

Quel avenir pour les rapports entre les Etats-Unis et l'Union européenne

Mémoire de géopolitique
du Lieutenant Colonel RYAN Michael
dans le cadre de l'étude dirigée
« L'Europe en construction – Aspects économiques et institutionnels »

Directeur : M. Philippe MOREAU-DEFARGES

Mars 2003

Quel avenir pour les rapports entre
les Etats-Unis et l'Union européenne

Sommaire

Partie I :

Buts communs et menaces communes ?

Que tentons-nous d'accomplir ?

Menaces à la sécurité et coopération

Anticipation du risque – poste 911

Partie II :

Défendre le centre de gravité : unis nous y arrivons, divisés c'est impossible

Une réelle prévention du conflit est-elle possible ?

Prévention de conflit ou gestion de crise : étude d'un cas historique

Ajuster le cycle de décision internationale

Partie III :

Les leçons tirées du Kosovo et le futur :
dilemmes auxquels est confronté le monde

Diplomatie et utilisation de la force

Action préventive

Prévention du conflit

Perception de la menace

La stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis

Le Futur

Table des Matières

Introduction	4
Buts communs et menaces communes ?	6
Ca va ?	6
Que tentons-nous d'accomplir ?	8
Comprendre le contexte c'est comprendre ce qui est possible.....	9
Menaces à la sécurité et coopération.....	10
Attaquer le centre de gravité	11
Anticipation du risque – poste 911	13
Défendre le centre de gravité : unis nous y arrivons, divisés c'est impossible	14
Une réelle prévention du conflit est-elle possible ?.....	14
La nature du système démocratique	15
Conclusions au sujet de la gestion de crise dans un système démocratique	18
Prévention du conflit ou gestion de crise : étude d'un cas historique	19
Utiliser les outils à portée de main	20
Le cycle de décision internationale.....	20
Le cycle de décision d'un agresseur	23
Prévention d'un désastre humanitaire au Kosovo – de justesse	23
Ajuster le cycle de décision internationale.....	25
Les leçons tirées du Kosovo et le futur : dilemmes auxquels est confronté le monde	26
Diplomatie et utilisation de la force	27
Action préventive	28
Prévention du conflit.....	29
Perception de la menace.....	30
La stratégie de sécurité nationale des Etats Unis	31
Le Futur	34

Introduction

A ces anciens alliés avec lesquels nous partageons les origines culturelles et spirituelles, nous promettons la loyauté d'amis sincères. Unis, il y a peu de choses que nous ne pouvons pas accomplir dans le cadre d'entreprises collectives. Divisés, nous ne pouvons pas faire grand chose (....)

John F. Kennedy, discours d'inauguration, janvier 1961

La tendance actuelle dans les relations entre les Etats Unis et l'Europe est le résultat d'un ensemble de facteurs. Tout d'abord, la nature des politiques démocratiques nationales crée des leaders qui en temps normal n'ont qu'une petite marge de liberté politique pour varier de la position traditionnelle de leur pays sur des problèmes majeurs. D'autre part, toutes les nations reposent sur le système international d'alliances et d'organisations visant à maintenir la paix et la sécurité. Cependant le système actuel a été mis en place pour traiter des menaces du passé et a été construit sur la base d'expériences collectives. En conséquence, la structure actuelle n'est pas adaptée pour faire face aux menaces futures. En fait, il aurait été difficile d'imaginer les problèmes auxquels sont confrontées les nations de nos jours au tout début des organisations internationales actuelles. Les défis sont de plus en plus difficiles. A l'époque de la mondialisation, des super-médias agressifs et concurrents, d'Internet, de la prolifération des Armes de Destruction Massive et de la guerre contre le terrorisme, nos systèmes de gouvernements nationaux et internationaux sont soumis à un stress important. Dans ce contexte, les relations entre les Etats Unis et l'Europe vont dépendre principalement de l'aptitude des deux régions à reconnaître et à s'adapter de façon positive à l'environnement changeant. Pendant les périodes de crise, une direction audacieuse et éclairée sera essentielle. La question de savoir si c'est même possible est un autre problème.

Le problème déterminant pour le futur des relations américano-européennes sera en conséquence l'aptitude collective à réaliser une réelle prévention du conflit ; en d'autres termes, l'aptitude à maintenir collectivement l'ordre international. Cette capacité sera à son tour déterminée par les réactions nationales sur les crises en cours, actuelles et futures, au fur et à mesure qu'elle se développeront. Durant la Guerre Froide, la menace que représentait l'Union Soviétique était le point commun sur lequel des relations réussies ont été établies. Après le 11 septembre 2001, la menace directe perçue par les Etats Unis - mais pas perçue par l'Europe - a réduit le terrain commun sur lequel la défense collective se situait. Le problème principal est, et continuera à être, la menace posée par les Armes de Destruction Massive. La destruction potentielle et la perte de vies humaines causées par lesdites armes nécessitent un

repositionnement complet des termes « auto-défense » et « danger immédiat ». Ces nouvelles définitions seront subjectives, basées sur la perception du danger auquel est exposé son pays. Les réactions nationales à ces menaces seront déterminées dans une grande mesure par sa culture politique et militaire. Les relations géographiques, démographiques et économiques jouent également des rôles importants dans la détermination des niveaux de menace nationale et en conséquence sur les réactions nationales aux menaces d'attaque. L'aptitude des Etats Unis et de l'Europe à travailler de concert pour arriver à un accord sur les menaces futures et sur la meilleure façon d'y faire face, déterminera le contexte des relations dans le futur. Ce nouveau contexte donnera le ton à tous les secteurs des relations.

La Stratégie de Sécurité Nationale des Etats Unis publiée par l'administration Bush en septembre 2002 présente l'approche américaine prévue pour faire face à ces défis. L'Union Européenne de son côté continue à essayer de mettre en place une politique étrangère et de sécurité. Il est nécessaire de présupposer que les deux côtés essaient de mettre en place des politiques réalistes sur la base de leur perception de leurs forces et faiblesses, de leurs avantages et inconvénients, et de leur réelles responsabilités et obligations. La grande disparité entre les deux en termes d'influence économique, militaire et politique, à la fois au niveau de la région et au niveau mondial, a un effet significatif sur la relation. Les perceptions culturelles du concept « Pouvoir et Faiblesse » comme Robert Kagan l'indique jouent un rôle de premier ordre pour déterminer le comportement des deux parties¹. Un réel progrès vers une relation future positive dépendra en conséquence principalement de l'aptitude des deux parties à comprendre complètement les vues de l'autre partie. Cette compréhension n'existe pas de nos jours, même après un siècle de coopération quasi-continue dans le cadre de la lutte contre les menaces communes.

Aucune personne, nation ou âge n'a jamais eu d'opinion exempte d'erreurs : nous sommes tous faillibles. Nous devons toujours accepter la possibilité que nos convictions – même nos convictions les plus profondes – soient contredites. Les relations humaines ne peuvent progresser que par l'aptitude à voir et rectifier les erreurs au vu de discussion et d'expérience. On ne gagne la sagesse qu'en étant exposé au plus grand nombre d'opinions possibles. Le fondement le plus fort de toute croyance est une invitation au contredit.

John Stuart Mill, Sur la Liberté

Dans cet essai, nous allons tout d'abord considérer les buts et menaces communs. Nous allons cibler la menace faite à la coopération Transatlantique – si elle existe. Nous analyserons ensuite la prévention du conflit et la gestion de la crise dans le contexte de

politique nationale. Nous répondons à la question « une réelle prévention du conflit est-elle possible ? » Cette analyse servira de base pour considérer ensuite le dilemme présenté par les Armes de Destruction Massive. Cette analyse nous conduira alors à examiner le rôle des Etats Unis selon la stratégie publiée par l'administration Bush. Enfin, dans le paragraphe « Perspectives » nous considérerons en termes politiques, économiques et militaires les perspectives de coopération future et une prescription pour les relations futures.

Buts communs et menaces communes ?

Connais ton ennemi et connais-toi toi-même et dans mille batailles tu ne seras pas en danger.
-- Sun Tzu

Les services d'espionnage traditionnels font un travail excellent en matière d'études des ennemis potentiels afin de « connaître l'ennemi ». Cependant, ils n'étudient pas le côté allié pour « se connaître soi-même ». De nos jours, le côté allié est gagnant – de loin. L'ennemi potentiel se prépare en conséquence à lutter contre un fort coté allié. Malheureusement, comme les services d'espionnage n'étudient pas le côté allié, ils passent à côté de la relation dynamique existant entre les préparations ennemies et les activités alliées. Les services d'espionnage ne recherchent pas les « centres de gravité » alliés et en conséquence, recherchent les tentatives ennemies de les attaquer. En d'autres termes, ils ne savent pas pourquoi l'ennemi fait ce qu'il fait et en conséquence ils passent à côté de réponses significatives. En fait ils manquent simplement de temps et de ressources pour étudier les deux côtés. Les analystes politiques et les commentateurs qui étudient le côté allié n'ont pas accès aux informations des services d'espionnage concernant le côté ennemi. Le résultat final est un manque de connexion dangereux pour ce qui est de comprendre les menaces futures. En conséquence, afin de déterminer les menaces pesant sur notre sécurité et sur la relation transatlantique, il convient tout d'abord de comprendre les forces et les faiblesses de la relation afin de trouver le « centre de gravité » sur lequel tout repose.

Ca va ?

Dans les périodes de paix et tranquillité relatives, tout va bien. Comment le savons nous ? En période de crise, il semble toujours que rien ne va. Comment pouvons-nous en être sûr ? Cela commence avec les gens. Les peuples d'Europe et des Etats Unis sont l'addition de

¹ « Pouvoir et Faiblesses » par Robert Kagan publié en juin/juillet 2002 édition de Revue de Politique n° 113

leurs expériences et histoires collectives qui déterminent leurs cultures. A partir de ces expériences, les peuples développent des valeurs, perceptions et attentes. Ils développent leur perception du monde et leur compréhension des événements qui prennent place autour d'eux. Sur la base de leurs valeurs, perceptions et attentes, les peuples développent des attitudes, font des plans et agissent. Les manifestations les plus claires de ces « désirs » collectifs sont l'intérêt national, les élus et les politiques nationales. A partir de ces politiques nationales et sous la direction de leurs leaders, les gens recherchent leur intérêt national à tous les niveaux de la survie en passant par les intérêts vitaux et importants, jusqu'aux intérêts de moindre importance. Les outils pour ce faire sont normalement les services des affaires étrangères, l'armée et les agences en charges des affaires internes. La science politique traditionnelle et l'analyse de l'espionnage se concentrent sur ces deux dernières catégories de comportements nationaux : les leaders et leurs politiques dans la recherche de l'intérêt national et les outils utilisés par les leaders pour arriver à leur but. Durant la Guerre Froide, et dans les jours d'équilibre du pouvoir, c'était suffisant. A l'époque de la mondialisation, ça ne l'est pas.

De plus en plus de relations internationales sont influencées directement par les valeurs, perceptions, attentes et attitudes des peuples. Le peuple décide. En conséquence, les relations futures seront déterminées par ce que le peuple veut. Pour beaucoup, c'est la démocratie. Les leaders élus auront de moins en moins de marge de manœuvre politiquement lorsque leurs peuples prendront conscience du monde autour d'eux et en même temps, ils auront besoin de davantage de compétences et de courage, lorsqu'il sera nécessaire d'aller à l'encontre de l'opinion publique, lorsqu'il conviendra d'éduquer le peuple. Les temps où les peuples ignorants étaient manipulés sont révolus. Une direction réelle devient plus importante. Pourquoi ? Parce que les actions des leaders actuels, leur politique étrangère et leur utilisation de l'armée deviennent à leur tour une partie de l'histoire et de la culture de la nation. Ces leçons serviront de base aux futures générations de leurs citoyens. L'action d'aujourd'hui détermine les possibilités de demain. C'est un système fermé mais il commence avec le peuple. Les relations futures entre les Etats Unis et l'Europe sont déterminées aujourd'hui par le vécu des populations. En conséquence, il est vital d'agir de façon positive et de se concentrer sur des buts communs pour nourrir et préserver ce qui a été une relation positive.

Que tentons-nous d'accomplir ?

L'ordre du jour stratégique est la stabilité². L'élargissement de l'OTAN, l'Association pour la Paix et l'élargissement de la Communauté Européenne recherchent tous à accroître le territoire de stabilité dans lequel nous vivons et travaillons. L'Organisation de Sécurité et Coopération en Europe s'étend de Vancouver à Vladivostok pour tenter d'assurer la stabilité. Il s'agit d'un vaste empire de paix, de démocratie et d'opportunités économiques. Le lien Transatlantique est au centre de cet empire de démocratie. Historiquement, on trouve toujours l'instabilité aux frontières de l'empire et c'est le cas aujourd'hui. Il est également important de souligner que la stabilité n'implique pas la résolution des problèmes. La Yougoslavie sous le Maréchal Tito était un pays stable. En conséquence, même dans le territoire immédiat de responsabilité des Etats Unis et de l'Europe, des problèmes significatifs subsistent qui affectent la stabilité. L'aptitude à régler rapidement et efficacement les zones potentielles d'instabilité dans des territoires d'intérêt commun demeure une préoccupation principale.

La poursuite collective de la sécurité par le lien Transatlantique est basée sur des besoins et traditions communs, sur une histoire commune et sur des tendances naturelles de coopération. Ces activités sont limitées et même dictées par la géographie. Dans la poursuite du programme commun, les piliers traditionnels du pouvoir jouent tous un rôle. Traditionnellement, l'OTAN fournit l'aspect militaire, l'Union Européenne l'aspect économique et l'OSCE l'aspect diplomatique. Les valeurs et le pouvoir de la culture commune jouent également un rôle important. Historiquement, selon la situation, les piliers traditionnels détenaient une force et une importance relatives. Au comble de la Guerre Froide, le pilier militaire était souverain. Dans les années 1990, l'économie semblait avoir d'avantage d'importance, cependant il était fait appel à l'armée plus fréquemment. Construire une maison européenne commune nécessitera que chaque pilier économique, militaire, diplomatique et culturel joue un rôle fort et complet pour supporter le toit. La nature des piliers pourra changer et évoluer au fil du temps de même que la Politique Européenne Commune de l'Etranger et de la Sécurité, mais les exigences de base de garantir la stabilité par l'application de tous les instruments du pouvoir demeurent. La question clé est la suivante : cela peut-il être accompli en coopération avec les Etats Unis ou cela doit-il se faire par contraste par rapport aux Etats Unis ?

² voir la nouvelle stratégie de l'OTAN à www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm Partie V, para 65

Comprendre le contexte c'est comprendre ce qui est possible

La toute première question à laquelle il convient de répondre afin de tenter de comprendre le contexte de toute situation est la suivante : « qu'essayons-nous de faire ? ». En répondant à la question « qu'essayons-nous de faire ? », il convient de répondre à la question sous-jacente : « qu'est-ce que mon pays est en train d'essayer de faire ? ». De plus, il convient d'inclure le programme des organisations clés telles que l'OTAN, l'Union Européenne et l'OSCE. « Qu'est-ce que l'OTAN tente de faire ? » par exemple. On retrouve implicitement la question : « qu'est-ce que mon pays tente de faire dans l'OTAN ? » de même que : « qu'est-ce que mon pays tente de faire dans l'Union Européenne ? » etc...

La réponse à chacune de ces questions entraîne une analyse détaillée dans plusieurs secteurs incluant : concurrence économique, programmes concurrents, inertie bureaucratique, problèmes régionaux, problèmes d'organisation internes à l'OTAN et à l'Union Européenne par exemple, et politiques nationales. De plus, chaque secteur contient nombre de questions spécifiques. Par exemple, l'état de l'économie joue un rôle clé dans la politique domestique, qui à son tour détermine la politique nationale.

Les nations apportent leurs programmes respectifs et leurs rivalités historiques à l'OTAN et à l'Union Européenne ou ailleurs. Plusieurs problèmes clés tels que des problèmes économiques, sociaux et ethniques varient suivant les régions. De plus, l'expansion de l'Union Européenne n'a pas stoppé la concurrence économique mais lui a plutôt heureusement donné une structure de résolution. La façon selon laquelle cette structure répond ou non aux besoins de tous les membres est une question importante. Il y a toujours « les nantis » et « les lésés » en Europe comme en Amérique. L'inertie de l'histoire apporte avec elle les traités, les traditions, les bureaucraties et les leçons qui sont susceptibles ou non de trouver application dans le futur. Le fait de les révoquer ou de les abandonner si nécessaire, comme les Etats Unis abandonnent le Traité de Missiles Anti-Balistiques est un défi extrêmement difficile. Même au sein des organisations les plus réussies, les rivalités, les politiques et les programmes différents prospèrent. Il est en conséquence essentiel d'évaluer la situation et les tendances actuelles, afin de développer des mécanismes à même de fonctionner dans les années à venir. Ainsi, comprendre le contexte de la coopération Transatlantique nous aide à comprendre ce qui est possible dans le futur. En conséquence, lorsqu'on considère la question « « Qu'essayons-nous de faire ? » dans le contexte actuel, il convient de rechercher des tendances qui indiquent des types de coopération. Alors qu'ils garantissent seuls la force, ces types de coopération constituent également le centre de gravité de la relation.

S'ils sont faibles ou ne se développent pas entièrement, ils peuvent devenir la plus grande vulnérabilité de la relation, point faible qui pourrait être exploité par les ennemis potentiels. C'est le contexte que nous devons comprendre.

Menaces à la sécurité et coopération

Lorsqu'il existe un ennemi visible à affronter dans un combat ouvert, beaucoup s'enrôlent, tous applaudissent et le courant de patriotisme est fort mais dans le cas d'un combat long, sans ennemi visible immédiat, ton choix te semble difficile.

John F. Kennedy, discours de cérémonie de remise des diplômes à
l'Académie Navale Américaine , 1963

A la fin de la Guerre Froide, les menaces portées à la sécurité occidentale n'ont pas cessé, elles ont changé. Les menaces sont devenues plus complexes et moins prévisibles. Elles ont ajouté à l'instabilité par des attaques limitées et leurs effets se sont étendus aux autres régions. Selon le Général Wesley Clark, Commandant en Chef des Alliés à la fin des années 1990, il existe un consensus parmi les membres de l'Alliance sur la façon de procéder qui est moins fort que celui qui existait pendant la Guerre Froide.³

Les risques traditionnels continuent à poser des défis difficiles pour les années à venir. Le potentiel d'instabilité économique, politique et même militaire dans des régions d'intérêt commun entraîneront une inquiétude publique car cette instabilité se manifestera en termes humanitaires. Le conflit ethnique et le nationalisme sont encore des forces importantes dans les régions euro-atlantiques. Les sites nucléaires vieillissants en Europe de l'Est du style Tchernobyl présentent un danger omniprésent. L'effondrement des capacités militaires conventionnelles de Russie a rendu la possibilité d'une défense nucléaire du territoire russe plus – et non pas moins – probable le cas échéant. La menace la plus pressante - la prolifération des Armes de Destruction Massive - a pris une nouvelle signification après le 11 septembre 2001.

Outre ces défis, il existe des risques « non traditionnels » nouveaux. L'aptitude des nations nouvellement démocratiques à se gérer elles-mêmes a ajouté une mesure d'incertitude à la région. Les nouveaux gouvernements à l'est et au sud-est demeurent inflexibles et souffrent toujours de divers degrés de corruption. Le crime organisé opère librement dans nombre de pays parce que le maintien efficace de l'ordre n'a pas encore été complètement

³ extrait du discours "Défis à la Sécurité" présenté à l'Ecole de l'OTAN (SHAPE) lors du Cours d'Orientation des Officiers de l'OTAN, I-32 janvier 2002

développé. Les capacités de gestion de crise sont sous-développées parce que les membres du gouvernement manquent toujours de formation et d'expérience de leurs pairs occidentaux. De plus, ces gouvernements n'ont pas encore appris comment construire une base de support populaire pour leur politique pro-OTAN et pro-Union Européenne, ce qui pourra entraîner un ralentissement de leur intégration dans les institutions européennes. Par ailleurs, la prolifération sauvage de la technologie pourra représenter une menace militaire directe pour l'Europe et les Etats Unis. Les ordinateurs et autres technologies offrent à de petits groupes d'individus la possibilité de causer des dommages très importants. L'intégrisme radical, la dépendance de sources énergétiques situées en dehors de la région, les migrations économiques et le terrorisme à la solde de l'état ajoutent tous à l'instabilité potentielle. Pris ensemble, ces risques présentent un formidable « plan de travail » pour les piliers politique et militaire de l'alliance Transatlantique. ⁴

Attaquer le centre de gravité

Cependant, aussi significatives que soient ces menaces traditionnelles et non traditionnelles, la question demeure de savoir si elles posent un risque pour le futur des relations américano-européennes. Si la coopération entre l'Europe et les Etats Unis est le centre de gravité, ces menaces peuvent-elles attaquer la structure et la base de la relation ? Si oui comment ?

La relation entre les Etats Unis et l'Europe est basée sur la poursuite d'un intérêt commun, collectivement. L'appartenance des Etats Unis à l'OTAN et à l'OSCE et l'assistance américaine à l'Union Européenne reflètent tous l'implication continue des Etats Unis en Europe et le but américain depuis longtemps révélé d'une Europe « entière et libre ». ⁵ L'ensemble de cette coopération a un but. Elle jouit de crédibilité sur la base de succès passés. Cependant, elle est en danger.

L'échec est la menace première de la coopération Transatlantique et en conséquence les organisations créées pour exécuter la politique transatlantique. Tout d'abord, l'impossibilité d'empêcher des actions indésirables d'ennemis potentiels révèle une inaptitude à remplir la première mission importante de dissuasion des organisations de sécurité. Ensuite, si la dissuasion est un échec, l'organisation est obligée d'agir, au risque de perdre sinon sa crédibilité. Si elle perd sa crédibilité, elle perd son aptitude à remplir ses fonctions normales.

⁴ Pour plus d'informations sur les risques non traditionnels, voir Chris Donnelly "La Sécurité Repensée" dans la revue de l'OTAN, hiver 2000-2001, vol 48, pages 32-34

En l'absence de succès, il est vraisemblable que les peuples ne vont pas continuer à dédier leurs ressources pour supporter l'organisation. Ces organisations de sécurité doivent dissuader, si nécessaire elles doivent agir et dès qu'elles ont pris l'initiative d'agir elles doivent gagner. Si ce n'est pas le cas, elles n'ont pas rempli leur objet et elles doivent en conséquence être reconstruites ou abandonnées. Ces organisations sont la manifestation de la coopération et des relations entre leurs membres. Si les organisations sont défaillantes, tous les membres le sont. Ce sont les relations entre les membres qui font perdurer l'organisation et c'est cette relation en conséquence qui est le centre de gravité. Si les ennemis peuvent faire en sorte que les organisations perdent, alors ils ont gagné.

L'inefficacité est le deuxième risque majeur du centre de gravité de la coopération. L'échec aux yeux de beaucoup est impensable. Les diplomates travaillent dur pour éviter un échec évident et souvent ils sont à même de tourner la défaite en victoire apparente par le biais de compromis. De temps à autres, leur travail produit une réelle solution multinationale. Parfois, leur travail s'enlise dans la médiocrité. Dans le second cas, il n'y a aucune solution et l'institution, alors qu'elle donne l'apparence de progresser, est en fait un échec. L'inefficacité prend nombre de formes. Un manque de consensus résultant habituellement de la concurrence entre les membres ne se traduit par aucune solution ou alors par des compromis qui n'aboutissent pas. Le manque d'engagement de la part des membres pour mener à bien les actions convenues à raison d'un manque d'intention politique de voir le projet achevé sape très souvent le succès potentiel. Enfin, le manque de capacités qui résulte la plupart du temps d'un manque d'engagement des ressources nécessaires - dans le budget de la défense par exemple - aura pour conséquence de vouer ces actions à l'échec.

L'inefficacité est un résultat plus probable qu'un échec total mais elle est plus dangereuse pour la relation. Dans le cadre d'une organisation ou d'une relation inefficace, les participants sont tout à fait au fait de ce qui se passe. Au fil du temps, ressentiment et frustration vont empoisonner une relation positive avec le doute et la méfiance. Le cancer lent de l'inefficacité attaque progressivement le centre de gravité de la coopération. Les ennemis potentiels peuvent plus souvent et plus facilement rendre des organisations multinationales inefficaces. La coopération partielle, les demi-mesures et les faux-pas donnent des munitions à tous les membres de l'organisation, tous les points de vue semant le doute et en conséquence minant la confiance parmi les membres, confiance qui est à la base de la relation de travail. Une fois la confiance perdue, la relation est vouée à l'inefficacité et à l'échec. Les Serbes de

⁵ voir le dernier paragraphe du Nouveau Concept Stratégique de l'OTAN disponible sur le Web : www.nato.int

Bosnie dans l'ex-Yougoslavie excellaient dans cette tactique. D'autres ont pris modèle sur eux et continuent à poursuivre de telles politiques. Des ennemis intelligents comme eux exposent les relations Américano-européennes futures au risque le plus important.

Anticipation du risque – poste 911

Pour appeler une ambulance, la police ou les pompiers aux Etats Unis, il faut composer le 911 – le « numéro des urgences ». La signification de ce numéro renforce l'idée dans l'esprit des Américains qu'il existe un « Etat d'Urgence ». L'intensité et l'urgence du sentiment américain après les attaques 911, alors qu'elles augmentent la vitesse et la férocité avec laquelle les Américains poursuivent leurs ennemis potentiels, ne changent pas fondamentalement la façon selon laquelle les menaces potentielles sont évaluées.

Comme nous l'avons vu, le centre de gravité des relations américano-européennes est la coopération, coopération qui est basée sur la confiance. C'est ce point qui fait l'objet d'une attaque. Il convient de le protéger. Afin de le protéger, il faut analyser les activités ennemies à la lumière de leurs intentions d'attaquer le centre de gravité. Outre cet aspect fondamental de défense commune, d'autres situations vont se présenter dans lesquelles les partenaires et alliés pourront rencontrer des désaccords fondamentaux sur la meilleure façon d'agir. La façon dont les alliés traitent ces désaccords déterminera si oui ou non le centre de gravité de la relation est exposé à l'attaque ennemie.

La ligne de conduite la plus efficace pour les organisations de sécurité dans la gestion des menaces potentielles est de solutionner les problèmes à leur origine. C'est facile à dire mais difficile à réaliser. Il est difficile de reconnaître qu'un problème qui se développe peut se transformer en une importante crise internationale. Cependant, il existe des « éléments essentiels d'information » qui historiquement ont indiqué le début des crises internationales de grande envergure. La liste de ces éléments comprend notamment : crise économique, instabilité politique, tensions ethniques, problèmes frontaliers, animosité historique, désillusions et nationalisme autoritaire. L'action collective par le biais des agences des Nations Unies, par les missions OSCE, par l'Association de la Paix et le Partenariat au Plan d'Action de l'OTAN et par les programmes de développement de l'Union Européenne ont tous pour but de maintenir un certain niveau de stabilité par la coopération politique, économique et de sécurité. Des programmes apparemment réussis dans la région Transatlantique sont en cours de migration vers des zones limitrophes et jusqu'aux plus lointaines régions du Globe, à l'est du Timor et ailleurs. Il existe des développements positifs.

Ils construisent des ponts vers des régions de crise future qui seront vitaux pour réagir dans le futur. L'Association de la Paix de l'OTAN en Asie Centrale construit des lignes de communication qui ont été essentielles au succès dans la guerre contre les Talibans en Afghanistan.

Toutes ces actions positives ne permettent malheureusement pas à la Communauté Transatlantique de gérer les menaces mondiales actuelles touchant le centre de gravité, c'est à dire la coopération transatlantique. Il existe des questions divergentes et non résolues sur pratiquement tous les problèmes de sécurité qui vont des programmes nucléaires de l'Irak, de la Corée du Nord, d'Israël/Palestine et d'Iran, en passant par la dictature naissante au Venezuela, les magnats de la drogue en Colombie, la guerre civile au Soudan et les coups d'état, la famine et le sida en Afrique. Alors que les actions collectives cherchent à réduire ou à mettre fin aux conditions qui aggravent des problèmes chroniques, elles ne résolvent pas les problèmes sous-jacents. (Certaines de ces actions comme les sanctions économiques peuvent très souvent nuire aux populations qu'elles cherchent à protéger). Ce sont ces problèmes sous-jacents qui éclatent en conflits ouverts ou crises humanitaires et qui à leur tour contribuent à émouvoir les peuples du monde. Une fois que les peuples commencent à mourir publiquement, les gouvernements et associations mobilisent lentement leurs ressources et commencent à débattre de la meilleure façon d'agir. La plus grande partie des activités internationales des organisations de sécurité tombent dans la catégorie Gestion de Crise. La tâche la plus difficile de la prévention du conflit est presque une idée utopique. Cette dernière tâche est au centre des plans ambitieux du Secrétaire Général des Nations Unies de mettre les Nations Unies en mesure de prévenir le conflit en solutionnant les problèmes avant qu'ils ne se transforment en crise. Comme les dirigeants audacieux et éclairés, on se demande si la réelle prévention des conflits est même possible.

Défendre le centre de gravité : unis nous y arrivons, divisés c'est impossible

Une réelle prévention du conflit est-elle possible ?

Je n'ai pas l'illusion que les stratégies préventives seront aisées à mettre en place. Les coûts de la prévention doivent être payés maintenant alors que ses bénéfiques ne seront visibles que dans un avenir lointain.⁶

Koffi Annan, Secrétaire Général des Nations Unies

⁶ Prévention du conflit armé, Rapport du Secrétaire-Général, page 2 – voir www.un.org

La nature du système démocratique

Qu'est-ce que la politique ? Elle est souvent définie comme « l'Art du Possible ». En restant positif, sans être cynique, il conviendrait d'ajouter que la politique est « l'Art du Possible pour l'effet positif maximum ». Le célèbre membre du Congrès américain Tip O'Neil a dit un jour « toute la politique est locale », signifiant que chaque politicien a une circonscription et les gens le connaissent. Ce que dit Tip O'Neil signifie que « toute politique est personnelle ». Aucun politicien ne peut nier que soit les gens l'aiment, soit ils le détestent. Etre élu doit être un sentiment merveilleux. Perdre une élection peut être un désastre personnel. La politique doit présenter un aspect très personnel et très émotionnel pour l'homme politique. La politique est basée sur la concurrence. Une personne se présente aux élections en affrontant une ou plusieurs autres personnes. L'ambition est une force très importante dans la motivation des individus qui participent à une compétition si féroce et personnelle. Les politiciens sont donc motivés par des instincts intimes de réussir en gagnant une position politique significative. Une fois qu'ils ont atteint leur position, ils doivent changer de tactique et ensuite défendre leur position par rapport aux autres politiciens qui essaient de les remplacer. Comme ils sont ambitieux, ils ont également très envie d'atteindre une position politique plus importante. Afin de protéger leur position actuelle et leur réputation et de se propulser vers les promotions, ils doivent être très prudents dans leur approche des problèmes critiques. Ce sont les problèmes clés, ceux qui ont des conséquences personnelles significatives sur le succès ou l'échec, qui forcent les politiciens à agir « politiquement ». Certains passent outre pour suivre une cause morale, la plupart ne le font pas. La prise de décision en période de crise est en conséquence très dangereuse pour le politicien ambitieux. Un faux pas et sa carrière est finie. Ils le savent. Alors que font-ils ?

Il y a de nombreuses règles à suivre. Les règles les plus simples sont les suivantes. La première : « Ne pas prendre d'engagement ». La seconde : « Attendre le plus possible pour prendre une décision en espérant que la crise se résoudra d'ici là » ; la troisième : « partager les risques ». Le chef de l'état, par exemple, va immédiatement former un comité pour étudier un problème, retardant ainsi la nécessité de s'engager ou de prendre une décision jusqu'à ce que le comité ait terminé sa mission. Ce travail peut être prolongé indéfiniment. Pendant la période d'inaction, il convient de trouver des alliés pour partager le risque et pour partager le blâme si les choses tournent mal. Pour le chef de l'état, les meilleurs alliés dans des situations difficiles se trouvent souvent au parlement et dans le parti d'opposition. Il est très à la mode

chez les hommes d'état en période de crise de se rapprocher de l'opposition pour arriver à un « compromis bi-partite » sur toute action possible qu'il pourrait devoir initier. En réalité, cette tactique permet de blâmer l'opposition en cas d'échec. Le fait d'inclure la voix du Parlement dans une décision difficile fournit en même temps une couverture politique à de nombreux politiciens. La logique est que si tout le monde est d'accord, alors tous sont protégés quoi qu'il arrive. Les alliés, où qu'ils se trouvent, confèrent à toute future décision sa « légitimité ». Cette action résulte habituellement de nombreux chefs d'état qui se trouvent confrontés à la même réalité de politique nationale. De même, plus on est nombreux, plus on est en sécurité. La logique de dire « nous ne pouvons pas tous avoir tort » est habituellement une bonne protection avant d'agir et c'est également une bonne excuse si les choses tournent mal.

Les politiciens passent leur temps à se présenter pour des réélections ou à protéger leurs arrières, quoi qu'ils fassent. Ce faisant, il est important pour eux d'éclairer leur succès et d'essayer de minimiser la révélation de leurs échecs. Le monde parfait pour un politicien est en conséquence un monde où il n'a pas à prendre de décisions du tout. Comme les politiciens prennent des décisions - et ce faisant mettent leur carrière politique en péril - pourquoi prennent-ils ces décisions ? C'est simple, ils prennent des décisions parce qu'ils le doivent . Comme ils doivent prendre des décisions, ils recherchent des solutions « propres et rapides ». Ils recherchent des solutions qui se terminent rapidement, qu'on ne voit pas sur les journaux le lendemain ni à la télévision le soir même. Les solutions qui minimisent le risque et l'exposition sont les meilleures politiquement. L'électorat a une très courte durée de concentration et une fois qu'il a fait son choix, il est très difficile pour un politicien de l'influencer ou de le changer.

Alors se pose la question importante de savoir quand les politiciens prennent des décisions. La réponse est également simple : le plus tard possible. Pourquoi ? Même dans le monde des affaires, les décisions sont prises au dernier moment afin d'avoir le maximum de temps possible pour collecter l'information et peser les alternatives possibles. Il est également possible que, comme pour l'hommes d'affaires, le politicien prenne sa décision au moment le plus opportun, c'est à dire pour aider son programme ou sa carrière. Le politicien annoncera sa décision pour en tirer l'avantage maximum. Il peut être rétorqué que c'est également le dernier moment possible parce qu'en attendant plus longtemps, cela ne serait pas productif.

C'est là le processus de politique démocratique.⁷ Le problème n'est pas de savoir si un politicien a à l'esprit le meilleur intérêt pour son pays ou pour sa propre ambition personnelle.

⁷ pour plus d'informations sur le processus politique, voir Hedrik Smith "Le jeu du pouvoir : Comment Washington travaille" Random House, Ballantine Books, 1996

Le processus est généralement le même pour chaque crise. Parce qu'il fonctionne comme cela que ce soit pour des bonnes ou des mauvaises raisons, il y a des conséquences sur la Gestion de Crise et la Prévention du Conflit. La première conséquence est que le processus politique de prise de décision est long et difficile. Les décisions nécessitent du temps. Le risque est minimisé. Le processus résulte dans des décisions de consensus qui, pour les organisations militaires ou de sécurité, sont souvent inadéquates. Les décisions de consensus résultent de compromis. Dans une décision de compromis il existe une ambiguïté pour la mise en application ; en d'autres termes, le langage semble positif mais prête le flanc à différentes interprétations de la part de toutes les parties. L'ambiguïté aide tous les acteurs politiques à atteindre leurs objectifs individuels dans le processus. Généralement, les décisions manquent d'instructions claires et spécifiques à l'attention de ceux qui seront responsables de leur exécution. Par ailleurs, dans l'environnement international, la signification et l'essence même des points de l'accord doivent être interprétés dans d'autres langues. Les mots ont des significations culturelles qui vont au delà de leur définition du dictionnaire. La traduction de décisions de consensus complique encore le processus. Enfin, et c'est le plus important, la longueur de ce processus signifie que les décisions arrivent trop tard pour qu'une réelle action préventive soit mise en place. Habituellement, l'incident qui a généré le processus s'est depuis longtemps développé en une réelle crise, avant qu'une réelle décision collective ne soit prise.

Dans la plupart des nations démocratiques, le Chef du pouvoir exécutif – habituellement le chef d'état – a l'autorité d'agir unilatéralement concernant la défense du pays conformément à ce que le cycle interminable de prise de décision nationale. Lorsque la nation n'est pas en danger imminent, l'autorité politique du chef de l'exécutif de gérer les conflits potentiels est moins claire et politiquement plus dangereuse pour lui.

Dans l'environnement, ce processus doit se mettre en place dans chaque pays et être achevé avant qu'un consensus ne soit possible au sein des organisations internationales. La prime, en acceptant le défi décourageant de rechercher le consensus international est d'ajouter la légitimité à ces actions en gagnant le concours du plus grand nombre possible de nations. Plus y en a, mieux c'est. Comme c'est indiqué plus haut, cela permet de partager le risque et d'ajouter de la crédibilité aux idées, qu'elles soient justes ou non. Pour l'OTAN, cela signifie que 19 nations doivent toutes passer par le processus de décision nationale avant que leur vote ne soit transmis au Conseil Nord Atlantique. Bien sûr, ce n'est pas aussi simple parce que le processus entier doit être répété parmi les 19 nations membres autour de la table du conseil. La recherche du consensus est en effet compliquée. Il suffit qu'une nation présente un avis

divergent pour forcer tous les autres membres à recommencer tout le processus dans leurs capitales respectives.

Dans l'Union Européenne, les 15 membres doivent voter en tenant compte de diverses lignes directrices de l'organisation. Dans l'Organisation de Sécurité et Coopération en Europe, les 55 nations membres doivent trouver un consensus ou dans le cas de punition d'un de leurs membres, ils doivent trouver un « consensus moins un ». Dans le cas de deux parties en guerre qui sont également membres de l'OSCE, un « consensus moins deux » est également possible. De cette façon, les membres incriminés n'ont pas de droit de veto sur les actions de l'organisation. En tous les cas, plus l'organisation est importante et complexe, et plus le processus prend de temps. Plus les intérêts et les cultures politiques des états membres sont variés, et plus il sera difficile d'harmoniser les points de vue pour arriver à un consensus. Le défi du système démocratique international de gestion de crise et de prévention des conflits est le suivant : trouver suffisamment de points communs pour agir rapidement, de façon résolue et efficace pour sauvegarder la population mondiale. On trouvera ci-dessous les conclusions de récentes expériences.

Conclusions au sujet de la gestion de crise dans un système démocratique

A raison des limitations imposées par les réalités politiques dans les nations et dans les organisations internationales, les conclusions suivantes semblent évidentes : une réelle prévention du conflit n'est pas possible parce qu'il n'y a pas de raison obligeant les politiciens à dédier des ressources à une tâche qui ne produira des bénéfices que dans un futur lointain. En conséquence, l'action internationale se cantonnera dans le domaine de la gestion de crise. Quand la communauté internationale s'engage dans la région, c'est une fois que la crise est en cours. En conséquence, le dommage physique et psychologique résultant du conflit présentera un défi significatif. Il n'y aura pas de traité ou d'accord en vigueur lorsque les forces internationales arriveront sur les lieux. L'environnement, ou au moins une partie de l'environnement, sera hostile aux forces militaires et présentera de réels dangers pour les ONG. L'intervention sera multinationale pour des raisons politiques. Tous les acteurs impliqués : les anciennes factions en guerre, les forces militaires, les ONG et autres auront des programmes différents. Rien de tout cela ne réussira sans une confiance mutuelle, ce qui signifie que chaque acteur doit pouvoir partir du principe que les autres acteurs respecteront les tâches qui leur ont été imparties.

D'où les questions suivantes : « comment un système politique ouvert et démocratique peut-il assumer une réelle prévention du conflit afin d'éviter les défis réels et coûteux d'une gestion de crise et de la reconstruction ensuite du conflit ? » et « la communauté internationale peut-elle agir assez rapidement lorsqu'un conflit en cours est perçu, même si on trouve une façon de mettre en place une réelle prévision du conflit ? » Répondre à ces questions permettra de révéler la nature des relations futures entre l'Europe et le seul super pouvoir mondial : les Etats Unis.

Prévention du conflit ou gestion de crise : étude d'un cas historique

La relation transatlantique peut-elle supporter le nombre croissant de crises qui se développent dans le monde de nos jours ?⁸ Nos politiciens peuvent-ils dissocier la gestion de crise et la prévention de conflit des autres problèmes politiques et économique existant sur les agendas quotidiens des acteurs principaux ? L'Europe peut-elle faire face à ses ambitions en termes de politiques étrangère et de sécurité et en conséquence devenir un partenaire plus fiable pour les Etats Unis en combattant les dangers subsistant dans le monde d'aujourd'hui ? Les Etats Unis seront-ils prêts à accepter un tel partenaire ? L'histoire récente fournit des bribes de réponses à ces questions.

Le nombre toujours croissant d'opérations de gestion de crise qui se déroulent à travers le monde est une critique accablante de la défaillance de la communauté internationale dans le domaine de la prévention des conflits. Il en résulte que les états arrivent rapidement à un point où ils n'ont plus de ressources ni de forces pour contribuer à maintenir la paix.⁹ Toute défaillance dans maintien de la paix pourrait être catastrophique. Il est en conséquence urgent de restaurer l'aptitude du monde à prévenir les conflits. Une paix durable sera aussi importante qu'un développement durable dans les années à venir.

Comme se fait-il que les siècles les plus sanglants de l'histoire de l'humanité se terminent par une inaptitude des grandes forces à empêcher les nations mineures – les états solitaires – de défier la loi internationale ? Comprendre la réponse à cette question nous aidera à déterminer une issue. Les rôles respectifs des Etats Unis et de l'Europe dans l'exécution de la solution déterminera la nature de leurs futures relations. La question sera examinée en trois volets : tout d'abord le cycle de décision internationale ; ensuite le cycle de décision des états

⁸ Thérèse Delpeche dans une présentation à l'Ecole Militaire a caractérisé le futur de cette façon

⁹ Voir Ryan, Michael C. "Empressement militaire, Tempo des opérations (OPTEMPO) et tempo personnel (PERSTEMPO) : les forces américaines en font-elles trop ? Service de Recherche du Congrès, janvier 1998

solitaires ; enfin, l'ajustement du cycle de décision internationale pour restaurer sa capacité à intervenir de façon efficace aux prémises d'une crise en gestation.

Utiliser les outils à portée de main

A la fin de la Guerre Froide, les institutions internationales existantes étaient destinées à mitiger les tensions entre les supers pouvoirs et à tenter d'améliorer les conditions du Tiers Monde. Confrontées aux défis des années 1990, elles étaient en conséquence mal équipées pour répondre au développement plus rapide et plus furieux déclenchés par la Paix Chaude. Il en est résulté que chaque crise était contrée par un système destiné et développé pour répondre à la crise précédente. Les structures de la Guerre Froide, dont les décisions étaient basées sur un consensus bi-polaire ont lentement évolué par nécessité vers des tentatives des bureaucraties à faire face aux anciens conflits, aux dernières nouvelles télévisées et aux caprices des leaders politiques nouvellement affranchis du joug de supers réels pouvoirs politiques qui plongeait tête la première dans le domaine politiquement confortable du pluri-latéralisme. La progression des crises de la Guerre du Golf jusqu'en Bosnie et au Kosovo illustrent cette évolution.

L'invasion du Koweït par Saddam Hussein en violation claire des règles internationales a créé les conditions parfaites pour un cas d'école de l'exécution par communautés internationales de leurs obligations conformément à la loi internationale. Cette action sans conteste illégale a été contrée à la vitesse de l'éclair de 6 mois entre le début d'opération Ecran du Désert jusqu'au début de l'Opération Tempête du Désert. Comment cela a-t-il fonctionné ?

Le cycle de décision internationale

Après que CNN ait annoncé l'invasion et que le Koweït ait sollicité l'assistance internationale, les Etats Unis ont rapidement déployé la 82^{ème} Division Aéroportée et le 1^{er} Escadron de Combat Tactique. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a condamné l'action et ensuite le monde a attendu. Il a attendu que toutes les mesures - hormis la guerre - soient appliquées à l'encontre de l'Irak : diplomatie, pression internationale, sanctions économiques et peur d'une force militaire. Parallèlement, une coalition internationale s'est construite, regroupant des nations avec les mêmes façons de penser, qui ont sans enthousiasme déployé leur force militaire dans la région du Golf. Dans la capitale de chaque membre de la coalition ,

les raisons d'entreprendre une action militaire ont été débattues et à la fin, la plupart des Parlements ont suivi leurs chefs d'état ou gouvernements dans le cadre de cette action militaire pour « évincer Saddam du Koweït », rien de plus.

Dans la Guerre du Golf, le monde a réagi dans une situation essentiellement bipolaire pour lutter contre une agression ouverte d'un état souverain à l'encontre d'un autre. C'était noir et blanc. En Bosnie, l'Ordre du Nouveau Monde de la coalition de la Guerre du Golf devait faire face à un nouveau défi lancé par d'autres dictateurs. Cela a pris du temps pour relever le défi.

Comme la Guerre du Golf, l'histoire de l'intervention du monde en Bosnie est bien connue. Là encore, il y avait des problèmes significatifs que la communauté internationale devait considérer : génocide, tuerie de civils, guerre ouverte entre les états acteurs. Au début, les Nations Unies, l'OSCE, l'Union Européenne et l'OTAN disposaient de structures peu appropriées pour traiter le conflit. Il n'existait pas de bipolarité pour définir clairement les circonstances et il n'y avait pas de menace immédiate à l'ordre international pour unir la communauté dans le cadre d'une action. La confusion qui a suivi et l'inaction ont entraîné de nombreuses morts inutiles et beaucoup de souffrances qui auraient dû être évitées. Pourquoi ?

Au début de la crise bosniaque, chaque organisation manquait des outils essentiels pour être efficace dans ces nouvelles circonstances et la communauté internationale manquait de connaissances et d'expérience pour tirer le meilleur avantage de chaque organisation. Les Nations Unies ne disposaient pas d'une structure d'organisation rationalisées permettant une prise de décision rapide par ses représentants sur le terrain. Les Nations Unies manquaient de capacités pour faire pression sur ceux qui ne respectaient pas leurs décisions. L'OSCE ne disposait que de diplomatie, soutenue par le désir politique tiède de ses 50 et quelques états membres et aucune aptitude pour imposer une action. La diplomatie contre des acteurs qui n'étaient pas des états - en l'espèce, les Serbes de Bosnie - est rarement efficace. L'Union Européenne concernée comme toujours par la santé économique de ses membres ne pouvait qu'offrir des motivations économiques qui au début du conflit, n'intéressaient pas les agresseurs. L'OTAN, de son côté, au début des années 1990, ne disposait pas d'un mandat pour agir car la Bosnie ne faisait pas partie du territoire de ses états membres. Il ne faut pas perdre de vue que toutes les décisions de ces organisations étaient prises dans les capitales de leurs états membres et ensuite communiquées par le biais de leurs représentants aux entités directrices des organisations pour discussions et action (sauf pour quelques décisions économiques, où l'Union Européenne détient une autorité supranationale en matière de prise de décision). De leur côté, les Etats Unis étaient concernés par l'élection présidentielle et

attendaient encore les retombées de la paix ensuite de la Guerre Froide, y compris un système plus économique pour maintenir au moins une présence militaire minimum en Europe.

Que s'est-il passé ? Après leurs frustrations initiales, les Nations Unies se sont tournées vers l'OTAN pour mettre à disposition leur puissance aérienne afin d'imposer leurs résolutions aux factions en guerre. Cependant, les Nations Unies détenaient l'autorité pour commander la puissance aérienne de l'OTAN dans un arrangement à double commande. Cela s'est traduit par un échec. Les représentants des Nations Unies n'avaient ni l'expérience ni semble-t-il le courage pour appliquer la force militaire lorsque c'était nécessaire. De plus, la structure de commandement et de contrôle était trop pesante pour permettre une action rapide contre des cibles mobiles. Srebrenica a été une perte résultant de ce climat d'inaction. Il en est résulté que l'OTAN est devenue impliquée en tant que force militaire autonome opérant sous mandat des Nations Unies, mais sans les Nations Unies dans son cycle de prise de décision. Cet arrangement s'est révélé plus efficace. Avec ce bâton et quelques carottes, les factions en guerre ont été maîtrisées à Dayton, Ohio, aux Etats Unis, séquestrées et forcées par la communauté internationale à signer un accord, accord qui à ce jour est exécuté et supporté aux frais de la communauté internationale.

L'histoire de la Guerre du Golf et les leçons tirées de Bosnie ont beaucoup appris au monde. Elles ont également appris beaucoup aux futurs agresseurs. La communauté internationale doit suivre un chemin très prévisible pour arriver à une décision de consensus pour soit utiliser la force, soit autoriser d'autres à faire usage de la force en son nom. Ce chemin prend du temps et compte nombre de marches. A chaque marche, un opposant intelligent peut manipuler les circonstances à son avantage et en conséquence rallonger la durée du processus pour arriver à son terme. Cela signifie que l'agresseur disposera de ce délai supplémentaire pour tirer profit de ces actions, les mêmes actions qui ont initialement décidé la communauté internationale à mettre en place de processus. Le plus gros défi de la communauté internationale est de maintenir le désir politique de voir le processus arriver à sa conclusion naturelle. Soit l'agresseur se laisse fléchir, soit il est forcé de se soumettre, par les armes. Un opposant intelligent sait que le centre de gravité de la communauté internationale est le désir politique au fil du temps de continuer le combat. C'est la leçon clé tirée du Vietnam et Slobodan Milosevic l'a essayée au Kosovo.

Le cycle de décision d'un agresseur

Sur la base de ces observations sur les décades précédentes, Milosevic devait savoir que le cycle de décision de la communauté internationale nécessite beaucoup de temps et est très prévisible. Toutes ses décisions sont basées sur un consensus au sein des gouvernements et entre les gouvernements. Toutes les décisions prises pour forcer d'autres à respecter ses décisions sont appliquées de façon incrémentielle et proportionnelle et la force est toujours utilisée en dernier ressort et toujours avec l'aval exprès du Conseil de Sécurité des Nations Unies. C'est comme cela que cela a fonctionné jusqu'à présent et il n'y avait pas de raison de penser qu'il en serait autrement au Kosovo.

Pour ce qui concerne tout dictateur, son cycle de décision était très court car il était le seul à prendre la décision. Il pouvait être imprévisible et ce à son avantage. Il pouvait utiliser la force quand cela lui convenait pour des surprises tactiques et stratégiques. Il pouvait agir soit de façon incrémentielle, soit d'un coup, suivant la situation et son plan.

De plus, Milosevic est un politicien et en conséquence il a pris en compte le fait que les politiciens occidentaux ont tendance à être opposés au risque (avec un œil sur leur carrière et sur les sondages de popularité) et préfèrent en conséquence les décisions de consensus qui partagent le risque entre les politiciens, les approches multilatérales qui ajoutent la légitimité à leurs actions et qui partagent le risque parmi plusieurs nations et le cas échéant des coalitions multinationales pour une action militaire qui réduit la probabilité que sa propre nation souffre de pertes lourdes. En tant que dictateur, il savait également qu'il avait été au pouvoir avant ses adversaires et qu'il serait au pouvoir bien longtemps après que ces derniers soient partis en retraite. En conséquence, il comptait probablement survivre par rapport à ses homologues en poste les plus difficiles, tout en utilisant contre eux leurs propres problèmes politiques internes, de même que leurs cycles d'élections réguliers. Telle est la nature des politiques démocratiques et des coalitions de nations démocratiques. Milosevic savait évidemment tout cela et il a failli gagner.

Prévention d'un désastre humanitaire au Kosovo – de justesse

Pourquoi l'invasion du Kosovo minutieusement planifiée par Milosevic ne s'est-elle pas déroulée comme il le souhaitait ? Qu'est-ce qui a changé ? Après son rejet de l'accord proposé à Rambouillet, Milosevic a dû penser que le Conseil de Sécurité des Nations Unies allait se réunir pour considérer l'action future et en conséquence qu'il aurait le temps de

consolider son emprise sur le Kosovo, et qu'une fois que cela aurait été fait, il pourrait entamer des discussions généreuses avec les Nations Unies, l'OSCE et l'Union Européenne et montrer qu'après tout, il était un homme de paix. On aurait très bien pu proclamer à l'issue de ces négociations « paix dans notre temps ». En d'autres termes, il aurait continué à manipuler le monde et à utiliser la bonne foi de la communauté internationale et le désir d'éviter le conflit à son encontre. Alors une fois encore, pourquoi cela a-t-il changé ?

La communauté internationale n'a pas suivi le modèle du passé parce qu'une « coalition spontanée » dans le cas de l'OTAN a lancé une opération surprise pour prévenir une catastrophe humanitaire. L'OTAN s'est engagée dans un conflit d'une certaine échelle pour prévenir un conflit qui serait beaucoup plus important. Le Ministre des Affaires Etrangères allemand Joschka Fischer en votant en faveur de l'action de l'OTAN a indiqué : « j'ai passé ma vie à lutter contre la guerre et le génocide. Aujourd'hui, je note que je dois faire la guerre pour prévenir un génocide » et c'est ce qu'il a fait. Après les champs meurtriers du Cambodge, les assassinats au Rwanda et le génocide systématique en Bosnie, la communauté internationale – mais pas le Conseil de Sécurité des Nations Unies – a finalement retrouvé un peu de crédibilité dans la notion de prévention de conflit au Kosovo.

Il convient de garder à l'esprit cependant que cela s'est passé très rapidement. Milosevic a fait de son mieux pour anéantir le consensus au Conseil Nord Atlantique de l'OTAN. Le peuple grec se rebellait contre l'assaut aérien continu de son voisin serbe. Certains sondages ont indiqué que jusqu'au 98% de la population était opposés à l'action de l'OTAN. A son crédit, le gouvernement grec a tenu bon et maintenu le consensus au sein de l'Alliance Nord Atlantique, garantissant ainsi le succès de cette intervention et le développement de la KFOR, qui ont entraîné le niveau actuel de stabilité dans les Balkans, l'éviction et l'arrestation de Slobodan Milosevic.

Cependant, la situation en Grèce n'était pas le seul point de rupture potentiel car chaque nation a été confrontée au fil du temps à ce qui semblait être un engagement illimité nécessitant petit à petit de plus en plus de forces. L'opération après tout était prévue pour durer un ou deux jours au plus avant la capitulation prévue de la Serbie. Cela n'a pas été le cas. C'est également une leçon pour la communauté internationale afin de restaurer sa crédibilité quant à la notion de prévention de conflit. La décision d'agir résolument pour maintenir l'ordre dans le monde est suffisamment difficile et le désir de continuer et de tenir bon en face de circonstances imprévisibles est un défi encore plus important. La communauté internationale est-elle à la hauteur du défi ?

Débats de l'Assemblée Générale – propositions de Annan pour la prévention des conflits. Communiqué de presse des Nations Unies du 12 juillet 2002 – l'Assemblée Générale d'aujourd'hui a débattu sur des mesures d'une portée considérable visant à prévenir le déclenchement de conflits violents qui ont été présentés dans un récent rapport par le Secrétaire Général Koffi Annan. Lors de son discours d'introduction, le Secrétaire Général Louise Fréchette a indiqué que le message principal du rapport était que les Nations Unies devaient intensifier leur contribution actuelle dans la prévention des conflits armés. « Les coûts de ne pas prévenir la violence sont énormes » a-t-elle observé, notant que la communauté internationale avait dépensé quelques 200 milliards de USD lors des 7 interventions principales des années 1990 en Bosnie Herzégovine, Somalie, Rwanda, Haïti, dans le Golf persique, au Cambodge et en El Salvador. « Et bien entendu, ces calculs ne reflètent pas le coût humain de la guerre », a-t-elle poursuivi.

Ajuster le cycle de décision internationale

Alors que les Nations Unies continuent à débattre de la difficile tâche de prévenir les conflits, une autre crise confrontant un dictateur qui pourrait posséder les armes les plus dévastatrices de tous les temps, se profile à l'horizon. Les leçons des 12 dernières années peuvent-elles aider le monde à mettre Saddam Hussein en échec avant qu'il acquière la possibilité de détruire des millions de personnes ? C'est actuellement la question clé qui affecte l'Alliance Transatlantique.

La réponse à cette question réside dans l'interruption du cycle de décision de l'agresseur potentiel, en mettant Saddam Hussein en déséquilibre et en conservant une liberté d'action au nom de la communauté mondiale pendant que les leaders mondiaux décident de la meilleure action à mener. En résumé, le cycle de décision international doit être à même d'anticiper la décision de l'agresseur.

La décision apparente du Président américain Georges W. Bush d'attaquer Saddam Hussein sans l'aval des Nations Unies le cas échéant est une application directe de la leçon clé tirée de la campagne aérienne au Kosovo. Les dictateurs doivent savoir qu'ils n'ont pas de sanctuaire, qu'ils ne peuvent pas agir en toute impunité et que les nations du monde ayant la capacité d'agir accepteront également cette obligation d'agir. Le Premier Ministre Tony Blair au Royaume Uni, à la tête de la force européenne la plus importante, a renforcé ce message à Saddam. Ce faisant, les deux leaders ont tenté de réduire à néants les avantages liés au cycle rapide de décision du régime dictatorial. Ils ont réintroduit l'incertitude dans les bases de calcul de ceux qui pourraient manipuler les bonnes intentions du monde à leur propre avantage destructif. Ce faisant, ils ont retourné l'initiative aux Nations Unies et à d'autres organismes mondiaux qui peuvent maintenant faire leur important travail de prévention des conflits.

L'action préventive est un engagement difficile. Dans les jours à venir, alors que les Nations Unies vont débattre de la sagesse et du mérite de la dissuasion conventionnelle et de l'utilisation préventive de la force militaire, ils vont sans aucun doute découvrir le paradoxe suivant : l'application à la lettre de la force militaire dans un contexte de prévention de conflit signifie que rien ne se passe.

Imaginons que d'importantes forces militaires soient déployées dans une zone de conflit potentiel et qu'ensuite rien en se passe. Le pays concerné va immédiatement protester en disant qu'il a été envahi illégalement, sans raison, que sa souveraineté a été violée et que les agresseurs doivent en conséquence payer lourdement pour leur crime. Et ils rallieront nombre de supporters à leur cause, dans une grande partie du monde.

La décision de prévenir un conflit en initiant un autre conflit, est en fait une décision difficile. Tous les stades actuels du cycle de décision international ont de bonnes raisons d'être et d'un autre côté, personne ne sera absolument certain des intentions d'un dictateur ; c'est la nature même de ces individus. Une chose est certaine, la liberté d'action d'un dictateur dans un cycle rapide de décision doit être limitée dans la mesure du possible et aussi rapidement que possible. C'est un remède pour la prévention de conflits et le cas échéant pour la victoire. C'est le remède pour une paix durable dans le futur.

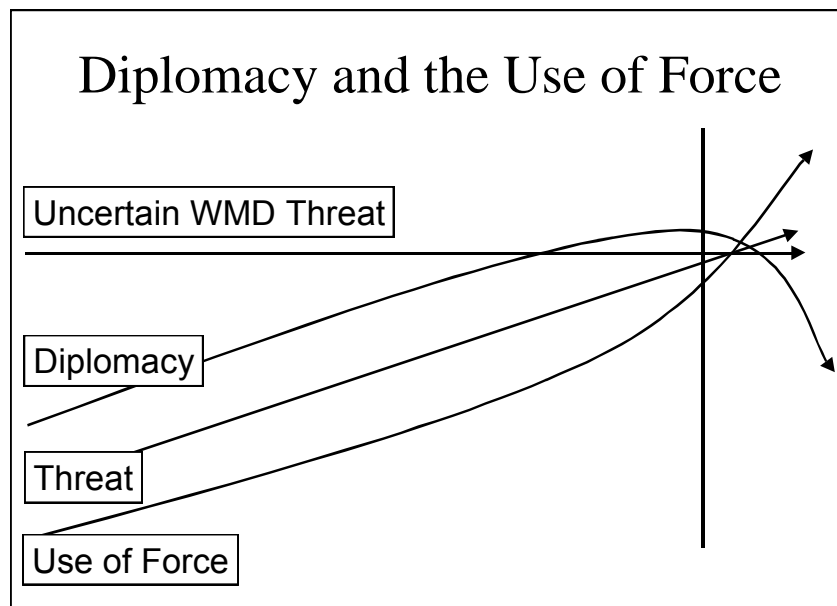
Le point de savoir si les Etats Unis et une Europe unie peuvent parvenir à un accord sur ce point, déterminera si oui ou non le centre de gravité – les relations entre ces deux puissances – peut être défendu à l'encontre de tentatives futures pour détruire ce lien vital dans la chaîne de l'ordre mondial. Dans un monde d'urgence rempli d'acteurs autres que des nations recherchant des armes de destruction massive, il se peut que cela n'intervienne pas assez vite.

Les leçons tirées du Kosovo et le futur : dilemmes auxquels est confronté le monde

La communauté mondiale est actuellement confrontée à quatre dilemmes clés. Chacun d'entre eux affecte directement la sécurité de l'Europe et des Etats Unis. La façon dont ces deux puissances traitent des dilemmes va dessiner leurs relations à long terme. Les dilemmes sont les suivants : diplomatie et utilisation de la force. Action préventive. Prévention de conflits et perception de la menace. Dans un monde d'urgence dans lequel les armes nucléaires, biologiques et chimiques peuvent entrer en action, il est nécessaire pour la communauté internationale de résoudre ces dilemmes.

Diplomatie et utilisation de la force

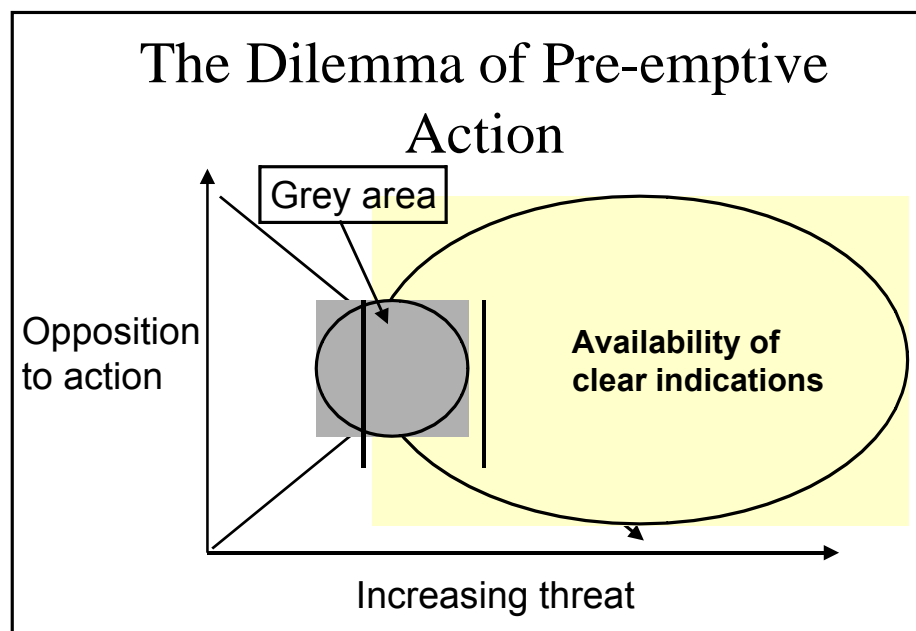
La nécessité d'appuyer la diplomatie d'une menace de force a été acceptée par la plupart depuis si longtemps que c'est devenu un axiome. Néanmoins, des questions demeurent : combien de diplomatie et pour combien de temps / quelle sorte de force et dans quelles proportions ? Quel est l'équilibre nécessaire entre la force et la diplomatie lorsque la menace vient d'armes de destruction massive ? Comment sait-on si oui ou non la diplomatie fonctionne ? Comment sait-on si oui ou non la diplomatie va être efficace ? Comment sait-on si l'usage de la force va améliorer ou empirer la situation ? Les deux peuvent-ils être utilisés ensemble ou la diplomatie finit-elle lorsque la force intervient ?



Il est nécessaire de répondre à toutes ces questions sur la base des circonstances uniques de chaque nouvelle situation. Cependant, les dommages potentiels qui peuvent être occasionnés par les armes de destruction massive ajoutent une dimension différente. La perception de la menace à une nation devient le critère principal pour répondre à la question dans un environnement d'armes nucléaires, chimiques et biologiques. C'est dans ce domaine que l'Europe et les Etats Unis doivent tout d'abord parvenir à une sorte d'accord. Une attaque contre un état avec de telles armes est-elle réellement une attaque contre tous ? La question de la Guerre Froide de savoir si oui ou non les Etats Unis échangeaient New York pour Paris a été renversée. Les Américains se demandent à présent sur oui ou non l'Europe échangerait Paris pour New York.

Action préventive

L'empressement d'une nation à mener une action préventive est la conséquence directe du niveau de menace perçue par cette nation. Alors que la perception de la menace augmente, l'opposition à une action préventive décroît proportionnellement. Lorsqu'il existe des indications claires d'un danger immédiat, le support pour l'action est plus important que l'opposition à ladite action, bien que cette dernière ne disparaisse jamais totalement. Evidemment, il demeure une zone d'ombre au milieu où les dangers ne sont pas encore suffisamment clairs aux yeux de la majorité du peuple, alors que le danger continue à augmenter. Dans un environnement d'armes conventionnelles, et ici les leçons tirées de l'histoire sont utiles, les nations sont capables d'absorber les premières attaques et ensuite de répondre avec leurs alliés. Dans un environnement où il peut être fait usage d'armes de destruction massive, le niveau d'incertitude quant à l'action préventive pour éviter une catastrophe doit être franchi beaucoup plus tôt dans le développement de la crise. En général, cela signifie que le commandement doit prendre une décision sur le point de savoir s'il faut ou non agir, alors que la plus grande partie de la population est toujours dans la zone d'ombre incertaine quant à la menace et en conséquence toujours opposées à l'action.



Le diagramme ci-dessus illustre ce dilemme

Les deux lignes verticales traversant et bordant la zone d'ombre représentent les points de décision possibles. L'aptitude à convaincre le public est très dépendante de la somme

d'informations disponibles. L'information la plus convaincante en provenance des services d'espionnage est conservée confidentiellement car elle est en général collectée auprès de sources sensibles. Révéler l'information à partir de laquelle les leaders internationaux prennent leurs décisions mettrait en danger les sources sensibles très utiles. Dans le cas de sources humaines, lesdites révélations pourraient entraîner leur mort. Pour l'espionnage technique, la révélation signifie que l'ennemi va découvrir la source et en conséquence entreprendre une action pour prévenir toute fuite d'informations dans le futur. Dans tous les cas, la révélation d'information résultant de l'espionnage signifie la fin effective de la source de l'information. Ce n'est pas un risque que les nations prennent à la légère ou facilement. Partager l'information résultant de l'espionnage entre les alliés pose également de gros risques que la source de l'information soit révélée et en conséquence détruite. C'est un risque que la plupart des nations ne sont pas disposées à prendre. En conséquence, la définition d'une menace commune et l'accord sur une approche commune pour traiter cette menace qui comprend le partage de l'information la plus sensible, sera nécessaire dans le futur si les Etats Unis et l'Europe doivent effectivement travailler ensemble pour combattre cette menace grandissante d'une façon aussi constructive qu'ils l'ont fait conjointement en face de l'Union Soviétique.

Prévention du conflit

Le vaccin est la façon pour le médecin de s'assurer que le patient ne va pas mourir d'une maladie potentiellement fatale. Comment cela fonctionne-t-il ? Le médecin fait une piqûre. Cette injection inocule une toute petite dose de la maladie que le vaccin est supposé combattre. De cette façon, le corps combat la maladie naturellement sous sa forme la plus faible et de la sorte renforce tout le système immunitaire contre une forme plus virulente du virus. Dans l'environnement actuel, c'est une analogie : combattre une petite guerre pour renforcer la communauté internationale afin de prévenir une guerre de plus grande envergure. Dans l'environnement politique actuel, c'est presque impossible. Les politiciens nationaux et internationaux poursuivant leurs propres buts sans référence aux implications plus larges ont adopté la rhétorique du pacifisme et de la peur et sapent la possibilité d'appliquer collectivement la force contre un dictateur meurtrier qui possède les armes de destruction massive.¹⁰ Le dilemme est qu'en évitant une petite guerre, le monde risque de se retrouver

¹⁰ il est intéressant de noter que les 5 pays détenant des veto au Conseil de Sécurité des Nations Unies sont d'accord pour dire que Saddam Hussein est un dictateur responsable de la mort de milliers de personnes, qu'il

dans une guerre de grande ampleur. L'inaptitude à partager l'information sensible de l'espionnage, les forces des politiciens nationaux et les programmes concurrents des nations dans les organisations internationales ont paralysé le monde en rendant impossible la fusion d'intérêts divergents vers une politique commune et cohérente. Il s'agit d'une attaque directe au centre de gravité de l'alliance Transatlantique. Le résultat de ce début de destruction de confiance et de coopération est que les nations vont se retrouver seules dans un monde qui est sous le joug du quatrième dilemme : la menace.

Perception de la menace

Le terme « menace » est utilisé abondamment dans les politiques modernes pour permettre aux politiciens et aux acteurs publics de poursuivre leurs propres programmes. Ils peuvent mériter un programme public ou un programme personnel privé, mais la surutilisation de ce terme et sa déconnexion de toute analyse sérieuse est la cause du quatrième dilemme auquel sont confrontées les relations Etats Unis / Europe. A strictement parler, pour que quelque chose soit une menace, cette chose doit présenter un danger aux intérêts réels et déboucher sur un résultat non maîtrisé aux conséquences sérieuses pour le pays concerné. Malheureusement, dans le discours ouvert concernant « la menace » la communauté internationale a confondu les menaces au status quo, les menaces au standing public d'entités politiques ou d'individus et les menaces aux individus dans le monde réel. Les menaces à l'aptitude des nations pour influencer les événements sont les mêmes que les menaces aux villes et aux cités. Les menaces à l'intégration économique d'une région ne sont pas les mêmes que les menaces aux approvisionnement en énergie de la même région. Les menaces à un ordre politique international archaïque ne sont pas les mêmes que les menaces au développement économique et humain des peuples soumis à des années de tyrannie et de pressions. La menace de mettre un terme aux subventions agricoles n'est pas la même que la menace de famine générale. Quelque part dans le débat international, la communauté internationale a perdu sa perspective sur la réalité. Ce dilemme va se présenter à l'Europe et aux Etats Unis qui devront remettre de l'ordre dans leurs priorités respectives et développer des plans d'action réalistes et financés entièrement pour traiter des réels défis que connaîtront les individus réels dans les années à venir. Les plus grandes chances de succès pour le plus

possède des armes de destruction massive et que le peuple irakien se portera bien mieux lorsqu'il sera parti. Même le monde arabe ne lui fournit plus d'aide. Néanmoins, il n'y a pas de consensus. Si la communauté internationale ne peut pas s'accorder sur la façon de se débarrasser d'un homme aussi diabolique que Saddam

grand nombre de personnes reposent dans l'aptitude des deux puissances à construire en coopération un tel plan pour un futur collectif.

La stratégie de sécurité nationale des Etats Unis

Il parle clairement, il parle directement et s'assure que les gens savent ce en quoi il croit et ensuite il essaie de persuader les autres que c'est la position adéquate. Si cela ne marche pas, alors nous adopterons la position que nous estimons correcte et j'espère que les Européens auront une meilleure compréhension de la façon dont nous souhaitons traiter les affaires.

Colin Powell à propos de Georges W. Bush, juin 2002¹¹

L'administration Bush a indiqué de façon claire et utilisant des termes spécifiques la façon dont elle entend traiter les défis présentés ci-dessus. Il est important de noter que ce document est rendu nécessaire par la loi au début de la prise de position de chaque Président. Il s'agit du début du processus de planification nationale et en conséquence cela présente la vision vers laquelle le département exécutif du gouvernement américain va travailler durant le contrat du Président. C'est la prérogative du Président.

Nombre de points clés dans ce document sont essentiels pour comprendre avant d'évaluer le futur des relations Etats Unis - Europe. Le premier est le désir d' « aider à rendre le monde non seulement plus sûr, mais meilleur ». Le second est de « traduire ce moment d'influence en des décades de paix, prospérité et liberté ». Le troisième est « pour que la liberté prospère la responsabilité doit être attendue et requise ». Le message pour l'Europe est clair : le status quo n'est pas assez bon parce que bien que la stabilité soit relativement sûre pour nous, ce n'est pas meilleur pour ceux qui souffrent. Nous devons en conséquence faire quelque chose à ce sujet. Nous les riches, les libres et les puissants devons utiliser notre force pour assurer la liberté de tous les peuples et des générations à venir. Pour ce faire, les peuples doivent être tenus responsables de leurs actions parce que les actions ont des conséquences. C'est là la prescription du Président Bush pour le futur. La mesure dans laquelle les politiciens européens sont à même de comprendre et de participer dans cet appel à l'action déterminera si oui ou non les relations vont progresser dans le futur.

Sur les problèmes spécifiques, le Président Bush présente clairement ses idées sur la façon dont les Etats Unis devraient agir. Concernant plusieurs décisions clés de

Hussein, comment la communauté des nations sera-t-elle un jour capable d'agir rapidement et de façon décisive contre des menaces moins évidentes portées à l'encontre de l'ordre du monde ?

¹¹ The Economist "Anciens et nouveaux amis" juin 1/7 2002, vol 363 # 8275, pages 24-26

l'administration Bush comprenant le Traité de Kyoto, le Tribunal Pénal International et l'interdiction des champs de mines, il est essentiel de comprendre ce qui suit : « dans tous les cas, les obligations internationales doivent être prises au sérieux. Il ne faut pas les considérer de façon symbolique pour rallier des supporteurs à un idéal sans s'assurer de l'atteindre. M. Bush préfère ne pas être d'accord plutôt qu'une non exécution d'un accord qu'il n'aime pas. Dans de nombreux pays européens, le contraire est vrai. S'agissant de l'Irak et de la Corée du Nord, M. Bush écrivait : « nous devons adapter le concept de menace immédiate aux capacités et objectifs des adversaires actuels ». C'est une reconnaissance claire des menaces présentées par les armes de destruction massive.

Le Président Bush est le premier Président américain sortant de Harvard School of Business, qui est l'équivalent d'une grande école pour un homme d'affaires français. Il gère la Maison Blanche comme une société qui marche bien et il entend gérer les Etats Unis de la même façon. Ce n'est pas la politique habituelle. C'est le monde des affaires. Ce n'est en conséquence pas surprenant qu'il ne soit pas bien accepté par ses pairs dans le monde des politiciens professionnels. Ce n'est pas un Président qui trouve son support dans l'ambiguïté constructive et les ruses diplomatiques.

Les points clés de M. Bush se présentent comme un texte sorti d'Harvard School of Business. Les principes sont simples, le plus important étant l'acceptation de la responsabilité de remplir ses devoirs et la responsabilité des actions entreprises. Ensuite, il est tourné vers les résultats et recherche toujours les choses à améliorer au fil du temps. Enfin, il s'attend à ce que les peuples et les individus persévèrent pour respecter leurs promesses et remplir leurs engagements. Il récompense le succès et la loyauté.

Ces valeurs de liberté sont justes et vraies pour chaque personne dans chaque société et le devoir de protéger ces valeurs contre leurs ennemis est le leitmotif de peuples épris de liberté à travers le monde et à travers les âges.

Georges W. Bush, préambule Stratégie de Sécurité Nationale des Etats Unis

Nous n'allons pas éviter nos problèmes ... nous allons les affronter ... nous ne permettrons pas à la violence de triompher dans les affaires des hommes – les peuples libres vont déterminer le cours de l'histoire.

Georges W. Bush, Discours State of the Union, janvier 2003¹²

¹² les deux documents sont disponibles sur Internet www.whitehouse.gov. On peut en trouver une traduction sur les pages de US Information Agencies accessibles sur le site du Département d'Etats www.state.gov

Nombre de commentateurs en Europe semblent pressés de traiter M. Bush comme un accident de passage d'un système électoral vieillot et attendent le jour où un meilleur ami de l'Europe « style Clinton » occupera à nouveau la Maison Blanche. Ce serait une erreur. M. Bush comme son père avant lui et le Président Reagan avant eux deux reflètent les valeurs de l'Amérique moyenne. Les Américains sont des individus qui attachent de la valeur à leur liberté, spécialement leur liberté d'action. Les Américains résolvent des problèmes et cherchent des résultats. Les Américains ont tendance à se responsabiliser et sont d'accord pour être tenus responsables. Ils travaillent dur. Ils jouent beaucoup. Il savent la différence entre les deux. Les Américains cherchent à améliorer continuellement le monde autour d'eux. Ils sont à présent conservateurs et plus religieux que leur homologues européens. La similitude entre M. Bush et le peuple américain est reflétée par son sondage d'approbation. Au 5 mars 2003, 57% des Américains approuvent sa performance en tant que Président alors que 37% la désapprouvent.¹³ Sans tenir compte de qui occupe la Maison Blanche, la nature des Américains dans un environnement politique changeant telle que décrit ci-dessus est susceptible de jouer un rôle significatif dans le futur des relations Amérique/Europe.

Il est primordial, en conséquence, pour les Européens de comprendre le changement que les Américains moyens ont ressenti depuis l'appel 911. Tout d'abord, les Américains sont en colère et ensuite ils recherchent la justice et la sécurité. Tous ceux qui se mettent sur leur chemin seront considérés avec une grande suspicion. Les Américains ont maintenant peur et pour la première fois de leur existence, ils se sentent vulnérables à la maison. Quiconque semble aider leurs ennemis sera considéré comme inamical. Les Américains sont déterminés. Ils ont un travail à accomplir et ils entendent bien le faire. Quiconque se mettra sur leur chemin risque d'être renversé. C'est l'éthique de travail du protestant conservateur. Il est important de comprendre que ces nouveaux Américains ne sont pas très différents des anciens Américains. C'est juste qu'à présent, ils sont plus motivés et plus concentrés. Un sondage ABC News a indiqué que 35% des Américains pensent qu'il est nécessaire d'obtenir l'autorisation des Nations Unies avant d'entreprendre une action militaire contre l'Irak, alors que 56% pensent que c'est souhaitable mais pas nécessaire. Un sondage New York Times/CBS News montre que 55% approuvent l'action militaire contre l'Irak, même sans une seconde résolution des Nations Unies.¹⁴

¹³ pour un sondage actualisé, voir www.gallup.com sur Internet où ont été pris des statistiques

¹⁴ <http://www.gallup.com/poll/specialReports/pollSummaries/sr030224.asp>

La question clé aujourd'hui concernant la relation est la suivante : quelle sera la dynamique internationale après l'Irak ? Elle dépendra des actions mutuelles d'amis et alliés dans un futur proche qui ne seront possibles que par une meilleure compréhension mutuelle. En conséquence, il est nécessaire d'adopter une perspective plus large et plus détachée sur la base de la réalité avant de traiter collectivement les défis à venir.

Le Futur

Cherche tout d'abord à comprendre, ensuite à être compris.

Stephen Covey « Les sept habitudes des personnes très efficaces »

Pour le futur des relations Etats Unis / Europe, il y a deux alternatives. On peut entretenir des relations comme nous les connaissons, ou on peut entretenir des relations comme nous préférerions qu'elles soient. Tout d'abord, il convient de considérer ce que serait l'avenir sans l'OTAN. En Europe, on considère que l'OSCE est souvent limitée parce qu'elle use de diplomatie sans force et que l'Union Européenne est souvent critiquée parce qu'elle utilise la force économique dans diplomatie. Les institutions euro-atlantiques ont évolué en comprenant bien qu'elles étaient imbriquées. Sécurité et stabilité nécessitent que toutes les pièces s'accordent. La structure de commandement intégré de l'OTAN fournit interopérabilité parmi les 46 nations membres du Conseil de l'Association Euro-Atlantique sous le programme association pour la Paix. Le sens de sécurité qu'elle fournit à l'est et à l'extrême est de l'Europe donne confiance à ses gouvernements qu'ils peuvent commencer de réelles réformes et restructurations sans être surchargés par des problèmes de sécurité. Ils considèrent leur sécurité et leurs futurs comme étant directement liés à l'engagement américain en Europe. Si l'Union Européenne devait dévier des ressources préalablement affectées à ses propres réformes et restructuration pour garantir la sécurité de l'Europe, en dehors de sa zone immédiate, cela diminuerait de façon significative l'aide financière disponible pour continuer l'intégration européenne. C'est ce que l'OTAN apporte à ses états membres : un grand sens de sécurité et de stabilité à travers le continent et un poids des dépenses générales plus léger sur leurs budgets. Comme les états leaders dans l'OTAN, c'est ce que les Etats Unis apportent à ses partenaires européens.

Il y a encore du pain sur la planche dans la partie est de l'Europe. Les anciens états satellites soviétiques, après 50 ans de domination et d'occupation extérieure ont placé leur sécurité nationale avant leur développement économique. L'Union Européenne tout à fait

naturellement fait passer l'économie avant la sécurité. Les Etats Unis représentent la couverture efficace et sécurisante pour ces états nouvellement indépendants en leur assurant le temps de se développer sans peur, afin qu'un jour eux également puissent se concentrer sur l'économie tout en considérant leur sécurité et leur liberté comme acquises.

La prescription pour une reconstruction post-Irak des relations Américano-Européennes est de commencer à rechercher les zones d'intérêt commun et les zones de divergences. Ensuite, il est nécessaire d'identifier les choses que les deux parties font ou peuvent faire ensemble et également établir une liste de ce que les parties ne peuvent pas effectuer ensemble. La meilleure solution future est alors de poursuivre un intérêt commun dans lequel les Etats Unis et d'Europe peuvent travailler ensemble.

Le Directeur de Cours du « Cours de Coopération de Sécurité Européenne de l'OTAN » a mené un sondage sur 400 étudiants de l'OTAN, partenaires et méditerranées, afin de préparer les prévisions des nécessités pour le futur. Les résultats indiquent que l'intérêt commun repose dans la sécurité, la prévention des conflits et la démocratie. Les domaines dans lesquels nous pouvons travailler ensemble ont été présentés comme étant la sécurité collective, l'Association de la Paix et interopérabilité. Enfin, les caractéristiques du meilleur futur possible ont été considérées comme étant la transparence, les référendums réguliers et des buts communs.¹⁵

Pour parvenir à ces fins, il est nécessaire pour chaque puissance de réfléchir sur sa propre situation et son environnement ; de considérer à nouveau les preuves au vu de la réalité, sans tirer de fausses hypothèses du passé ; il convient de considérer une large gamme de possibilités et opportunités . ce faisant, il convient de rester conscient de nos propres tendances parce qu'elles affectent toujours la façon dont nous percevons les choses. Une fois cette auto analyse établie, il sera nécessaire de faire une étude similaire détachée et objective de l'autre partie. Ceci conférerait à la relation politique l'interopérabilité renforçant ainsi le centre de gravité.

L'obligation de garder l'ordre dans le monde repose par défaut sur les Etats Unis. Chacune des autres nations a une responsabilité pour contribuer à cet ordre, mais lorsqu'aucun autre pays ne peut réagir de façon efficace, tous les pays se tournent vers les Etats Unis pour agir. Très souvent, les Etats Unis sont critiqués sous tous les angles simultanément à raison de leur inaction, d'une action unilatérale, d'une action trop forte, d'une action trop faible, trop lente, trop rapide. Lorsque cela se passe dans des forums multilatéraux, les Etats Unis sont

¹⁵ résultats d'une étude de plusieurs années dans un cours C-41 à l'Ecole de l'OTAN de 1998 à 2001 LCL Michale C. Ryan, Armée de l'Air Américaine

critiqués comme étant trop forts, trop dominants, trop impatients, trop bornés. Une grande partie de cette critique est le résultat de politiques nationales et internationales car les politiciens manœuvrent à leur avantage vis à vis de leur peuple, de leurs voisins et de leurs intérêts. C'est dans ce contexte qu'existe la relation entre l'Europe et les Etats Unis. C'est pour cette raison que les Etats Unis recherchent des partenaires forts et surs à travers le monde. En même temps, cependant, les politiques nationales et internationales qui se plaignent des Etats Unis sabotent la création de la cette même coopération qu'ils réclament.

Le lien entre l'Europe et les Etats Unis est peut être le lien vital dans la chaîne internationale qui maintient fermée la boîte de Pandore : le lien vital pour assurer l'ordre et la stabilité dans le monde. Si c'est le cas, briser ce lien aurait pour conséquence de créer d'importantes opportunités pour les ennemis potentiels de l'Amérique et de l'Europe. S'agissant des relations futures entre les Etats Unis et l'Europe, qui existent à travers le système diplomatique de prise de décision, il existe de nombreuses zones vulnérables dans le processus de coopération entre les Etats Unis et l'Europe qui peuvent être exploitées par des ennemis potentiels. Comprendre ce contexte est une étape importante pour comprendre comment défendre et renforcer les liens entre certaines des démocraties les plus fortes au monde. Alors que l'Europe cherche à construire un système plus intégré, le futur offre trois possibilités. Le succès dans cette entreprise déterminera la nature des relations dans les années à venir.

La première option est que l'Europe va continuer à s'en sortir tant bien que mal et à ne pas faire de progrès réel dans les secteurs de la sécurité et de la défense à raison de l'importance des coûts générés. Ceci pourrait résulter dans un divorce pour non respect des promesses. La seconde option est que l'Europe sera une réussite et deviendra un réel homologue et partenaire stratégique des Etats Unis. L'option la plus vraisemblable est que l'Europe va lentement améliorer ses capacité et deviendra au fil du temps un partenaire plus capable et sur pour les Etats Unis dans la zone euro-atlantique et même au delà. Les deux dernières possibilités sont souhaitées par les Etats Unis.

L'obligation première des Etats Unis est la sécurité mondiale. Cette obligation domine les pensées à Washington. Aucun autre pays ne ressent la même obligation. Etant donné le contexte de cet essai, le choix des relations futures est dans le camp de l'Europe. Bien que des liens économiques forts assurent un degré de coopération dans le futur, les attitudes européennes pourraient graduellement détourner la concentration des Etats Unis vers le Pacifique et l'Amérique Latine où il sera plus facile pour Washington de développer des relations bilatérales et où les récompenses sont et continueront à être plus importantes. Les 15

nation asiatiques les plus importantes avec lesquelles les Etats Unis commercent représentent trois fois le potentiel économique de l'Union Européenne.¹⁶ Le commerce des Etats Unis avec la Chine double tous les quatre ou cinq ans. L'économie actuellement touchée par la crise au Japon est quasiment équivalente à celle de la zone-Euro. L'économie est comme l'eau, elle recherche le passage qui présente le moins de résistance. Suivant les développements politiques en Chine, les Etats Unis seront peut-être forcés à établir une politique de d'endiguement avec les alliés en Asie, entourant la Chine par un OTAN Asiatique. Les Hispaniques sont à présent la plus grande minorité aux Etats Unis et l'espagnol est la seconde langue la plus souvent étudiée. Cependant, c'est l'Europe qui fera le choix. La force de l'Amérique, comme le Président Bush le souligne souvent est de traiter les menaces à la sécurité collective. D'autres nations ont des forces dans d'autres domaines. « En travaillant ensemble, il n'y a rien que nous ne puissions faire. » Le centre de gravité de la relation est l'aptitude à coopérer pour le bénéfice de l'humanité. Si cette aptitude est menacée, les deux régions risquent de perdre gros, l'instabilité va croître et il faudra beaucoup plus de sang et de richesses pour rétablir la stabilité.

Il est grand temps que nous traduisions les promesses de prévention en des actions concrètes. Faisons de ce leitmotiv un testament pour les générations futures que notre génération avait la vision politique et le souhait de transformer notre perception d'un simple ordre international d'une vision d'absence de guerre en une vision de paix durable et de développement pour tous.

Koffi Annan¹⁷

L'ancien philosophe chinois Sun Tzu apprenait à ses disciples que la plus haute forme de stratégie est de gagner sans se battre. Il voulait dire ne pas se battre avec l'ennemi. Dans la relation Etats Unis – Europe, la plus haute forme de stratégie et en conséquence la plus grande chance de succès est de ne pas se battre les uns contre les autres. Cependant, si la tension actuelle persiste il y a d'autres possibilités de pouvoir mondial sur la planète. Nombre de personnes à Washington aimeraient pouvoir dire que le Plan Marshall était un succès, applaudir les efforts d'intégration de l'Europe et ensuite déclarer que c'est une victoire américaine et rentrer à la maison. Dans ce cas, un autre proverbe chinois pourrait s'appliquer : « le chien aboie mais la caravane continue ».

¹⁶ Statistiques de l'Organisation du Commerce Mondial disponibles en ligne à http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm

¹⁷ Prévention du conflit armé, rapport du Secrétaire-général, paragraphe 170