



**Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

Document A/2040

2 juin 2009

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

**Nouvelles perspectives de coopération en matière
de politique étrangère et de sécurité entre l'UE
et les Etats-Unis - Réponse au rapport annuel du Conseil**

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Jordi Xuclà i Costa, rapporteur (Espagne, Groupe libéral)

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

Nouvelles perspectives de coopération en matière
de politique étrangère et de sécurité entre l'UE
et les Etats-Unis - Réponse au rapport annuel du Conseil

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Jordi Xuclà i Costa, rapporteur (Espagne, Groupe libéral)

Rapport transmis aux Présidents des parlements nationaux des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Président de la Commission européenne ; au Commissaire pour les stratégies de communication de l'UE, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

*Nouvelles perspectives de coopération en matière de politique étrangère et de sécurité
entre l'UE et les Etats-Unis – Réponse au rapport annuel du Conseil*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission politique
par M. Jordi Xuclà i Costa, rapporteur (Espagne, Groupe libéral)*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 835

sur les nouvelles perspectives de coopération en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'UE et les Etats-Unis

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Jordi Xuclà i Costa, rapporteur (Espagne, Groupe libéral)

I. Introduction

1. La réponse de l'Europe aux offres d'ouverture du Président Obama
2. L'Europe, partenaire stratégique de la nouvelle administration

II. Les priorités du nouveau Président en matière de politique étrangère

1. La situation après les élections présidentielles aux Etats-Unis
2. Premières annonces et premières décisions
 - (a) La Russie
 - (b) L'Afghanistan, le Pakistan
 - (c) Le Moyen-Orient
 - (d) Guantanamo et la lutte contre le terrorisme

III. Autres domaines de coopération en matière de politique étrangère entre les Etats-Unis et l'UE

IV. Conclusions

PROJET DE RECOMMANDATION

AMENDEMENTS n^{OS} 1 à 4

LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

¹ Adopté par la commission le 7 mai 2009.

RECOMMANDATION N° 835²

***sur les nouvelles perspectives de coopération en matière de politique étrangère
et de sécurité entre l'UE et les Etats-Unis³***

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant que l'élection de Barack Obama en tant que 44^e Président des Etats-Unis ait fait souffler un vent de changement sur les relations internationales et convaincue qu'elle a ouvert de nouvelles perspectives à la coopération transatlantique en matière de politique étrangère et de sécurité ;
- (ii) Sachant qu'il sera indispensable de tirer le meilleur parti de ces opportunités dans le contexte d'une crise financière et économique qui va absorber le temps et l'énergie des décideurs politiques ;
- (iii) Rappelant que les gouvernements, parlementaires et citoyens du monde entier ont accordé un intérêt exceptionnel aux élections présidentielles aux Etats-Unis, mais sachant aussi que le nouveau Président, qui rend compte uniquement au peuple américain, continuera de défendre les intérêts de ce pays ;
- (iv) Notant que les premières décisions de politique étrangère prises par le nouveau Président rencontrent, pour bon nombre d'entre elles, les préoccupations exprimées de longue date par les pays européens ;
- (v) Se félicitant que l'administration des Etats-Unis ait adopté un ton et un style nouveaux, ce qui dénote un regain de confiance vis-à-vis des institutions multilatérales et une plus grande disposition à écouter et consulter les Européens ;
- (vi) Exhortant les Européens à faire preuve d'une plus grande unité, à assumer une plus grande part de responsabilité et à agir avec plus de détermination, jouant ainsi leur rôle à un moment unique qui doit permettre d'insuffler une nouvelle dynamique dans les relations entre les deux continents ;
- (vii) Sachant que pour faire face aux nombreux défis de politique étrangère et de sécurité qui se profilent, des changements s'imposent, qui ne concernent pas seulement les Etats-Unis ;
- (viii) Estimant qu'il revient en priorité à l'Europe d'offrir aux Etats-Unis le partenariat qui permettra de relever ces défis ;
- (ix) Prévoyant qu'une démarche fondée sur l'écoute et la consultation, donnant des résultats tangibles, renforcera le partenariat entre les Etats-Unis et l'Europe ;
- (x) Saluant l'examen entrepris par les Etats-Unis de leur stratégie vis-à-vis de l'Afghanistan et du Pakistan, dans la mesure où la situation dans cette région constitue une menace grave non seulement pour la paix et la sécurité régionales, mais aussi pour la paix et la sécurité mondiales, et concerne donc les Etats-Unis et l'Europe ;
- (xi) Rappelant la nécessité d'une approche globale en Afghanistan, ce qui implique une contribution européenne plus substantielle dans le domaine civil et un effort international plus soutenu sur le plan militaire ;
- (xii) Se réjouissant que la nouvelle administration veuille rétablir avec la Russie une relation privilégiant les résultats, notamment en matière de désarmement, maîtrise des armements et non-prolifération ;
- (xiii) Estimant qu'il est utile d'établir un dialogue avec la Russie portant sur la proposition faite par le Président Medvedev d'améliorer l'architecture de sécurité existante en Europe sur la base du principe d'une sécurité égale pour tous, étant convaincue qu'un tel dialogue offrirait à l'UE et aux Etats-Unis la possibilité d'améliorer leurs relations avec la Russie, mais néanmoins consciente que

² Adoptée par l'Assemblée le 2 juin 2009, au cours de sa 1^{ère} séance plénière.

³ Exposé des motifs : voir rapport présenté au nom de la Commission politique par M. Jordi Xuclà i Costa (Espagne, Groupe libéral), Document 2040.

l'invasion par la Russie de la Géorgie, la reconnaissance qui s'est ensuivie des provinces sécessionnistes, le dispositif militaire qu'elle y maintient et sa persistance à ne pas respecter ses engagements internationaux souscrits après le conflit, violent les principes mêmes qu'avait énoncés son Président ;

(xiv) Estimant qu'il incombe à la Russie de réexaminer ses relations avec ses voisins, lesquelles sont marquées par l'absence de confiance, les soupçons et les tensions, par le poids de sa forte implication – qui n'est pas toujours constructive – dans les conflits dits gelés et par la manière dont elle conduit sa politique énergétique, notamment à l'égard de l'Ukraine et de la Moldova ;

(xv) Saluant la prise de conscience par le nouveau Président de l'importance du conflit israélo-palestinien pour la paix et la stabilité dans l'ensemble de la région et pour la réputation des Etats-Unis dans le monde musulman ;

(xvi) Préoccupée par l'extrême difficulté à relancer la recherche d'une paix et d'une stabilité durables au Moyen-Orient, tout en se félicitant de la participation croissante et positive des Etats et des institutions arabes ;

(xvii) Préoccupée par l'absence de progrès dans les pourparlers de réconciliation engagés entre le Fatah et le Hamas sous l'égide de l'Egypte, en vue de mettre en place un gouvernement palestinien d'union nationale, indispensable pour mener à bien la reconstruction de Gaza et les négociations de paix avec Israël ;

(xviii) Encourageant la nouvelle administration à jouer un rôle nouveau, plus mesuré, qui facilite les négociations de paix entre toutes les parties concernées et garantisse les résultats approuvés d'un commun accord ;

(xix) Se félicitant de ce que le gouvernement américain ait pris la décision de participer directement aux négociations internationales sur les activités nucléaires de l'Iran dans le cadre E3+3 et se montre plus disposé à entamer le dialogue avec l'Iran, mais déçue par la réaction hésitante de l'Iran et la tiédeur de l'accueil qu'il a réservé à ces initiatives, tout en restant préoccupée par la poursuite du développement des capacités de missiles balistiques de ce pays ;

(xx) Saluant l'annonce faite par le Président Obama de fermer le centre de détention de Guantanamo Bay et d'interdire les méthodes d'interrogatoire illicites ;

(xxi) Prenant note de l'appel lancé par la nouvelle administration à l'Europe afin qu'elle l'aide à offrir aux détenus de la prison de Guantanamo des perspectives nouvelles ;

(xxii) Notant la nécessité de reprendre le dialogue entre l'UE et les Etats-Unis sur les libertés civiles et les valeurs juridiques et d'aborder la question des mesures de lutte contre le terrorisme sujettes à controverse ;

(xxiii) Rappelant la nécessité d'élaborer des règles communes applicables aux interventions de gestion de crise et aux missions d'application de la loi qui associent les actions de combat à celles de maintien de l'ordre,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UEO, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. A mettre au point une réponse politique européenne commune aux ouvertures du Président des Etats-Unis qui refléterait une plus grande unité, la volonté d'assumer une plus grande part de responsabilité et l'ambition d'agir avec plus de détermination ;

2. A inviter les Etats-Unis à reconnaître la valeur d'une réponse cohérente, coordonnée et commune de l'Europe, en particulier dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, et à confirmer qu'ils sont vraiment intéressés par l'établissement de relations directes avec l'UE en démontrant leur volonté de trouver un nouvel équilibre entre les liens bilatéraux avec chacun de leurs alliés européens et les relations avec l'UE en tant qu'entité régionale ;

3. A élaborer une nouvelle stratégie commune UE-Etats-Unis afin de mener une action conjointe au sein des structures existantes et naissantes de gouvernance mondiale telles que, par exemple, le G20 ;
4. A préparer le terrain en vue d'un dialogue ouvert, qui associe tous les pays euro-atlantiques désireux d'y participer, sur les moyens de perfectionner l'architecture de sécurité européenne existante et les mesures nouvelles pour établir la confiance et la transparence mutuelles tout en préservant le lien transatlantique ;
5. A augmenter considérablement la contribution de l'Europe dans le domaine civil en Afghanistan et à y maintenir une présence militaire accrue aussi longtemps qu'il le faudra après les élections présidentielles ;
6. A placer les relations entre l'UE et le Pakistan sur de nouvelles bases, en vue de renforcer les liens commerciaux et de réformer les institutions civiles et de sécurité du pays, de renforcer sa capacité de lutter contre le terrorisme et de protéger ses installations nucléaires ;
7. A réexaminer la stratégie de l'Europe vis-à-vis du Moyen-Orient de manière à pouvoir soutenir pleinement l'effort en cours pour instaurer une trêve entre Gaza et Israël dans le cadre d'un processus graduel conduisant à une paix durable et associant toutes les parties intéressées ;
8. A s'efforcer d'améliorer les conditions de vie de la population de Gaza, de développer l'infrastructure économique et commerciale de la Cisjordanie et de faire face à l'évolution démographique ;
9. A poursuivre activement leurs contacts avec le gouvernement iranien en vue de promouvoir les propositions E3+3 sur la coopération dans le domaine nucléaire civil, tout en ne laissant planer aucun doute quant à leur capacité d'imposer des sanctions plus lourdes si nécessaire ;
10. A montrer qu'ils sont disposés à tenter d'établir des relations plus larges avec l'Iran, basées sur le respect mutuel et les intérêts communs et tenant compte de l'importance stratégique de ce pays dans la région ;
11. A entamer un dialogue avec les Etats-Unis sur les libertés civiques et les valeurs juridiques afin de fixer de nouvelles normes pour le traitement des hommes et des femmes capturés au cours d'opérations de gestion de crise, y compris les opérations de lutte contre le terrorisme et la piraterie ;
12. A accélérer la mise au point d'une réponse européenne commune et positive à la demande formulée par les Etats-Unis d'accepter d'anciens détenus de Guantanamo ;
13. A étudier d'autres perspectives de coopération entre l'UE et les Etats-Unis dans le domaine de la politique étrangère, permettant de réaliser des avancées en ce qui concerne la mise en oeuvre des objectifs de développement du Millénaire, l'amélioration des capacités de gestion de crise de l'Union africaine et le renforcement de la gouvernance, le développement social et économique et la cohésion régionale dans les Balkans occidentaux.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Jordi Xuclà i Costa, rapporteur (Espagne, Groupe libéral)

I. Introduction

1. L'élection de Barack Obama en tant que 44^e Président des Etats-Unis a fait souffler un vent de renouveau sur les relations internationales et ouvert de nouvelles perspectives à la coopération transatlantique en matière de politique étrangère et de sécurité.
2. Il sera impératif de tirer le meilleur parti de ces opportunités dans le contexte d'une crise financière et économique qui va absorber le temps et l'énergie des décideurs politiques. Mais il importe également de répondre aux grandes espérances que cette élection a suscitées sur les deux rives de l'Atlantique.
3. Les premières décisions prises par le nouveau Président en matière de politique étrangère rencontrent directement, pour bon nombre d'entre elles, les doléances exprimées de longue date par les Européens à propos de la ligne suivie dans ce domaine par son prédécesseur, George Bush.
4. L'annonce de la fermeture prochaine du centre de détention très controversé de Guantanamo Bay revêt une haute valeur symbolique, tant ce lieu est représentatif des aberrations de la précédente administration. Les autres annonces concernent l'Afghanistan et le Pakistan, l'Iran et la Russie, ainsi que d'autres préoccupations d'ordre planétaire telles que les changements climatiques – témoignant de la volonté du gouvernement entrant de revoir les politiques passées, d'écouter plus attentivement le point de vue des alliés et partenaires et de mettre rapidement en oeuvre de nouvelles propositions. Le nouveau Président ne croit plus que les Etats-Unis mènent une *guerre* globale contre le terrorisme et s'il reconnaît la menace que représentent les islamistes radicaux, il a également l'intention de s'attaquer aux causes sous-jacentes de ce fléau.
5. La désignation de Mme Susan Rice, conseillère de Barack Obama pour la politique étrangère tout au long de la campagne électorale, en tant qu'Ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations unies, est la confirmation d'un regain de confiance dans les institutions multilatérales. Comme ce fut le cas sous l'administration Clinton, l'ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations unies est membre du Cabinet et peut donc s'adresser directement au Président.
6. Passé les cent premiers jours d'investiture du nouveau Président, les priorités et les acteurs ont été clairement hiérarchisés et chacun semble avoir trouvé sa place. Barack Obama a manifesté un vif intérêt pour la politique étrangère et entend faire usage des prérogatives qui sont les siennes dans ce domaine. Il a profité de ses premières visites à l'étranger pour concrétiser sa nouvelle stratégie d'écoute et de consultation. Bien qu'elle ait été son adversaire dans la campagne à l'investiture démocrate, la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton ne s'oppose pas aux décisions du Président, s'y réfère systématiquement et les respecte. Le Vice-Président Joe Biden, qui peut assister à toutes les réunions avec des visiteurs étrangers à la Maison Blanche, a joué un rôle important lorsque l'annonce a été faite à la conférence sur la sécurité tenue à Munich que des changements allaient être apportés aux relations politiques avec la Russie. La reconduction de Robert Gates au poste de Secrétaire à la défense montre à quel point ses avis sont respectés, notamment sur les questions de « sécurité dure » ou « hard security ». Enfin, le Général James Jones, Président du Conseil national de sécurité, semble vouloir éviter les apparitions en public mais ses conseils seraient écoutés avec attention.
7. Le long délai qui s'écoule avant la mise en place d'une nouvelle administration est une particularité du système politique américain. Un millier de postes de haut niveau doivent encore être confirmés ; au total, entre 6 000 et 7 000 postes changent de titulaire, ce qui retarde le moment où les nouvelles politiques et les changements voulus par le Président Obama peuvent être mis en oeuvre. Cependant, selon des diplomates européens en poste à Washington, la passation de pouvoirs est actuellement plus rapide que sous les administrations précédentes.
8. Votre rapporteur voudrait remercier tout particulièrement les ambassades d'Allemagne, de Grèce et d'Espagne, ainsi que la délégation de la Commission européenne aux Etats-Unis, qui l'ont

aidé à organiser ses entretiens à Washington, et ont fourni de précieuses informations pour la rédaction du présent rapport.

1. La réponse de l'Europe aux offres d'ouverture du Président Obama

9. Dans les mois qui ont précédé la victoire historique de Barack Obama, les experts en politique étrangère des deux rives de l'Atlantique commençaient déjà à préparer les lendemains. Le « Washington Forum »⁴ organisé par l'Institut d'études de sécurité de l'UE a conclu que l'administration Obama allait adopter un ton et un style nouveaux et serait plus à l'écoute des Européens, mais qu'elle attendait aussi que l'Europe fasse preuve d'une plus grande unité, assume une plus grande part de responsabilité et agisse avec plus de détermination. Les participants au Forum ont exprimé leur crainte que les Européens aient du mal à répondre de façon appropriée aux ouvertures du Président Obama.

10. Jusqu'ici, Guantanamo Bay et l'Afghanistan ont mis en lumière une absence élémentaire de cohérence entre Européens et confirmé la crainte de voir perdre une occasion précieuse dans l'histoire transatlantique d'insuffler une nouvelle dynamique dans les relations entre les deux continents. Des opinions divergentes se sont fait entendre sur la question de savoir si l'Europe devait accepter d'anciens détenus de la prison de Guantanamo. Washington a noté également la réticence des Européens, peu empressés de déployer des troupes supplémentaires en Afghanistan et la difficulté à doter la mission de formation de la police des personnels adéquats. Et les Européens restent cantonnés dans une sorte d'attentisme, incapables de formuler un point de vue commun sur les orientations à prendre et sur la manière d'établir de bonnes relations avec la nouvelle administration, ainsi qu'ils en ont décidé lors d'un déjeuner de travail organisé à l'occasion de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'UE, le 8 janvier 2009 à Prague.

11. En ce qui concerne l'Iran, l'Europe a réagi, dans un premier temps, sans enthousiasme à l'offre faite à Téhéran d'ouvrir des négociations directes, affirmant ensuite, plusieurs semaines plus tard, que « l'UE soutenait vivement la nouvelle orientation de la politique américaine »⁵. Les raisons sont, semble-t-il, la crainte que les Etats-Unis s'entendent avec l'Iran et ignorent les Européens d'une part, et que Téhéran laisse passer l'occasion d'autre part. Dans ce dernier cas, les Etats-Unis exigeraient des sanctions plus dures contre l'Iran, ce qui nuirait aux intérêts économiques européens. Cet épisode montre que si l'UE veut être un partenaire capable de répondre au dynamisme de la nouvelle administration, elle doit s'efforcer d'agir plus rapidement.

12. Washington considère que sans l'appui de la Russie, il lui sera très difficile d'amener l'Iran à assouplir sa position sur son programme nucléaire. Néanmoins, si le réexamen en cours de la position des Etats-Unis à l'égard de la Russie a conduit l'administration à adopter une politique plus proche de celle qui est soutenue par la majorité des alliés européens, celle-ci suscite aussi la résistance de nombreux partenaires d'Europe de l'Est.

13. Il convient toutefois de relativiser la portée des changements apportés dans la politique des Etats-Unis : Guantanamo sera fermé et, le nouveau Président l'a promis, les Etats-Unis « ne pratiqueront pas la torture » ; mais l'extradition n'a pas été interdite et la prison de Bagram reste ouverte. Hillary Clinton a déclaré lors de son audition devant le Sénat que son pays était prêt à utiliser les Nations unies et les autres institutions internationales « aussi souvent que nécessaire », ce qui peut vouloir dire chaque fois que cela servira les intérêts des Etats-Unis, sans impliquer pour autant un engagement véritable vis-à-vis du multilatéralisme. Si l'on veut être juste vis-à-vis du prédécesseur de M. Obama, il faut reconnaître qu'un changement dans la stratégie vis-à-vis de l'Afghanistan avait été envisagé bien avant l'élection de ce dernier. Le Président Obama a en fait demandé l'intensification des frappes de missiles contre les terroristes présumés au Pakistan.

14. Le nouveau Président doit aussi faire passer les réformes politiques devant le Congrès. Au Sénat, la majorité simple ne suffit pas : une majorité de 60% des sénateurs est nécessaire pour

⁴ Le Forum a été suivi par un rapport de l'Institut d'études de sécurité : « European perspectives on the new American foreign policy agenda », publié par Alvaro de Vasconcelos et Marcin Zaborowski, janvier 2009.

⁵ Conclusions de la réunion du Conseil Affaires générales, 27 avril 2009.

empêcher l'opposition de retarder les propositions. Les démocrates y parviendront peut-être prochainement, mais en attendant, chaque sénateur peut freiner les initiatives du Président.

15. Les Etats-Unis ne nient plus l'existence de changements climatiques et reconnaissent leur impact en tant que catalyseur et multiplicateur de conflits. Mais faire passer les réductions de CO₂ au Congrès ne sera pas chose facile. Il faut compter aussi avec la tentation d'établir un lien entre les avancées des Etats-Unis en matière de changements climatiques et celles des Européens dans d'autres domaines. Les Européens doivent résister à de telles tentatives, et les Etats-Unis modifier leur politique vis-à-vis des changements climatiques pour assumer leur responsabilité concernant l'environnement mondial, non pour obtenir des positions de négociation avantageuses sur d'autres questions.

16. Les attentes sont grandes de part et d'autre de l'Atlantique. Du côté américain, Washington propose le changement et recherche davantage de soutien de la part des Européens. Comme l'a dit un des participants au « Washington Forum », « la période facile des années Bush est révolue » : les Européens ne peuvent plus se retrancher derrière l'impopularité de l'ancien Président.

17. Mais vue sous l'angle européen, la situation présente un risque, celui de demander trop et trop vite – et d'attendre un changement de politique trop radical de la part du nouveau Président. Les intérêts fondamentaux des Etats-Unis en politique étrangère n'ont pas changé et leurs principales préoccupations en matière de sécurité sont restées les mêmes.

18. Comme l'a expliqué M. Otto Pick, ancien Ministre des affaires étrangères de la République tchèque lors du récent colloque organisé par l'Assemblée sur les relations UE-OTAN à Prague, le nouveau Président va se mettre à l'écoute et on trouvera de nombreux éléments réconfortants dans ses interventions, mais il défendra de manière inflexible les intérêts de son pays car c'est au peuple américain et à lui seul qu'il doit rendre compte. Les Européens en ont déjà eu un avant-goût lorsque le Président Obama, conscient de la position stratégique de la Turquie et de son importance pour la stabilité régionale, a plaidé pour l'entrée de ce pays dans l'UE lors de sa visite à Ankara.

2. L'Europe, partenaire stratégique de la nouvelle administration

19. Etant donné que les Etats-Unis sont une puissance appartenant à la fois à l'Atlantique et au Pacifique, l'Europe doit démontrer à Washington les avantages du partenariat transatlantique. Aux yeux de Washington, il existe d'autres pôles régionaux de puissance. Pendant les années 1990 par exemple, les relations commerciales des Etats-Unis se sont peu à peu, mais régulièrement, éloignées du modèle transatlantique pour se recentrer sur l'océan Pacifique. Ce sont la Chine et le Japon qui détiennent la dette des Etats-Unis, ce n'est pas l'Europe. La première visite du Secrétaire d'Etat a d'ailleurs eu lieu en Asie.

20. Nous devons, en tant qu'Européens, nous poser trois questions : premièrement, voulons-nous contribuer à régler les problèmes considérables qui nous attendent ? Deuxièmement, voulons-nous entretenir une relation privilégiée avec les Etats-Unis ? Troisièmement, comment pouvons-nous devenir un partenaire attractif pour ce pays au sein et à l'extérieur de l'OTAN ?

21. Si la réponse aux deux premières questions est affirmative, c'est à nous de montrer que nous partageons les mêmes valeurs, que les Etats-Unis peuvent compter sur nous pour les questions stratégiques et que nous sommes prêts à coopérer et à faire face ensemble aux problèmes mondiaux. Comme l'a dit Julianne Smith, Directrice du Center for strategic and international studies (CSIS) à votre rapporteur, l'Europe, « modèle du soft power », aurait tort de penser que les changements sont le fait des seuls Etats-Unis⁶.

22. Il nous appartient de montrer que c'est surtout l'Europe qui peut offrir aux Etats-Unis l'aide dont ils ont besoin pour surmonter ces défis. Ce qui ne signifie pas que nous devons suivre fidèlement leur politique, mais il nous faut saisir leur offre d'être à notre écoute. Nous devons nous entendre sur la manière de procéder car l'ouverture actuelle ne se présentera pas indéfiniment. Elle se refermera au plus tard avant les élections de mi-mandat au Congrès, soit en novembre 2010.

⁶ Lors d'un entretien à Washington le 23 février 2009.

23. Les Etats-Unis, de leur côté, doivent soutenir l'intégration européenne, y compris en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense et confirmer qu'ils s'intéressent vraiment à l'établissement de relations directes avec l'UE. Ils doivent trouver un nouvel équilibre entre les relations bilatérales et régionales avec leurs alliés européens. Les Etats-Unis et l'Europe ont tout simplement besoin l'un de l'autre pour résoudre les problèmes. S'ils ne peuvent le faire seuls, ils pourront au moins faire évoluer les choses et inciter les autres à se joindre à eux.

24. Il sera peut-être nécessaire de réexaminer les arrangements institutionnels transatlantiques en vigueur pour soutenir le nouveau programme politique transatlantique du point de vue institutionnel. Certaines propositions visent à approfondir les relations UE-Etats-Unis et à accroître l'efficacité du dialogue transatlantique. De telles initiatives devraient associer tous les pays de l'UE et de l'OTAN.

25. Daniel Hamilton, Directeur du Centre for Transatlantic Relations, School of Advanced International Studies (SAIS) de l'Université John Hopkins, estime que la structure institutionnelle actuelle des relations entre l'UE et les Etats-Unis, qui remonte à 1995, n'est pas conçue pour répondre aux défis sécuritaires auxquels les deux parties sont confrontées ensemble⁷. Leur seule obligation mutuelle est de se consulter, souligne-t-il. Il propose de lancer un nouvel engagement de solidarité et d'assistance transatlantiques en cas de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou d'autres perturbations majeures. Ce sont des domaines dans lesquels l'OTAN pourrait jouer un rôle de soutien sans prendre la direction des opérations. La cybersécurité, la sécurité énergétique et la protection du territoire national contre le terrorisme font partie des nouvelles missions en matière de sécurité intérieure pour lesquelles une coopération plus intense et plus approfondie entre l'UE et les Etats-Unis s'avère indispensable.

II. Les priorités du nouveau Président en matière de politique étrangère

1. La situation après les élections présidentielles aux Etats-Unis

26. Le Président Obama est entré en fonction alors que la situation était sans doute la plus délicate qu'ait jamais connue un nouveau Président. Le pays est engagé dans deux conflits majeurs, en Afghanistan et en Irak, et il est confronté à la pire crise financière et économique depuis 1929. Sa crédibilité internationale est affaiblie en raison de ses difficultés militaires et du rôle joué par son système financier dans le déclenchement de cette crise.

27. Dans le même temps, les relations avec la Russie sont au plus bas ; les perspectives de paix au Moyen-Orient ont été sérieusement compromises par l'intervention militaire israélienne à Gaza entre les élections présidentielles et l'intronisation du nouveau Président. Téhéran poursuit son programme nucléaire, qui pourrait bientôt être assez avancé pour lui permettre de construire une arme nucléaire. Si l'Iran et la Corée du Nord réussissent à se doter d'une capacité nucléaire contre la volonté déclarée de la communauté internationale, l'avenir de la non-prolifération est compromis. La Secrétaire d'Etat Hillary Clinton a fait part de sa vive crainte, dans son audition de confirmation, que des armes nucléaires puissent tomber entre les mains d'un groupe terroriste.

28. La nouvelle administration va se concentrer sur ces questions. Les deux raisons qui pourraient empêcher la réélection de M. Obama en 2012 seraient son échec dans le règlement de la crise économique et le lancement d'une attaque terroriste majeure contre le territoire des Etats-Unis. Tels sont les priorités et les paramètres qui délimitent le champ de la coopération entre l'UE et les Etats-Unis.

2. Premières annonces et premières décisions

29. Le nouveau Président a placé lui aussi la non-prolifération et le désarmement en tête de ses priorités. En effet, on a annoncé qu'il demandera au Congrès de ratifier le Traité sur l'interdiction complète des essais (TICE) et il tient l'engagement pris pendant sa campagne de poursuivre, une fois à la Maison Blanche, l'objectif final de libérer le monde des armes nucléaires. L'exportation des munitions en grappe a été interdite. Dans un discours novateur prononcé à Prague, le Président Obama

⁷ Lors d'une rencontre avec votre rapporteur le 24 février 2009 et avec une délégation de la Commission politique le 22 avril 2009 à Washington.

a esquissé sa vision d'un monde sans armes nucléaires.⁸ Bien qu'il ait reconnu lui-même que cette vision risquait de ne pas se concrétiser de son vivant, cette annonce a constitué une avancée positive dans la recherche d'un équilibre entre les différents groupes de participants à la conférence de révision du Traité de non-prolifération prévue en 2010.

30. Le Président Obama veut rétablir avec la Russie une relation privilégiant les résultats, en ce qui concerne notamment le désarmement, la maîtrise des armements et la non-prolifération. Il a compris que la Russie veut être traitée en superpuissance, ce que seuls les Etats-Unis peuvent lui offrir. Deux émissaires de la Maison Blanche et du département d'Etat ont été envoyés à Moscou pour présenter une proposition qui lierait la poursuite du déploiement des installations de défense antimissile en République tchèque et en Pologne à la pression qu'exercerait la Russie sur l'Iran. Ce qui veut dire que toute avancée sur la voie d'un arrêt des programmes d'armes nucléaires et de missiles de l'Iran rendrait caduque la mise en place en Europe d'installations de défense antimissile.

31. Le sentiment qui prévaut à Washington est que la conclusion d'un accord avec la Russie sur le désarmement et la maîtrise des armements pourrait être relativement facile et permettrait de remettre la relation avec la Russie sur les rails. Celle-ci a montré récemment que ses possibilités d'entraver ou de retarder les initiatives des Etats-Unis en matière de politique étrangère étaient immenses. Des progrès sur la voie du désarmement faciliteraient aussi la révision du Traité de non-prolifération (TNP) prévue en 2010.

32. Six mois seulement après la guerre en Géorgie, les Etats-Unis ont dû faire pression sur certains de leurs alliés pour qu'ils renouent le dialogue avec la Russie au sein de l'OTAN et reprennent les travaux dans le cadre du Conseil OTAN-Russie. La nouvelle administration est consciente des inquiétudes ressenties en Pologne et en République tchèque par la mise en veilleuse de la défense antimissile, mais elle accepte ces dommages collatéraux, certes regrettables, mais inévitables si cela peut l'aider à conclure un marché avec la Russie.

33. Le Président a donné une de ses premières interviews télévisées à la chaîne arabe Al Arabiya. Il veut rétablir l'image des Etats-Unis auprès des musulmans. Il a déclaré dans son discours d'investiture qu'il voulait que les gens vivent partout dans la « dignité », ce qui passe beaucoup mieux auprès de nombreux musulmans conservateurs que le discours agressif de son prédécesseur sur la démocratisation et la liberté. Mais il n'y a jamais eu autant de soldats occidentaux dans les pays musulmans depuis l'époque des croisades.

34. Reste néanmoins un sujet de préoccupation majeure pour Washington : l'appel des musulmans radicaux à l'émergence d'un islam unifié et à un soulèvement islamique. Al Qaida continue d'être considéré comme une menace pour les Etats-Unis et leurs alliés.

35. Les pays accusés d'appartenir à « l'axe du mal » se sont vu proposer d'ouvrir des pourparlers directs avec le gouvernement des Etats-Unis (dans le cas de l'Iran) ou de recevoir une première visite d'envoyés des Etats-Unis (cas de la Syrie). La Syrie est un pays très courtisé en ce moment car elle est considérée à Washington comme la clé du processus de paix au Moyen-Orient.

36. Le nouveau Président a modifié le calendrier mais confirmé le retrait d'Irak des troupes de combat des Etats-Unis. La seconde nomination de Robert Gates à la tête du ministère de la défense laisse entendre que Barack Obama ne doute pas que la stratégie d'augmentation des effectifs qu'il a mise en place sous le Président Bush est efficace et continuera d'aider à la stabilisation de l'Irak.

37. Le Président a annoncé que son pays enverrait 21 000 hommes supplémentaires en Afghanistan, dans le cadre de la révision de la politique menée par les Etats-Unis dans la région. La nouvelle stratégie met l'accent sur la nécessité d'élaborer et de mettre en oeuvre une approche globale s'appuyant sur des mesures militaires et civiles. Le Président a également précisé qu'il comprenait la nécessité d'une approche régionale vis-à-vis de l'Afghanistan, qui englobe non seulement le Pakistan, mais tous les pays voisins.

⁸ www.whitehouse.gov. L'Assemblée a adopté un rapport présenté par M. Charles Goerens (Luxembourg, Groupe libéral) sur l'idée d'un monde débarrassé des armes nucléaires (Document 1982, 3 décembre 2007).

38. La situation en Afghanistan est liée aussi au rôle que jouera l'OTAN par rapport à la sécurité de ses membres. Lors d'une rencontre avec votre rapporteur, des représentants du département d'Etat ont regretté que les alliés européens ne semblent pas attribuer à l'Afghanistan une priorité aussi élevée pour leur sécurité que les Etats-Unis.

39. Le sommet du soixantième anniversaire de l'OTAN a marqué le passage de la consultation à la prise de décisions entre les alliés. Le nouveau Président est intervenu pour trouver un accord avec ses alliés sur la désignation de Anders Fogh Rasmussen comme successeur au Secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer. L'examen du Concept stratégique de l'OTAN de 1999 et de sa position par rapport à la Stratégie européenne de sécurité a également été lancé à cette occasion.

40. Un certain nombre de nominations importantes dénotent un regain de confiance des Etats-Unis vis-à-vis des initiatives diplomatiques. De nombreuses personnalités ayant un profil typiquement « européen » ont rejoint la nouvelle administration. Le nouveau président du Conseil national de sécurité, le Général James Jones, a grandi en partie en Europe et parle parfaitement le français. Le nouvel Ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, M. Ivo Daalder, d'origine néerlandaise, est allé vivre aux Etats-Unis alors qu'il était enfant. En outre, le département d'Etat et le Pentagone sont en train de recruter massivement des spécialistes de la Russie.

41. La participation à la conférence de Munich sur la politique de sécurité du Vice-Président Jo Biden, du Secrétaire à la défense Robert Gates et du président du Conseil national de sécurité James Jones, escortés par une très importante délégation de conseillers, quelques jours après l'entrée en fonction du nouveau Président, a été la première démonstration de la volonté de la nouvelle administration d'écouter et de consulter ses interlocuteurs. Elle rétablissait aussi l'équilibre après la première visite de la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton, consacrée à l'Asie.

42. A Munich, M. Biden a certes déclaré que si le moment était venu « de relancer la machine » vis-à-vis de la Russie, cela n'impliquait pas pour autant de renoncer à certaines normes ou d'accepter les vues russes sur les sphères d'influence, la reconnaissance des régions géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud ou sa politique énergétique vis-à-vis des pays tiers.

(a) La Russie

43. La politique concernant la Russie est l'une des plus élaborées de la nouvelle administration. Les Présidents Obama et Medvedev, qui se sont rencontrés le 1^{er} avril 2009 à Londres pour faire le point sur les relations entre les deux pays, sont parvenus à des accords initiaux en vue de la négociation d'un traité sur le désarmement nucléaire pour remplacer START I et ont publié une déclaration commune sur des questions plus vastes liées à la non-prolifération⁹. Selon M. Samuel R. Watson, Directeur par intérim du Bureau des affaires russes au département d'Etat, un troisième document contenant un plan d'action plus détaillé et des propositions plus concrètes est en cours de discussion¹⁰. Il a expliqué que sous la précédente administration, les relations étaient régies par des sommets qui n'étaient guère productifs, mais que désormais, il s'agissait d'institutionnaliser davantage les liens et de mettre en place un nouveau schéma de rencontre qui permette aux ministres des affaires étrangères et de la défense des deux pays de se retrouver plus régulièrement.

44. Les hauts fonctionnaires, dont le rôle consiste à donner du corps à cette politique, sont en place. Certains ont travaillé en Russie, comme le négociateur en chef des Etats-Unis sur le traité qui remplacera START I, la sous-Secrétaire d'Etat chargée de la vérification, du respect et de la mise en oeuvre, Mme Rose Gottemoeller qui, récemment encore, dirigeait le Centre Carnegie de Moscou et parle couramment russe. Les diplomates européens confirment que la nouvelle administration est beaucoup plus disposée à comprendre le point de vue russe que la précédente, qui s'était trop focalisée sur l'idée de sanctionner la Russie pour sa conduite au lieu de l'engager à changer de politique.

45. M. Andrew Kuchins, chercheur et directeur du programme sur la Russie et l'Eurasie du Center for strategic and international studies (CSIS), a souligné que les relations Etats-Unis-Russie étaient au

⁹ www.america.gov

¹⁰ Lors d'une rencontre avec une délégation de la Commission politique le 20 avril 2009 à Washington.

plus bas les dernières années de l'administration Bush¹¹. La priorité de l'administration Obama doit donc être de rétablir un minimum de confiance.

46. Toutefois, les alliés des Etats-Unis qui sont géographiquement proches de la Russie observent avec inquiétude ce changement de priorités. Certains craignent que le Président Obama, dans son désir d'obtenir rapidement des résultats, fasse trop de concessions à la Russie : les Etats-Unis pourraient accéder plus facilement à la volonté de cette dernière de préserver une sphère d'influence dans son voisinage ou encore retarder davantage l'adhésion à l'OTAN de l'Ukraine et de la Géorgie. L'approche très concrète adoptée par le nouveau Président tient compte de facteurs écartés encore récemment pour des raisons idéologiques : il s'agit notamment de savoir si les peuples des pays concernés veulent vraiment rejoindre l'OTAN ou si la présence des nouveaux membres accroîtrait la sécurité des pays de l'OTAN.

47. La nouvelle administration ne semble pas nourrir d'illusions sur la capacité de l'Ukraine à faire prévaloir la stabilité politique ou améliorer la gouvernance à court terme. L'enthousiasme qui fut un temps de rigueur à Washington vis-à-vis du président géorgien est retombé. Les observateurs à Washington sont de plus en plus nombreux à se mettre à la place de la Russie et à comprendre le point de vue de Moscou, selon lequel si ces pays adhéraient à l'OTAN, l'organisation se monterait plus hostile à l'égard de la Russie. Et il est indéniable que des tendances antirusse se manifestent déjà dans les réunions à l'OTAN et ailleurs.

48. Mais c'est à Moscou qu'il incombe de réexaminer ses relations avec ses voisins, immanquablement caractérisées par la méfiance, la suspicion ou les tensions. La forte implication de la Russie dans les conflits dits gelés n'a pas toujours été constructive. La pression doit être maintenue à son égard afin que les tendances antidémocratiques soient dénoncées : le nombre d'assassinats de journalistes et autres citoyens ayant critiqué les autorités en place est extrêmement préoccupant, de même que l'incapacité de la police et du système judiciaire à retrouver et poursuivre les auteurs de ces crimes.

49. La nouvelle administration pense que c'est sur la question du désarmement qu'elle a le plus grandes de chances de parvenir à un accord avec la Russie dans un domaine stratégique. Les deux parties ont intérêt à conclure un accord qui succédera à START I, lequel expire en décembre prochain. Elles détiennent à elles deux environ 95 % des armes nucléaires mondiales. La Russie a tout intérêt à réduire le coût de la maintenance de ces arsenaux et de leur modernisation. Ses récentes tentatives de prouver qu'elle était capable de remplacer les anciennes armes stratégiques par de nouvelles n'ont pas convaincu ou ont tout simplement échoué.

50. Les équipes de négociateurs sont en place. L'objectif visé n'est pas simplement de prolonger les accords en cours, qui pourraient l'être pour une durée maximale de dix ans¹², mais de s'entendre sur de nouvelles réductions d'ici décembre 2009. Lorsqu'un accord aura été conclu, de nouvelles avancées seront envisageables, mais certaines étapes seront difficiles, voire impossibles à franchir sans rétablissement préalable de la confiance. Le soutien du Congrès des Etats-Unis sera difficile à obtenir pour des décisions controversées telles que la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ou l'achèvement des négociations relatives à un traité de réduction des matières fissiles, à moins qu'un accord faisant suite à START I soit conclu.

51. On soutient souvent qu'engager la Russie dans des discussions sur le désarmement lui permet d'affirmer son statut retrouvé de superpuissance. C'est peut-être vrai, mais cela sous-entend aussi que le désarmement a des limites étant donné que la possession par la Russie d'armes nucléaires lui donne la possibilité de traiter d'égal à égal avec les Etats-Unis. La Russie ne voudra pas renoncer à cette faculté. Les Européens doivent donc s'efforcer de faire comprendre aux deux parties l'impact positif global de nouvelles réductions d'armements qui permettraient que la conférence de révision du TNP en 2010 soit un succès et que le régime de non-prolifération soit maintenu.

52. Toutes les autres questions seront mises sur la table, y compris la coopération Etats-Unis-Russie sur l'Iran et l'Afghanistan. La Russie peut jouer un rôle constructif à cet égard, mais il est peu

¹¹ Lors d'une rencontre avec une délégation de la Commission politique le 21 avril 2009 à Washington.

¹² Article 18.2 du Traité START I.

probable qu'elle apporte son soutien sans contrepartie. Elle est certes opposée au radicalisme islamique, au terrorisme, à Al Qaida et aux talibans, mais on ne peut tenir pour certain que l'actuel gouvernement russe estime dans son intérêt de contribuer à la réussite des opérations de l'OTAN en Afghanistan. Au contraire même, l'échec de l'OTAN dans ce pays, qui serait suivi de l'affaiblissement de l'Alliance atlantique, donnerait un important avantage stratégique à Moscou.

53. La Russie doit décider si elle veut faire partie de la grande communauté euro-atlantique des démocraties modernes. Si elle préfère rester à l'écart, se reposant sur ses lauriers en tant que membre permanent du Conseil de sécurité et détentrice d'un arsenal nucléaire vieillissant, elle ne sera peut-être guère encline à faire plus qu'exercer son pouvoir de déstabilisation. Elle sera alors menacée de déclin compte tenu des tendances de sa démographie et de sa forte dépendance vis-à-vis des exportations énergétiques. Sa population diminue régulièrement en effet depuis 1992 et l'espérance de vie des hommes, qui stagne depuis 40 ans, est plus basse aujourd'hui qu'il y a plus d'un demi-siècle¹³. La Russie a besoin de l'Occident pour jouir de la prospérité économique et développer son système de protection sociale et de santé. Elle ne peut continuer d'être isolée.

54. Moscou ne doit pas donner une réponse inconsidérée à la nouvelle approche de Washington : il est dans l'intérêt de l'UE d'encourager la Russie à se poser des questions et à réfléchir. Il faut faire comprendre également à cette dernière qu'elle peut aussi tirer profit d'une amélioration des relations. L'Union peut là aussi jouer un rôle. C'est la troisième fois depuis la fin de la guerre froide que l'occasion se présente d'entamer une nouvelle ère de relations avec la Russie. Précédemment, après l'effondrement de l'Union soviétique et les attentats du 11 septembre 2001, les possibilités de coopérer n'ont pas été pleinement exploitées. Les Etats-Unis, la Russie et l'UE doivent saisir cette occasion, qui ne se représentera peut-être pas d'ici longtemps.

55. La proposition du Président russe Medvedev d'examiner les moyens de perfectionner l'architecture de sécurité existant en Europe offre une autre possibilité d'améliorer considérablement les relations Etats-Unis-Russie-UE. Cela fait presque un an que le Président Medvedev a présenté cette proposition. A cette époque, rares ont été les observateurs qui en ont compris l'intérêt, mais la guerre qui a éclaté par la suite en Géorgie a montré qu'il avait raison : les institutions existantes sont de toute évidence incapables de faire face aux défis actuels.

56. Dans un discours prononcé à l'université d'Helsinki le 20 avril 2009¹⁴, le Président Medvedev a déclaré que certaines forces politiques étaient toujours obsédées par la nécessité d'élargir ce qu'elles considéraient comme des alliances militaro-politiques obligatoires. Il a aussi déclaré que les règles du droit international sont appliquées de façon sélective, sur la base de l'opportunité politique, et parfois purement et simplement ignorées. Il a cité en exemple les opérations militaires dans les Balkans, la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, la situation dans le Caucase et la crise dans les négociations sur le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE). Il a invité les Etats-Unis et l'Union européenne à mettre au point une coopération multiforme et à instaurer la confiance en Europe, puis à élaborer un nouveau traité européen de vaste portée sur la sécurité, qui s'appuierait sur la reconnaissance du caractère indivisible de la sécurité du continent européen. Il a proposé que les négociations sur ce traité « Helsinki plus » soient lancées à l'occasion d'un sommet réunissant tous les Etats euro-atlantiques.

57. Pour certains, cette proposition n'est qu'un stratagème pour amener les alliés de l'OTAN ainsi que les membres de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et de l'UE à s'interroger sur l'efficacité de leurs mécanismes, ce qui ne manquerait pas d'engendrer des incertitudes inutiles à propos de la légitimité, de l'efficacité et de la crédibilité de ces institutions. De nombreux observateurs à Washington soupçonnent Moscou de vouloir affaiblir la dimension de l'OSCE relative aux droits de l'homme et de s'opposer bel et bien à la poursuite de l'expansion de l'OTAN en préservant une sphère d'intérêt reconnue dans son voisinage.

¹³ *Washington Post*, 19 avril 2009, Nicholas Eberstadt, "Drunken Nation: Russia's Depopulation Bomb", in *World Affairs Springs 2009* (www.worldaffairsjournal.org) et Carrel de Rooy, "Life Performance as a Government Performance Measure in Russia", 24 mars 2008, www.unicef.org

¹⁴ www.kremlin.ru

58. Quoi qu'il en soit, vingt ans après la fin de la guerre froide, nous essayons toujours de définir la place de la Russie en Europe. Géographiquement parlant, la Russie est un pays européen, tandis que les Etats-Unis sont européens au sens politique du terme. Toute nouvelle architecture européenne de sécurité devra s'efforcer de mieux intégrer la Russie sans exclure les Etats-Unis de la sécurité de l'Europe. Mais la structure existante est insuffisante et les solutions ponctuelles telles que le Conseil OTAN-Russie doivent prouver qu'elles peuvent servir à bâtir la confiance. Jusqu'ici, Moscou a trop souvent eu l'impression que ses propositions n'étaient pas prises au sérieux.

(b) L'Afghanistan, le Pakistan

59. La nouvelle politique des Etats-Unis concernant l'Afghanistan et le Pakistan, qui insiste davantage sur les mesures non militaires, est celle qui répond le mieux aux critiques formulées par les Européens à l'encontre de l'approche du précédent gouvernement. L'administration Obama reconnaît l'importance de poursuivre les efforts en matière de « sécurité dure », mais elle souligne la nécessité de former l'armée, la police, les juges, juristes et fonctionnaires afghans et d'accroître de manière générale les efforts dans le domaine civil. En outre, elle met davantage l'accent sur la situation au Pakistan voisin. Une nouvelle approche régionale voit le jour, qui cherche à rallier tous les acteurs de la région, Iran et Inde compris.

60. Toutefois, les Européens hésitent toujours à saisir l'occasion offerte par le nouveau Président et à soutenir cette stratégie en envoyant des renforts militaires et civils en Afghanistan. Européens et Américains n'appréhendent pas de la même manière la situation en Afghanistan et au Pakistan et ses conséquences pour la sécurité nationale. Le Président Obama a été averti qu'il ne devait pas s'attendre à une augmentation importante du déploiement des forces européennes. Par conséquent, lorsqu'il est rentré de sa première visite en Europe, où il a pris part à la réunion du G20, au sommet de l'OTAN et à la réunion UE-Etats-Unis, aucun des responsables américains ne s'est plaint car ils ne s'attendaient pas à obtenir davantage. Mais une contribution européenne plus substantielle dans le domaine civil suffira-t-elle à compenser l'absence d'engagement militaire ? La contribution civile doit de toute évidence être substantielle et entraînera la prise de décisions complexes sur l'aide au développement pour le Pakistan et la suppression des barrières commerciales (dans le secteur textile, par exemple). Sinon, l'Europe ne pourra pas être un authentique partenaire des Etats-Unis et se bornera à leur offrir un précieux soutien.

61. Lorsque les diplomates européens en poste à Washington expliquent avec un certain soulagement que le gouvernement des Etats-Unis ne va pas demander plus de troupes, ils énoncent en toute connaissance cause une demi-vérité. L'objectif du nouveau Président lors de sa première visite en Europe était de changer les mentalités vis-à-vis des Etats-Unis. Il est parvenu à établir des relations personnelles avec de nombreux dirigeants européens et a été agréablement surpris d'être aussi populaire auprès de l'élite politique et du grand public. Mais la lune de miel prendra fin tôt ou tard. L'absence d'engagement européen ne sera pas toujours bien comprise et le Président ne fermera pas les yeux dans le seul but de préserver une atmosphère cordiale. Si être à l'écoute et consulter ne produisent pas de résultats tangibles, cette méthode sera considérée à Washington comme inefficace, et donc vouée à l'échec.

62. En attendant, la situation en Afghanistan et au Pakistan devient de plus en plus critique. Le Président Obama ne peut rejeter la responsabilité sur son prédécesseur aussi facilement que dans le cas de l'Irak ; c'est là son problème. Il a déjà dit pendant la campagne électorale que la priorité sur le plan militaire était l'Afghanistan, et non l'Irak, et l'ordre d'envoi de 21 000 hommes supplémentaires a fait de cette guerre celle du Président Obama. Les forces des talibans se rapprochant de la capitale pakistanaise malgré les drones et les missiles de plus en plus nombreux lancés par les forces armées des Etats-Unis et à la suite de l'accord conclu entre Islamabad et les talibans pour instaurer la charia dans la région de Malakand, la crainte de voir des armes nucléaires pakistanaises tomber entre les mains de musulmans radicaux est de plus en plus forte.

63. La politique relative à l'Afghanistan et au Pakistan a souffert également de la hâte de l'administration Obama, pressée de présenter des changements politiques et d'utiliser un nouveau langage. On constate des erreurs de jugement et il y aura vraisemblablement des ajustements. Le Sénateur John Kerry a été le premier à alerter publiquement Washington sur le fait que l'expression

« AfPak », révélatrice de la nouvelle approche selon laquelle Afghanistan et Pakistan sont associés, dans un contexte régional, était malencontreuse. L'Afghanistan est peut-être la partie émergée de l'iceberg et le Pakistan l'iceberg, mais Islamabad n'apprécie pas d'être assimilé à l'Afghanistan. De même, le pays n'accepte qu'à contrecoeur que son rival historique, l'Inde, soit courtoisé dans le but de résoudre le casse-tête Afghanistan/Pakistan. Enfin, parmi tous les envoyés spéciaux désignés par le Président pour traiter une question donnée de politique étrangère, Richard Holbrooke semble être celui dont la connaissance du terrain et des acteurs est la moins approfondie.

64. L'Afghanistan et le Pakistan étant voisins, les talibans se déplacent entre les deux pays qui ont l'un et l'autre une importante population pachtoune, mais les ressemblances s'arrêtent là.

65. Comme l'a expliqué M. Nawaz, Directeur du Centre pour l'Asie du Sud de l'Atlantic Council¹⁵, il manque à l'Afghanistan l'infrastructure adéquate et une société civile bien structurée, ainsi qu'une armée en état de marche et une police fiable. Le Pakistan est un pays du tiers monde qui détient des armes du premier monde. Son économie est dynamique (le taux de croissance moyen était de 6 % ces vingt dernières années, en dépit d'une piètre gouvernance), mais il a souffert d'être sous la férule d'un régime autocratique qui a porté atteinte aux institutions civiles. Le pays a besoin d'aide pour réapprendre la démocratie et rétablir l'Etat de droit. M. Nawaz estime que les hommes politiques en exil y ont gaspillé leur temps au lieu de se préparer aux nouvelles réalités du pays.

66. Selon M. Nawaz, il faut davantage de temps à l'administration Obama pour faire face à la situation et recueillir le soutien nécessaire à sa nouvelle stratégie. Plusieurs auditions sont prévues au Congrès dans les semaines et les mois qui viennent. Au Pakistan, les écarts entre riches et pauvres sont énormes et M. Nawaz pense que le gouvernement pakistanais doit faire plus pour améliorer la situation sociale. La précédente administration des Etats-Unis a recherché uniquement les avantages économiques et stratégiques et négligé les réalités sociales. Il faut soutenir les autorités pakistanaises dans leur lutte interne contre les services secrets, comme le souligne M. Nawaz, qui a également rappelé qu'à l'occasion des diverses auditions organisées par la nouvelle administration des Etats-Unis, les délégations pakistanaises militaires et politiques se sont rendues séparément à Washington.

67. Les relations entre le Pakistan et l'Inde, déjà tendues, pourraient dégénérer si un nouvel attentat terroriste transfrontalier était commis. L'Inde serait contrainte d'agir. Les événements de Bombay ont été un avertissement.

(c) *Le Moyen-Orient*

68. Le Moyen-Orient semble être le dossier sur lequel la nouvelle administration a le moins avancé, bien que l'on ait compris très tôt que le nouveau Président ne voulait pas répéter l'erreur de son prédécesseur en attendant trop longtemps avant de prendre une initiative sur cette question. Naturellement, le fait que le nouveau gouvernement ait tardé à se mettre en place à Tel-Aviv après les dernières élections législatives de février 2009 explique en partie ce retard.

69. Néanmoins, si les Etats-Unis doivent attendre que le nouveau gouvernement israélien formule sa politique étrangère, ils risquent de perdre l'initiative politique. Ce risque est bien réel, comme le démontre le fait que le nouveau gouvernement de Tel-Aviv ait tenté d'établir un lien entre le conflit israélo-palestinien d'une part, le programme nucléaire iranien et l'influence négative de l'Iran dans la région d'autre part, affirmant que ce pays fait peser une menace plus immédiate sur la sécurité d'Israël.¹⁶ Un lien qu'Hillary Clinton s'est empressée de refuser lors de son audition devant la Commission des relations étrangères de la Chambre des représentants.¹⁷

70. Le candidat Obama avait défendu une solution à deux Etats et affirmé clairement qu'il poursuivrait cet objectif une fois élu Président. Mais depuis son entrée en fonction, il s'est montré moins prompt à s'engager et à évoquer ouvertement ce qu'il faut faire pour donner un Etat aux Palestiniens et leur apporter, ainsi qu'aux Israéliens, la paix et la sécurité. Devenu Président-élu, il a

¹⁵ Lors d'une rencontre avec une délégation de la Commission politique le 20 avril 2009 à Washington.

¹⁶ "Israel puts Iran issue ahead of Palestinians", *Washington Post*, 22 avril 2009.

¹⁷ *Washington Post*, 24 avril 2009.

refusé de se prononcer sur la guerre à Gaza, au motif qu'il n'était pas encore en fonction. Ce fut une occasion manquée.

71. Hormis l'énorme complexité de ce long conflit, le véritable obstacle à la formulation d'une nouvelle politique américaine au Moyen-Orient est la mauvaise réputation qu'ont les Etats-Unis auprès des peuples de la région : leur image est celle d'un pays ayant pris parti pour Israël et utilisant la force militaire contre les musulmans.

72. Le Président Obama s'est attaqué directement à ce problème, d'abord en affirmant dans son discours inaugural qu'« à l'égard du monde musulman, nous voulons suivre une nouvelle voie, celle de l'intérêt réciproque et du respect mutuel »¹⁸, ensuite en décidant de se rendre en Turquie. Dans son discours devant le Parlement turc, il a insisté sur le fait que « les Etats-Unis ne sont pas, et ne seront jamais, en guerre contre l'Islam »¹⁹. Cette nouvelle attitude doit maintenant être confirmée par une action tangible si l'on veut qu'elle porte ses fruits et que l'homme de la rue ait une opinion différente sur les Etats-Unis.

73. La nomination du Sénateur Mitchell comme émissaire spécial au Moyen-Orient est un signal fort du caractère prioritaire que la nouvelle administration accorde au règlement du conflit du Moyen-Orient, considéré comme un problème central ayant des répercussions sur toute une série de questions de politique étrangère.

74. Le Sénateur Mitchell a multiplié les consultations dans la région, mais il a fait peu de commentaires en public. Selon des diplomates européens en poste à Washington, il n'a pour l'instant que des moyens limités par comparaison avec le représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan, Richard Holbrooke, qui peut s'appuyer sur un personnel nombreux. Cependant, les mêmes diplomates disent aussi que le Sénateur Mitchell a la confiance du Président, qui lui donne carte blanche pour explorer les moyens de parvenir à une paix durable. Ce dernier va donc vraisemblablement attendre que M. Mitchell élabore un plan réaliste avant de le soutenir publiquement. A l'issue de sa récente rencontre avec le Roi de Jordanie Abdallah II, le Président Obama a seulement dit qu'il espérait voir, dans les mois qui viennent, des « gestes de bonne volonté de tous côtés ».

75. Tout porte également à croire que la plus grande partie du travail politique se déroulera à huis clos. La discrétion est de rigueur sur une question aussi sensible car la divulgation de petites avancées pourrait obliger l'une ou l'autre partie ou même les deux à démentir ou justifier de telles initiatives avant qu'elles soient prêtes à être rendues publiques.

76. Traditionnellement, les alliés les plus fidèles d'Israël se recrutent parmi les membres démocrates du Congrès, qui vont donc compliquer la tâche du nouveau Président lorsque celui-ci voudra exercer les pressions nécessaires sur le gouvernement israélien et réunir la force requise pour mettre en oeuvre une politique résolument nouvelle. La mise en place de l'actuel gouvernement israélien n'a fait que compliquer les choses à cet égard.

77. Il convient toutefois d'apporter quelques nuances à cette analyse, comme l'attestent les tentatives de prise de contact avec la Syrie. La logique consistant à dialoguer avec l'adversaire, qui fait partie de la méthode prônée par la nouvelle administration en matière de règlement des conflits, implique que tôt ou tard le gouvernement américain va aussi engager des pourparlers avec le Hamas. D'ailleurs, le fait que le président de la commission des relations étrangères du Sénat, John Kerry, se soit récemment rendu à Gaza tendrait à prouver que ces pourparlers sont déjà en cours car une telle visite n'aurait pu être entreprise sans l'accord du Hamas. Et comme l'a fait remarquer finement David Ignatius : « Il est difficile de comprendre pourquoi les Palestiniens soutiennent le Hamas avant d'être allé à Gaza »²⁰.

78. Le vrai changement de politique, s'il se produit, concernera Israël et portera sur des points aussi controversés que les colonies et les concessions territoriales. Certains membres de la nouvelle

¹⁸ 20 janvier 2009, www.america.gov

¹⁹ 6 avril 2009, www.whitehouse.gov

²⁰ "Caught in the Middle", par David Ignatius, in Foreign Policy mai/juin 2009, www.foreignpolicy.com

administration mettent l'accent sur l'influence fondamentale que la paix entre Israël et les Palestiniens aurait sur les autres conflits dans lesquels des pays musulmans sont impliqués (« la paix est importante ») et préconisent une politique plus ferme. D'autres restent fidèles à la position plus traditionnelle selon laquelle soutenir Israël est dans l'intérêt stratégique des Etats-Unis (« Israël est important »).

79. Haim Malka, Directeur délégué du programme Moyen-Orient du CSIS, pense que l'administration actuelle risque de suivre la ligne politique peu réaliste de celle qui l'a précédée et de se concentrer sur la conclusion d'un accord définitif entre Israël et les Palestiniens au lieu de commencer par mettre fin à la violence et établir une trêve²¹. Pour lui, dans les circonstances présentes, des négociations sur un accord de paix aussi général ne peuvent ni amener la paix ni faire cesser la violence et ne sauraient donc constituer une solution valable. En admettant même qu'un tel accord puisse être officiellement conclu, les principaux acteurs ne voudront pas ou ne pourront simplement pas l'appliquer. Le Fatah et le Président Abbas sont faibles et ont peu d'autorité sur les territoires palestiniens. Le Hamas n'a pas intérêt à s'entendre avec le Président Abbas alors que sa popularité va croissant et que ses dirigeants sont convaincus que le temps travaille pour eux.

80. Selon M. Malka, il faut procéder par étapes. Les Palestiniens doivent accepter une forme élémentaire d'unité et de partage du pouvoir car un développement économique durable ne sera possible qu'à cette condition. Cette unité fondamentale donnerait au Hamas les moyens d'engager des négociations directes avec Israël. Une trêve deviendrait alors possible. Israël pourrait ramener le calme à la frontière avec Gaza et l'on pourrait envisager de traiter les autres problèmes. La recherche d'un règlement de paix devrait être remise à une phase ultérieure.

81. Votre rapporteur estime pour sa part que les Européens et les Etats-Unis, par le truchement du Quartet et par d'autres voies, pourraient fournir l'aide nécessaire pour instaurer une trêve et en surveiller le respect. Une médiation efficace de l'UE et des Etats-Unis doit être fondée sur une appréciation pragmatique des réalités politiques sur le terrain et elle doit aider les Palestiniens à se doter d'un gouvernement légitime et d'une direction politique cohérente qui feraient d'eux un interlocuteur crédible lors de négociations avec Israël. L'UE et les Etats-Unis doivent unir leurs efforts sans plus attendre pour améliorer les conditions de vie des Palestiniens à Gaza.

82. Continuer à ignorer le rôle politique du Hamas ne serait pas une bonne politique ; ignorer l'impact négatif d'une politique de colonisation israélienne sans contraintes ne le serait pas davantage. Les Européens doivent unir leurs forces avec les Etats-Unis pour tirer un trait sur les méthodes qui ont échoué dans le passé et engager une action diplomatique sérieuse, prenant en compte tous les acteurs de la région.

83. La coopération entre l'UE et les Etats-Unis doit donc s'appuyer sur les propositions régionales comme l'Initiative de paix arabe. Ce qui permet d'impliquer un plus grand nombre de pays, tout en ouvrant la perspective d'un partage des responsabilités lorsqu'il s'agira de garantir les futurs accords et de rendre ces garanties plus crédibles aux yeux des différentes parties en présence.

(d) Guantanamo et la lutte contre le terrorisme

84. L'une des premières décisions prises par le Président Obama à son entrée en fonction a été de faire cesser les activités des tribunaux militaires controversés à Guantanamo Bay et d'annoncer la fermeture du centre de détention. Il a ordonné également de mettre fin à la réglementation sur les enquêtes spéciales que pouvaient mener la CIA et les militaires et de fermer toutes les prisons secrètes à l'extérieur des Etats-Unis.

85. Mais le Président n'a encore rien annoncé concernant le camp de détention situé sur la base aérienne américaine de Bagram en Afghanistan, où jusqu'à 600 prisonniers sont détenus sans aucun chef d'inculpation, ou sans que leur détention ait été examinée par la justice ordinaire des Etats-Unis²².

²¹ Lors d'une rencontre avec des membres de la Commission politique le 21 avril 2009 à Washington.

²² *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24 avril 2009.

86. En outre, les « restitutions extraordinaires » (extraordinary renditions) n'ont pas été interdites non plus²³. Cette pratique a suscité des objections en Europe, plongeant dans l'embarras bon nombre de gouvernements de ces pays qui auraient coopéré avec la CIA en autorisant les avions affrétés par celle-ci à faire escale sur leur sol lors de transferts de prisonniers d'Afghanistan vers des centres de détention supposés sur leur territoire.

87. Les Etats-Unis sont toujours marqués par le traumatisme des attentats terroristes du 11 septembre 2001. La publication courageuse de documents confidentiels sur les méthodes d'interrogatoire a néanmoins conféré une nouvelle dimension au changement d'orientation amorcé par le Président Obama.

88. Pour l'UE, cette ouverture est l'occasion d'orienter les Etats-Unis vers un nouveau dialogue sur les libertés civiles et les valeurs juridiques, l'objectif final n'étant pas uniquement de prévenir d'autres violations du même type mais de donner une nouvelle crédibilité au discours visant à promouvoir l'Etat de droit et les droits de l'homme. Les deux parties pourraient élaborer une initiative qui fixerait de nouvelles normes pour le traitement des hommes et des femmes capturés au cours d'opérations de gestion de crise.

89. La nécessité d'établir de telles règles est clairement illustrée par les difficultés que rencontrent les Etats membres de l'UE avec les pirates capturés au large des côtes somaliennes. Cette remise de pirates aux autorités kényanes n'est certes pas comparable à ce qui est arrivé à bon nombre de détenus de la prison de Guantanamo, mais les Européens doivent accepter que l'on puisse leur poser les mêmes questions que celles qui ont été adressées aux Etats-Unis à propos de la cohérence de leurs normes et valeurs.

90. Le terrorisme et la piraterie ne disparaîtront pas et nous devons élucider la question de savoir quelles règles appliquer pendant les interventions de gestion de crise et les opérations de mise en oeuvre de la loi qui associent des actions de combat et de maintien de l'ordre se déroulant en dehors de la zone de juridiction et du système juridique national des forces d'intervention.

91. En ce qui concerne Guantanamo, la nouvelle administration réexamine actuellement le cas de chaque prisonnier. Certains seront jugés devant des tribunaux ordinaires des Etats-Unis ; d'autres seront libérés aux Etats-Unis. Il sera possible de renvoyer un nombre limité de prisonniers dans leur pays d'origine. Quant aux autres, il est probable que l'administration des Etats-Unis voudra les remettre aux Européens.

92. Quelques Etats membres de l'Union se sont déclarés prêts à accepter des prisonniers libérés ; d'autres ont refusé, alléguant des raisons de sécurité. Les pays de l'UE qui admettront d'anciens prisonniers s'appuieront sur des arrangements bilatéraux avec les Etats-Unis. Mais une fois qu'un ancien prisonnier entre dans la zone de Schengen, la question cesse d'être bilatérale. Une réflexion est en cours au sein de l'UE pour définir une approche coordonnée.

93. Les Etats-Unis ont annoncé leur intention de demander officiellement aux pays européens d'admettre des prisonniers libérés. Les diplomates européens font savoir que l'administration américaine s'impatiente face aux difficultés rencontrées par les membres de l'UE pour s'entendre sur une politique commune. Lors du sommet informel UE-Etats-Unis tenu à Prague, le Président Obama a déclaré que la fermeture de Guantanamo serait beaucoup plus simple si les Etats membres de l'UE pouvaient accepter quelques prisonniers²⁴.

III. Autres domaines de coopération en matière de politique étrangère entre les Etats-Unis et l'UE

94. L'Afghanistan, l'Iran et la non-prolifération sont les priorités immédiates de la politique étrangère américaine, pour lesquelles une contribution plus substantielle des Européens est souhaitée et attendue. La Russie constitue aussi un dossier prioritaire, mais qui sera traité de manière bilatérale,

²³ *Los Angeles Times*, 1^{er} février 2009.

²⁴ *Euobserver.com*, 7 avril 2009.

ce qui signifie que les Européens doivent se montrer confiants et manifester leur soutien. Mais ils n'auront guère d'influence.

95. Il y a d'autres domaines dans lesquels les Etats-Unis et l'Europe pourraient coopérer plus étroitement avec profit.

96. L'UE fournit 60% de l'aide publique mondiale au développement, tandis que les Etats-Unis sont le plus grand bailleur de fonds individuel. Mais bien souvent, ils poursuivent des objectifs concurrents au lieu de travailler main dans la main. Avons-nous réussi à nous entendre sur les intérêts fondamentaux que nous avons en commun ? Et si les plus grands donateurs du monde travaillaient en coopération plus étroite pour aider le reste du monde à sortir de la pauvreté et faire des objectifs du Millénaire une réalité ?

97. Lors de son audition de confirmation, la Secrétaire d'Etat Hillary Clinton a insisté sur la nécessité d'améliorer la situation au Darfour. Le renforcement des capacités de gestion de crise en Afrique est un autre domaine de coopération possible entre les Etats-Unis et l'UE.

98. La précédente administration avait inscrit l'élargissement de l'OTAN en tête de ses priorités et exhorté ses alliés européens à accepter l'entrée de la Géorgie et de l'Ukraine dans cette organisation. De nombreux partenaires européens de l'OTAN sont très réticents à l'idée que ces pays adhèrent rapidement aux engagements et aux obligations du Traité de Washington. Il convient de rejeter une politique d'élargissement de l'OTAN qui pourrait être perçue comme antirusse, mais nous avons besoin d'élaborer une stratégie pour les pays situés entre l'UE et la Russie.

99. Aujourd'hui, l'élargissement de l'OTAN ne fournit peut-être pas la meilleure réponse à leurs préoccupations et aux nôtres. Mais si cette option n'est pas la bonne pour le moment, que pouvons-nous proposer d'autre à ces pays et en particulier, qu'aurait l'UE à leur offrir ? La nouvelle initiative de Partenariat oriental de l'UE pourrait-elle bénéficier d'un soutien transatlantique ?

100. L'UE et les Etats-Unis peuvent trouver ensemble un moyen de préparer ces pays à l'adhésion selon un rythme adapté à la fois aux anciens et aux nouveaux partenaires. Comme Daniel Hamilton, Directeur du Centre for Transatlantic Relations, School of Advanced International Studies (SAIS) de la Johns Hopkins University, l'a expliqué à votre rapporteur, forcer le cours des choses, c'est faire trop peu de cas de l'opinion publique dans bon nombre de pays concernés et c'est réduire les choix de politique étrangère à la question militaire de l'adhésion à l'OTAN.²⁵

101. L'élaboration de la future structure de gouvernance mondiale est un autre domaine de coopération entre l'UE et les Etats-Unis. Selon le constat du « Washington Forum », la présidence de George Bush a été marquée par un glissement constant vers la multipolarité. L'émergence de nouvelles puissances telles que la Chine et l'Inde et le retour sur la scène de la Russie empêchent de plus en plus l'UE et les Etats-Unis de dominer la gouvernance mondiale.

102. De nouvelles structures, telles que celle du G20, visent à faire participer ces pays. En conséquence, les forums de gouvernance mondiale existants, tels que le G7/G8, vont continuer à perdre de leur influence. Si les réunions du G20 s'avèrent fructueuses, il sera difficile de concevoir un retour à l'époque qui a précédé la crise financière. Si le G20 se transforme en forum de consultation pour la gouvernance mondiale, l'UE et les Etats-Unis devront y instaurer une coopération stratégique pour définir et défendre leurs intérêts communs.

103. La guerre en Irak a été synonyme de détérioration des relations transatlantiques sous la présidence de George Bush. Néanmoins, une implication accrue des Européens en Irak ne doit pas être écartée. Le pays doit moderniser son administration et reste en proie à de multiples difficultés qui affectent la vie quotidienne de la population, notamment en ce qui concerne son approvisionnement en électricité et en eau, auquel les Européens peuvent apporter des solutions. Le développement du secteur pétrolier irakien ouvre également de nombreuses perspectives. En tournant la page des différends datant de la guerre, l'UE et les Etats-Unis pourraient aider la situation en Irak à reprendre un cours normal.

²⁵ Lors d'un entretien à Washington le 24 février 2009.

104. Etant donné l'effet délétère du contentieux entre Chypre et la Turquie sur les relations UE-OTAN, un effort transatlantique commun serait souhaitable. Les deux pays, qui sont membres l'un de l'OTAN, l'autre de l'UE, doivent comprendre que les autres membres voient avec une exaspération croissante les entraves qu'ils mettent à une meilleure coopération interinstitutionnelle.

105. Les efforts doivent se poursuivre sur les deux rives de l'Atlantique afin de développer et d'intensifier le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, ainsi qu'en ont décidé les deux organisations. Le règlement de la question chypriote jouerait un rôle positif à cet égard.

106. Les Balkans occidentaux et en particulier le Kosovo constituent d'autres questions en suspens qui restent aussi à l'ordre du jour transatlantique. Les Balkans occidentaux ne sont pas une priorité pour la nouvelle administration américaine, bien que celle-ci ait dit vouloir maintenir l'objectif d'obtenir la reconnaissance du Kosovo par cent pays d'ici 2010. Le maintien d'une présence militaire américaine et la participation des Etats-Unis à l'opération de PESD de l'UE EULEX sont indispensables à la stabilité de la région. Des efforts conjugués sont encore nécessaires pour garantir le bon fonctionnement de cette opération au nord du Kosovo.

IV. Conclusions

107. Un nouveau Président des Etats-Unis n'a sans doute jamais autant de pouvoir qu'au début de son mandat. Fort de cette vieille maxime, Barack Obama a lancé une pléthore d'initiatives. Non seulement il pense que les actes doivent suivre les paroles, mais il comprend aussi les mécanismes du changement politique.

108. Sur fond de grave crise économique et financière, le Président doit avant toute chose mettre fin au syndrome dépressif actuel. Dans sa réponse aux difficultés économiques, il a réussi à jeter les bases d'un changement durable. Ce Président reconnaît la menace que fait peser le changement climatique et il a commencé à imprimer à son pays une orientation plus consciente de l'environnement.

109. Le nouveau Président a également compris combien il importait de rétablir la réputation de l'Amérique. Il a prouvé qu'il était prêt à dialoguer avec les ennemis et les adversaires. Il a envoyé la balle dans leur camp mais tous ne sont pas capables de mesurer l'occasion qui leur est offerte le moment venu. La réaction de l'Iran, en particulier, a été décevante jusqu'ici. Néanmoins, comme toujours, la situation à Téhéran est complexe et les événements pourraient prendre un tour différent après les élections présidentielles.

110. D'aucuns affirment que M. Obama a ouvert trop de pistes pour qu'il soit possible de les suivre toutes. Mais la logique de la nouvelle approche de la politique étrangère américaine en matière de règlement des conflits suppose qu'elle soit appliquée de façon cohérente et ce, partout où les méthodes précédemment utilisées semblaient devoir échouer.

111. Votre rapporteur estime que cette Assemblée doit se féliciter des opportunités créées par l'élection du Président Obama et encourager les gouvernements européens à exploiter ce moment sans précédent de l'histoire transatlantique.

112. Des Etats-Unis prêts à écouter et consulter leurs alliés, désireux de faire participer les institutions multilatérales, et n'envisageant pas tous les problèmes de sécurité sous l'angle militaire, voilà précisément le type de partenaire que recherche l'Europe. En retour, celle-ci doit être le partenaire sur lequel les Etats-Unis peuvent compter, un partenaire qui non seulement peut leur fournir des conseils d'ordre moral et un soutien politique, mais qui est aussi capable d'agir. C'est aux Européens de répondre de manière plus concertée, plus efficace et plus résolue à la dynamique lancée par la nouvelle administration.

PROJET DE RECOMMANDATION

sur les nouvelles perspectives de coopération en matière de politique étrangère et de sécurité entre l'UE et les Etats-Unis

L'Assemblée,

- (i) Se félicitant que l'élection de Barack Obama en tant que 44^e Président des Etats-Unis ait fait souffler un vent de changement sur les relations internationales et convaincue qu'elle a ouvert de nouvelles perspectives à la coopération transatlantique en matière de politique étrangère et de sécurité ;
- (ii) Sachant qu'il sera indispensable de tirer le meilleur parti de ces opportunités dans le contexte d'une crise financière et économique qui va absorber le temps et l'énergie des décideurs politiques ;
- (iii) Rappelant que les gouvernements, parlementaires et citoyens du monde entier ont accordé un intérêt exceptionnel aux élections présidentielles aux Etats-Unis, mais sachant aussi que le nouveau Président, qui rend compte uniquement au peuple américain, continuera de défendre les intérêts de ce pays ;
- (iv) Notant que les premières décisions de politique étrangère prises par le nouveau Président rencontrent, pour bon nombre d'entre elles, les préoccupations exprimées de longue date par les pays européens ;
- (v) Se félicitant que l'administration des Etats-Unis ait adopté un ton et un style nouveaux, ce qui dénote un regain de confiance vis-à-vis des institutions multilatérales et une plus grande disposition à écouter et consulter les Européens ;
- (vi) Exhortant les Européens à faire preuve d'une plus grande unité, à assumer une plus grande part de responsabilité et à agir avec plus de détermination, jouant ainsi leur rôle à un moment unique qui doit permettre d'insuffler une nouvelle dynamique dans les relations entre les deux continents ;
- (vii) Sachant que pour faire face aux nombreux défis de politique étrangère et de sécurité qui se profilent, des changements s'imposent, qui ne concernent pas seulement les Etats-Unis ;
- (viii) Estimant qu'il revient en priorité à l'Europe d'offrir aux Etats-Unis le partenariat qui permettra de relever ces défis ;
- (ix) Prévoyant qu'une démarche fondée sur l'écoute et la consultation, donnant des résultats tangibles, renforcera le partenariat entre les Etats-Unis et l'Europe ;
- (x) Saluant l'examen entrepris par les Etats-Unis de leur stratégie vis-à-vis de l'Afghanistan et du Pakistan, dans la mesure où la situation dans cette région constitue une menace grave non seulement pour la paix et la sécurité régionales, mais aussi pour la paix et la sécurité mondiales, et concerne donc les Etats-Unis et l'Europe ;
- (xi) Rappelant la nécessité d'une approche globale en Afghanistan, ce qui implique une contribution européenne plus substantielle dans le domaine civil et un effort international plus soutenu sur le plan militaire ;
- (xii) Se réjouissant que la nouvelle administration veuille rétablir avec la Russie une relation privilégiant les résultats, notamment en matière de désarmement, maîtrise des armements et non-prolifération ;
- (xiii) Estimant qu'il est utile d'établir un dialogue avec la Russie portant sur la proposition faite par le Président Medvedev d'améliorer l'architecture de sécurité existante en Europe sur la base du principe d'une sécurité égale pour tous, étant convaincue qu'un tel dialogue offrirait à l'UE et aux Etats-Unis la possibilité d'améliorer leurs relations avec la Russie, mais néanmoins consciente que l'invasion par la Russie de la Géorgie, la reconnaissance qui s'est ensuivie des provinces sécessionnistes, le dispositif militaire qu'elle y maintient et sa persistance à ne pas respecter ses

engagements internationaux souscrits après le conflit, violent les principes mêmes qu'avait énoncés son Président ;

(xiv) Estimant qu'il incombe à la Russie de réexaminer ses relations avec ses voisins, lesquelles sont marquées par l'absence de confiance, les soupçons et les tensions, par le poids de sa forte implication – qui n'est pas toujours constructive – dans les conflits dits gelés et par la manière dont elle conduit sa politique énergétique, notamment à l'égard de l'Ukraine et de la Moldova ;

(xv) Saluant la prise de conscience par le nouveau Président de l'importance du conflit israélo-palestinien pour la paix et la stabilité dans l'ensemble de la région et pour la réputation des Etats-Unis dans le monde musulman ;

(xvi) Préoccupée par l'extrême difficulté à relancer la recherche d'une paix et d'une stabilité durables au Moyen-Orient, tout en se félicitant de la participation croissante et positive des Etats et des institutions arabes ;

(xvii) Encourageant la nouvelle administration à jouer un rôle nouveau, plus mesuré, qui facilite les négociations de paix entre toutes les parties concernées et garantisse les résultats approuvés d'un commun accord ;

(xviii) Saluant l'annonce faite par le Président Obama de fermer le centre de détention de Guantanamo Bay et d'interdire les méthodes d'interrogatoire illicites ;

(xix) Prenant note de l'appel lancé par la nouvelle administration à l'Europe afin qu'elle l'aide à offrir aux détenus de la prison de Guantanamo des perspectives nouvelles ;

(xx) Notant la nécessité de reprendre le dialogue entre l'UE et les Etats-Unis sur les libertés civiques et les valeurs juridiques et d'aborder la question des mesures de lutte contre le terrorisme sujettes à controverse ;

(xxi) Rappelant la nécessité d'élaborer des règles communes applicables aux interventions de gestion de crise et aux missions d'application de la loi qui associent les actions de combat à celles de maintien de l'ordre,

RECOMMANDE AU CONSEIL D'INVITER LES PAYS DE L'UEO, EN TANT QUE MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. A mettre au point une réponse politique européenne commune aux ouvertures du Président des Etats-Unis qui refléterait une plus grande unité, la volonté d'assumer une plus grande part de responsabilité et l'ambition d'agir avec plus de détermination ;

2. A inviter les Etats-Unis à reconnaître la valeur d'une réponse cohérente, coordonnée et commune de l'Europe, en particulier dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, et de confirmer qu'ils sont vraiment intéressés par l'établissement de relations directes avec l'UE en démontrant leur volonté de trouver un nouvel équilibre entre les liens bilatéraux avec chacun de leurs alliés européens et les relations avec l'UE en tant qu'entité régionale ;

3. A élaborer une nouvelle stratégie commune UE-Etats-Unis afin de mener une action conjointe au sein des structures existantes et naissantes de gouvernance mondiale telles que, par exemple, le G20 ;

4. A préparer le terrain en vue d'un dialogue ouvert, qui associe tous les pays euro-atlantiques désireux d'y participer, sur les moyens de perfectionner l'architecture de sécurité européenne existante et les mesures nouvelles pour établir la confiance et la transparence mutuelles tout en préservant le lien transatlantique ;

5. A augmenter considérablement la contribution de l'Europe dans le domaine civil en Afghanistan et d'y maintenir une présence militaire accrue aussi longtemps qu'il le faudra après les élections présidentielles ;

6. A placer les relations entre l'UE et le Pakistan sur de nouvelles bases, en vue de renforcer les liens commerciaux et de réformer les institutions civiles et de sécurité du pays, de renforcer sa capacité de lutter contre le terrorisme et de protéger ses installations nucléaires ;
7. A réexaminer la stratégie de l'Europe vis-à-vis du Moyen-Orient de manière à pouvoir soutenir pleinement l'effort en cours pour instaurer une trêve entre Gaza et Israël dans le cadre d'un processus graduel conduisant à une paix durable et associant toutes les parties intéressées ;
8. A s'efforcer d'améliorer les conditions de vie de la population de Gaza, de développer l'infrastructure économique et commerciale de la Cisjordanie et de faire face à l'évolution démographique ;
9. A entamer un dialogue avec les Etats-Unis sur les libertés civiles et les valeurs juridiques afin de fixer de nouvelles normes pour le traitement des hommes et des femmes capturés au cours d'opérations de gestion de crise, y compris les opérations de lutte contre le terrorisme et la piraterie ;
10. A accélérer la mise au point d'une réponse européenne commune et positive à la demande formulée par les Etats-Unis d'accepter d'anciens détenus de Guantanamo Bay ;
11. A étudier d'autres perspectives de coopération entre l'UE et les Etats-Unis dans le domaine de la politique étrangère, permettant de réaliser des avancées en ce qui concerne la mise en oeuvre des objectifs de développement du Millénaire, l'amélioration des capacités de gestion de crise de l'Union africaine et le renforcement de la gouvernance, le développement social et économique et la cohésion régionale dans les Balkans occidentaux.

AMENDEMENTS n^{OS} 1 A 4²⁶

déposés par Lord Anderson (Royaume-Uni, Groupe socialiste)

1. Après le considérant (*xvi*) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :

« Préoccupée par l'absence de progrès dans les pourparlers de réconciliation engagés entre le Fatah et le Hamas sous l'égide de l'Égypte, en vue de mettre en place un gouvernement palestinien d'union nationale, indispensable pour mener à bien la reconstruction de Gaza et les négociations de paix avec Israël ; »

2. Après le considérant (*xvii*) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :

« Se félicitant de ce que le gouvernement américain ait pris la décision de participer directement aux négociations internationales sur les activités nucléaires de l'Iran dans le cadre E3+3 et se montre plus disposé à entamer le dialogue avec l'Iran, mais déçue par la réaction hésitante de l'Iran et la tiédeur de l'accueil qu'il a réservé à ces initiatives, tout en restant préoccupée par la poursuite du développement des capacités de missiles balistiques de ce pays ; »

3. Après le paragraphe 8 du projet de recommandation proprement dit, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« A poursuivre activement leurs contacts avec le gouvernement iranien en vue de promouvoir les propositions E3+3 sur la coopération dans le domaine nucléaire civil, tout en ne laissant planer aucun doute quant à leur capacité d'imposer des sanctions plus lourdes si nécessaire ; »

4. Après le paragraphe 8 du projet de recommandation proprement dit, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« A montrer qu'ils sont disposés à tenter d'établir des relations plus larges avec l'Iran, basées sur le respect mutuel et les intérêts communs et tenant compte de l'importance stratégique de ce pays dans la région ; »

Signé : Anderson

²⁶ Voir 1^{ère} séance, 2 juin 2009 (adoption des amendements).