les Européens ont par exemple la possibilité d'exercer des pressions commerciales et politiques directes sur les deux parties. Ils peuvent proposer que l'Union prenne à sa charge la responsabilité d'une opération de maintien de la paix, si un accord devait voir le jour entre les protagonistes et nécessiter un appui international pour sa mise en œuvre. Ces cartes ne sont pas sans importance, notamment à l'égard des Etats-Unis, qui pourraient trouver un certain intérêt dans la singularité relative des positions européennes sur ce conflit.

La lutte contre le changement climatique

Les conséquences néfastes du réchauffement climatique obligent désormais nos sociétés à une réduction drastique des émissions de gaz carbonique afin d'assurer le développement durable de la planète. Ce réchauffement de la température provoque des effets désastreux pour la nature, l'homme, la société et la terre dans son ensemble. Aucun endroit du globe ne serait épargné par ces conséquences déstabilisatrices, et ce sont les plus pauvres qui en souffriraient le plus. En outre, il a été démontré que le coût de l'inaction serait sans commune mesure par rapport au coût de l'action (Rapport Stern). La lutte contre le changement climatique nécessite en effet de développer une économie faiblement émettrice de carbone, impliquant un changement radical de modes de production et de consommation de nos sociétés.

L'Union européenne a depuis longtemps montré sa capacité à jouer un rôle moteur dans la lutte contre le changement climatique, alors que les Etats-Unis ont longtemps refusé de s'engager sur cette voie. En dépit de quelques ouvertures manifestées par le président Obama, de nombreux obstacles demeurent quant à la mise en place d'un système international de lutte contre le changement climatique engageant tous les pays émetteurs de gaz carbonique. L'échec de Copenhague en est une illustration majeure. Les Etats-Unis et l'Europe, en tant que responsables historiques des émissions de gaz à effet de serre, mais aussi du fait de leur avance dans le domaine des technologies faiblement émettrices de carbone, ont pourtant une responsabilité particulière vis-à-vis des puissances émergentes, jusque là réticentes à s'engager dans le cadre du Protocole de Kyoto. Il reste un an avant la prochaine étape de la conférence internationale sur le climat. Il n'est pas d'autre solution que d'associer tous les Etats, développés, émergents et non-développés à la création d'une architecture institutionnelle nécessairement complexe au sein de laquelle les situations diverses de chacun de ces pays seraient prises en compte. L'implication des pays en voie de développement est un facteur crucial pour la réalisation de ce projet, mais ceci ne se fera pas sans un partage équitable des efforts à réaliser et notamment de l'engagement financier nécessaire pour l'adaptation de ces sociétés à ce défi. L'Europe et les Etats-Unis se doivent de s'engager ensemble sur cette dernière dimension.

En outre, Europe et Etats-Unis ne seront pas crédibles tant qu'ils ne seront pas en mesure d'agir sur leur propre consommation d'énergie. Il leur appartient dès lors d'être exemplaires en s'engageant sur la voie de l'efficacité énergétique et d'agir sur la demande d'énergie, ainsi que sur le développement et le financement de nouvelles technologies vertes pas ou peu polluantes. Les Etats-Unis ont une longue route à faire quant au changement de leur propre consommation énergétique. Leurs réticences culturelles à accepter des contraintes multilatérales, notamment pour la production industrielle américaine, seront difficiles à surmonter. L'Union européenne doit faire de cette évolution américaine l'un de ses objectifs majeurs en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Un partenariat transatlantique sur des bases renouvelées serait en effet un tremplin significatif pour l'évolution parallèle de la Chine et des autres pays en développement. De la même façon, une coopération transatlantique accrue en matière de transfert des technologies propres vers les pays en voie de développement serait un signal fort de l'engagement commun de l'Europe et des Etats-Unis envers le système multilatéral nécessaire pour la survie de la planète.

La gouvernance économique mondiale

De semblables principes valent également pour la consolidation d'une nouvelle gouvernance économique mondiale, capable sinon de prévenir du moins de tempérer les risques de dérèglement des marchés ou de l'instabilité monétaire et financière. Contrairement au réchauffement climatique où l'effort majeur incombe d'abord aux Etats-Unis, c'est à l'Union qu'il revient, dans ce domaine, d'accomplir un véritable changement qualitatif à la fois dans sa stratégie et dans sa représentation. Les Européens ont le mérite d'avoir inventé, en proposant le cadre du G20 à l'automne 2008, l'échelon mondial pertinent pour la régulation de la crise économique et financière. Mais cela est loin d'être suffisant, c'est un ordre monétaire qu'il faut reconstruire. Un déclin du prix et du rôle international du dollar suite à la crise et au déclin relatif de la puissance financière américaine constituerait une menace majeure pour l'économie européenne s'il devait amener à une appréciation forte de l'euro. Seul un nouvel accord monétaire international fondé sur un standard commun peut assurer un ajustement ordonné des déséquilibres extérieurs et l'ouverture des échanges, certainement pas une substitution – même partielle – de l'euro au dollar.

Mais les Européens de l'Union n'auront aucune chance d'influencer la naissance d'un nouvel ordre monétaire global tant qu'ils continueront à cumuler un paradoxe parfaitement paralysant. Ils sont d'une part sur-représentés au G20 (avec pas moins de huit sièges pour les Etats membres et la Commission); ils sont, d'autre part, collectivement impuissants au sein du G20 et ailleurs, voire complètement marginalisés sur le plan politique par les autres grandes puissances, Chine et Etats-Unis en tête. Cette situation d'éparpillement rend peu attractif, parce que vraisemblablement inutile et inefficace, l'objectif d'un partenariat euro-américain potentiellement décisif pour la gouvernance économique mondiale. Les Etats-Unis écoutent en effet les Européens lorsqu'ils sont unis et déterminés, ils les ignorent quand l'Europe n'agit que comme une juxtaposition de petites ou moyennes nations. Il est donc urgent que les Européens s'attèlent à la question de leur représentation unique et unifiée dans les organisations internationales, à commencer par le G20. Cette réorganisation des sièges européens ne doit toutefois pas se faire gratuitement : l'Union doit demander en retour des concessions de la part de ses principaux partenaires, notamment pour la mise en œuvre d'un vrai projet de réforme du système monétaire international, à l'initiative de l'Union.

3.3 Trois conditions préalables

La mise en œuvre d'un partenariat euro-américain capable de contribuer de manière efficace à répondre au choc de la mondialisation, qui frappe l'humanité entière, n'exige pas simplement que les Etats-Unis et l'Union négocient des compromis délicats sur chacune de leurs positions respectives. Elle suppose, pour chacun des deux acteurs, la capacité d'élaborer des solutions globales à des problèmes globaux. Et cela implique, à son tour, des décisions politiques difficiles parce que porteuses de changements structurels pour leur propre fonctionnement intérieur. Les Européens doivent accepter de reprendre le chantier de leur unification politique. Les Etats-Unis doivent montrer que leur nouvelle doctrine multilatérale peut s'incarner dans des actions politiques concrètes. Pour l'Europe, c'est donc l'Union qui doit succéder aux divisions nationales. Pour l'Amérique, c'est la vertu du multilatéralisme qui doit prévaloir sur la culture de l'hégémonie unilatérale. Pour les deux, l'objectif du partenariat suppose donc

un certain nombre de conditions préalables, qui peuvent être formulées de la manière suivante.

La première condition concerne les règles du jeu de la relation euro-américaine. La dépendance stratégique de l'Europe reste pour le moment une réalité, incarnée dans l'OTAN. Mais la vitalité de l'OTAN n'implique pas la permanence d'une dépendance politique de l'Europe à l'égard des Etats-Unis. Dans le nouveau contexte de la mondialisation, l'OTAN n'est qu'un instrument militaire à disposition d'un partenariat plus global, qui doit se nouer bilatéralement entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Pour l'Europe, cela suppose la fin d'une allégeance souvent plus confortable que la prise de responsabilité sur la scène internationale. Pour les Etats-Unis, cela veut dire l'acceptation d'une responsabilité propre de l'Europe et la possibilité de différences de vues entre partenaires unis toutefois autour de mêmes projets. Pour les deux parties, la possibilité de nouer d'autres partenariats avec d'autres acteurs de la mondialisation, selon tel ou tel enjeu, reste une option ouverte.

La deuxième condition concerne l'Union européenne et son illusion que les souverainetés nationales puissent rester 'sans bornes' dans le monde d'aujourd'hui. Cette illusion ne tombera que le jour où la pratique du veto sera abandonnée et où le partage des souverainetés sera pleinement accepté dans les affaires qui exigent une solution commune. Il est grand temps que les Européens balaisent devant leur porte et s'appliquent à eux-mêmes les principes fondateurs de leur propre modèle de gouvernance. L'Union européenne traverse en effet, depuis quelques années, une crise profonde : la solidarité collective, la recherche de l'intérêt général, la construction de souverainetés partagées sur un certain nombre de politiques, tous ces principes fondateurs du modèle européen se sont progressivement perdus au bénéfice d'une montée en puissance des intérêts particuliers et des prérogatives des Etats. La Commission européenne elle-même a du mal à jouer son rôle de promotion et de défense de l'intérêt général européen. Or toute l'histoire de l'Europe montre que les Etats membres, y compris ceux qui se considèrent comme les plus puissants ou les plus proches de l'Amérique, ne peuvent être influents qu'ensemble. Divisée, l'Europe ne compte pas. Unis, les Européens ont une chance de devenir l'un des pôles moteurs d'une maîtrise harmonieuse de la mondialisation.

Celle-ci ne supprime ni la force ni le jeu des intérêts nationaux ; mais elle décuple, à l'échelle de la planète, la masse critique nécessaire à leur défense et leur promotion. La mondialisation exige donc que les Européens découvrent une sorte d'« intérêt national européen ». Après le Traité de Lisbonne, ils doivent s'atteler à cette tâche vitale qui consiste à recréer une dynamique d'intégration politique intra-européenne. Certes, l'unanimité a été consacrée, par le nouveau Traité, comme la règle juridique pour le fonctionnement du Conseil européen et nul ne songe à rouvrir à court terme le chantier institutionnel. Mais c'est précisément cette garantie donnée aux souverainetés nationales qui devrait inciter d'autant plus les Etats membres à rechercher systématiquement l'unité du Conseil, à reprendre l'objectif et l'ambition de l'unité politique de l'Europe, afin de se présenter comme un acteur uni face aux autres pôles de puissance et assurer la présence collective de l'Union dans l'ensemble des enceintes multilatérales. Certes, un Conseil plus uni ne suffira pas à garantir l'efficacité internationale de l'Union, comme le suggère l'analyse lucide du sommet de Copenhague. Mais cette unité reste un préalable indispensable. C'est à cette condition seulement que les nations européennes pourront garder et développer un pouvoir d'influence sur la mondialisation.

La troisième condition concerne les Etats-Unis et l'illusion que leur hégémonie politique puisse assurer l'ordre mondial. Cette illusion ne tombera que le jour où le multilatéralisme et le partage des souverainetés seront acceptés dans les affaires proprement mondiales. Il est nécessaire que les Etats-Unis acceptent et reconnaissent la relativité nouvelle de la puissance occidentale : le partenariat euro-américain est sans doute un chaînon indispensable pour l'émergence de solutions globales aux défis de la mondialisation ; mais il n'est plus une condition suffisante, tant sont devenus nécessaires la participation et l'accord de l'ensemble des grands acteurs mondiaux. L'« ouest » sans « le reste », pour reprendre une formule célèbre de Samuel Huntington, ne peut plus faire la différence ni apporter, seul, des solutions aux défis de la mondialisation. Si l'Occident doit garder un sens et une mission, ce sera donc dans sa capacité à convaincre, mobiliser, inclure les autres partenaires dans les nouvelles règles du jeu collectives de la mondialisation qu'il les trouvera. Le partenariat euro-américain restera inefficace s'il est conçu comme l'alibi ou le tremplin pour une

nouvelle domination de l'Occident, c'est-à-dire des Etats-Unis. Il est en revanche plein de promesses s'il devient la condition pour l'émergence d'un nouveau partenariat global.

Conclusion

De même que le XX^e siècle fut celui des totalitarismes et de la guerre froide, les premières décennies du XXI^e siècle s'avèrent déterminées par les effets de la mondialisation. L'Union européenne comme les Etats-Unis en sont des acteurs majeurs : ils en déterminent souvent le cours, ils en subissent parfois les revers, mais surtout ils se transforment profondément de l'intérieur sous les effets de cette nouvelle donne mondiale. En une dizaine d'années, depuis l'an 2000, les fondements de la puissance américaine (la force militaire, l'excellence technologique, et la réussite économique), tout comme les certitudes de la construction européenne (la prospérité continue, l'adhésion des citoyens, et la séduction d'un modèle) se retrouvent profondément ébranlés. Les relations euro-américaines, par voie de conséquence, ne sont plus perçues ni mises en œuvre comme une partition, certes complexe, mais néanmoins nécessaire, indispensable, efficace et intangible, comme elles le furent depuis plus d'un demi siècle.

Toutefois, la mondialisation n'est ni un destin implacable pour tous, ni, à l'inverse, une garantie collective de prospérité. Elle est – et surtout sera – le résultat des stratégies et des compromis politiques, volontaires ou non, pacifiques ou non, qui émergeront du jeu complexe des relations internationales. L'élaboration et la

mise en œuvre d'un système de gouvernance relativement stable et consensuel de la mondialisation sont devenues en effet des enjeux majeurs pour l'ensemble des acteurs internationaux, qu'ils soient économiques, financiers ou politiques. Or l'Union et les Etats-Unis ont un rôle et une responsabilité majeurs à assumer dans ce nouveau concert des puissances qui se met en place.

Plutôt que de suggérer telle ou telle stratégie ponctuelle pour juguler le réchauffement climatique ou gérer la crise financière internationale, ce rapport propose à l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'aux Etats-Unis, d'adopter d'abord et en urgence une **doctrine commune pour la maîtrise de la mondialisation**, doctrine qui serait fondée sur les éléments suivants :

- la pratique et la promotion du multilatéralisme comme fondement des négociations internationales;
- La recherche et l'acceptation d'un partage des souverainetés pour la gestion des enjeux globaux de la mondialisation;
- La valorisation du partenariat euro-américain, moins comme condition du leadership occidental que comme tremplin pour l'émergence de partenariats globaux avec tous les acteurs de la scène internationale;
- Le renoncement aux doubles démons euro-américains que furent l'illusion des souverainetés nationales d'un côté, l'illusion de l'hégémonie impériale de l'autre.

Pour l'Union européenne, l'urgence est d'autant plus forte que la mondialisation ne lui épargne aucune épreuve. Les risques d'une marginalisation de l'Union dans la mondialisation sont en effet majeurs : ce sont eux qui furent largement à l'origine de ce rapport. Si l'Europe veut continuer de peser sur l'évolution du monde et de l'Amérique, alors il est urgent que le Conseil européen se réapproprie l'ambition et la recherche d'une plus grande unité politique de l'Union. A l'heure de la mondialisation, l'Europe politique redevient en effet une idée neuve.

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique - Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux (novembre 2009).

Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? - Yves Bertoncini (juillet 2009).

Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquable - Martin Koopmann et Joachim Schild (juin 2009).

Des «partis politiques au niveau européen» ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 - Francisco Roa Bastos (mai 2009).

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen - Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens - Lynda Dematteo (avril 2009).

La santé : un enjeu vital pour l'Europe - Sébastien Guigner (décembre 2008).

La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme - Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

La présidence Tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités - Petr Drulák (décembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale - Marjorie Jouen (novembre 2008).

UE-ASEAN : il faut être deux pour danser - David Camroux (juin 2008).

L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe - Mills Soko (décembre 2007).

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE - Manja Klemenčič (décembre 2007).

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise - Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

Power to the People - Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level - Sheldon Welton (juin 2007).

Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection - Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile - Heribert Dieter (juin 2007).

Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen - Jacques Le Cacheux (mai 2007).

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? Ulrike Guérot (décembre 2006)

L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud - Alvaro Artigas (décembre 2006).

L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 - Jacques Gerstlé (novembre 2006).

Plan B : comment sauver la Constitution européenne - Andrew Duff (octobre 2006).

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 - Teija Tiilikainen (juin 2006).

Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres - Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2 - Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union - Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions présentées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles - Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union - Sonja Puntischer-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 - Henri Monceau (novembre 2005).

Le «non» Français du 29 mai 2005 : comprendre agir - Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

Pour un nouveau contrat social européen - Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité - Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

Le budget européen : le poison du juste retour - Jacques Le Cacheux (juin 2005).

Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 - Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

Pourquoi ils ont voulu l'Europe - Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Henri Oberdorff (avril 2005).

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation - Mario Hirsch (décembre 2004).

Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie - Martin Koopman (novembre 2004).

L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli - Stephen Boucher, Diego Cattaneo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004 - Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires - Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? - Franciszek Draus (février 2004).

Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière - Anand Menon (janvier 2004).

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004 - Brigid Laffan (décembre 2003).

L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? - Timo Behr (novembre 2003).

Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen - Bénédicte Suzan (octobre 2003).

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003 - Roberto Di Quirico (juillet 2003).

Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique - Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre - Kalypso Nicolaïdis et Paul Margette (mai 2003).

L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer - Bérénice Picciotto (mai 2003).

La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? - Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie - Eric Philippart (mars 2003).

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003 - George Pagoulatos (décembre 2002).

La question du gouvernement européen - Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

Le Conseil européen - Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence - Søren Døsenrode (juin 2002)

Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) - Michal Illner (juin 2002).

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 - Carlos Closa (décembre 2001).

La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? - Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).

L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit - Dusan Sidjanski (juillet 2001).

La présidence belge 2001 - Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).

Le débat suédois sur l'Europe - Olof Petersson (décembre 2000).

Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale - Franciszek Draus (novembre 2000)

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française - Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).

Portugal 2000 : la voie européenne - Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne - Esa Stenberg (août 1999).

Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability - Axel Krause (avril 1999).

Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche (mars 1999).

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).

Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain - Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).

L'Europe sociale. Historique et état des lieux - Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).

Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? - Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).

Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

dépôt légal

© Notre Europe, mars 2010