Document généré le 12 oct. 2024 05:15

Études internationales

Évolution des relations inter-atlantiques : Europe – États-Unis

Christian Franck

Volume 7, numéro 4, 1976

URI : https://id.erudit.org/iderudit/700723ar
DOI : https://doi.org/10.7202/700723ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Franck, C. (1976). Évolution des relations inter-atlantiques : Europe – États-Unis. *Études internationales*, *7*(4), 572–598. https://doi.org/10.7202/700723ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1976

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

ÉVOLUTION DES RELATIONS INTER-ATLANTIQUES : EUROPE–ÉTATS-UNIS

Christian FRANCK *

La période de l'après-guerre fut dominée par la tension entre deux zones antagonistes polarisées chacune autour d'une superpuissance nucléaire. À partir de 1963, l'évitement d'un affrontement américano-russe lors de l'affaire de Cuba et la rupture idéologique entre Moscou et Pékin annonçaient une évolution du système international. Celui-ci entrait dans une nouvelle phase, passant d'une structure bipolaire rigide à une configuration marquée par les tendances à la multipolarité. En même temps que des passerelles de contacts étaient jetées entre l'Est et l'Ouest, l'homogénéité propre à chaque sphère d'influence était altérée. Si la cohésion d'un bloc est fonction de la tension entre les blocs, elle tend à se relâcher à l'heure de la détente. Cette évolution du système international ne pouvait manquer d'affecter les relations inter-atlantiques, d'ouvrir le débat de leur réaménagement. Elle est particulièrement « lisible » dans la trame des trente dernières années de relations américano-européennes. Elle commande aussi la diversité des modèles selon lesquels ces relations pouvaient être envisagées pour la décennie présente.

I – LES TROIS PHASES DE TRENTE ANS D'HISTOIRE

En janvier 1963, Jean Monnet déclarait à New York :

> Depuis le plan Marshall et le plan Schumann, le soutien américain à l'unité de l'Europe n'a jamais fléchi. Ce soutien a été de la plus grande valeur dans l'action qui nous a conduits au point où nous sommes parvenus dans l'unification européenne [1].

Dans l'immédiat après-guerre, l'attention des É.-U., concentrée sur le Pacifique, s'était pourtant détournée du « vieux continent ». À titre d'allié privilégié des É.-U., la Grande-Bretagne était censée exercer la tutelle sur

* *Aspirant FNRS, Centre d'études européennes, Université catholique de Louvain.*

1. Cité par R. VAN MIERT, « Les États-Unis et les Communautés européennes (1955–1963) », *Chronique de politique étrangère*, vol. XXVI, nº 2, mars 1973, IRRI, p. 131.

l'Europe occidentale. Roosevelt n'estimait pas devoir s'en occuper directement. Aussi écrivait-il à Churchill à propos de la France, de l'Italie, de la Belgique :

> Vous devrez réellement élever et discipliner vos propres enfants. Étant donné le fait qu'ils pourront être votre rempart dans les jours futurs, vous devriez au moins payer maintenant leur éducation [2].

Lorsque la tension Est–Ouest prit la forme d'une guerre froide menaçant l'équilibre mondial issu des conversations de Moscou (octobre 1944) et de la conférence de Yalta (février 1945), Truman ne put prolonger l'indifférence de Roosevelt à l'égard de l'Europe. Par tradition isolationniste, l'Amérique n'avait pas d'intérêts politiques en Europe ; la nécessité lui en donna.

> L'engagement de l'Amérique, économique et militaire, notifiait à l'Union soviétique que l'Europe de l'Ouest était sphère d'influence américaine... C'était un signal pour l'URSS : jusque-là, pas plus loin [3].

A – La décennie cinquante : un intérêt politique

Se faisant l'agent externe de l'intégration [4], les États-Unis soutiennent les tentatives d'unification européenne dans la décennie cinquante. Cette attitude est commandée par une visée politique : susciter, sous leadership américain, une Europe occidentale économiquement restaurée, politiquement solidaire et militairement alliée, qui fasse contrepoids à la puissance soviétique et stabilise la situation européenne. Au plan militaire, le Traité de l'Atlantique Nord (1949)

> fournissait le cadre dans lequel une stratégie essentiellement américaine pour l'Europe pouvait être formulée et légitimée avec l'agrément des membres européens [5].

Si la formule de la Communauté européenne de défense [6] fut présentée dans le plan Pleven, la création d'unités allemandes fut d'abord proposée et conseillée par le secrétaire d'État Acheson dans le cadre

> d'une armée intégrée sous commandement unique, évidemment américain, avec un état-major international qui comprenait en sus des forces alliées un nombre à déterminer de divisions allemandes [7].

La menace d'une « révision déchirante » de la politique américaine à l'égard de l'Europe en cas de non-ratification du Traité CED donnait la mesure de

2. Cité par R. BLOES, *Le plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Bruges, Collège d'Europe, 1970, p. 23.
3. HARRISON, *Europe in Question*, London, Allen and Unwin, 1974, pp. 156–157.
4. Cf. HARRISON, *op. cit.*, chap. VII : External Actors and Regional Integration.
5. HARRISON, *op. cit.*, p. 157.
6. L'armée européenne intégrée était mise à la disposition du commandement suprême de l'OTAN pour l'Europe (SACEUR).
7. Proposition de Acheson à Schumann et Bevin ; cité par A. FONTAINE, *Le Monde*, 31 août 1974, p. 4.

l'insistance des États-Unis en faveur de celui-ci. Son substitut, l'Union de l'Europe occidentale (UEO), déplut à H. F. Dulles par son absence de supranationalité. En compensation, elle élargissait pourtant le cadre de l'unification européenne à l'Angleterre et préfigurait un stade ultérieur de l'unité : les Six plus la Grande-Bretagne.

Formation d'une Europe intégrée supranationale : tel est l'objectif politique au nom duquel les États-Unis soutiennent d'abord les initiatives d'intégration économique de la CECA, de l'EURATOM, de la CEE. Le redressement économique de l'Europe occidentale était avantageux pour l'économie américaine.

L'existence d'un partenaire européen capable de soutenir le développement des échanges au sein de cette nouvelle structure répondait à l'intérêt économique des É.-U. Aussi les Communautés européennes présentaient-elles le double avantage de contribuer à cette formation tout en constituant des étapes vers l'unification politique de l'Europe occidentale. Le Traité de Rome provoqua pourtant les premières réticences américaines : tant l'inclusion du secteur agricole dans le Marché commun que l'association à la CEE des anciennes colonies françaises et belges semblaient porter préjudice aux exportations américaines. Ces réserves furent surmontées en raison de l'intérêt politique porté à l'intégration européenne. Les responsables de Washington préférèrent le Marché commun des Six au projet concurrent, lancé par les Britanniques, d'une grande zone de libre-échange. Sans cadre institutionnel élaboré, comprenant des pays n'appartenant pas à l'OTAN, celle-ci ne pouvait correspondre à la vision américaine d'une Europe de l'Ouest fortement intégrée [8]. À cet égard, la création de la CEE et de l'EURATOM eurent la préférence d'Eisenhower. Celui-ci s'en explique dans ses mémoires :

> J'approuvais chaleureusement ces mesures... Bien que certaines clauses du Traité de Rome puissent servir à restreindre le commerce entre l'Europe et le monde extérieur, la construction éventuelle de puissants États-Unis d'Europe était un rêve dont j'espérais voir la réalisation [9].

B – La décennie soixante : la neutralisation réciproque de deux discours

Si le lien entre l'organisation du monde atlantique et l'intégration européenne, pas plus que l'affirmation du leadership américain, ne furent contestés

8. Cf. à ce sujet l'analyse de Jean LECERF, *Histoire de l'Unité européenne*, Gallimard (Coll. Idées actuelles), 1965, pp. 336–337 : « Sans prendre officiellement parti, les Américains optèrent pour les Six. Économiquement, l'Union de l'Europe risquait de restreindre leurs débouchés au détriment des échanges uniformes de l'union douanière. Cet inconvénient... avait pour compensation une perspective d'union politique, donc d'unité de défense... Le groupe purement commercial de la zone de libre-échange où la neutralité suisse, suédoise et autrichienne risquait de donner le ton, n'apportait rien à la défense commune. »
9. D. EISENHOWER, *Batailles pour la paix*, Paris, Trévise, 1968, p. 145 ; cité par K. VAN MIERT, art. cité, p. 136.

durant la décennie cinquante, il n'en alla plus de même par la suite. Deux thèmes, deux discours polarisèrent les principales tendances de la décennie soixante : celui de l'Europe européenne, d'inspiration gaulliste, qui remettait en cause la formation d'une Europe sous leadership américain ; le « partnership » atlantique proposé par le président Kennedy, qui ferait passer le monde atlantique d'une forme tripolaire – É.-U., Grande-Bretagne, Europe des Six – à une forme bipolaire : É.-U.–Communauté européenne élargie.

Pour de Gaulle, deux faits contre nature avaient marqué l'histoire européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : la division de l'Europe, sa subordination aux deux grandes puissances périphériques, les États-Unis et l'Union soviétique. Cette situation démontrait que l'Europe entière, tout autant que l'Allemagne, était sortie perdante du conflit. Dans une conférence de presse au Palais d'Orsay, en décembre 1951, le général avait déjà esquissé le tableau de sa conception européenne :

> Les raisons de réaliser une communauté européenne sont évidentes et multiples. Il est clair qu'au point de vue économique, les pays qui composent notre ancien continent sont dans une large mesure complémentaires les uns des autres... Enfin, il est de fait que les États qui restent libres en Europe contiennent encore les grandes sources de la connaissance et les grands foyers du progrès humain. Si donc on parvient à les unir au point de vue de l'économie, au point de vue de la sécurité, au point de vue de la culture, on aura certainement introduit dans notre monde déchiré un élément de paix nouveau et capital.
>
> ...L'Amérique ne fait pas partie de l'Europe... Je crois l'avoir découvert sur la carte, mais il est certain qu'étant donné son poids et son concours, il est infiniment naturel qu'elle s'intéresse à la réussite de l'Union européenne.

Comment « les États qui restent libres en Europe » peuvent-ils à la fois réaliser une « Union européenne » et prendre distance vis-à-vis des États-Unis ? En cessant d'identifier leurs objectifs de politique internationale à ceux de l'Amérique et en les déterminant à partir d'une vision de l'intérêt européen plutôt que de l'intérêt atlantique. L'indépendance vis-à-vis des États-Unis est le premier principe de la conception européenne de de Gaulle. Le second porte sur la forme de l'unité européenne : une coopération organisée des États évoluant vers un régime confédéral. Pour s'opposer à la formule de l'intégration supranationale, de Gaulle invoquait le réalisme :

> Construire l'Europe, c'est-à-dire l'unir, c'est évidemment quelque chose d'essentiel... Seulement, dans un pareil domaine, il faut procéder non pas d'après des rêves, mais suivant des réalités. Or quelles sont les réalités de l'Europe ? Quels sont les piliers sur lesquels on peut bâtir ? En vérité, ce sont les États... qui sont les seules entités qui aient le droit d'ordonner et le pouvoir d'être obéis [10].

Ces deux principes, Europe indépendante et coopération des États, inspirèrent les projets d'union politique présentés par les deux plans Fouchet (novembre 1961 et janvier 1962). Le premier prévoyait la création d'une « Union

10. Conférence de presse, Palais de l'Élysée, 5 septembre 1960.

d'États », fondée sur le respect de la personnalité des peuples et des États-membres, l'égalité de droits et des obligations [11]. L'article 2 donnait les buts de l'Union : adoption d'une politique étrangère commune pour les questions d'intérêts communs, coopération scientifique et culturelle, défense des droits de l'homme, renforcement, « en coopération avec les autres nations libres », de la sécurité des États-membres par une politique commune de défense. Aux objectifs du premier plan, le second ajoutait la coopération économique.

Deux objections firent échouer les tentatives de coopération des plans Fouchet. La première concernait l'adjonction de l'économique aux autres domaines désignés par le premier plan. Celle-ci faisait craindre une dévaluation de l'ensemble institutionnel issu des Traités de Paris et de Rome. Si le Conseil des ministres des Communautés participait à la procédure strictement intergouvernementale de l'Union, la Commission risquait de se voir réduite à jouer les utilités techniques. Pareille évolution aurait nettement dévié de l'orientation institutionnelle prise par les Communautés depuis leur création. La France avait accepté des correctifs au premier plan. L'Italie, l'Allemagne de l'Ouest, le Luxembourg se disposaient à proposer des amendement préservant l'originalité des institutions de Bruxelles. Mais la Hollande et la Belgique fournirent l'obstacle majeur à la réussite des deux plans Fouchet.

> Bien qu'il soit parfois difficile de persister à dire non à des pays comme la France, l'Allemagne, l'Italie, il est des moments où cela est nécessaire... [12]

Au nom de quelle nécessité ?

L'opposition de Spaak et de Luns semblait contradictoire dans ses termes. Elle était cohérente quant à son intention stratégique. Au projet de coopération politique entre États, proposé par les plans Fouchet, les diplomaties hollandaise et belge répliquaient en exigeant soit l'admission de la Grande-Bretagne dans « l'Union des États », soit, en l'absence des Anglais, l'adoption d'un régime fédéral et supranational que le gouvernement anglais aurait refusé s'il avait pu adhérer à l'Union et aux Communautés européennes.

Cette contradiction [13] se trouvait cependant surmontée au niveau de l'intention stratégique, les deux propositions convergeant vers une Europe cherchant sa définition au sein de l'ensemble atlantique. Tant une Europe, même

11. Premier projet de traité établissant une Union d'États (Plan Fouchet I), art. 1.
12. H. LUNS, cité par MASCLET, *L'union politique de l'Europe*, P.U.F. (Coll. Que suis-je ?), n° 1527, p. 80.
13. Dans *Combats inachevés*, P. H. SPAAK s'expliquait sur son attitude « prétendûment contradictoire » : « Nous n'avons jamais réclamé les deux choses à la fois. Nous réclamons l'une ou l'autre, ce qui, bien loin d'être contradictoire, était tout à fait logique » : *Combats inachevés*, Paris, Fayard, 1969, t. II, p. 369. J. LUNS, pour sa part, déclarait : « Le plan français est fondé sur l'ancienne idée d'un traité entre les États, d'une alliance, d'une Europe des parties. Notre point de vue est que ce plan doit être rejeté, mais nous sommes disposés à faire des concessions si la Grande-Bretagne y est intéressée » ; cf. J. LECERF, *op. cit.*, p. 130.

confédérale, incluant la Grande-Bretagne qu'une fédération transcendant les volontés d'indépendance nationale et d'émancipation internationale devaient raffermir l'unité atlantique ébranlée par la politique de de Gaulle.

Après l'échec des plans Fouchet, la coopération politique européenne restera en veilleuse jusqu'aux initiatives de la fin de la décennie : sommet de La Haye et rapport Davignon. Entre-temps, la France et l'Allemagne avaient signé le Traité de janvier 1963 qui réalisait le plan Fouchet à un échelon bilatéral. Quant à la diplomatie française, elle poursuivait pour son compte propre les objectifs qu'elle avait proposés à la coopération européenne.

Si le discours du général de Gaulle voulait affirmer l'indépendance de la France et de l'Europe, celui de J. F. Kennedy avait le dessein de réformer, pour l'affermir, la solidarité atlantique. C'est à Philadelphie, le 4 juillet 1962, que le président américain expose et développe le thème du « partnership » [14] :

> Nous ne considérons pas une Europe forte et unie comme une rivale, mais comme un partenaire. Contribuer à son progrès a constitué un objectif de base de notre politique étrangère depuis dix-sept ans. Je suis persuadé qu'une Europe unie sera plus à même de jouer un rôle plus important dans la défense commune, de répondre plus généreusement aux besoins des nations pauvres, de se joindre aux États-Unis et à d'autres pour abaisser les barrières douanières, de résoudre les problèmes de devises et de matières premières, de développer une politique coordonnée dans tous les domaines d'ordre économique, diplomatique et politique. Nous voyons dans une telle Europe un partenaire avec lequel nous pourrions traiter sur une base de pleine égalité en ce qui concerne toutes les tâches immenses que constitue la mise sur pied de la défense d'une Communauté de nations libres... Nous sommes prêts à discuter avec une Europe unie des voies et moyens de former une association atlantique concrète (*Concrete Atlantic Partnership*), entre la nouvelle union qui se fait jour en Europe et la vieille union américaine fondée sur ce rivage il y a 175 ans.

La proposition de « partnership » manifestait une double préoccupation du président américain : préserver les exportations américaines d'un éventuel protectionnisme européen ; assurer une communauté de vue et d'objectifs entre les deux piliers de l'Alliance atlantique, une Communauté européenne élargie et les États-Unis. Mais la notion de partenaire connaissait aussi une double limitation. D'une part, l'Administration Kennedy n'entendait pas élargir le bipolarisme atlantique au domaine de la défense :

> Aux yeux du président Kennedy et de son secrétaire à la Défense, Robert MacNamara, il fallait absolument qu'il n'y eût qu'une seule stratégie nucléaire pour

14. Cette idée de « partnership », qui prit naissance au cours de conversations entre Kennedy et Monnet, fut relancée par le président américain lors de son voyage en RFA : « ...Nous plaçons nos espoirs en une Europe unie et forte – qui parle un même langage et agit d'une même volonté –, en une puissance mondiale qui est en mesure d'aborder les problèmes mondiaux comme un partenaire pleinement valable et égal en droit... » : discours à la Paulskirche de Francfort, le 25 juin 1963.

l'ensemble de l'Alliance et surtout que tous les pays de l'Alliance fussent défendus par une seule force de dissuasion unifiée, c'est-à-dire le *deterrent* nucléaire américain [15].

Préservant l'unipolarisme stratégique, le « partnership » atlantique ne devait pas, d'autre part, se confondre dans une Communauté atlantique [16].

Ayant obtenu du Congrès l'autorisation de négocier des abaissements « linéaires » de 50% des droits de douane (*Trade Expansion Act*), le président Kennedy s'engagea dans un vaste débat commercial au sein du *GATT*. Le *Kennedy Round* se déroula de 1964 à 1967 à Genève. Son résultat, une baisse moyenne de 35% des tarifs sur les produits industriels, provoqua une forte expansion des échanges entre pays industriels. Ceux-ci connurent une progression de 55% au cours des trois années qui suivirent la négociation, au lieu de 31% lors des trois années précédentes.

Si l'offre de « partnership » visait à assurer l'expansion des échanges vis-à-vis d'une puissance potentiellement rivale, elle tendait aussi à prévenir les manifestations d'indépendance à l'égard des États-Unis, qui commençaient à se manifester en Europe sous l'influence du général de Gaulle. Le discours de Philadelphie ne survient-il pas deux mois après la rupture (17 avril 1962) des négociations autour du plan Fouchet ? Le voyage européen du président Kennedy en 1963 ne vise-t-il pas à contrecarrer l'influence française ? « L'Europe forte et unie, se joignant à l'Amérique en vue de développer une politique coordonnée dans tous les domaines d'ordre économique, diplomatique et politique » se présente bien comme le projet concurrent d'une « Union Européenne » se démarquant des hégémonies, résolvant ses propres problèmes et s'ouvrant de nouveaux horizons. Le sort européen de la Grande-Bretagne va cristalliser la rivalité franco-américaine à propos des orientations de l'unification européenne.

Les États-Unis, on l'a vu, avaient soutenu la CEE contre le projet britannique d'une vaste zone de libre-échange. Après Eisenhower, Kennedy, à son tour, soutient les Communautés européennes comme base de l'unification de l'Europe occidentale. Base qu'il souhaite voir s'élargir à la Grande-Bretagne. Proche de Washington par sa politique étrangère et sa conception de l'Alliance atlantique, Londres donnerait à l'intégration européenne une orientation convergeant avec les desseins de la politique américaine, faisant contrepoids aux tendances de l'axe Paris–Bonn. Le souhait américain s'exprima-t-il sous forme de pression directe, ou de façon indirecte en manifestant du favoritisme à l'égard des Six ? Toujours est-il que l'attitude des États-Unis poussait les Britanniques vers l'adhésion aux Communautés. Une clause du *Trade Expansion Act* avait été conçue pour inciter à l'élargissement de la CEE : l'abolition échelonnée

15. VAN MIERT, *op. cit.*, p. 189.
16. En janvier 1962 s'était tenue à Paris une réunion internationale, dénommée « Atlantic Convention », débattant de la formation d'une communauté atlantique fortement intégrée disposant d'une procédure de décision comparable à celle de l'Europe des Six. Mais ni le président Kennedy ni le Congrès américain n'envisagèrent d'appuyer ce projet qui eût impliqué des abandons de souveraineté de la part des États-Unis.

des droits de douane était prévue pour les secteurs où les É.-U. et les Communautés réalisaient 80% des échanges commerciaux, pourcentage que seule une CEE élargie permettait d'atteindre [17].

Le 31 juillet 1961, Macmillan annonce devant le Parlement britannique que l'Angleterre est prête à engager des négociations en vue d'adhérer à la CEE. À partir de ce moment, un chassé-croisé de dates et d'événements va manifester la concurrence et l'interférence entre les deux conceptions de l'Europe européenne et du « partnership » atlantique. Le 10 août, le gouvernement britannique pose officiellement sa candidature au Marché commun. Le 26 septembre, les ministres des Affaires étrangères des Six marquent leur accord pour l'ouverture des négociations prévues par l'art. 237 du Traité CEE. Lors d'une réunion préliminaire à Paris, le 10 octobre, E. Heath, chef de la délégation britannique, confirme l'intérêt de son gouvernement pour le Marché commun et fait part du désir britannique d'être associé au projet d'union politique qu'élabore la commission Fouchet [18]. Projet qui donne lieu à de nouvelles négociations entre les Six : les Pays-Bas et la Belgique veulent y inviter la Grande-Bretagne pour donner suite à la déclaration du 10 octobre. Le cas échéant, ils exigent un régime supranational pour les Six. Mais les Britanniques reviennent sur la position du 10 octobre et entendent rester à l'écart des pourparlers concernant l'union politique. Ceux-ci continuent donc à six. Cette fois, MM. Spaak et Luns subordonnent la signature d'un accord à l'admission de l'Angleterre aux Communautés issues des Traités de Paris et de Rome. Le 18 janvier 1962, à la réunion de la commission Fouchet, la délégation française présente son second plan qui fait entrer l'économie dans le cadre des objectifs de « l'Union d'États ». Un compromis entre les Six aurait encore quelques chances d'aboutir quand, le 10 avril, l'Angleterre demande à nouveau, lors d'une réunion de l'Union européenne occidentale à Londres, de prendre part aux négociations sur l'union politique. Le préalable anglais resurgit. Le 17 avril, les négociations sur le plan Fouchet s'achèvent par une rupture. Survient, en juillet, le discours de Philadelphie sur le « partnership atlantique ». Si l'Europe européenne connaît l'échec, l'Europe élargie et atlantiste va-t-elle réussir ? Puisque l'entrée de l'Angleterre dans le Marché commun aboutirait à « une communauté atlantique colossale » sous dépendance et direction américaine, et qui aurait tôt fait d'absorber la Communauté européenne [19], le 14 janvier 1963, de Gaulle appose son veto à l'adhésion britannique. « L'association atlantique concrète » est à son tour condamnée. *La confrontation et la neutralisation des deux projets européens* qui se sont cristallisées autour de l'adhésion britannique laissent l'Europe des Six sans expression politique jusqu'à la fin de la décennie. Elle

17. Cf. M. BYE, *Relations économiques internationales*, Paris, Dalloz, 1971, p. 437.
18. Commission chargée par le sommet de Bonn (18 juillet 1961) de préparer les statuts d'union politique. Elle était présidée par le représentant français, Christian Fouchet.
19. DE GAULLE, conférence de presse, janvier 1963. La conférence continue ainsi : « C'est une hypothèse (la communauté atlantique) qui peut parfaitement se justifier aux yeux de certains, mais ce n'est pas du tout ce qu'a voulu faire et ce que fait la France, et qui est une construction proprement européenne. ».

entraîne aussi l'Alliance atlantique dans une crise qui verra le retrait des forces françaises de l'OTAN.

C – L'année de l'Europe et les perspectives

1973 : « l'année de l'Europe ». Elle durera 18 mois, jusqu'en juin 1974, avec la signature à Bruxelles d'une « Déclaration sur les relations atlantiques ». Ce document mettait fin à un long débat au cours duquel les rapports États-Unis–Europe s'étaient davantage tendus que raffermis. La rencontre de Bruxelles avait vertu d'apaisement. Le président Nixon y trouvait un succès de prestige recherché avant de difficiles entretiens soviéto-américains. Par contre, les réticences européennes laissaient imprécises « les bases d'une ère nouvelle de créativité occidentale [20] » que H. Kissinger s'était proposé de jeter. La Déclaration de Bruxelles, tant s'en faut, n'avait pas l'envergure du « projet de nouvelle charte atlantique » présenté en avril 1973 par le conseiller du président américain. Pour n'avoir pas été suivie de réformes immédiates, cette charte n'en présentait pas moins les thèses atlantiques qui prévaudront aux États-Unis pendant cette décennie. Quelles sont-elles ? Préalablement, dans quel contexte s'inscrivent-elles ?

Le début de la décennie soixante-dix voit la position internationale des États-Unis contestée. L'inconvertibilité puis la dévaluation du dollar mettent en cause le rôle prédominant de la monnaie américaine dans le système monétaire international ; non seulement la balance des paiements mais également la balance commerciale enregistrent un déficit en 1971 et 1972. En regard, l'Europe des Neuf s'affirme première puissance commerciale du monde et son PNB tient le deuxième rang mondial [21]. La taille économique du Marché commun était déjà, on l'a vu, un sujet de préoccupation pour Eisenhower. Elle le fut plus ouvertement encore pour Kennedy. À son tour, l'Administration Nixon redoute les conséquences commerciales de l'élargissement de la CEE et insiste sur la libéralisation des échanges entre les deux rives de l'Atlantique.

20. H. KISSINGER, discours du 23 avril 1973, devant l'*Associated Press*.
21. *PIB au prix du marché (1973)*

CE (neuf)	:	853,6 milliards U.C.
É.-U.	:	1.038 " "
Japon	:	331,7 " "

Exportations (1973)		
CE (commerce intra-communautaire exclu)	:	79.336 millions U.C.
É.-U.	:	57.053 " "
Japon	:	29.549 " "
Importations (1973)		
CE (commerce intra-communautaire exclu)	:	82.881 " "
É.-U.	:	55.296 " "
Japon	:	30.657 " "

Source : Statistiques de base de la Communauté, Eurostat, 1973–1974.

Les motivations économiques ne sont pas seules à nécessiter une revitalisation des liens atlantiques. L'évolution des rapports Est–Ouest à l'approche des négociations *SALT II, MBFR*, CSCE, le retrait des forces américaines du Viêt-nam, le redressement du Japon concourent à opérer une révision de la position internationale américaine. La situation intérieure, caractérisée par les difficultés économiques, les blessures de la guerre du Viêt-nam et un malaise de civilisation sécrètent, pour leur part, une aspiration au néo-isolationnisme.

> Aux États-Unis se manifeste une répugnance à maintenir un engagement à l'échelle du globe sur la base d'une prépondérance de la responsabilité américaine, répugnance nourrie par des décennies de fardeaux mondiaux assumés par le pays et accentuée par les frustrations découlant de la guerre en Asie du Sud-Est [22].

En se retirant militairement du Viêt-nam, conformément aux accords de Paris, les États-Unis renoncent aux charges de l'interventionnisme militaire, mais ils n'entendent pas pour autant abandonner leur rôle dominant sur la scène internationale. À Guam, en juillet 1972, Nixon avait déclaré que l'époque des engagements directs dans les guerres périphériques était révolue. L'aide américaine prendrait désormais la forme de l'action diplomatique, de financements et de livraisons de matériel. Après le discours de Guam, celui de New York du 23 avril 1973 présente le second volet de la nouvelle politique étrangère américaine : poursuivre les objectifs de stabilité dans les rapports entre superpuissances et d'ouverture du commerce international en faisant partager par les alliés européens, devenus puissants et concurrents, les charges de cette politique.

Le discours du 23 avril visait à la fois l'élargissement et l'approfondissement de l'Alliance atlantique. Élargissement : il s'agissait d'y inclure les relations commerciales et monétaires afin d'organiser un « ordre économique ouvert et équilibré englobant l'Europe, le Japon et les États-Unis ». Approfondissement : en dépassant la définition militaire de l'Alliance, il fallait transformer celle-ci en un cadre unificateur des questions politiques, économiques et militaires. Pareille conception appelait une spécification du rôle de la Communauté européenne : celle-ci a des « intérêts régionaux » alors que les États-Unis ont « des intérêts et des responsabilités mondiales » ; l'autonomie européenne ne peut être « une fin en soi » mais signifie une certaine latitude d'action dans le cadre d'un atlantisme global. Cette double détermination souligne combien la Communauté européenne est essentiellement considérée du point de vue américain comme un sous-ensemble atlantique, comme l'effet d'une décentralisation de celui-ci [23].

---

22. H. Kissinger, discours du 23 avril 1973.
23. Pas plus qu'ils ne saisissent les motivations politiques qui poussent à la définition d'une « identité européenne » attribuant à l'ensemble européen ses finalités propres et l'autonomie de ses décisions, les Américains ne semblent pas davantage percevoir la nature de l'intégration européenne. Ils continuent de l'évaluer et de la mesurer par rapport à ce modèle des « États-Unis d'Europe » qui s'inspirait de la formule fédérale américaine. En particulier, la science politique américaine n'a guère réussi à se dégager de la perspective néo-fonctionnaliste qu'elle a elle-même ouverte mais dont la pertinence, en matières européennes, a été largement contestée par les faits.

La distinction entre le caractère mondial des responsabilités américaines et celui, régional, de la sphère d'action européenne n'était pas une idée neuve pour H. Kissinger. Déjà en 1957, dans *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, le professeur de Harvard proposait une stratégie de leadership mondial américain disposant de la maîtrise d'une collection d'alliances régionales. Une décennie plus tard, *American Foreign Policy* offre une vision plus équilibrée des rapports atlantiques, influencée par les perspectives d'une multipolarité politique :

> Alors que les Alliances en dehors de l'Europe (SEATO, CENTO) n'ont jamais été vitales parce qu'elles ne réussirent pas à se centrer sur la bipolarité militaire des années cinquante, l'OTAN est en difficulté parce qu'elle doit encore s'adapter à la multipolarité politique de la fin des années soixante... [24]

Dans la mesure où une structure de multipolarité politique se fait jour et vient se juxtaposer à la bipolarité militaire du système international,

> rien n'affaiblirait aussi sûrement les relations atlantiques que la tentative de réaffermir les notions de « leadership » propres aux premiers jours de l'OTAN... Dans la décennie future, nous ne pouvons vouloir l'unité comme une fin en soi ; celle-ci doit émerger de conceptions communes et de structures nouvelles [25].

Cette unité de conception concerne-t-elle la politique mondiale ou les affaires régionales atlantiques ? Depuis la décolonisation,

> il est impossible que les Européens puissent conduire une politique globale, quels que soient leurs ressources et leur degré d'unité. La coopération entre les États-Unis et l'Europe doit se concentrer sur des objectifs internes à l'aire atlantique plutôt que sur un « partnership » global. Et même à l'intérieur de l'aire atlantique, une distribution plus équitable des responsabilités requiert deux préalables : il doit y avoir un consensus sur l'analyse de la situation internationale au moins en tant qu'elle affecte l'Europe ; il doit exister une conviction que les États-Unis ne peuvent ou ne veulent supporter seuls tous les fardeaux... [26]

Une forme de consultation bien plus substantielle et une contribution européenne plus efficace et plus cohérente permettraient donc de rencontrer ces deux conditions. Quant aux affaires considérées extra-régionales pour les Européens, elles peuvent donner lieu à des divergences de vue entre ceux-ci et les Américains.

> Un effort pour réaliser un partage de fardeau global peut seulement conduire à la stagnation. Les alliés seraient essentiellement capables de s'accorder à ne rien faire... L'acceptation américaine de l'autonomie européenne implique aussi l'acceptation européenne d'un degré d'autonomie américaine dans les zones où, pour des raisons compréhensibles, l'engagement européen a diminué [27].

---

24. H. KISSINGER, *American Foreign Policy* (expanded edition), New York, W. Norton and Company, Inc., 1974, p. 67.
25. KISSINGER, *op. cit.*, pp. 70–71.
26. *Ibid.*, *op. cit.*, p. 72.
27. KISSINGER, *op. cit.*, p. 77.

Les thèmes principaux du discours d'avril 1973 se trouvaient déjà inscrits, comme on vient de le voir, dans *American Foreign Policy*. Les préoccupations européennes de Kissinger ont en effet marqué la plupart de ses ouvrages importants. Selon ses biographes, Marvin et Bernard Kalb,

> cela faisait des années qu'il s'inquiétait du fossé croissant entre les États-Unis et l'Europe. Sous les présidences Kennedy et Johnson, époque où il était à l'extérieur du système, il avait reproché aux gens du pouvoir – McJeorge Bundy, Georges Ball, Walt Rostow – de braquer les Européens par leur attitude hautaine. Mais une fois aux affaires, Kissinger se conduisit exactement comme eux... [28]

Le discours du 23 avril fut relayé par celui de Londres, à la mi-décembre 1973. Devant la Société des pèlerins, le secrétaire d'État américain rappelait l'Europe des Neuf à l'ordre :

> Nous présenter les décisions de l'Europe en voie d'unification comme des faits accomplis qui ne soient pas sujets à des discussions effectives est étranger à la tradition des relations Europe–États-Unis.

En mars 1974, c'est le porte-parole du Département d'État qui émet des réserves sur la décision du Conseil des Neuf de préparer une conférence ministérielle avec les pays arabes :

> La question est de savoir si le groupe européen parle et agit sur la base d'un degré raisonnable de consultation auquel on est en droit de s'attendre entre amis.

À travers les péripéties de l'année de l'Europe, l'organisation de la consultation entre partenaires atlantiques s'impose donc comme le souci majeur du Département d'État. La genèse du paragraphe II de la Déclaration de Bruxelles manifeste précisément les intentions américaines, soutenues par le *Foreign Office* et contrées par le Quai d'Orsay.

Au discours d'avril 1973, l'Europe des Neuf répondit en proposant la négociation, non d'un seul, mais de deux textes : une déclaration politico-économique sur les relations entre les États-Unis et la Communauté européenne, où celle-ci affirmait son « identité distincte » ; une déclaration sur la sécurité atlantique, destinée aux quinze membres de l'Alliance atlantique. Le premier fut abandonné en mars en raison de la tension euro-américaine à propos du dialogue avec les pays méditerranéens et des positions divergentes dans le domaine de l'énergie. Le second, qui avait été initialement rédigé par le ministre français Michel Jobert, fut repris et modifié en mai 1974 par le responsable du *Foreign Office*, M. Callaghan. Ce nouveau texte faisait droit aux vœux du secrétaire d'État américain de créer un lien organique entre partenaires atlantiques, d'inventer une formule institutionnelle de consultation. Les termes clés du projet Callaghan disaient que « les alliés s'engagent » à

28. MARVIN et Bernard KALB, *Kissinger*, traduit de l'anglais par P. ROCHERON, Robert Laffont, 1975, p. 410.

« renforcer la pratique des consultations » par tous les moyens appropriés «sur toutes les questions d'intérêt commun [29] ». La comparaison du projet Callaghan et du paragraphe II de la Déclaration de Bruxelles manifeste le retrait de celle-ci par rapport aux exigences soutenues initialement par H. Kissinger.

Projet Callaghan	Déclaration de Bruxelles (paragraphe II)
(s'engagent)	Les alliés... (sont fermement résolus) à se tenir pleinement informés et à renforcer la pratique de consultations franches et en temps opportun.
(par tous les moyens appropriés)	(par tous les moyens qui pourraient être appropriés)
(sur les questions d'intérêts communs).	(sur les questions touchant leurs intérêts communs en tant que membres de l'Alliance, en tenant compte de ce que ceux-ci peuvent être influencés par des événements survenant dans d'autres régions du monde).

Refus de la globalisation des affaires militaires, diplomatiques et économiques, rejet d'une intégration plus poussée dans un cadre unificateur atlantique, telle semble avoir été, à travers des positions souvent discordantes, la réaction des Européens au projet de revitalisation de l'Alliance. C'est en définitive leurs réserves, voire leurs oppositions (du côté français) au discours du 23 avril qui expliquent la différence entre l'envergure des propositions américaines et la modération, voire la modestie, de la Déclaration sur l'Alliance atlantique. Quant aux rapports spécifiques entre les États-Unis et la Communauté européenne, ils n'ont pas fait l'objet d'une semblable déclaration. Mais une propotion allemande visant à instaurer une procédure de consultation euro-américaine a connu un sort assez semblable à celui du projet Callaghan pour la consultation atlantique. Le 2 avril 1974, à Luxembourg, W. Scheel, encore ministre des Affaires étrangères, présentait à ses collègues européens une formule de consultation avec les États-Unis :

> À tous les stades de la préparation d'une décision, selon lui, le représentant d'un pays membre pourrait demander que les États-Unis soient consultés. Le président [du Conseil des ministres] ferait alors le nécessaire pour organiser le dialogue [30].

Ce mécanisme aurait fait des États-Unis un dixième membre potentiel de la Communauté. Il fut rejeté par la France qui demandait un accord unanime des Neuf pour procéder à cette consultation. Lors de la réunion de Bonn, tenue

29. Cf. *Le Monde*, 18, 20 et 26 juin.
30. Jean LECERF, *La Communauté en péril*, histoire de l'unité européenne, t. II, Gallimard (Coll. Idées, nº 333), 1975, p. 384.

le 10 juin 1974, au titre de la coopération politique, les Neuf rejoignaient pratiquement la position française : « S'il n'y a pas unanimité, expliquait le ministre allemand, Mr. Genscher, il ne peut avoir consultation mais évidemment chacun peut consulter ses amis et alliés par la voie bilatérale, mais non sur une position commune des Neuf [31]. » La consultation euro-américaine ne serait engagée que sur base d'un consensus, non sur proposition d'un seul [32].

Au terme de l'année de l'Europe, les États-Unis n'avaient pas réussi à donner un caractère formel à l'interdépendance atlantique. Ni les relations euro-américaines ni, de façon générale, celles entre tous les membres de l'Alliance n'étaient soumises à des procédures contraignantes dans un cadre institutionnel nouveau. Elles restaient sujettes au pragmatisme et aux opportunités politiques qui inspireront la formule du sommet de Rambouillet de décembre 1975, rassemblant les chefs d'État ou de gouvernement des É.-U., de la RFA, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon.

II – LES MODÈLES PROSPECTIFS

Europe atlantique, Europe européenne, Communauté atlantique : ces figures qui se dégagent de l'analyse historique apparaissent encore parmi les modèles possibles de l'avenir des relations euro-américaines. *Europe's Futures, Europe's Choices*, l'ouvrage de l'Institut des études stratégiques de Londres (ISS), a précisément présenté une série de six modèles articulant chacun la configuration interne de la Communauté européenne à sa position et à ses options dans l'environnement international en mutation.

> La première hypothèse de cette étude est que l'Europe occidentale devra faire une série de choix concernant son organisation interne et ses relations avec les super-puissances dans une période dans laquelle leur hostilité (réciproque) peut être modifiée et contrôlée, mais dans laquelle il n'apparaît pas de claire alternative à une balance du pouvoir soviéto-américaine [33].

Aussi les modèles développés servaient-ils à éclairer le choix d'une formule européenne qui puisse être désignée comme finalité du processus intégratif pour la décennie soixante-dix.

> La technique d'élaboration des modèles... peut être utilisée comme un moyen pour éclairer les éléments des choix auxquels se confronte le « décideur politique » [34].

31. *Agence Europe*, 12 juin 1974, p. 4.
32. À cela s'ajoutent les consultations semestrielles entre la Commission CEE et les États-Unis pour les questions relevant des compétences communautaires définies par les Traités de Rome et Paris. Ces rencontres se tiennent régulièrement depuis plusieurs années.
33. A. BUCHAN (éd.), *Europe's Futures, Europe's Choices, Models of Western Europe in the 1970s*, London, Chatto and Windus, 1969, p. 9.
34. *Id.*, p. 15.

Entre quelles formules choisir ? *Europe's Futures, Europe's Choices* en présente six : trois sont des solutions de faiblesse, deux constituent des modèles forts, la qualité du sixième étant incertaine. Dans la présentation suivante, chaque modèle sera spécifié selon son projet (a), sa nature institutionnelle (b) et ses répercussions internationales (c).

A – Europe évolutive (*Evolutionary Europe*)

a) Cette formule représente une attitude de passivité. Évolutif signifie fluctuant. Sans doute l'union politique reste-t-elle le but final, mais un but lointain qui n'est pas à l'agenda des gouvernements nationaux préoccupés par les problèmes internes à chaque pays. L'intégration se poursuit au gré des événements nationaux et internationaux.

b) Au plan institutionnel, peu de modifications apparaissent. L'intégration économique en reste au stade du marché commun sans pouvoir réaliser l'union économique et monétaire. L'achèvement de l'intégration passive, la suppression des entraves à la libre concurrence constituent l'essentiel de l'actif du bilan communautaire.

c) L'influence internationale de cette formule est faible. L'Europe communautaire n'est pas reconnue comme une entité distincte ayant une identité propre. Cette Europe ne remet pas en question sa contribution à l'Alliance atlantique.

B – Europe fragmentée

a) Ce modèle, comme le suivant, peut être la conséquence de l'Europe évolutive. Les préoccupations nationales finissent par rompre la solidarité communautaire. Cette fragmentation verrait la Grande-Bretagne retourner vers une vaste zone de libre-échange atlantique à laquelle elle participerait avec les États-Unis, le Canada et les pays du Commonwealth. Sur le continent, la coupure pourrait se produire selon un clivage Nord–Sud [35]. La France et l'Italie se tournant vers leurs voisins méditerranéens, l'Allemagne et le Benelux se trouveraient isolés ou chercheraient à former un ensemble « Mittel Europa ». L'Europe fragmentée est un retour à l'Europe de l'entre-deux guerres.

b) La fragmentation constitue un désaveu des institutions communautaires. Dans un tel contexte, il est possible pourtant que l'acquis de l'union douanière subsiste pour un certain temps, la cassure se marquant dans la dislocation de l'ensemble CEE devant des étapes intégratives plus engageantes. « Toute affirmation que le Traité de Rome est la base d'un système politique européen doit être abandonnée [36]. »

---

35. Cette hypothèse est avancée de façon intéressante par FAIRE et SEBORD, *Le nouveau déséquilibre mondial*, Grasset, 1973, IIe partie, chap. II.
36. BUCHAN, *op. cit.*, p. 73.

c) L'Europe fragmentée porte atteinte à la cohésion atlantique. Les politiques étrangères des divers pays de la Communauté européenne se diversifient. Une tendance à la neutralisation de l'Europe occidentale embarrasse les États-Unis qui retirent une partie de leurs effectifs et constitue un bénéfice pour l'URSS qui peut tenter d'étendre son hégémonie, par pression diplomatique, à l'Europe occidentale.

C – Europe atlantique (*Atlanticized Europe*)

a) Cette version est toute proche de l'idée de Communauté atlantique qui avait été suggérée par certains milieux américains et européens en 1962. En accentuant cette formule, les Européens reconnaissent aussi le leadership américain qui s'exerce tant sur les questions diplomatiques que sur le domaine de l'économie. L'union douanière des Six est incorporée dans une zone de libre-échange atlantique.

b) La nouveauté institutionnelle de ce modèle se produit non au sein de la Communauté européenne mais dans l'OTAN dont le contenu est élargi à l'économie et à la diplomatie. « La défense devient seulement une de ses responsabilités, quoique la plus formalisée [37]. » La compétence du Conseil des ministres de l'Alliance est élargie en conséquence pour organiser l'ensemble des relations atlantiques.

c) Le rôle international d'une Europe *atlanticized* est dépourvu de signification propre. Pareil modèle susciterait l'hostilité de l'URSS. L'Europe occidentale ne jouerait plus aucun rôle paneuropéen. Elle renforcerait la position des É.-U. mais d'une façon incertaine et, à terme, dangereuse. Une trop nette soumission à l'atlantisme provoquerait en Europe une réaction à la menace d' « américanisation ». Le leadership américain doit assurer du consentement, non de la soumission. Aussi est-il probable que les États-Unis se montreraient eux-mêmes réticents devant un modèle qui conjoint une trop grande faiblesse de l'Europe occidentale à la suprématie globale qu'il leur assure.

D – Europe des États

a) Ce schéma donne une importance prioritaire à la dimension paneuropéenne sur la dimension régionale occidentale. L' « Europe des États » doit s'étendre à l'Europe entière, dépasser la division artificielle entre l'Est et l'Ouest et promouvoir un vaste système de coopération et sécurité entre États indépendants. Elle vise à réduire les antagonismes de la confrontation des blocs et à recouvrer l'unité historico-géographique qui primerait sur les clivages militaro-idéologiques. Pour parvenir à cette fin, les États occidentaux doivent se détacher des États-Unis et poursuivre des politiques indépendantes. Ils allègent la structure institutionnelle de la CEE pour faciliter les relations avec les pays de l'Est. Pour fournir le moyen d'une union de « l'Europe tout entière », ils doivent coopérer dans une voie qui n'empêche pas l'adhésion ultime des États est-euro-

37. *Id.*, p. 44.

péens à un système politique et économique européen. L'Europe de l'Ouest doit coordonner ses objectifs plutôt que construire sa propre structure politique [38].

b) Dans l'« Europe des États », l'intégration institutionnelle est limitée. Afin de rendre leur propre formule de coopération accessible aux États de l'Est, les membres de la Communauté européenne insistent davantage sur leurs relations interétatiques que sur leur intégration supranationale et leur appartenance à l'OTAN. Ce schéma postule des formes organisationnelles peu contraignantes. Au sein de la CEE, la Commission deviendrait un secrétariat voué à des fonctions technico-administratives ; le Conseil, pour sa part, maintiendrait la règle de l'unanimité, confirmant son caractère d'alliance diplomatique. L'intégration militaire se relâcherait au sein de l'OTAN sans pour autant qu'une défense européenne occidentale lui soit substituée. L'Alliance atlantique serait signifiée par son Traité, non plus par son Organisation.

c) Les répercussions internationales de ce modèle sont incertaines et paradoxales. Le détachement de l'Europe de l'Ouest vis-à-vis des États-Unis constitue un bénéfice pour l'Union soviétique qui deviendrait la première puissance européenne. Toutefois, Moscou peut aussi craindre un développement qui rendrait mouvantes les relations au sein de sa sphère d'influence et verrait les Six de l'Europe de l'Est prendre distance par rapport à l'URSS. Seule une situation de détente très évoluée pourrait rendre plausible le développement de ce modèle.

E – Europe partenaire (*Partnership Europe*)

a) Cette formule explicite la proposition de « partnership » avancée par Kennedy. Pour les Européens, elle signifie que la Communauté ne peut jouer un rôle dans les affaires du monde ni trouver une solution à ses propres problèmes sans structurer son unité sur une base fédérale et, à partir de cette base, coopérer avec les États-Unis au titre de partenaire égal.

> Afin de devenir partenaire de plein droit et d'exiger l'égalité de statut, sinon de force, dans cette nouvelle relation avec les États-Unis, les dix pays européens décident qu'ils doivent construire une communauté profondément (*intimate*) intégrée qui sera suffisamment indépendante pour ne pas devenir un satellite, et suffisamment puissante et coopérative pour tenir le rôle d'un partenaire égal [39].

Ce modèle « Partnership Europe » représente la formule d'intégration européenne la plus avantageuse pour les États-Unis. Le régime d'égalité entre partenaires réduit les réactions anti-américaines. Il permet à la fois un partage du fardeau militaire de l'Alliance atlantique et l'organisation des relations commerciales avec un ensemble économique concurrent. La coopération générale de part et d'autre de l'Atlantique renouvelle la définition de l'atlantisme : originellement conçue comme système de sécurité collective, l'Alliance devient

38. *Id.*, p. 57.
39. *Id.*, p. 90, incluant par anticipation la Norvège dans la CEE, l'ouvrage parle de dix membres.

un système globalisant les relations entre deux super-États, les États-Unis et l'Europe fédérale. Il est toutefois prévisible que la consultation et la coopération seront cantonnées dans le cadre des affaires proprement atlantiques. Un « partnership fortement lié, avec une structure définie et des droits formels de consultation, peut seulement être pratiqué pour des matières affectant directement l'aire américano-européenne [40] ». Les États-Unis ne partageront sans doute pas avec les Européens le contrôle de leur politique en Asie, en Amérique latine, au Moyen-Orient. Cette attitude pourrait engendrer des divergences d'ordre international entre les partenaires. « Pour les États-Unis, le choix serait soit de payer le prix de la codétermination afin d'avoir l'approbation et le soutien des Européens, soit de l'érosion du partnership » [41].

b) Comment s'organiserait l'Europe, comment s'établiraient les relations Europe–É.-U. ? La structure fédérale requiert un transfert de pouvoir du niveau national au niveau fédéral, constitué par un gouvernement et un parlement fédéraux. Toutefois, cette constitution d'un super-État fédéral peut être seulement envisagée comme l'aboutissement d'une évolution plutôt longue, un « *federating stage* ». Au cours de celui-ci, les frictions entre le national et le fédéral seraient d'autant plus vives que l'unification étendra son domaine aux « sanctuaires vénérés » de la politique étrangère et de la défense. C'est précisément durant cette période de transition vers l'Europe fédérale que se poserait le problème de la constitution d'une Communauté européenne de défense (CED). Celle-ci pourrait s'effectuer en trois phases :

1re phase : Création d'un état-major général européen, intégration des forces nationales au niveau de la division, standardisation de l'équipement et unification du système logistique constituent les éléments de la CED. Les forces nucléaires françaises et britanniques restent sous contrôle national hors de la CED. La structure du Traité de l'Alliance atlantique est maintenue. La force de frappe É.-U. est la seule force de dissuasion. Garantes de la crédibilité de la protection nucléaire américaine, des troupes É.-U. restent stationnées en Europe.

2e phase : Les forces nucléaires françaises et britanniques sont disponibles pour la CED selon un système qui combine la propriété nationale de l'arme et la concertation communautaire quant à son usage.

3e phase : La CED est fonction de la réalisation de l'Europe fédérale. À partir de ce moment, la structure de l'Alliance cesse d'être multilatérale et sous hégémonie américaine pour devenir bilatérale [42]. Quant aux relations entre les deux partenaires, elles seraient organisées selon un système de consultation et de coopération fonctionnant au niveau d'un Conseil des ministres du « partnership ».

40. *Id.*, p. 106.
41. *Id.*, p. 107.
42. Les autres membres de l'Alliance atlantique, Canada, Portugal, Turquie, Grèce et Islande, se voient offrir des traités bilatéraux de défense avec chacun des deux « Grands » de l'Alliance.

c) Comment réagirait l'Union soviétique face à ce modèle ? Elle devrait être hostile à une Europe fédérale fortement liée avec les États-Unis. Cette formule l'amènerait à durcir ses positions vis-à-vis de l'Ouest et à raffermir l'unité du camp socialiste. Elle préférera plutôt poursuivre un dialogue avec les seuls États-Unis que de traiter avec une Europe intégrée partenaire de Washington. Son opposition à la constitution d'une force de frappe nucléaire européenne pourrait la pousser

> à offrir une entente d'envergure mondiale basée sur une approche coopérative des questions majeures telles la course technologique aux armements, l'organisation de la sécurité européenne, le Moyen-Orient et l'Asie du Sud, les problèmes conflictuels dans le Tiers-Monde, à la condition que les États-Unis concourent à empêcher l'Europe de se fédérer et d'acquérir sa propre force nucléaire [43].

F – Europe fédérale indépendante

a) De l'avis des auteurs de *Europe's Futures, Europe's Choices*, ce modèle est le plus artificiel des six, combinant la structure organisationnelle de « Partnership Europe » et de l'Europe des États. Une Europe fédérale indépendante est le fait d'un

> groupe de pays d'Europe de l'Ouest qui se sont rassemblés pour gagner une complète indépendance vis-à-vis des autres puissances et pour exercer une influence importante dans les affaires du monde [44].

Ce projet ne peut être mis en œuvre que dans le cadre d'un régime fédéral européen. Du point de vue militaire, il implique le retrait d'Europe des troupes américaines et la constitution d'une force nucléaire européenne.

b) L'organisation de cette Fédération procède de la forme fédérale classique : le président de la Fédération est élu au suffrage universel et désigne un Conseil fédéral de ministres ; la Chambre des députés représentant le peuple européen et le Sénat représentant les États, composent le pouvoir législatif.

Au plan militaire, la sécurité de la Fédération requiert un armement nucléaire stratégique formé par la fusion des forces de frappe britannique et française et le transfert de leur contrôle aux instances fédérales. La création d'une force nucléaire européenne implique également un accroissement des forces conventionnelles capables d'opérer valablement aux premiers échelons de l'escalade. Au Conseil de sécurité de l'ONU, l'État fédéral hérite des sièges français et britannique.

c) L'Europe fédérale veut jouer le rôle d'une troisième force. Elle n'a pas de partenaire privilégié ni d'ennemi attitré. L'URSS peut considérer cette formule comme avantageuse : elle écarte la revendication de la réunification allemande ; elle provoque le retrait des forces américaines sans entraîner une réduction ou

43. *Id.*, p. 119.
44. *Id.*, p. 124.

retrait correspondant des effectifs du Pacte de Varsovie ; le retrait américain rend précaire la situation de Berlin-Ouest. Mais tous ces avantages sont sans doute neutralisés par le désagrément que cause à l'URSS la présence d'un « puissant voisin occidental, doté de l'arme nucléaire, libre du contrôle américain et capable de s'affirmer lui-même dans les affaires est-européennes [45] ». Aussi Moscou préférera-t-il, dans cette conjoncture, entretenir des relations positives à l'égard de Washington « pour tenter de laisser la nouvelle Fédération hors du club des superpuissances et pour lui dénier le rôle d'équilibre (*the balancing rôle*) qu'elle recherche [46] ». Cette coopération américano-soviétique ne se fera pas contre l'Europe, mais en la laissant à l'écart afin de neutraliser les effets de ses actions indépendantes.

III – LA STRATÉGIE (« PARTNERSHIP » OU INDÉPENDANCE)

Le rappel de l'expérience historique, l'exposition des divers modèles conduisent à l'élaboration d'une stratégie européenne des rapports atlantiques dans un système international en mouvement. L'étude de l'ISS insistait sur le lien entre formule institutionnelle et intégration interne, d'une part, position internationale et option de politique extérieure, de l'autre. Quel modèle, quelle stratégie la future Union européenne [47] peut-elle adopter ? On évitera de développer ici l'évolution institutionnelle qui, conformément à la modélisation de *Europe's Futures, Europe's Choices*, accompagne nécessairement la détermination des options externes. En analysant la pertinence de la formule « Partnership Europe », ou celle de « l'Europe fédérale indépendante », on évitera toutefois de se prononcer sur la structure institutionnelle fédérale dont l'étude de l'ISS soutenait la nécessité. Le rôle croissant pris par le Conseil européen des chefs de gouvernement [48] invite à réviser les perspectives classiques de l'émergence d'un exécutif supranational. Le système européen semble emprunté progressivement à un présidentialisme collégial. Pour n'être pas supranational et fédéral, ce régime réduit-il pour autant l'Union européenne au seul choix entre l'*Atlanticized Europe*, l' « Europe évolutive », l' « Europe fragmentée » ou l' « Europe des États », excluant les deux modèles « forts » ? C'est pourtant par rapport aux stratégies du « partnership » ou de l'Europe indépendante que le débat majeur de l'unification s'est déroulé et c'est en ces termes qu'il reste posé aujourd'hui. Sans doute est-il manifeste que les Neuf ne peuvent prétendre actuellement à une indépendance tranchée ni à un « partnership » équilibré. Dans la situation d' « Europe évolutive » qui est approximativement la sienne, quelle orientation l'Union européenne doit-elle se donner pour autant qu'elle puisse en avoir l'initiative ? Telle est la perspective dans laquelle est

45. *Id.*, p. 40.
46. *Id.*, p. 143.
47. Cette expression date du sommet de Paris de 1972 : il s'agit de « transformer... l'ensemble des relations des États-membres en une Union européenne » (point 16 du communiqué final). La définition de cette Union européenne a fait l'objet du Rapport Tindemans, présenté par le Premier Ministre, en janvier 1976.
48. Le Conseil européen prend le relai des sommets. Il se réunit désormais régulièrement au rythme de trois fois l'an. En 1975, il s'est tenu à Dublin, Bruxelles et Rome.

discutée ici la pertinence du « Partnership Europe » ou de l' « Europe indépendante » : non pas le choix du modèle intégral présenté par l'ISS, mais le choix d'une orientation tenant compte des limites d'une marge de manœuvre donnée.

A – L'improbable égalité

Bien que l'Irlande ne soit pas membre de l'Alliance atlantique, que la France se soit retirée de l'OTAN, la Communauté des Neuf est profondément engagée dans la zone atlantique. Au point que son intégration dans cette zone paraisse effectivement plus poussée que l'intégration entre les Neuf eux-mêmes. Tant la défense, la monnaie, l'énergie, la technologie et, partant, la politique étrangère, qui sont des variables de la « *high politics* », en constituent les interdépendances agissantes et absorbantes. La défense dans le cadre de l'Alliance atlantique, l'énergie dans celui de l'Agence internationale de l'énergie, la monnaie dans celui d'un système monétaire international qui est en fait une zone dollar, la pénétration économique par le canal des investissements directs [49] et suivant le réseau des firmes multinationales, autant de variables du système américano-européen que l'on désigne du terme d'interdépendance et qui traduisent effectivement un degré d'unification, d'intégration plus dense et plus profond que celui que les Neuf ont développé et atteint au sein de leur propre communauté. Mise à part la politique agricole commune, le tarif extérieur commun et les accords d'association, qui constituent les domaines communautaires intégrés, l'effectivité de la coopération, la profondeur de l'intégration atteintes par les Neuf entre eux dans les domaines précités (monnaie, énergie, pour ne pas parler de la défense) sont moindres que ceux qui donnent consistance à la zone atlantique. Objectera-t-on que cette intégration transatlantique est informelle, manque d'un cadre institutionnel qui fait précisément l'originalité de la Communauté européenne ? Il y sera répondu que, du point de vue de l'effectivité, le leadership dynamique et la *realpolitik* tels que les pratique le secrétaire d'État Kissinger sont plus décisifs que l'agencement institutionnel de la Communauté, si original et si judicieux soit celui-ci, et de la future Union européenne telle que le propose le Rapport Tindemans. On ajoutera ensuite que si l'intégration transatlantique ne dispose pas d'un cadre institutionnel unique, la plupart de ses éléments sont traités dans le cadre d'organisations internationales, OTAN, *GATT*, FMI, AIE, qui sont d'inspiration américaine et dont le caractère international ne suffit pas à dissimuler la prédominance qui s'y affirme. Si l'intégration européenne est donc impliquée dans une intégration transatlantique et si le monde d'implication apparaît être, de façon globale, celui de la dépendance, pareil constat ne plaide-t-il pas pour la formule de l'égalité dans le « partnership » ? L'affirmation d'une identité européenne semble bien postuler un effort des Européens pour obtenir une égalité entre les deux partenaires de l'atlantisme. Le « partnership » devrait permettre un rééquilibrage des relations Europe–É.-U. Si la position internationale de l'Union européenne était circonscrite au système de relations atlantiques, la revendication de ce

49. Orientés vers les secteurs de pointe, à haute technologie, de l'activité économique.

statut de partenaire égal serait sans nul doute prioritaire. Mais au moment où le système international cesse d'être strictement bipolaire, cette priorié garde-t-elle son fondement ?

Deux objections contestent l'opportunité de la formule du « partnership ». D'une part, d'autres dimensions (historico-géographiques, demandes spécifiques du Tiers-Monde) sont également constitutives de l'identité européenne et risquent d'être réduites et neutralisées par la priorité du cadre atlantique. Le « partnership » atlantique peut bien les laisser subsister, voire même les développer. Ce serait globalement en fonction des objectifs américains auxquels les vues européennes seraient subordonnées. Ceci conduit, d'autre part, à la seconde objection : l'égalité des rapports Europe–États-Unis est-elle possible ? Les Européens peuvent-ils l'obtenir dans le cadre d'un « partnership » ou peuvent-ils davantage y tendre par le détour d'affirmations d'indépendance ?

Il est à remarquer que les différentes propositions de « partnership » faites par les États-Unis comportaient des restrictions. « On voit bien, conclut van Miert sur ce sujet, que la politique américaine en matière de défense contrastait avec la théorie du « partnership » [50]. » Non seulement l'égalité ne s'applique pas au domaine de la défense mais elle ne serait pas davantage mise en vigueur dans le domaine de la diplomatie. La distinction établie par H. Kissinger entre les responsabilités mondiales des États-Unis et les responsabilités régionales des Européens manifeste que l'égalité serait limitée à la zone où les responsabilités européennes recoupent régionalement les responsabilités mondiales américaines. Cette interprétation est étayée par l'exposition du modèle de « Partnership Europe » présenté au chapitre précédent :

> Les É.-U. ne seraient pas prêts à concéder à l'Europe un contrôle de leurs politiques en Extrême-Orient ou en Amérique latine, à supposer même que l'Europe cherche à y prendre des nouvelles responsabilités [51].

Un « partnership » étroit, avec des règles définies de consultation, concernerait seulement les domaines affectant directement l'aire européo-américaine et le champ des responsabilités régionales européennes. Dans ce dernier cas précisément, il reste à se demander si l'égalité pourrait être de rigueur dans les affaires où les préoccupations régionales des Européens et les responsabilités mondiales des États-Unis se recoupent. À cet égard, la manière dont Washington conduit sa politique de détente avec l'Est est significative.

S'il est un domaine où les responsabilités européennes et américaines se recoupent, c'est bien celui de la détente Est–Ouest. Les États-Unis ont ainsi hiérarchisé l'importance des débats où celle-ci est peu à peu organisée :

50. *Op. cit.*, p. 187.
51. *Europe's Futures, Europe's Choices, op. cit.*, p. 106.

1) *SALT* ; 2) *MBFR* ; 3) CSCE. Les *SALT* [52] constituent un dialogue strictement américano-russe. Les *MBFR* sont également dominés par les perspectives d'un arrangement entre Moscou et Washington, quoique ces pourparlers impliquent pour les divers participants des conséquences toutes différentes : si la réduction des forces en Europe centrale signifie seulement un retrait de certaines unités américaines et soviétiques, elles entraînent une diminution nette du potentiel défensif des autres pays, du fait que leurs troupes, contrairement à celles de l'URSS et des États-Unis, ne peuvent se retirer dans un autre pays. De plus, l'introduction des armes nucléaires tactiques aux *MBFR* renforcera encore la tutelle de Washington et de Moscou sur la négociation. Dans la mesure où les *SALT* sont jugés par les deux superpuissances comme le débat majeur commandant l'évolution de la détente Est–Ouest, son développement conditionne celui des autres débats et fait prévaloir le dialogue direct entre Moscou et Washington sur la concertation entre chacun des supergrands et ses alliés, d'une part, et sur le dialogue entre les pays de la CEE et ceux du *Comecon*, de l'autre. Comme l'écrit P. Hassner :

> ...il est certain que la coopération entre les organisations subrégionales (CEE–CAEM) et même la coopération multilatérale entre les États qui les composent ne sont qu'un des éléments du réseau de relations dont le cadre général et dominant est la coopération bilatérale entre les deux super-grands et où, à l'autre extrémité, les firmes, en particulier multinationales, jouent du côté occidental un rôle décisif. Même pour les relations militaires où, en principe, le cadre privilégié est celui des deux alliances, le dialogue bilatéral des deux leaders constitue le facteur décisif. C'est vrai, par définition, pour les négociations *SALT*, mais ce l'est aussi, en dernière analyse, pour les *MBFR*... Aux *MBFR*, les Européens de l'Ouest n'ont pas réussi, comme à la CSCE, à élaborer une position commune, mais le sentiment d'une différence d'intérêt avec le point de vue des superpuissances persiste et s'est maintenu à travers plusieurs désaccords à l'intérieur de l'OTAN [53].

À la CSCE, par contre, le rôle des Neuf de la Communauté, qui ont agi de concert, a été fonction inverse de celui, réservé, des États-Unis. Ceux-ci n'ont accepté la CSCE que dans la mesure où l'Union soviétique consentait aux *MBFR*. L'essentiel de leur contribution à la CSCE fut donc d'en accepter le principe sans guère intervenir, par la suite, à propos de son contenu. Par contre, la Communauté européenne et le groupe des pays neutres et non alignés ont soutenu le débat avec l'URSS et les États socialistes tant sur la définition des principes de sécurité que sur celle d'un régime de libre circulation des personnes

52. À Vladivostok, en novembre 1974, Brejnev et Ford sont tombés d'accord pour fixer, dans le cadre de *SALT II*, le nombre de missiles que les É.-U. et l'URSS pourraient détenir pendant les huit années suivant l'expiration de l'accord *SALT I* (c'est-à-dire, à partir de 1977) : 2 400 missiles intercontinentaux, dont 1 320 *MIRV* (ogives à têtes multiples). Il ne s'agit donc pas d'une diminution des armements stratégiques mais de la fixation d'un plafond pour leur développement.
53. P. HASSNER, « Intégration et coopération ou inégalité et dépendance », dans *Revue française de Science politique*, vol. XXIV, nº 6, décembre 1974, p. 1258.

et des idées (troisième corbeille). À Helsinki puis à Genève, les Neuf ont joué un rôle influent.

> Ce rôle moteur qu'ils ont joué à plusieurs reprises s'explique en partie par la très bonne connaissance du dossier acquise au cours de leurs discussions internes. Mais il paraît avoir été en outre favorisé par deux éléments. D'une part, les Européens de l'Ouest ont bénéficié – *a contrario* – du rôle relativement discret joué par les États-Unis à Helsinki. D'autre part, l'image de la Communauté – *civilian power* – a certainement facilité les contacts des Neuf avec les participants non engagés de la Conférence [54].

Telle qu'elle vient d'être esquissée, la hiérarchie des intérêts américains [55] manifeste que le destin militaire et, partant, politique de l'Europe reste commandé par le « dialogue-confrontation » entre les États-Unis et l'Union soviétique. Les règles de ce duopole priment sur celles de la consultation et de l'égalité entre les partenaires de l'Alliance atlantique, et ce, au cœur des questions régionales où s'exerce la responsabilité européenne. L'Europe des Neuf n'étant pas à même de faire contrepoids à cette part de leurs responsabilités mondiales que les États-Unis engagent en Europe, la possibilité d'établir un réel « partnership » doit être considérée comme problématique et douteuse.

B – Le rééquilibrage par l'extérieur

Parce que le « partnership » au sein de la sphère atlantique apparaît compromis et improbable, parce qu'en plus, l'horizon international de la Communauté européenne n'est pas circonscrit à cette seule sphère, il n'apparaît pas que l'identité européenne puisse y trouver le principe essentiel de sa définition. L'autre formule, l'Europe européenne et indépendante, est-elle davantage constitutive de cette identité ? À supposer qu'elle le soit, est-elle pour autant praticable ?

La crise de l'énergie, les dépendances qu'elle a fait apparaître auraient, selon certains, ruiné le concept d'indépendance au bénéfice de celui d'interdépendance dont la formule de « partnership » serait précisément l'expression privilégiée. C'est oublier que le concept d'interdépendance est lui-même trop vague et souvent non analysé, pour rendre inconsistant celui d'indépendance. Sans une distinction élémentaire entre l'élément matériel, économique (ex. : les sources de matières premières) et l'élément politique (ex. : la capacité d'influence

54. Françoise DE LA SERRE, « La CEE et les relations Est–Ouest », dans *Studia diplomatica*, vol. XXVII, nº 5–6, septembre–novembre 1974, p. 731.

55. Si la CSCE a figuré au troisième rang des préoccupations américaines dans le débat Est–Ouest, elle a occupé en revanche la seconde place, immédiatement après les *SALT*, dans la hiérarchie des intérêts soviétiques. À travers la CSCE, les États socialistes voyaient la légitimité de leur régime doublement confirmée et par la reconnaissance du côté occidental de leur qualité d'interlocuteurs et par l'acceptation des situations territoriales issues de l'après-guerre. Ils étaient aussi fortement intéressés par la coopération économique avec l'Ouest.

politique des États-Unis), aucune analyse n'est en effet possible. En revanche, l'absence de distinction conduit à des conclusions qui sont autant de confusions, voire de mystifications. À cet égard, il importe de remarquer que la participation de huit pays de la CEE à l'Agence internationale de l'énergie, répondait en priorité à un choix politique, à une option stratégique de négociation – celle du front des consommateurs – vis-à-vis des États producteurs de pétrole, non à une nécessité économique dont la localisation matérielle se situait hors du cadre de l'AIE. La réalité de l'interdépendance ne supprime pas la notion d'indépendance. Elle en impose une définition relativiste qui désigne la marge de manœuvre qu'il faut se créer et préserver 1) pour garder le choix politique de ses dépendances matérielles, 2) pour répondre aux demandes de coopération sans contrepartie hégémonique que de nombreux pays adressent à la Communauté européenne, 3) pour participer à la production d'un système international conforme à une vision propre des rapports internationaux.

Ainsi caractérisée, la notion d'indépendance, loin de signifier l'autarcie et l'isolement aventureux, devient le ressort d'une politique internationale créative à laquelle les contraintes de l'environnement extérieur n'interdisent pas les initiatives propres mais tout au contraire les stimulent. Cette perspective est constitutive de l'identité européenne en ce qu'elle désigne une finalité qui assume les données contraignantes tout en refusant la fatalité et les sécurisations incertaines. Au contraire, faire de la Communauté européenne un sous-système du monde atlantique – l'Eurogroupe, sous-système de l'OTAN ; la CEE, sous-système de l'AIE pour la politique énergétique –, ne requiert pas en dernière analyse, d'autres motivations que celles qui sous-tendent déjà l'atlantisme lui-même. C'est bien pour cette raison que le « Partnership Europe » ne peut conférer à l'entreprise européenne son identité propre, outre le fait que le statut de partenaire égal est douteux.

C'est aussi la raison pour laquelle le sens d'une Communauté européenne serait probablement recouvert, voire annulé, par les impératifs et les avantages d'un ensemble plus vaste marqué par la prédominance américaine. Assigner pour but à l'intégration européenne la fonction de sous-système du monde atlantique revient à compromettre la raison de constituer cette Communauté européenne. Par contre, la formule d'indépendance, telle qu'elle vient d'être définie, peut justifier et finaliser la construction communautaire à la condition de promouvoir des actions spécifiques selon les dimensions propres et, partant, d'opérer une différenciation nécessaire à l'égard des États-Unis. Encore faut-il expliciter cette différenciation. Il s'agit non de rompre avec les États-Unis ni de sortir du monde atlantique, mais d'y rééquilibrer sa présence par l'ouverture poussée vers l'Europe de l'Est, vers le Tiers-Monde, par l'amorce d'une coopération avec des nations émergentes telles la Chine, l'Australie, le Canada.

Au rééquilibrage à l'intérieur du monde atlantique, l'Europe des Neuf doit préférer le rééquilibrage par l'extérieur qui lui permet de se développer

et de se trouver selon ses trois dimensions fondamentales[56]. Cette orientation n'implique pas pour autant la recherche d'un point équidistant entre l'Est et l'Ouest. Elle ne tend pas à la neutralité, encore moins au renversement des alliances. Elle vise à créer une marge de manœuvre dans l'espace de laquelle l'Europe des Neuf peut affirmer ses priorités et organiser ses nécessités. Sur quelles bases fonder une pratique de l'indépendance dans le cadre de la zone atlantique ? Il semble qu'on puisse avancer deux lignes d'action :

a) la préservation de l'Alliance atlantique et,

b) conjointement, le refus d'une globalisation (*linkage*) des divers ordres de relations, dont la prémisse serait constituée par l'argument militaire.

a) Il n'y a pas actuellement de formule de rechange à l'Alliance atlantique et à l'OTAN. Le projet de défense européenne n'a pas encore fait l'objet d'une percée conceptuelle. Encore moins apparaît-il réalisable. Mais cette situation n'implique pas pour autant la paralysie dans le domaine de la sécurité : si la constitution d'une armée européenne dotée d'une force nucléaire propre est hors de question à court et à moyen terme, une politique spécifique de sécurité européenne est néanmoins possible et nécessaire dans le cadre de l'instauration de l'Union politique. Dans l'état actuel du potentiel militaire des pays de la Communauté Européenne, cette politique de sécurité serait d'essence diplomatique avant d'être militaire. Il s'agit non de créer une défense européenne mais d'assurer la sécurité des Européens selon une conception élaborée prioritairement dans un cadre européen. Ceci postule deux types d'action : des actions de coopération militaire défensive qui ont pour cadre l'Alliance atlantique et l'OTAN ; des initiatives diplomatiques dans les domaines régis par le duopole É.-U.–URSS, à savoir la limitation des armements stratégiques nucléaires (l'enjeu des *SALT*) et la réduction des forces en Europe (y compris des armes nucléaires tactiques, l'enjeu des *MBFR*. De même, dans les conflits régionaux tels ceux du Proche-Orient, de Chypre, de l'Asie du Sud-Est, une Communauté européenne ayant statut d'union politique doit élaborer une position diplomatique qui lui permette de promouvoir la paix internationale et partant, sa propre sécurité.

Si tel est le profil d'une politique européenne de sécurité, il faut insister sur la nécessité de l'élaborer dans un cadre européen autonome. À cet égard, l'Eurogroupe ne saurait constituer le cadre de cette élaboration mais servirait d'organe de représentation et de transmission, au sein de l'Organisation atlantique, d'une politique définie en un cadre communautaire. Faire de l'Eurogroupe le lieu de conception de la politique européenne de sécurité reviendrait à signi-

56. Ces trois dimensions sont celles de la zone atlantique, de la zone paneuropéenne et celle des « demandes spécifiques ». Cette troisième, plus structurelle que géographique, désigne les demandes de nombreux États (le plus souvent, mais pas exclusivement, des États du Tiers-Monde) qui cherchent à établir avec la Communauté Européenne des relations contractuelles exemptes de l'effet de domination politique qu'imposent les É.-U. ou l'URSS.

fier que l'Europe des Neuf n'est qu'un sous-système de l'OTAN, qu'elle n'a pas de politique de sécurité propre. Au lieu d'être le centre d'élaboration de cette politique, l'Alliance atlantique et l'OTAN doivent être considérées comme un champ d'application de celle-ci.

b) Dans la perspective d'une Europe indépendante, la participation à l'Alliance atlantique et à l'OTAN ne peut contraindre la Communauté européenne à l'élargissement (vers le Japon) et à l'approfondissement de l'atlantisme (*linkage* entre le militaire, le diplomatique, l'économie...). Il importe au contraire, pour la consistance de l'indépendance européenne, de maintenir la distinction (*decoupling*) entre les divers ordres de relations et garder les distances par rapport à la stratégie américaine de globalisation qui a pour clef de voûte l'argument militaire. La présence des troupes américaines en Europe, qui garantit l'implication de la puissance militaire américaine dans un éventuel conflit européen, constitue la base de cet argument. Il importe pourtant de faire valoir que le maintien de cette présence militaire est également conditionné par des impératifs de la politique intérieure et de la politique étrangère des É.-U. Les enjeux de la « compétition-détente » dans le cadre duopolitique américano-russe requièrent la présence des troupes américaines en Europe. Celle-ci est d'abord liée à l'évolution des *MBFR*, non à un dialogue spécifique intra-atlantique. Une politique étrangère européenne nécessite un éclaircissement de cet ordre de choses, qui permette de déserrer la pression de l'argument militaire sur les débats monétaires, commerciaux et énergétiques. En revanche, la stratégie du *decoupling* doit amener les Européens à prendre leurs responsabilités à l'égard de la défense de l'Europe. C'est à cette condition seulement qu'ils pourront faire valoir leurs réserves à l'égard du *linkage*.