



**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

**AVENIR DE LA RELATION FRANCO-AMERICAINE**

**Groupe stratégique franco-américain**

**Projet Johns Hopkins University – Fondation Robert Schuman**

**Etude (première version)**  
*Janvier 2009*

## Sommaire

Note introductive Une boîte à outils pour une coopération franco-américaine renouvelée et efficace, <i>Michel Foucher, co-directeur du projet franco-américain</i> .....	3
<b>I. La France et les Etats-Unis face aux grands défis stratégiques</b> .....	5
Euro-Atlantic Security Relations and U.S.-French Cooperation, <i>Leo Michel</i> .....	5
Les défis stratégiques, 2009-2012, <i>Bruno Tertrais</i> .....	16
<b>II. Moyen-Orient et Méditerranée : le temps des décisions</b> .....	25
Pour un dialogue franco-américain dépassionné en Méditerranée, <i>Jean-Pierre Filin</i> .....	25
Strategic Priorities in the Mediterranean and the Middle East, <i>Ian O. Lesser</i> .....	31
<b>III. L’Afrique sub-saharienne : vers un engagement collectif durable</b> .....	37
Afrique subsaharienne, <i>Nathalie Delapalme</i> .....	37
Africa Policy in an Era of Franco-American Cooperation, <i>Gwendolyn Mikell</i> .....	47
<b>IV. Russie : quelles options politiques et stratégiques ?</b> .....	58
La France, l’Union européenne et les États-Unis face à la Russie, <i>Maxime Lefebvre</i> .....	58
American Priorities for a Transatlantic Strategy on Russia, <i>Celeste A. Wallander</i> .....	67
<b>V. Quelles nouvelles responsabilités des États-Unis et de l’Union européenne dans la régulation de l’économie mondiale ?</b> .....	74
“A Crisis is a Terrible Thing to Waste”: Franco-American Leadership for a New Economic Agenda, <i>Daniel S. Hamilton</i> .....	74
L’économie mondiale, <i>Jean-François Jamet</i> .....	90
<b>Biographies</b> .....	105
<b>Présentation du Center for Transatlantic Relations et de la Fondation Robert Schuman</b> ...	109

## Note introductive

### Une boîte à outils pour une coopération franco-américaine renouvelée et efficace

*Michel Foucher, co-directeur du projet franco-américain*

Voici les premiers résultats écrits du groupe stratégique franco-américain, qui a débuté ses travaux à l'été 2008 et s'est réuni une première fois le 5 décembre 2008 à Paris pour examiner les conditions d'un renforcement du partenariat euro-américain. Ils ont été rédigés par dix auteurs, cinq Américains et cinq Français<sup>1</sup>, dont la plupart ont exercé des responsabilités exécutives dans les appareils diplomatiques et des missions de recherche dans les instituts spécialisés. Ils portent un regard croisé et opérationnel sur cinq thèmes : la France et les Etats-Unis face aux grands défis stratégiques ; le temps de décisions au Moyen Orient et en Méditerranée; un engagement collectif durable en Afrique sub-saharienne ; les nouvelles responsabilités des Etats-Unis et de l'Union européenne dans la régulation de l'économie mondiale ; enfin les options politiques et stratégiques face à la Russie.

Sur ces cinq thèmes retenus en raison de leur importance et de leur gravité, les auteurs dressent un état des lieux et dessinent les contours d'une vision partagée propice à des actions communes. Les experts français ont travaillé avec le souci d'une offre de coopération sur les grands défis de notre temps et le règlement des crises régionales ; leurs homologues américains ont marqué que le temps était venu de faire revivre une relation franco-américaine forte, sur tous les sujets et en bonne intelligence avec nos partenaires de l'Union européenne. Vue de Washington, la France est perçue comme un partenaire pivot pour réaffirmer quatre lignes d'action : le rôle du multilatéralisme (ONU), l'urgence à accélérer les sorties de crise (Moyen Orient et Afghanistan), l'intérêt des approches régionales (Afghanistan) et l'utilité des forces régionales de maintien de la paix.

Sur les grands défis stratégiques, les Etats-Unis paraissent disposés à s'engager sur la voie du partenariat avec les Européens plutôt que de vouloir restaurer un leadership unilatéral. L'inflexion attendue de la relation France/OTAN est analysée comme un changement dans la continuité mais le moment unipolaire de l'OTAN est passé ; l'Alliance devra partager la scène avec l'UE et se concentrer plus sur les enjeux « in area », mission originelle, et moins au « out of area » privilégié sous les deux administrations Bush.

Sur le Moyen Orient et la Méditerranée, la France est prête à un dialogue renouvelé et ambitieux. Les Etats-Unis semblent disposés à se réengager avec la détermination de rechercher une solution d'ensemble et en comprenant que, par l'histoire et la géographie, ce qui se passe sur les rives sud et est de la Méditerranée relève aussi de la sécurité des Européens. D'où la nécessité du dialogue sur tous les sujets (processus de paix, Iran, Irak, rapprochement euro-turc).

---

<sup>1</sup> Esther Brimmer est co-directrice du projet pour la partie américaine, qui comprend Dan Hamilton, Ian Lesser, Leo Michel, Gwendolyn Mikell et Celeste Wallander. Les experts français sont : Nathalie Delapalme, Jean-Pierre Filiu, Jean-François Jamet, Maxime Lefebvre et Bruno Tertrais ; leur travail a été coordonné par Michel Foucher et Thierry Chopin.

Sur l'Afrique, France et Etats-Unis s'accordent pour considérer qu'ils ont des intérêts communs et des atouts sur un théâtre stratégique majeur, en raison des risques, des enjeux et des potentiels que le continent africain recèle. La France a une expérience unique d'engagement dans l'assistance au développement et dans la gestion des crises malgré les interrogations des opinions publiques et l'émergence de redoutables concurrents. L'élection du Président Obama adresse un message d'espoir que les Africains sont disposés à écouter. Un agenda commun franco-américain devrait comprendre : une accélération des sorties de crise, avec un appui à l'africanisation des forces ; une approche économique fondée sur la réalité des intérêts et de la croissance africaine plus que sur la compassion ; une méthode adaptée pour encourager les progrès de la gouvernance et du respect des droits de l'homme ; enfin un effort concerté pour faire entrer les acteurs africains dans le système international.

Les auteurs sont d'accord pour estimer que la politique suivie par la Russie est un défi commun qui pourrait être géré plus efficacement par une stratégie d'intégration dans le système économique global (encore refusé par une partie des élites russes) et les dispositifs de sécurité (les Etats-Unis ont besoin de contrôle des armements ; l'OTAN doit conserver sa politique d'ouverture) que par une diplomatie de contention et une tactique sécuritaire. Il est dans l'intérêt européen que la Russie soit arrimée au continent dès lors que ses élites abandonnent la représentation d'un Etat russe entouré par un monde hostile et menaçant. De même convient-il de poursuivre l'effort d'intégration de l'Europe orientale

Enfin, dans un contexte économique durablement critique, s'il est vrai que le champ d'action des autorités politiques est d'abord domestique pour recréer les bases d'une économie ouverte mais résistante, le développement des échanges euro-américains est créateur d'emplois (14 millions de chaque côté) et cette interdépendance peut favoriser la réalisation d'objectifs de régulation réelle, à condition que le sens des concepts (régulation, contrôle, normes) fasse consensus et que les enceintes adéquates soient mobilisées (FMI, BRI).

La lecture comparée des dix textes met en évidence les consensus, les différences sur l'ordre des priorités et la volonté commune de travailler ensemble, dès le 21 janvier 2009. Une seconde réunion du groupe stratégique franco-américain se tiendra à Washington au printemps 2009, à l'issue de laquelle les textes finaux seront publiés.

Michel Foucher  
19 janvier 2009

# I. La France et les Etats-Unis face aux grands défis stratégiques

## Euro-Atlantic Security Relations and U.S.-French Cooperation

*Leo Michel*

*(January 2009)*

### Summary

The North Atlantic Treaty Organization (NATO), backed by strong U.S. military and political commitments to the Alliance, has been the primary guarantor of Europe's defense from armed attack since 1949. With the end of the Cold War, NATO assumed new roles: building defense and security partnerships with new democracies in Central and Eastern Europe that prepared many for Alliance membership; extending dialogue and cooperation on political-military issues to Russia, Ukraine, and other states of the former Soviet Union; and leading complex military operations in the Balkans and, more recently, Afghanistan. Yet NATO's "unipolar moment" has passed. Many Europeans no longer view the most pressing threats to their security, or the tools needed to address them, as predominantly military, and they are less confident than a decade ago that U.S. interests, strategy, and policies will closely match their own. Hence, Europeans increasingly endorse the notion that to protect and advance their common interests and values in defense and security-related matters, NATO must share the stage with the European Union (EU). Defining how this shared responsibility should be carried out in practice will prove difficult for Europeans and Americans alike, notwithstanding the fact that 21 of 27 EU member states belong to NATO and five others work with NATO, in a few cases quite intensely, through Partnership for Peace. This task is complicated by profound differences between NATO and the EU in terms of their respective functions, structures, and procedures, as well as internal tensions over strategy, capabilities, and the uneven political will of their members.

For weeks preceding President Barack Obama's inauguration, officials and commentators carefully assessed potential points of convergence and friction between the incoming administration and *le Vieux Continent*. European publics had overwhelmingly favored his election, but savvy Americans and Europeans still wondered when the "honeymoon" would end.

It's easy to understand why. Over the past several months, a cascade of events underscored the difficulties of formulating and sustaining effective transatlantic responses to numerous challenges. Just a few examples:

- Russia—having flexed its energy, political and intelligence services' muscles across what President Medvedev termed its "regions of privileged interest"—unsheathed its military and effectively redrew, perhaps indefinitely, the borders of neighboring Georgia, a U.S. partner and aspirant for NATO membership.
- In Afghanistan, a mix of Taliban, al-Qaeda, and other "opposing militant forces" demonstrated their rising ambition and improved coordination, prompting the United States to increase its military engagement there and step up pressure against insurgent sanctuaries in Pakistan.
- Elsewhere in the "arc of crisis," Iran continued to defy efforts to end its suspected nuclear weapons-related activities; Iraq (despite some hopeful signs) remained fragile and violence-prone; and intense fighting between Hamas and Israel dealt a heavy blow to the struggling Middle East Peace Process.
- Against this somber security background (which omits inter alia massive African tragedies in Darfur, Somalia, Zimbabwe, and the Democratic Republic of Congo), the United

States experienced its most serious financial crisis since the Great Depression, forcing Washington and European capitals to respond with emergency plans of dizzying proportions and uncertain prospects for success.

Reflecting on America's mounting travails and sagging self-confidence, Francis Fukayama--whose 1989 essay "The End of History?" held that "liberal ideas had conclusively triumphed at the end of the Cold War"--acknowledged the reality of Fareed Zakaria's "post-American" world wherein "America's unimpeded influence will decline."<sup>2</sup>

For their part, leading French strategists already had foreseen a long-term redistribution of global power and influence away from the problematic *hyperpuissance*. The French *White Book on Defense and National Security*, published in June 2008, cautioned against underestimating American dynamism, but predicted three dominant trends over the next 15 years: a relatively diminished U.S. capacity to shape global events, due in part to the rising influence of China and a more assertive Russia; a shift in American focus from Europe toward pressing crises in the Middle East and Asia; and, albeit less certain, a more inward focus among part of the American population.

Exactly how the new Obama Administration will tackle its inherited problems, not to mention future surprises, remains to be seen. However, it is safe to assume that the United States and France will be obliged over the coming months and years to reexamine how best to work together to advance common and/or parallel interests where they exist, while limiting the fallout of diverging priorities and/or policies when they inevitably arise. Here, then, are some of the key strategic questions they will face, particularly in the area of transatlantic defense and security cooperation, and a few suggestions on where they might work bilaterally to reinforce broader Euro-Atlantic partnership.

## **NATO Under Strain**

NATO, backed by strong U.S. military and political commitments to the Alliance, has been the primary guarantor of Europe's defense from armed attack since 1949. With the end of the Cold War, NATO assumed new roles: building defense and security partnerships with new democracies in Central and Eastern Europe that prepared many for Alliance membership; offering dialogue and cooperation on political-military issues to Russia, Ukraine, and other states of the former Soviet Union; and leading complex military operations in the Balkans and, more recently, Afghanistan. Throughout its existence, NATO also has performed the vital job of promoting intra-European as well as transatlantic collaboration regarding threat assessments, political-military strategy, defense planning, equipment standards and interoperability, and training and exercises.

Most Europeans want to preserve robust political-military links through NATO that are reinforced, in many cases, by their respective basing, information-sharing, and other bilateral ties to the United States. Moreover, Russia's behavior in Georgia and elsewhere in the former Soviet space, combined with menacing statements of intent (for example, Medvedev's vow "to protect of the life and dignity of ((Russian)) citizens, wherever they are") have refocused attention on NATO's collective defense role, particularly among Eastern and Northern Europeans.

Yet NATO's "unipolar moment" has passed. Russia does not represent the type of existential threat posed by Soviet Union, despite the Kremlin's new assertiveness. More broadly, many Europeans no longer view the most pressing threats to their security, or the tools needed to address them, as predominantly military. And while public opinion polls indicate a modest recovery in positive European views of the United States since the Iraq-related nadir of 2003-4,

---

<sup>2</sup> Francis Fukayama, "They Can Only Go So Far," *The Washington Post*, August 24, 2008; and Fareed Zakaria, "The Rise of the Rest," *Newsweek*, May 12, 2008.

Europeans arguably are less confident than a decade ago that U.S. interests, strategy, and policies closely match their own.<sup>3</sup> European respect for American competence in the conduct of military operations and standards of treatment for captured militants and extremists has suffered as well.

Truth be told, Europeans are not alone in questioning previous assumptions.

Over the past year, intense discussions on NATO's future have proliferated within Washington's large "think tank" community, where non-government experts—including retired top diplomats, military officers, and candidates for senior posts in the new administration—rub shoulders with serving government officials and analysts. That reassessments of NATO have taken place is not unusual or necessarily alarming. After all, for decades the transatlantic dialogue has been punctuated by crises (e.g., over Germany's rearmament in the 1950s, France's NATO role in the 1960s, détente in the 1970s, intermediate nuclear forces in the 1980s, and the Balkan wars in the 1990s) and repeated American calls for more "burden sharing." Ultimately, however, the Alliance proved to be strong and resilient because its members did not allow their differences ever to rival, in scope or in depth, their shared interests and values. Still, fewer American experts are confident these days that, where NATO is concerned, the past will be prologue. Instead, they are increasingly worried that the Alliance will not adapt quickly enough to the changed security environment.

For many Americans, NATO's solidarity and effectiveness will be decided in the caldron of Afghanistan, where European Allies and Partners contribute approximately 28,000 of the 55,000 troops (including nearly 23,000 Americans) in ISAF.<sup>4</sup> European and American leaders broadly agree that if Afghanistan were to become a "failed state," terrorist networks would be able again to operate there with relative impunity, posing a direct threat to an unstable and nuclear-armed Pakistan and, eventually, to the European and American homelands. But whereas American public support for the Afghanistan mission remains strong, the European public's support for the ISAF effort is wavering.

Despite European troop increases since NATO's April 2008 Bucharest Summit—of note, the additional French deployments were applauded in Washington—Europe seems unlikely to provide significantly larger forces in 2009 and beyond. Indeed, some Allies have announced plans to scale down or terminate their ISAF role over the next two years, especially in southern Afghanistan where, contrary to initial expectations, their involvement in combat missions frequently has overshadowed peacekeeping and reconstruction tasks.

NATO's difficulty in meeting ISAF's force requirements extends beyond troop levels. Some Allies continue to invoke so-called "caveats" restricting how and where their nation's forces can be employed by the ISAF commander. Most European government and military leaders understand the inherent dangers of a "two-tier" NATO. Still, certain important ISAF contributors would face serious domestic opposition to shifting their focus from the relatively stable northern and western regions to higher-risk operations in the south and east. Among some Allied publics, the aversion to seeing their "peacekeeping" troops attack opposition forces is almost as strong as their reaction to casualties among their own contingents. And unlike the United States, none of the European Allies seems prepared to contemplate any form of military involvement inside Pakistan, despite the acknowledged problems posed by insurgent sanctuaries along its border with Afghanistan.

In addition, the costs associated with ISAF are taking a heavy toll on several European troop contributor nations. Under standard NATO practice, nations must absorb the lion's share

---

<sup>3</sup> See, for example, European Views of U.S. Leadership in World Affairs, in "Transatlantic Trends 2008", a study of European attitudes by the German Marshall Fund of the United States, available at: [http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008\\_English\\_Key.pdf](http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf)

<sup>4</sup> Source: NATO figures as of January 2009. NATO Ally Canada and Australia (not a NATO member) provide 2830 troops and 1090 troops, respectively. Some 10,000 additional U.S. military serve in Afghanistan under Operation Enduring Freedom's Combined Joint Task Force 101. Since late 2008, all U.S. forces in Afghanistan report to ISAF's Commander, U.S. Gen. David McKiernan.

of expenses associated with their participation in operations. This is a particular disincentive to Allies who have the political will to sustain or increase troop contributions in the most demanding missions but lack sufficient budget resources to do so. However, several Allies resist suggestions to increase NATO's common funding for operations or to acquire more collective assets. Some seem unwilling to improve capabilities, fearing they might be called upon to use them. Others, faced with low and relatively stagnant defense budgets, probably worry that greater NATO common funding would come at the expense of their national programs.

Afghanistan also raises hard questions about NATO's role in long-term stabilization missions. The "comprehensive approach" agreed at the Bucharest Summit aims to join international civilian and military assistance to the Afghan government to: build capable security forces; develop the economy; improve governance and rule of law; and tackle the narcotics problem. Europeans, however, have not taken a common approach regarding their militaries' engagement in reconstruction, counter-narcotics and other non-traditional roles. And some European officials privately worry that United States intends to steer NATO to build its own civilian capabilities for use alongside the military in stabilization operations—a move that, in their view, would duplicate and undermine efforts by the United Nations, EU and other international actors.

Finally, NATO's deepening engagement in Afghanistan has raised doubts in several European capitals regarding overall Alliance strategy and priorities, particularly in the wake of the Russian-Georgian conflict. No Allied government openly advocates a return to Cold War models of territorial defense. But many officials, particularly among newer members of the Alliance, increasingly fret that NATO might lose its *raison d'être* of collective defense—and, with it, vital parliamentary and public support—by focusing on expeditionary missions that seem disconnected from threats that are "closer to home."

Hence, some Allies—including, not surprisingly, those closest to Russia—are looking for reassurance of NATO's ability to back up its Article 5 (collective defense) commitments in the form of an updated Alliance threat assessment and increased NATO contingency planning and exercises relevant to deterring and, if necessary, responding to any future military intimidation by Russia.

## **EU Seeking to Define its Role**

Nearly a decade after its formal launch, ESDP is firmly rooted within the EU's legal and institutional frameworks. ESDP is supported by civilian and military decision-making structures that roughly parallel NATO's (albeit with much smaller staffs), and the 2003 European Security Strategy document, updated during the French EU Presidency, sets out a broad vision of EU policy goals and approaches. The record of nearly two dozen ESDP military and civilian operations undertaken to date (all of which have taken place under UN Security Council resolutions approved by the United States) is generally positive, although most of these have been modest in size, of limited duration, and relatively low-risk.

The notion once floated by a few European officials that ESDP would develop into a "counterweight" to American influence in Europe and beyond has been largely discredited. But while EU governments frequently differ over the priorities and resources they are prepared to assign to ESDP, even the most "Atlanticist" among them have come to accept ESDP as a legitimate and important pillar of the EU's global influence.

Within the EU, debate regarding ESDP largely revolves around the balance between military and civilian tools for crisis management and how best to generate additional military and civilian capabilities. ESDP's initial focus was largely military, very ambitious, and heavily influenced by European "lessons learned" from the Balkan conflicts of the 1990s. With its 1999 "Helsinki Headline Goal," for example, the EU pledged to develop, by 2003, the ability to



deploy, within 60 days, some 50,000-60,000 military personnel to crisis spots thousand of miles from Europe, and to sustain them for at least one year for tasks ranging from humanitarian operations to peacekeeping and separating warring parties.

Faced with substantial capabilities shortfalls, however, the EU shifted its attention in 2004 to creating some 15 “battle groups” of reinforced battalions (approximately 1500 troops); two such formations serve in alert status for six month periods and, in theory, would be able to deploy within ten days of an EU decision and sustain operations for up to 120 days. (To date, the EU has not operationally deployed a battle group, but EU officials cite Africa as the most likely venue for any future use.)

Some EU governments—France, in particular—continue to prioritize the development of military capabilities within ESDP. They favor the periodic conduct of “autonomous” military operations—that is, operations without NATO assistance through the 2004 “Berlin Plus” arrangements—to demonstrate ESDP’s practical value, encourage higher defense spending, and build habits of intra-European cooperation in increasingly challenging missions. They also favor expanded joint research, development, and asset pooling and acquisition programs managed by the EU’s European Defense Agency (EDA).

That said, in recent years the limits of such efforts have become clearer. Former EDA Chief Executive Nick Witney’s July 2008 report catalogues the disappointing results to date of EU capability development efforts. European defense budgets remain stubbornly low, which in turn limits the possibilities of significant new investments in EDA programs, especially if such programs are seen by some members as duplicative of NATO efforts or biased to advantage another member’s defense industry. And the ongoing ESDP operation in Chad and the Central African Republic has proved more difficult and expensive than anticipated. Operational fatigue no doubt was an important reason why during the French Presidency the EU recently turned down the UN Secretary General’s plea to dispatch forces to reinforce some 17,000 UN “blue helmets” in eastern Democratic Republic of Congo.

Increasingly, many EU members look toward their civilian capabilities—including police mentors and experts in justice, corrections, customs, and public administration—as key tools to be deployed in crisis prevention or crisis management operations. These capabilities can be used in conjunction with EU financial and developmental assistance and, depending on the circumstances, alongside an ESDP military component. Recruiting, training, and deploying qualified civilians for these purposes has not been easy, especially in cases where the EU finds itself, in effect, competing with its member governments. Still, the EU is accumulating valuable experience through several ongoing civilian ESDP missions, notably in Kosovo and Afghanistan.

European governments will remain careful to protect national prerogatives in the conduct of foreign, defense, and security policies. As Witney’s report points out, no EU member “will allow itself to be forced to enter conflict, or to change how it spends its defense budget, by ‘Brussels’—whether an EU institution, or a majority of its partners.”<sup>5</sup> However, the past decade’s trend toward greater coordination within the EU is unlikely to be reversed, despite the setback to ratification of the Lisbon Treaty occasioned by its defeat in the June 2008 Irish referendum.

### **Toward a More Flexible Defense and Security Architecture**

Despite U.S. frustrations with the European Allies, Washington in the near-term likely will try to strengthen the Alliance rather than seek alternatives to it. The “coalition of the willing” approach once favored by many in the Bush Administration has demonstrated its limits—especially in Iraq, where European contributions to the Multinational Force are low and fast disappearing. At the same time, and without underestimating the aforementioned challenges

---

<sup>5</sup> Nick Witney, “Re-energizing Europe’s Security and Defence Policy,” European Council of Foreign Relations, July 29, 2008, available at [www.ecfr.eu/content/entry/european\\_security\\_and\\_defence\\_policy](http://www.ecfr.eu/content/entry/european_security_and_defence_policy).

faced by NATO in Afghanistan, the ability of the Allies to sustain and even increase their ISAF commitments over recent years testifies to the importance of an Alliance structure for consultations, planning, decision-making, capabilities development, and mutual support in difficult operations.

That said, the United States will face some hard decisions over the coming months and years. Admiral Michael Mullen, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, stated bluntly in September, 2008: “Absent a broader international and interagency approach (in Afghanistan), it is my professional opinion that no amount of troops....can ever achieve all the objectives we seek. And frankly, we are running out of time.”<sup>6</sup> More recently, an unnamed U.S. military hinted at growing impatience with certain Allies, commenting: “There are those (in Washington) who would say, ‘Kick NATO to the curb -- let’s get it done.’ But NATO is the reality in Afghanistan, and we need [the Allies] to be successful.”<sup>7</sup>

The question remains: As the United States increases its force commitment in Afghanistan—Admiral Mullen stated in mid-December that the United States was considering adding 20,000-30,000 additional troops over the next 18 months—what happens if few European Allies are prepared to follow suit? Would the injection of more U.S. forces reinforce perceptions in parts of Europe that this is an “American war” and actually strengthen calls for a drawdown of European participation? Would increased U.S. military pressure against insurgent sanctuaries in Pakistan be viewed in Europe as “expanding” the war, thereby increasing the risk to European forces in ISAF? In short, how does the United States prevent NATO, which brings needed political legitimacy as well as military capabilities to the stabilization effort, from disintegrating into a coalition of the willing effort where a number of European Allies are more anxious to rush for the exits than bolster each other’s determination to stay?

One response might be for the United States to shift its emphasis from seeking significant additional European troop contributions to maintaining the levels now in place—while keeping the pressure on Allies (albeit discreetly) to loosen further their operational caveats. While avoiding any declared *quid pro quo* or formal division of labor, the United States would work with the Europeans wherever possible to increase their contributions to non-military aspects of the “comprehensive approach”—for example, in police training and mentoring, funding for an expanded Afghan National Army, finding sustainable development alternatives to the opium poppy culture, and capacity-building for struggling civilian ministries and regional governments.<sup>8</sup>

Indeed, from an American perspective, one of the anticipated benefits of President Sarkozy’s more positive approach to NATO’s relations with the EU, as well as his stated intention to boost French participation in NATO structures, will be to improve implementation of the “comprehensive approach” in Afghanistan, Kosovo, and future crisis management and stabilization efforts.<sup>9</sup> Hence, Washington reacted positively to the French suggestion to create an informal high-level group—including the NATO Secretary General and EU High Representative, the chairmen of the respective military committees, the principal military operational commanders of each organization, and representation from the European Commission—to meet at the early stages of discussion and planning of a new operation.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Testimony to House Armed Services Committee, September 10, 2008.

<sup>7</sup> “Officials work toward best Afghanistan strategy,” American Forces Press Service, December 12, 2008.

<sup>8</sup> NATO’s “comprehensive approach” strategy toward Afghanistan is described in the Bucharest NATO Summit declaration, accessible at: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html> The EU decided in late 2008 to double its number of police trainers and mentors in Afghanistan to reach a total of 400. U.S. officials have complained privately that this is still woefully inadequate. Several thousand U.S. soldiers and Marines are currently involved in training Afghan police and army personnel.

<sup>9</sup> For other benefits, see also: Leo Michel, “Defense Transformation *à la française* and U.S. Interests,” Strategic Forum 233, Institute for National Strategic Studies, September, 2008, accessible at: [www.ndu.edu/inss](http://www.ndu.edu/inss)

<sup>10</sup> In its statement on ESDP issued at the conclusion of the EU Summit on December 11-12, 2008, the European Council “reaffirms the goal of strengthening the strategic partnership between the EU and NATO in order to address current needs, in a spirit of mutual enhancement and respect for their decision-making autonomy. To this end, it backs the setting up of an informal EU-NATO high-level group to improve cooperation between the two

For some American experts, this hopefully would facilitate additional steps, such as: more frequent and better structured meetings between NATO's North Atlantic Council and the EU's Political and Security Committee, which would permit the two organizations to have a real consultation on questions of mutual interest (their formal agenda currently is limited to Bosnia); a NATO-EU joint planning mechanism focusing on a more systematic development and application of the "comprehensive approach" as opposed to the *ad hoc* and improvised arrangements seen in Afghanistan and Kosovo; and improved practical cooperation on capabilities development.

Fortunately, for most Europeans, the need for a close, cooperative, and pragmatic relationship between NATO and the EU is no longer seriously contested. The operational strains on Europe's pool of forces caused by commitments in the Balkans, Afghanistan, Lebanon and Africa, combined with their projected low levels of defense spending, serve as a powerful brake on efforts, within either organization, to expand existing missions or create new and potentially duplicative structures. And when it comes to doctrine, training, and equipment interoperability, European military commanders understand that inconsistent practices within NATO and the EU could increase the inherent risk of military operations.

A formal "division of labor" between the two organizations, advocated by some European security experts, is unlikely for the foreseeable future. EU governments would find it as difficult to agree on a fixed "ceiling" for ESDP military operations—in terms of force size, capabilities, and deployment regions—as NATO would find it difficult to set a "floor" for its involvement. And neither organization is prepared to accept explicitly to subordinate its decision-making autonomy to the other.

In practice, however, certain notional differences in each organization's level of ambition already are taking shape. For example, none of the EU members is prepared to engage in large-scale combat operations without the United States, although only the United Kingdom has been willing to state this explicitly. On the other hand, many Europeans believe the EU has a comparative advantage, thanks to its array of developmental and civil-military tools, in crisis prevention and crisis management in Africa. As evidenced by high-level U.S. statements in early 2008, Washington does not dispute that point.<sup>11</sup>

The long-term objective of a close relationship between NATO and the EU should not be to diminish either's decision-making autonomy; or to attempt to define a formal division of labor; or to allow or encourage one organization to systematically inject itself into missions conducted by the other. Rather, it should be to ensure transparency, avoid contradictions in their respective approaches and, more positively, to benefit from synergies. Think of it as adapting the military's concept of "interoperability" (e.g., in matters of doctrine, equipment standards, and operational practices) to the NATO-EU relationship: with better tools in place to cooperate, if and when a political decision is made to do so, any joint or coordinated effort will be more timely and successful.

From a European perspective, however, Euro-Atlantic security cooperation cannot be limited to the NATO-EU relationship. Globalization has blurred the dividing lines between "external" and "internal" (or "homeland") security. The latter problems of greatest concern to European publics fall under the purview of EU structures that have little or no connection to ESDP instruments; among these are illegal immigration, so-called homegrown extremism, transnational crime, critical infrastructure protection, and environmental security. And while such problems can have serious impact on transatlantic relations, many have limited, if any, direct connection to NATO's core competencies. It is not surprising, therefore, that some European

---

organisations on the ground in a pragmatic manner." The vague language left unclear whether the informal group would be constituted along the lines proposed by the French.

<sup>11</sup> See, for example, the statement of the U.S. Permanent Representative to NATO, Ambassador Victoria Nuland, in Paris in February, 2008, accessible at: <http://nato.usmission.gov/Article.asp?ID=21A35613-E9D6-431D-9FD5-36FDD1389EB0>

analysts advocate a more developed U.S.-EU relationship that, in time, might become more important than NATO-EU relations.

In fact, an important and growing bilateral U.S.-EU relationship already exists in areas such as counterterrorism, transportation security, non-proliferation and combating transnational crime. And as the EU increasingly serves as the Europeans' venue for strategic discussions and decision-making on these and other interrelated security issues—for example, policy toward Iran—the United States will want to ensure that its views are taken into account before EU policies are set in stone. This, in turn, will periodically pose a difficult policy question for Washington: where does it draw the line between discussing strategic questions at NATO, where there is a U.S. seat at the table, and with the EU, where the United States and “Europe” sit across the table from one another?

After all, there are inherent limits to bilateral U.S.-EU relations insofar as defense matters are concerned. One is the obvious mismatch of memberships: while 21 of 27 EU members are also NATO Allies, the United States will not put at risk its military and political relationships with the non-EU Allies (Canada, Turkey, Norway and Iceland) by circumventing NATO councils to consult, plan, and operate with the other Allies who are EU members. Another less obvious factor is equally if not more important: NATO's strength and effectiveness derive, in large part, from the multinational nature of its civilian and military structures, where Americans, Canadians and Europeans sit side by side to discuss, plan, decide, and implement a broad range of political and military functions. A bilateral U.S.-EU relationship would not include those structures (and why duplicate them if they already exist?) But letting them atrophy is a recipe for “decoupling” the United States from Europe in a manner that would put both at risk.

## **Russia**

Sorting out relations with an increasingly assertive Russia will be a major strategic challenge for the United States, NATO and the EU.<sup>12</sup> For a start, there is no common assessment between Americans and Europeans on Russian motivations or strategy; nor, indeed, is there internal agreement within the United States or Europe. For example, some see Russian actions in Georgia as largely a “one off” action—an opportunistic show of force to destabilize a weak but impetuous neighbor and prevent further NATO enlargement. Others divine a more deliberate and comprehensive Russian strategy that extends from discouraging investments in southern energy pipelines to intimidating Ukraine and other neighbors where Russia's “near abroad” live and, over time, to sow disagreement within Europe and division between Europe and the United States.

Moreover, NATO and EU member states have differing interests and priorities regarding Russia. Except for Turkey, those closest to Russia generally see a heightened threat to their security; hence, many favor steps in NATO—such as re-examining its threat assessment document, updating contingency planning, and revamping its military exercise program—that would underscore its preparedness to fulfill Article 5 commitments in a timely manner. Other Europeans, further removed from Russia's borders, seem less anxious about near-term military threats to their security and might see such steps as needlessly provocative. They also are keenly aware of their significant dependence on Russian energy supplies.

The United States must be responsive to the concerns of both those groups, but it has additional strategic concerns, as well. These include securing Russian cooperation on non-proliferation issues (Iran, North Korea, and destruction and safeguarding of Russian weapons of mass destruction and related materials under the Cooperative Threat Reduction program) and, where possible, on fighting terrorism and extremism. And while not in the spotlight today, the

---

<sup>12</sup> See also Celeste Wallander's chapter focusing on Russia.

United States will need to continue some form of strategic dialogue with Russia on nuclear arms limitations (and related verification regimes) and missile defense.

Those who believe, as does Secretary of Defense Gates, that “the Georgia incursion will, over time, be recognized as a Pyrrhic victory at best and a costly strategic overreach” are likely to be proven right—provided Europe and the United States can forge a new consensus on policy toward Russia “as durable and agile as containment was in the Cold War.”<sup>13</sup> This cannot be done, however, if NATO and the EU pursue divergent paths, with one emphasizing that relations with Russia cannot be handled as “business as usual” while the other is inclined, beyond some rhetorical cautions, to do just that.

As in Afghanistan, the Russian question is an area where the U.S. tendency to assert its “leadership” of the Euro-Atlantic community needs to be held in check. Here, Washington’s attitude regarding the French EU Presidency’s role in the Russian-Georgian conflict might prove instructive. Despite some tactical differences between Paris and Washington, the latter agreed, in effect, to step aside without stepping back as President Sarkozy brokered a cease-fire between the parties and mobilized EU support for a civilian monitoring mission in Georgia. Had the United States tried to lead those efforts, the results might have been even more problematic. At the same time, the quick dispatch of American humanitarian and civilian reconstruction aid to Georgia, as well as the high-level U.S. visits to Tbilisi following President Sarkozy’s conclusion of the cease-fire, kept the United States in the picture in a way that projected overall solidarity, not competition, with the EU’s efforts. It might not be a perfect model for transatlantic cooperation in the future, but it seems like a step in the right direction.

### **Ideas for the U.S.-French Cooperation Agenda**

Washington and Paris share important interests in strengthening transatlantic defense and security ties encompassing NATO, the NATO-EU relationship, and bilateral cooperation.

In terms of operations, the French and American militaries cooperate today—most importantly, in Afghanistan and Kosovo—and no doubt will cooperate in the future in diverse missions, theaters, and frameworks inside and outside Europe. To do so, they must be able to communicate, exchange information, train together, offer mutual support, and, when needed, fight side by side. Extensive cooperation between the United States and France also exists in an array of nonmilitary areas important to the national security of both countries, including intelligence, counterterrorism, and emergency response to civil disasters.<sup>14</sup>

Moreover, French defense and national security policies and capabilities influence, directly or indirectly, those of other key U.S. allies and partners. Political or tactical differences between Washington and Paris periodically surface in NATO, NATO–EU relations, and operational theaters, as they do, on occasion, with other allies. Yet overall U.S. interests are better served by a more capable, responsive, and cooperative French defense and national security structure that encourages other Europeans, through deeds as well as rhetoric, to increase their military capabilities and make them available for NATO as well as EU missions. It would be an overstatement to suggest that the U.S. route to a more capable European partner goes through Paris, notwithstanding the latter’s clout in the EU. But it would be wrong to underestimate the benefits of greater convergence between American and French approaches to defense issues.

In Afghanistan, for example, the increased French participation in combat operations since mid-2008 could serve to reinforce Alliance solidarity in what will likely be an operation that continues for several more years. In this context, it is noteworthy that in an October 2008 interview, France’s Chief of the Defense Staff, General Jean-Louis Georgelin, declared: “I regret that in an international coalition, some nations place caveats that significantly restrict the ISAF

---

<sup>13</sup> Gates speech to Oxford Analytica, UK, September 19, 2008; and Jim Hoagland, *Washington Post*, August 17, 2008.

<sup>14</sup> See, for example, Dana Priest, “Help from France Key in Covert Operations,” *The Washington Post*, July 3, 2005.

commander's freedom of action. Imagine that a temporary but extremely strong action is needed in southern Afghanistan while the situation in the north is rather calm. Yet the force commander does not have the latitude to swing forces from the north to help those in the south because of a caveat. There is no total freedom of action, therefore; caveats are akin to a poison of international organizations."<sup>15</sup> U.S. commanders no doubt share General Georgelin's sentiment, which is all the more interesting in view of his example and the fact that France's close partner, Germany, commands the bulk of forces in the north.

As for NATO, the United States almost certainly would welcome the increased French participation promised by President Sarkozy for several reasons. An influx of talented French officers and non-commissioned officers into the integrated military structure would bring additional command and planning skills that stand to improve NATO's performance in its increasingly demanding and complex operations. While French officials have not publicly floated their vision of a new headquarters and command structure, they appear sympathetic to a realignment and reduction of NATO military staffs, opening the possibility of close cooperation with the United States and other Allies anxious to improve efficiency and equitably redistribute responsibilities and burdens. On the civilian side, if France were to return to its seat on the Defense Planning Committee (or a refashioned committee fulfilling similar functions), it could improve the coherence of the force planning process through which NATO identifies its military requirements to meet the overall level of ambition set by its political leadership.

Contrary to the opinion expressed by some French observers, these are not merely symbolic moves or "concessions" to the United States. Every step taken by France to improve the cohesiveness and efficiency of NATO will, sooner or later, benefit ESDP. This is true in terms of capability development, interoperability (in doctrine, training, and equipment), and performance in actual operations. Keeping in mind the large overlap between NATO and EU memberships and the fact that each of those members has one set of forces and one defense budget, NATO is not simply a means for France to cooperate with the United States; it also serves as a vital mechanism for intra-European cooperation. When he unveiled the *White Book on Defense and National Security* in June 2008, President Sarkozy was correct to admonish his compatriots: "(NATO) is of course an alliance between Europeans and the United States. *But it also is—and it is not said enough—an alliance among the Europeans, themselves (emphasis added).*"

Another subject merits greater attention in the U.S.-France strategic dialogue: nuclear deterrence in the 21<sup>st</sup> century and its relationship to questions of non-proliferation and the development of missile defenses. In his companion essay, Bruno Tertrais wonders whether the new U.S. Administration intends to emphasize the goal of a "nuclear weapons-free world," suggesting that this would clash with France's "traditional conservatism" on nuclear matters. In my view, however, a good indicator of the new Administration's approach in this area actually is to be found in the remarks of Secretary of Defense Robert Gates, the only Bush cabinet official whom President Obama asked to stay in office. As Secretary Gates put it in an October 2008: "There is no way to ignore efforts by rogue states such as North Korea and Iran to develop and deploy nuclear weapons, or Russian or Chinese strategic modernization programs. As long as other states have or seek nuclear weapons – and potentially can threaten us, our allies, and friends – then we must have a deterrent capacity that makes it clear that challenging the United States in the nuclear arena – or with other weapons of mass destruction – could result in an overwhelming, catastrophic response.... Try as we might, and hope as we will, the power of nuclear weapons and their strategic impact is a genie that cannot be put back in the bottle – at

---

15 Interview on Public Sénat, Jeu de dames, le 8 octobre 2008. Accessible at : [http://www.defense.gouv.fr/ema/commandement/le\\_chef\\_d\\_etat\\_major/interventions/interviews/08\\_10\\_08\\_interview\\_du\\_cema\\_sur\\_public\\_senat](http://www.defense.gouv.fr/ema/commandement/le_chef_d_etat_major/interventions/interviews/08_10_08_interview_du_cema_sur_public_senat)

least for a very long time. While we have a long-term goal of abolishing nuclear weapons once and for all, given the world in which we live, we have to be realistic about that proposition.”<sup>16</sup>

This is a sensitive topic to be sure, but the United States and France—along with the United Kingdom—will want to avoid becoming progressively isolated (or nearly so) within the transatlantic community on the need to preserve credible and safe nuclear forces. Should French officials conclude that European political support for nuclear deterrence is under serious strain, they might reconsider the merits of joining a NATO body where nuclear issues can be discussed. This might involve renaming and restructuring the existing Nuclear Planning Group (one of the NATO committees that France has not joined to date) to include a remit on counter proliferation and missile defense policy—areas where France has keen interests. In this way, France could help sustain a European consensus on the need for a nuclear component as part of a broader NATO deterrence and defense strategy. Moreover, this could be done without crossing any of the White Book’s “red lines” regarding respect for French nuclear “independence” and “autonomy.” In this regard, UK policy on nuclear issues might be a relevant model for France, as it underscores that “decision-making and use of the [nuclear] system remains entirely sovereign to the UK [and] only the Prime Minister can authorize the use of the UK’s nuclear deterrent, even if the missiles are to be fired as part of a NATO response.”<sup>17</sup>

In all such endeavors, the tone of U.S.-French relations will be of vital importance. Many Americans, for example, refer to U.S. “leadership” of the Alliance, thinking this concept is essentially an accurate reflection of objective facts—in particular, the real disparities in military capabilities between the United States and our Allies. But for many in France-- and no doubt elsewhere in Europe, too--the notion of “American leadership” has come to be understood, at best, as an outdated Cold War notion or, worse, an irritating expression of dominance by an imperfect *hyperpuissance*.

In my view, Washington might best achieve its long-term goals with fewer rhetorical invocations of its “leadership” role and more of what it has often (but not always) done so well: acting resolutely—always in a spirit of true partnership—as a catalyst, builder, and ultimate defender of a democratic and prosperous transatlantic community. This would oblige Americans, from time to time, to leave more space and accord more confidence to our European Allies.

At the same time, Paris would need to be realistic about its vision of European defense and to continue, within the Alliance and in our bilateral relations, to work for pragmatic and “win-win” solutions, even if these are not always the most politically flashy. By translating into policy President Sarkozy’s aforementioned admonition to his compatriots about the nature of the Alliance, France no doubt would strengthen its relations with fellow Europeans as well as the United States.

---

<sup>16</sup> Speech to Carnegie Endowment for International Peace, October 28, 2008. Accessible at: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1305>

<sup>17</sup> Ministry of Defence, “The Future of the United Kingdom’s Nuclear Deterrent: Defence White Paper 2006,” available at [www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/HeFutureOfTheUnitedKingdomsNuclearDeterrentDefenceWhitePaper2006cm6994.htm](http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/HeFutureOfTheUnitedKingdomsNuclearDeterrentDefenceWhitePaper2006cm6994.htm)

# Les défis stratégiques, 2009-2012

*Bruno Tertrais*

(Janvier 2009)

## Résumé

Les relations franco-américaines dans le domaine stratégique sont aujourd'hui excellentes, et devraient rester très bonnes sous la présidence Obama, trois questions pourraient susciter des tensions entre Paris et Washington : une demande américaine de renforcement de la présence militaire de l'OTAN en Afghanistan ; un changement radical d'attitude envers l'Iran ; et l'engagement des États-Unis en faveur d'un « monde libre d'armes nucléaires ».

## 1. La relation euro-américaine sur les questions stratégiques : état des lieux

Au moment même du renouvellement des équipes politiques à Washington, il existe une relation solide entre les deux rives de l'Atlantique sur les questions stratégiques. Près de vingt ans après la fin de la Guerre froide, les pays de l'OTAN partagent encore une perspective stratégique commune. L'existence de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord n'a pas été remise en question, et il y a un accord général sur l'idée selon laquelle l'Alliance doit être capable de conduire des opérations de paix hors de la zone du traité. Les pays membres sont liés par le Concept stratégique adopté au sommet de Washington (1999), et par la Directive politique adoptée au sommet de Riga (2006). Après le 11 septembre 2001, l'OTAN a invoqué l'Article 5 pour la première fois de son histoire, et a initié des opérations communes visant à patrouiller dans le ciel des États-Unis et à surveiller l'espace maritime méditerranéen. La plupart des pays de l'Alliance ont immédiatement donné leur accord pour participer à l'opération *Enduring Freedom* (*Liberté immuable*), y compris en mer<sup>18</sup>. L'OTAN a ensuite pris en charge la Force de stabilisation en Afghanistan. La publication de la Stratégie européenne commune de sécurité (2003) a réconcilié la communauté transatlantique sur l'évaluation de la menace et la stratégie politique. Après un « creux » de quelques années dû à la crise irakienne, les populations européennes ont de nouveau une image favorable de l'OTAN<sup>19</sup>. Le terrorisme et la prolifération nucléaire sont reconnues comme étant les deux menaces de sécurité les plus immédiates par les pays membres, l'Iran étant considéré comme une menace potentielle particulièrement inquiétante. Enfin, tous les sondages montrent que le terrorisme international est systématiquement considéré comme la menace prioritaire par les opinions, des deux côtés de l'Atlantique<sup>20</sup>.

Qui aurait pensé, à l'époque de l'ouverture du Mur de Berlin, que vingt ans plus tard, les pays membres de l'Alliance partageraient encore une telle vision commune ? Cet état de fait est d'autant plus remarquable qu'un renouvellement presque complet des élites politiques et intellectuelles a eu lieu dans l'intervalle.

Le prochain président des États-Unis bénéficiera immédiatement d'un *a priori* positif dans les opinions européennes, pour la simple raison qu'il ne s'appelle pas George Bush. Mais il n'est pas évident que l'Alliance atlantique gardera sa cohésion face aux défis stratégiques qui s'annoncent.

---

<sup>18</sup> La coalition alliée CTF-150 (Combined Task Force 150), qui patrouille autour de la Corne de l'Afrique, est l'opération la plus importante de la Marine allemande depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

<sup>19</sup> *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008.

<sup>20</sup> Voir par exemple *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008 ; TNS Emnid poll for the Berterlsmann Stiftung, 22 octobre 2007 ; Harris Interactive Survey for France 24 and the International Herald Tribune, 28 mars 2008.



## 2. Les défis stratégiques qui s'annoncent

### 2.1. La Russie et la Chine

Il existe un décalage de perceptions entre l'Europe et les États-Unis sur la Russie et sur la Chine. L'affaiblissement de la démocratie en Russie est vu avec inquiétude au sein de la population américaine (70%), davantage qu'en Europe (58%)<sup>21</sup>. Quant à la Chine, elle est considérée comme une menace potentielle par près de la moitié des Américains (48%), contre seulement 29% des Britanniques, proportion la plus élevée des grands pays européens<sup>22</sup>. Et 20% des Américains la voient même comme un « ennemi », proportion qui n'a pas d'équivalent en Europe, sauf en Turquie (25%)<sup>23</sup>.

Si du fait de l'insistance américaine pour une entrée rapide de la Géorgie ou de l'Ukraine dans l'OTAN, les relations entre Washington et Moscou devaient se tendre davantage, des tensions transatlantiques pourraient en résulter. Malgré l'intervention en Géorgie, seuls les pays d'Europe centrale et orientale semblent prêts à suivre les États-Unis sur une ligne dure. Au sein des opinions publiques, seuls les Britanniques considèrent la Russie comme un ennemi potentiel, alors que ce n'est pas le cas dans la plupart des autres grands pays de l'OTAN<sup>24</sup>. La réaction à avoir face à une possible aggravation de la crise du Caucase, par exemple, pourrait être un vrai test de la solidarité de l'Alliance atlantique.

### 2.2. L'Afghanistan

Le président Obama est prêt à renforcer l'implication militaire des États-Unis (envoi de deux ou trois brigades de combat supplémentaires) et demandera certainement des efforts supplémentaires aux alliés européens pour l'effort commun en Afghanistan.

Mais la conduite des opérations de combat contre les Talibans continue de diviser profondément les opinions des pays membres de l'Alliance : 76% des Américains y sont favorables, contre seulement 43% des Européens<sup>25</sup>. Et dans certains pays de l'OTAN (Turquie, Pologne, Espagne, France, Allemagne), il existe une majorité pour un retrait des forces de l'Alliance<sup>26</sup>.

Il n'est pas certain que la fermeture attendue du camp de Guantanamo – un symbole cher aux yeux de nombreux Européens – suffira à persuader les parlements des pays alliés d'autoriser des déploiements supplémentaires pour une opération militaire encore souvent perçue, à tort, comme une aventure américaine.

### 2.3. La crise iranienne

La crise iranienne restera, dans les mois et les années qui viennent, l'un des problèmes stratégiques les plus importants et les plus sensibles pour la communauté transatlantique, tant du point de vue des gouvernements que de celui des opinions.

L'Iran est unanimement perçu comme le pays le plus menaçant par les opinions publiques des pays membres de l'OTAN<sup>27</sup>. La proportion de ceux qui sont opposés à l'acquisition par

---

<sup>21</sup> *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008.

<sup>22</sup> Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008. La proportion en France est de 16%.

<sup>23</sup> 24-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008.

<sup>24</sup> Harris Poll n° 19, 20 février 2008. Le Royaume-Uni est également le pays européen dans lequel on trouve la proportion la plus forte de sondés (31%) considérant la Russie comme une menace militaire potentielle (Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008).

<sup>25</sup> *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008.

<sup>26</sup> 24-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008.

<sup>27</sup> Harris Interactive Survey for France 24 and the International Herald Tribune, 28 mars 2008.

Téhéran de l'arme nucléaire varie entre 83% (Bulgarie) et 97% (Allemagne)<sup>28</sup>. Un Iran nucléaire serait considéré comme une menace directe et sérieuse par de larges majorités, de 65% des Bulgares à 87% des Italiens<sup>29</sup>.

En tant que candidat, Barack Obama n'a pas souhaité exclure l'option d'une action militaire contre l'Iran, et tout porte à croire que cette hypothèse restera d'actualité, même si sa réalisation à court terme demeure assez improbable (sauf énorme provocation iranienne, ou escalade incontrôlée à la suite d'un incident dans le Golfe). En effet, le président élu demandera certainement un « passage en revue » de la politique iranienne, le temps d'examiner ses options. Par ailleurs, Washington pourrait attendre l'issue de l'élection présidentielle de juin 2009 pour réexaminer ses choix.

Si le président Obama devait décider d'une action militaire contre l'Iran, il provoquerait sans doute une grave crise transatlantique. Même s'il n'existe pas de majorité absolue aux États-Unis en faveur du maintien de l'option militaire contre l'Iran (47% soutiennent cette idée), les Européens y sont, eux, très majoritairement opposés (18% seulement souhaitent que cette option soit maintenue)<sup>30</sup>. Selon une autre étude, réalisée en octobre 2007, la « diplomatie seule » (sans sanctions) ne recueille l'assentiment que de 36% des Américains, contre, par exemple, plus de 50% des Espagnols, des Italiens et des Allemands ; et l'option militaire est soutenue par 21% des Américains contre 7 à 8% des Allemands, des Italiens, des Français et des Espagnols<sup>31</sup>.

À l'inverse, un président américain tenté par une politique d'ouverture sans condition envers Téhéran, en dépit des positions communes affichées dans le cadre du groupe des « Cinq plus Un » depuis 2005, pourrait faire face à l'hostilité des gouvernements européens les plus en pointe sur le sujet – comme c'est le cas pour la France. On se trouverait alors dans une étrange configuration politique, à bien des égards l'inverse, quoique sans doute en moins violent, de celle que nous avons connu à propos de l'Irak en 2002-2003. Il en serait sans doute de même au cas – très improbable – où, dans les quatre ans qui viennent, des évolutions politiques majeures allaient jusqu'à altérer la nature même du régime iranien, qui renoncerait notamment à tout soutien au terrorisme. En effet, dans un tel cas les États-Unis seraient beaucoup moins enclins à se préoccuper du programme nucléaire du pays, alors que pour les gouvernements européens, la question continuerait à se poser dans les mêmes termes. Car pour l'Amérique, c'est la nature même du régime politique iranien qui pose problème, alors que pour l'Europe, c'est d'abord et avant tout l'impact de la crise sur le régime de non-prolifération nucléaire dans son ensemble<sup>32</sup>.

Enfin, la simple poursuite de la ligne actuelle, qui consiste à exiger la suspension des activités nucléaires sensibles avant toute reprise des négociations formelles, ne recueillera pas nécessairement le consensus au sein de la communauté transatlantique. L'approbation de cette ligne a diminué un peu partout dans le monde entre 2006 and 2008<sup>33</sup>. En l'absence de provocation iranienne, les positions de Washington, Berlin, Londres et Paris pourraient se trouver de plus en plus isolées.

#### 2.4. La défense antimissile

Le déploiement d'un site d'intercepteurs destinés à la défense contre les missiles à longue portée est un autre sujet possible de contentieux<sup>34</sup>. Il n'y a pas de divergence fondamentale d'appréciation quant à la menace. Selon le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer,

---

<sup>28</sup> 47-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 27 juin 2007.

<sup>29</sup> 47-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 27 juin 2007.

<sup>30</sup> *Transatlantic Trends 2007*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2007.

<sup>31</sup> Harris Interactive Survey pour France 24 and *The International Herald Tribune*, 9 novembre 2007.

<sup>32</sup> Sur ce thème, voir Bruno Tertrais, « A Fragile Consensus », *The National Interest*, printemps 2006.

<sup>33</sup> Globescan poll for the BBC World Service, February 2008.

<sup>34</sup> Le site comprendrait jusqu'à 10 intercepteurs à deux étages GBI (*Ground-Based Interceptors*). Steven A. Hildreth & Carl Ek, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 9 janvier 2008, p. 4.

« il existe sans conteste une perception commune de la menace entre Alliés. Les Alliés sont tous d'accord pour dire que les missiles balistiques constituent une menace »<sup>35</sup>. De fait, la déclaration faite par les pays membres lors du Sommet de l'OTAN de Bucarest (2008) indique que « la prolifération des missiles balistiques représente une menace croissante pour les forces, le territoire, et la population des pays de l'Alliance »<sup>36</sup>. Certes, les Alliés ont officiellement donné leur bénédiction au projet américain : « La défense antimissile s'inscrit dans le cadre d'une réponse plus large visant à contrer cette menace. Nous reconnaissons donc la contribution substantielle que le projet d'implantation en Europe de moyens de défense antimissile des États-Unis apporte à la protection des Alliés contre les missiles balistiques à longue portée »<sup>37</sup>. Mais les opinions y restent très réticentes. La plupart des Européens y sont opposés (notamment 71% des Allemands), alors qu'environ la moitié (49%) des Américains y sont favorables<sup>38</sup>. Le sujet a pris une dimension nouvelle depuis août 2008 en raison de la crise géorgienne. Le gouvernement polonais a confirmé sa disponibilité à accueillir le site d'intercepteurs, et la signature de l'accord avec les États-Unis, qui était prévue depuis plusieurs jours, n'a pas été remise en cause.

## 2.5. L'avenir des armes nucléaires

Plusieurs facteurs vont faire des questions de politique nucléaire, dans les années qui viennent, un élément important du débat transatlantique.

La révision prochaine du Concept stratégique de l'OTAN, qui sera sans doute engagée lors du sommet de 2009, sera l'occasion de rouvrir la question de la présence nucléaire américaine en Europe. Or les pays membres de l'Alliance atlantique voudront réussir la prochaine conférence quinquennale d'examen du Traité de non prolifération des armes nucléaires (TNP), qui se tiendra au printemps 2010 – et ce d'autant plus que la précédente conférence d'examen en 2005, avait été un échec complet. Par ailleurs, il se trouve que, pour des raisons techniques (remplacement des avions porteurs en raison de leur vieillissement), les « pays hôtes » de la présence nucléaire américaine devront prendre des décisions dans les années 2010-2012 quant au maintien ou non de la capacité de leurs forces aériennes à emporter des armes nucléaires américaines<sup>39</sup>. Enfin, c'est vers 2012 que les premiers éléments d'un système de défense antimissile de l'OTAN devraient être déployés. Il ne fait guère de doute que la question « faut-il que l'OTAN soit protégée à la fois par des armes nucléaires et des défenses antimissiles ? » sera posée.

Le débat transatlantique qui s'annonce sur cette question sera complexe, et n'opposera pas l'Europe d'un côté aux États-Unis de l'autre.

Au vu des déclarations de campagne de Barack Obama, il faut s'attendre à ce que les États-Unis affirment désormais plus fortement leur pleine souscription à l'objectif d'un « monde libre d'armes nucléaires ». Une telle évolution sera certainement appréciée positivement par la grande majorité des gouvernements et des opinions des partenaires de l'Amérique au sein de l'OTAN – même si certains d'entre eux n'y sont guère favorables. De même, la ratification possible du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) serait-elle certainement applaudie par tous. Enfin, les deux candidats disent souhaiter une poursuite de la réduction de

---

<sup>35</sup> Jaap De Hoop Scheffer, Conférence de presse, 19 avril 2007.

<sup>36</sup> *Déclaration du Sommet de Bucarest, publiée par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008*, Communiqué de presse (2008) 49.

<sup>37</sup> *Déclaration du Sommet de Bucarest, publiée par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008*, Communiqué de presse (2008) 49.

<sup>38</sup> Harris Interactive Survey pour France 24 et The International Herald Tribune, 28 mars 2008.

<sup>39</sup> Selon les sources ouvertes, cinq pays non-nucléaires accueillent aujourd'hui des armes nucléaires américaines : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie. Le Royaume-Uni accueille lui aussi, depuis longtemps, des armes nucléaires destinées aux bombardiers américains ; mais selon une source récente, ces armes auraient été retirées. Voir Hans Kristensen, « US Nuclear Weapons Withdrawn from the United Kingdom », FAS Strategic Security Blog, Federation of American Scientists, 26 juin 2008.

l'arsenal nucléaire américain, et cette position n'a pas été affectée par le récent refroidissement des relations avec la Russie<sup>40</sup>.

Mais des gestes plus forts de la part des États-Unis dans ce domaine pourraient ouvrir une véritable faille au sein de l'Alliance atlantique. Le retrait des armes américaines d'Europe ou l'adoption d'une politique de « non-emploi en premier » de l'arme nucléaire (concevable sous la présidence Obama, de nombreux experts proches de lui étant favorables à cette option) seraient en effet perçus négativement par les pays les plus proches de la Russie (Pologne, pays baltes), ainsi que par la Turquie.

Ankara, dont la relation stratégique avec les États-Unis est devenue plus complexe, s'interroge sur la valeur de la garantie de sécurité accordée par l'OTAN<sup>41</sup>. Les avancées du programme nucléaire iranien l'inquiètent. Les Turcs sont 57% à s'inquiéter du programme nucléaire de l'Iran, contre, par exemple, 21% des Français<sup>42</sup>. Si le « parapluie » américain devait sembler se rétracter aux yeux de la Turquie, l'hypothèse d'un programme nucléaire national turc ne serait certainement pas à exclure<sup>43</sup>.

### 3. Perspectives pour les quatre prochaines années

Comme on le voit, il serait déraisonnable de partir du principe que la prochaine mandature présidentielle américaine sera nécessairement une nouvelle lune de miel euro-américaine.

Il ne fait guère de doute que les premiers mois de la prochaine administration se prêteront tout particulièrement bien à une relance de la coopération stratégique euro-américaine. La fermeture très probable du camp de Guantanamo, l'annonce de la réduction, voire du départ du gros des forces de combat d'Irak, la poursuite des réductions nucléaires et la possible ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires – tous ces événements devraient faciliter la coopération transatlantique dans les années 2009-2010. D'autant plus que le sommet du 60<sup>ème</sup> anniversaire de l'OTAN qui se tiendra en 2009 devrait voir l'annonce du retour français dans l'organisation militaire intégrée de l'OTAN.

Mais même avec M. Obama à la Maison-Blanche, en dépit du fait qu'il était clairement le candidat préféré des Européens, certaines questions pourraient susciter des tensions avec les alliés. La demande d'un soutien militaire plus grand en Afghanistan, par exemple, ne rencontrera pas l'assentiment de tous les pays européens. Il en est de même pour certains problèmes non évoqués plus haut, comme par exemple l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie, pour lequel la demande américaine est beaucoup plus forte que la demande européenne. Enfin, le maintien de l'option militaire contre l'Iran continuera à mettre mal à l'aise la très grande majorité des gouvernements et des opinions publiques en Europe.

De plus, les positions diplomatiques annoncées de Barack Obama sur l'Iran – vis-à-vis duquel il envisage un dialogue direct, avec seulement un minimum de conditions – pourraient gêner certains gouvernements européens.

---

<sup>40</sup> En revanche, la relance d'un processus formel de négociation américano-russe ne serait sans doute concevable que sous un président démocrate.

<sup>41</sup> Pas moins de 70% des Turcs considèrent les États-Unis comme « un ennemi ». 24-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008.

<sup>42</sup> 47-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 27 juin 2007.

<sup>43</sup> Actuellement, la Turquie entretient un important programme nucléaire civil, mais ne dispose pas des installations nécessaires à la fabrication de matière fissile. Elle aurait donc besoin, à cette fin, d'une installation d'enrichissement de l'uranium ou d'un réacteur plutonigène dédié. La production de matière fissile dans des installations de ce type impliquerait le retrait du TNP. Une option nucléaire nationale turque ne serait sans doute concevable que si trois conditions étaient remplies : une sévère crise de confiance entre Ankara et Washington, un effondrement du TNP, et enfin un pessimisme quant aux chances de la Turquie d'entrer dans l'Union européenne à échéance prévisible. Il semble en effet inconcevable que l'Union puisse accepter en son sein une nouvelle puissance nucléaire.

Par ailleurs, si le Congrès est resté démocrate, il n'y a pas au Sénat de majorité suffisante pour ratifier à coup sûr certains des traités auxquels les Européens accordent une importance particulière (traité d'interdiction des essais, convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, traité instituant la Cour pénale internationale, etc.)

Enfin, les Européens tendent parfois à oublier que certains des traits les plus discutés de la politique étrangère américaine sont assez consensuels et ne disparaîtront pas avec le départ de M. Bush et l'arrivée de M. Obama : c'est le cas par exemple de la disponibilité des États-Unis à l'action unilatérale si nécessaire, de la méfiance de Washington à l'égard des traités susceptibles de contraindre la liberté d'action des États-Unis et sa préférence systématique pour le droit national au détriment des normes internationales, du soutien à la politique israélienne, ou du lobbying en faveur de l'entrée rapide de la Turquie dans l'Union européenne.

Voilà pourquoi il importe d'appréhender cette nouvelle phase des relations stratégiques transatlantiques avec réalisme, et sans optimisme excessif.

#### 4. La dimension franco-américaine

Dans ce contexte, la relation franco-américaine pourrait constituer un point d'ancrage pour les relations transatlantiques. Elle connaît en effet une phase extraordinairement coopérative sur les questions stratégiques. Ce n'est certes pas la première fois que les deux pays connaissent une telle « lune de miel », mais celle qui a commencé en mai 2007 apparaît particulièrement durable.

La France entend ainsi reprendre toute sa place au sein de « *la famille occidentale* », selon l'expression qu'affectionnent M. Sarkozy et ses conseillers. Cette décision est désormais justifiée par le fait que dans une époque de transition vers « *l'ère de la puissance relative* », il est nécessaire pour la France d'affirmer plus nettement ses valeurs et intérêts essentiels.<sup>44</sup>

Certes, la question de la réintégration dans la structure militaire de l'OTAN fait débat dans les cercles politiques français, mais l'opposition n'a pas choisi d'en faire un cheval de bataille. Il est vrai que, contrairement à ce à quoi l'on pourrait s'attendre, l'Alliance atlantique reste assez populaire en France (55% des Français souhaitent son maintien... contre 54% des Américains)<sup>45</sup>. Par ailleurs, le soutien plus clair et plus ouvert de l'administration Bush au développement de l'Europe de la défense, qui s'est manifesté depuis l'élection de M. Sarkozy – en « contrepartie » de la disponibilité française à rejoindre la structure intégrée de l'OTAN – satisfait bien sûr les diplomates français.

##### 4.1. Le Moyen-Orient

C'est sans doute sur les questions relatives au Proche- et au Moyen-Orient que la convergence de vues et la coopération franco-américaine est la plus visible. Dès l'entrée en fonction de M. Sarkozy, ses déclarations d'amitié envers Israël, ainsi que le voyage du ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner en Irak (août 2007), ont inauguré une nouvelle atmosphère dans les débats franco-américains sur ces questions.

Si la décision française d'initier un dialogue avec la Syrie a au départ suscité des froncements de sourcils à Washington, les États-Unis ont eux-mêmes emboîté le pas en invitant Damas à participer à la conférence d'Annapolis (novembre 2007). Au résultat (final ?), les États-Unis et la France se sont engagés à co-parrainer une future négociation directe entre la Syrie et Israël. Par ailleurs, sur le Liban, les États-Unis et la France, qui travaillaient déjà étroitement

---

<sup>44</sup> Nicolas Sarkozy, Discours de M. le Président de la République, 16<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs, 27 août 2008.

<sup>45</sup> Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008.

ensemble depuis 2004, continuent de rechercher de concert les moyens de garantir l'indépendance du pays<sup>46</sup>.

Par ailleurs, comme on le sait, les services de renseignement des deux pays entretiennent une bonne relation de travail dans le domaine du contre-terrorisme (relation qui n'a guère été affectée par l'évolution en dents de scie de la relation bilatérale au cours des années 2001-2008). La persistance de la menace djihadiste au Moyen-Orient et en Afrique du nord (la France étant particulièrement visée par Al-Qaida au Maghreb islamique) rendra la poursuite de cette coopération particulièrement opportune.

#### 4.2. L'Iran

À propos de l'Iran, le terme « d'alignement » sur les États-Unis a parfois été employé pour qualifier la position française depuis 2007. Pourtant, les positions des deux administrations étaient déjà largement convergentes depuis deux ou trois ans. Mais le langage employé par la Présidence de la République est désormais aussi fort que celui de son homologue américain. Tous deux ont fait savoir à plusieurs reprises qu'il serait « inacceptable » que l'Iran se dote de l'arme nucléaire. MM. Sarkozy et Kouchner ont repris à leur compte le thème de « *l'alternative catastrophique* » (la bombe iranienne ou le bombardement de l'Iran) qui avait été évoqué pour la première fois par John McCain<sup>47</sup>. Certains choix possibles de M. Obama pourraient toutefois susciter des tensions entre Paris et Washington. Lorsqu'il était candidat, Barack Obama s'était en effet prononcé en faveur d'une diplomatie excluant « *les préconditions menant tout droit à l'échec* » (*self-defeating preconditions*).<sup>48</sup> Or la France, tout comme ses partenaires européens, insiste sur le respect de la condition de suspension des activités sensibles de l'Iran avant toute reprise formelle d'un dialogue d'ensemble. Et il insiste par ailleurs, comme on l'a rappelé plus haut, sur le fait que l'option militaire doit demeurer un choix possible – option à laquelle on voit mal la France se ranger sans un mandat des Nations-Unies.

#### 4.3. Le nucléaire

Les questions de politique nucléaire font aujourd'hui l'objet d'un consensus assez fort entre les États-Unis et la France. Le conservatisme traditionnel de Paris dans ce domaine rencontre en effet les préoccupations de l'administration Bush. Mais cette convergence pourrait être moins forte sous la nouvelle administration. Barack Obama soutient en effet clairement, dans le discours en tout cas, l'objectif d'un « monde libre d'armes nucléaires ». Cette insistance nouvelle sur le désarmement nucléaire, qui trouve son origine dans un mouvement intellectuel lancé par quatre personnalités américaines en janvier 2007, met Paris mal à l'aise<sup>49</sup>. En revanche, une éventuelle ratification par le Sénat des États-Unis du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires serait applaudie par Paris. Barack Obama s'est engagé à promouvoir cette ratification et à créer à cet effet un consensus bipartisan ; la France encouragera le nouveau président américain à s'engager rapidement dans cette direction, notamment en prévision de la conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire qui se tiendra au printemps 2010.

Par ailleurs, la France sera certainement réceptive à des demandes américaines de soutien et de coopération dans le domaine de la « réduction de la menace nucléaire », annoncée comme une priorité absolue par la nouvelle administration afin de lutter contre le risque de terrorisme

---

<sup>46</sup> Voir Conférence de presse conjointe avec M. George W. Bush, Président des États-Unis d'Amérique, Palais de l'Élysée, 14 juin 2008.

<sup>47</sup> Nicolas Sarkozy, Discours de M. le Président de la République, 16<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs, 27 août 2008.

<sup>48</sup> Barack Obama, Intervention devant l'American-Israel Public Affairs Committee, 4 juin 2008.

<sup>49</sup> George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons", *The Wall Street Journal*, 4 janvier 2007.

nucléaire. Elle dispose en effet d'une certaine expérience dans ce domaine (aide à l'ex-Union soviétique) et est un participant actif à l'initiative prise à cet effet par le G8 à Kananaskis en 2002.

#### 4.4. *La défense antimissiles*

L'installation d'un site de défense antimissiles en Europe n'est pas populaire chez les Français (58% s'y opposent), mais la question ne fait guère les grands titres des journaux, et Paris a adopté une attitude de soutien mesuré à cette initiative<sup>50</sup>. Barack Obama n'est pas opposé à l'installation du site, mais refuse tout déploiement hâtif et souhaite que celui-ci n'ait lieu qu'à la condition que le système ait démontré son efficacité, et qu'il ne suscite pas de nouvelles divisions en Europe. Il est douteux que ce thème soit un sujet majeur de débat entre la France et les États-Unis à l'avenir, Paris préférant rester en deuxième ligne sur cette question – contrairement à ce qui avait été le cas dans les années 1999-2000, lorsque la France s'opposait au projet américain de *National Missile Defense*, par crainte d'une nouvelle course aux armements. Par ailleurs, les systèmes de défense antimissile seront probablement affectés par les probables coupes qui ne manqueront pas d'être faites dans le budget américain de la défense.

#### 4.5. *La Russie*

Sur les relations avec la Russie, la France a adopté une attitude prudente qui devrait garantir l'absence de divergence majeure avec l'administration Obama. Toutefois, la nouvelle administration pourrait vouloir faire pression sur ses alliés pour accélérer le processus d'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN : la France n'y est actuellement pas favorable, même si elle ne rejette pas totalement, à ce stade, l'idée de proposer à ces deux pays d'adhérer au Plan d'action pour l'adhésion (MAP), première étape vers l'adhésion.

En revanche, la France n'aura aucun problème à adhérer à l'idée d'une pertinence nouvelle pour l'article 5 du Traité de Washington, chère aux nouveaux alliés qui se méfient de la résurgence russe. En effet, même en temps que membre non intégré de l'OTAN, elle a toujours insisté sur le fait que la défense collective était et devait rester la première mission de l'Alliance atlantique.

#### 4.6. *L'Afghanistan*

Enfin, l'engagement allié en Afghanistan fait partie des rares questions qui pourraient susciter certaines tensions entre les deux pays. En effet, depuis le printemps 2008, avec la décision de renforcer la présence française en Afghanistan, annoncée au sommet de Bucarest, l'engagement français dans ce pays est devenu un thème de politique intérieure. (Lors du débat qui avait eu lieu à ce sujet à l'Assemblée nationale, le Parti socialiste avait déposé une motion de censure.) Ceci n'a pas altéré la nature de l'engagement français, le président Sarkozy se prévalant d'avoir convaincu ses alliés d'une révision de la stratégie transatlantique à l'occasion du Sommet de Bucarest. Mais le contexte politique a changé avec l'embuscade du 18 août qui a coûté la vie à 10 soldats français. De plus, en raison d'une réforme constitutionnelle, le Parlement a désormais son mot à dire dans la prolongation des opérations militaires extérieures, ce qui rend celles-ci davantage tributaires du contexte politique intérieur.

Or les Français sont désormais très majoritairement opposés au maintien de l'engagement national en Afghanistan<sup>51</sup>. Et le Parlement lui-même est aujourd'hui divisé, tant au sein de la majorité que de l'opposition. Il ne fait aucun doute que la France restera engagée en Afghanistan. M. Sarkozy emploie à propos de l'engagement de son pays des termes que ne renieraient pas

---

<sup>50</sup> Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008.

<sup>51</sup> 62% selon une enquête BVA/Orange/L'Express réalisée les 12 et 13 septembre 2008. Citée in Jean-Dominique Merchet, « L'Afghanistan débarque au Parlement », *Libération*, 22 septembre 2008.

George Bush, et il a décidé de renforcer légèrement le contingent français, qui est passé à 2800 hommes à la fin 2008<sup>52</sup>. Toutefois, il lui sera sans doute difficile de faire plus sans susciter un trouble sérieux au sein même de sa majorité.

En résumé, si les relations franco-américaines dans le domaine stratégique sont aujourd'hui excellentes, et devraient rester très bonnes sous la présidence Obama, trois questions pourraient susciter des tensions entre Paris et Washington : une demande américaine de renforcement de la présence militaire de l'OTAN en Afghanistan ; la tentation d'un changement d'attitude envers l'Iran qui pourrait exister à Washington, dans le sens d'une négociation sans condition ou à l'inverse d'une frappe contre Téhéran ; et un engagement plus net des États-Unis en faveur d'un « monde libre d'armes nucléaires ».<sup>53</sup>

Paradoxalement, alors que le monde entier a fêté l'élection de M. Obama, la relation franco-américaine sur les questions stratégiques pourrait ainsi être un peu plus tendue dans les quatre prochaines années qu'elle ne l'a été dans les deux dernières.

Il reste que les relations entre les deux pays sont suffisamment volatiles pour que les prévisions dans ce domaine soient sujettes à caution. Souvenons-nous, en effet, que ces relations avaient été très bonnes après l'élection de Jacques Chirac en 1995, mais avaient connu leur pire crise depuis longtemps avec le même président français sept ans plus tard.

---

<sup>52</sup> « *Quelle serait l'alternative ? Un retrait militaire serait suivi du retour des Talibans et d'Al-Qaïda, et sans doute de la déstabilisation du Pakistan voisin. Ce n'est pas concevable. Soyons clairs : la France, membre permanent du Conseil de sécurité, assumera ses responsabilités. Elle ne cèdera pas aux terroristes. Elle les combattra, partout où ils se trouvent, avec la conviction que le peuple afghan, appuyé par ses alliés, l'emportera sur la barbarie et pourra progressivement y faire face par lui-même* » (Discours de M. le Président de la République, 16<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs, mercredi 27 août 2008).

<sup>53</sup> On pourrait y ajouter de probables tensions à propos des dossiers relatifs à l'industrie de la défense, le camp démocrate se montrant de plus en plus sensible aux sirènes du protectionnisme. Cette question n'est pas traitée ici dans la mesure où elle relève davantage du contentieux commercial que des problèmes stratégiques.



## II. Moyen-Orient et Méditerranée : le temps des décisions

### Pour un dialogue franco-américain dépassionné en Méditerranée

*Jean-Pierre Filiu*

*(Janvier 2009)*

#### Résumé

La nouvelle administration américaine est invitée par Paris à s'engager sans délai dans la relance d'un authentique processus de paix israélo-arabe. Le conflit meurtrier à Gaza démontre tragiquement combien l'attentisme fait le jeu des partisans du pire, dans une escalade où chaque crise prépare la suivante. La France s'est déjà mobilisée pour assurer le suivi de la conférence d'Annapolis et elle a proposé sa contribution à la reprise de pourparlers directs entre Israël et la Syrie. Confrontés à un défi d'une telle ampleur, Washington et Paris doivent aussi faire face à la diffusion en Méditerranée des réseaux du jihad global. De manière générale, les Etats-Unis doivent mieux prendre en compte la légitimité des interventions françaises au Moyen-Orient, tandis que les préventions françaises à l'égard de la politique américaine au Maghreb gagneraient à être dépassées. Les échanges d'expertise universitaire, mais aussi la coopération parlementaire, peuvent ouvrir de nouveaux espaces de dialogue à cet égard.

Pour la France de même que pour les États-Unis, la Méditerranée et le Moyen-Orient représentent un terrain d'affirmation d'une certaine idée d'eux-mêmes comme de leur vision du monde. Cette projection privilégiée de puissance mobilise des ressources prioritaires à Washington et à Paris, elle ne saurait donc être réduite à la somme des intérêts multiformes de la France ou des États-Unis dans la région, car ses enjeux sont tout autant symboliques que politiques et économiques. En outre, Washington est régulièrement tenté au Moyen-Orient par un unilatéralisme faisant fi du droit international et de l'ONU, tandis que les présidents français successifs ont pu sembler par le passé vouloir s'affranchir des références et de la discipline européennes.

#### Annapolis et Paris

Cette dimension fondamentalement politique confère une importance majeure aux initiatives présidentielles, ainsi qu'à leur perception par l'opinion nationale et internationale. Nicolas Sarkozy a choisi le soir même de son élection, le 7 mai 2007, pour lancer son projet d'Union méditerranéenne, tandis que le conflit israélo-arabe est un des sujets les plus débattus de la campagne présidentielle américaine. C'est pourquoi la comparaison entre les deux grandes conférences réunies dernièrement par les chefs d'État américain et français est éclairante. Pour George W. Bush, il s'agissait d'achever son second mandat par une contribution décisive au processus de paix israélo-arabe, suspendu depuis 2001. Pour le président français, une nouvelle dynamique politique devait se déployer dans l'espace méditerranéen :

- La conférence pour la paix au Proche-Orient, convoquée par le président George W. Bush à Annapolis le 27 novembre 2007, a concerné 49 États et institutions internationales. Les invités d'honneur étaient le Premier ministre Ehud Olmert et le président Mahmoud Abbas, tandis que l'Arabie saoudite n'était représentée que par son

ministre des Affaires étrangères et la Syrie par le numéro deux de sa diplomatie. La Maison blanche a souhaité ainsi ouvrir un nouveau cycle de négociations israélo-palestiniennes, dans la perspective de l'établissement d'un État palestinien indépendant et viable avant la fin de 2008. La déclaration adoptée à Annapolis est pourtant restée très vague sur les éléments d'un statut final et Washington a refusé d'adopter un rôle de médiateur actif entre les parties israélienne et palestinienne, appelées à négocier directement. La communauté internationale s'est engagée à hauteur de 7,4 milliards de dollars sur trois ans, lors de la conférence des donateurs pour l'État palestinien, réunie à Paris le 17 décembre 2007. Mais les pourparlers israélo-palestiniens se sont enlisés et aucune percée significative n'a été enregistrée à la suite d'Annapolis.

- Le sommet de lancement de l'Union pour la Méditerranée (UPM), accueilli à Paris sous la coprésidence de Nicolas Sarkozy et d'Hosni Moubarak, le 13 juillet 2008, a effectivement rassemblé 43 partenaires, les 27 membres de l'Union européenne et leurs 16 associés du pourtour méditerranéen. Seule la Libye a boycotté cette initiative, à laquelle les pays de la rive Sud, à l'exception notable du Maroc, ont généralement répondu par une participation au plus haut niveau. Les secrétaires généraux de l'ONU, de la Ligue arabe, de l'Union Africaine, de l'Union du Maghreb Arabe et de l'Organisation de la Conférence Islamique étaient présents, ainsi que le Qatar, au titre de la présidence du Conseil de Coopération du Golfe. Le sommet tripartite franco-israélo-palestinien et l'annonce de l'établissement de relations diplomatiques entre Damas et Beyrouth ont rehaussé le profil de cette réunion. Mais l'UPM, dont le projet initial a été déjà remanié pour prendre en compte l'acquis du processus euro-méditerranéen de Barcelone, reste encore à construire en termes de projets et de structures.

### **Des intérêts partagés**

Les États-Unis et la France partagent le même intérêt profond et stratégique et à ce que la Méditerranée et le Moyen-Orient connaissent :

- La stabilité, que seul peut garantir le règlement durable du conflit israélo-arabe dans toutes ses dimensions. Washington et Paris, tous deux irrévocablement attachés à la sécurité d'Israël, sont désormais convaincus que celle-ci dépend de l'établissement, aux côtés de l'État juif, d'un État palestinien indépendant et viable. Au Maghreb, c'est la question du Sahara occidental<sup>54</sup> qui est la clef d'une authentique détente régionale.
- Le développement de la rive sud de la Méditerranée, car cette mer est traversée par certains des écarts de revenus les plus élevés du monde, ce qui encourage la pression migratoire, mais aussi des mouvements de contestation plus ou moins populaires. Ce sont des dizaines de millions d'emplois qui doivent être créés au Sud pour y absorber le potentiel de main d'œuvre.
- La démocratisation de régimes marqués par une troublante permanence (le doyen des chefs d'État de la région, le colonel Qaddafi, est au pouvoir depuis 1969), alors que la classe moyenne, de plus en plus étoffée, et la jeunesse, de plus en plus diplômée, peinent à traduire leurs aspirations dans le champ politique.

---

<sup>54</sup> Le Sahara occidental, colonie espagnole jusqu'en 1975, est aujourd'hui largement sous le contrôle du Maroc, qui en revendique la souveraineté, sous réserve d'une large autonomie. L'Algérie soutient en revanche la position indépendantiste du Polisario, dont l'appareil politique est installé sur son territoire. Même si le cessez-le-feu prévaut entre le Maroc et le Polisario depuis 1991, l'ONU n'a pas pu mettre en œuvre le référendum d'autodétermination du peuple du Sahara occidental, stipulé par les résolutions du Conseil de sécurité.

L'administration Obama devra gérer le lourd passif de la présidence Bush. L'image des États-Unis s'est fortement dégradée dans le monde arabe<sup>55</sup>, où ils sont accusés, suivant les circonstances, de mener une politique d'agression, de pratiquer les deux poids/deux mesures en faveur d'Israël, ou de récuser les rares avancées démocratiques, lorsqu'elles favorisent ceux qu'ils perçoivent comme des opposants à leur politique. Un potentiel de haine à l'égard de l'ensemble des pays occidentaux se crée, lourd de conséquences et porteur du choc des civilisations que l'on veut éviter. La France, du fait de son crédit historique et politique dans la région, sera un allié déterminant dans l'indispensable entreprise de rétablissement de l'image de l'Occident en général, et des États-Unis en particulier.

Le grand dessein néo-conservateur d'un « Grand Moyen-Orient », où la démocratisation par la force des régimes arabes devait faire l'économie d'un traitement de la question palestinienne (« La route de Jérusalem passe par Bagdad »), a sombré sans retour. Paris, du fait de sa capacité de proposition et d'initiative, peut aider Washington à revenir au principe de base du processus de paix israélo-arabe, celui de la terre contre la paix. Un conflit territorial est par définition susceptible d'être résolu, à la différence d'un conflit portant sur l'essence et sur l'identité. Et les États-Unis auront besoin de tous les renforts lorsqu'ils relèveront enfin le défi de l'occupation et de la colonisation de la Cisjordanie.

Mais le legs le plus calamiteux de l'administration Bush est la transformation de l'Irak en pôle d'attraction et de mobilisation d'une nouvelle génération de jihadistes transnationaux. Après les « Afghans » de la décennie 1980 et les « Tchétchènes » de la décennie suivante, ce siècle s'ouvre avec la diffusion dans toute la Méditerranée de réseaux « irakiens », depuis Fath al-Islam au Liban à la transformation en Algérie du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI). La France est explicitement visée par cette menace d'un type inédit, qui la désigne comme suppôt de la « croisade » américaine.

De manière générale, la France ne souhaite ni l'isolement des États-Unis dans la région, ni le revers de leur politique : elle a démontré que ses mises en garde sur l'engrenage irakien étaient aussi pertinentes du point de vue des intérêts nationaux américains et elle combat les tentations isolationnistes au profit d'un engagement américain, structurant et raisonné. Mais Paris est parfaitement en droit de demander à Washington de pouvoir peser sur les décisions qui, au Moyen-Orient, affectent si sensiblement son environnement de sécurité.

### **L'enjeu syro-libanais**

Paris dispose dans la région du réseau le plus implanté à côté de celui des États-Unis et sa diplomatie est, après l'américaine, la plus active et la plus constante dans la zone. La présence culturelle et commerciale de la France est certes concurrencée, mais elle demeure primordiale. Des centaines de milliers de Français vivent et travaillent dans la zone. La France y conduit avec presque tous les pays d'ambitieuses opérations de coopération et cette politique régionale, participant à son image internationale, lui vaut tout à la fois crédibilité, authenticité et soutien.

Le Liban constitue de longue date un terrain de coopération actif entre la France et les États-Unis. Sans remonter aux temps de la Force Multinationale à Beyrouth en 1982-84, on peut rappeler que Paris et Washington ont parrainé de 1996 à 2000 un arrangement indirect entre Israël et le Hezbollah, qui proscrivait les cibles civiles et qui a neutralisé l'escalade de plusieurs crises. À partir de 2004, les États-Unis et la France ont œuvré de concert pour obtenir la fin de l'occupation syrienne du Liban. C'est avec l'appui de Washington que la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) est montée en puissance en août 2006, avec un important investissement français à la frontière avec Israël. Mais le choix du dialogue avec Damas a

---

<sup>55</sup> Le sondage Pew Global Attitudes pour 2007 révèle que seuls 21% des Égyptiens, 20% des Jordaniens ou 15% des Marocains ont une image favorable des États-Unis. Pour un commentaire plus général de cette étude, voir *National Interest*, 6 mai 2008.

récemment été débattu entre les deux pays, l'Élysée se retrouvant, par rapport à la Maison blanche, dans une position paradoxalement plus proche de celle d'Israël, engagée dans des pourparlers indirects avec la Syrie, sous l'égide de la Turquie.

Le président Sarkozy a tenu à ouvrir une nouvelle ère de coopération franco-américaine, entre autres au Moyen-Orient, dans une démarche qui n'est pas sans rappeler la détermination de François Mitterrand, en 1981, à lever les réserves de Paris envers le processus de Camp David. La France s'est mobilisée sans compter pour assurer le succès de la dynamique d'Annapolis et elle a accueilli dès le mois suivant une conférence internationale de bailleurs de fonds pour l'État palestinien, dont elle assure le suivi attentif. Enfin, la diplomatie française est disponible pour assurer, aux côtés des États-Unis, le co-parrainage des négociations israélo-syriennes, lorsque celles-ci évolueront de la phase indirecte en cours à des conversations directes.

### **Clichés et arrière-pensées**

Malgré l'intensité du dialogue quotidien entre Paris et Washington dans la région, les dirigeants américains restent nombreux à considérer que c'est surtout la capacité de nuisance de la France qu'il convient de neutraliser, tandis que le cliché d'États-Unis méprisants et déstabilisants prévaut encore souvent sur les bords de la Seine. Parmi les préjugés tenaces qui continuent de parasiter une authentique vision commune, deux séries de trois stéréotypes peuvent être mis en avant de part et d'autre de l'Atlantique.

Vu de Washington, l'action de la France est caricaturée comme étant profondément conservatrice, le soutien aux régimes en place, quel que soit leur caractère dictatorial, tenant lieu de boussole pour défendre les situations acquises et les rentes historiques. Cette caricature est aggravée d'une projection du communautarisme anglo-saxon sur la réalité sociopolitique française. C'est ainsi que la présence en France de la principale population musulmane d'Europe (environ 5 millions de personnes, soit quelque 8% de la population française) a été mise en avant pour « expliquer » les orientations de la diplomatie française, par exemple face au conflit irakien. Dans le même ordre d'idées, c'est l'importante présence arménienne en France qui sert de justification mécanique aux réserves de Paris envers l'ouverture de l'Union européenne à la Turquie.

Vu de Paris, les États-Unis sont parfois décrits comme engagés dans une politique systématique d'exclusion et d'élimination de toute puissance concurrente, même amie, et cet hégémonisme agressif au Moyen-Orient se doublerait depuis peu d'une campagne anti-française en Afrique du Nord, plus encore en Algérie qu'au Maroc. La volonté supposée de saper les positions historiques de la France au Maghreb s'accompagnerait d'encouragements plus ou moins discrets en direction des islamistes arabes. Enfin, la Turquie est réduite à un « cheval de Troie » de l'influence américaine, dont l'insertion dans l'UE parachèverait l'alignement européen entamé par l'élargissement aux nouveaux membres est-européens.

### **Quatre grands défis communs**

La France et les États-Unis font face, dans la région, à quatre grands défis et les réponses qu'ils choisissent d'y apporter gagneraient à être, au moins en partie, coordonnées ou concertées :

- La route vers l'établissement d'un État palestinien doit impérativement être rouverte, avec des perspectives claires dans le temps et l'espace, ne serait-ce que pour surmonter le profond traumatisme du conflit de Gaza. Il convient de ne plus poser le registre humanitaire comme une fin en soi, et donc d'inscrire l'assistance à la population dans une

démarche politique de long terme. La formation de la jeunesse palestinienne doit dès lors redevenir une priorité claire comme investissement d'avenir. Et le soutien à l'Autorité palestinienne ou aux écoles de l'ONU, suffisant pour l'enseignement primaire et secondaire, ne répond plus aux besoins d'universités largement privées. Il y a là un enjeu fondamental pour une génération de cadres qui ont consciemment refusé l'option de l'expatriation.

- La stabilité de la frontière nord d'Israël et de la frontière sud du Liban est subordonnée à un règlement du conflit israélo-syrien, et donc à un processus de négociations sur le Golan. Le contentieux sur l'enclave dite des « fermes de Chebaa », libanaise selon Beyrouth, syrienne selon Israël (qui en maintient l'occupation comme prolongement du Golan), lie le volet libanais et le volet syrien du conflit avec Israël. La France a envisagé la mise de cette enclave sous tutelle de l'ONU, dont les forces garantissent déjà le cessez-le-feu au Sud-Liban comme sur le Golan. Ce pourrait être le premier pas vers un règlement global, où la France comme les États-Unis auraient toute leur part à prendre.
- Le naufrage du « Grand Moyen-Orient » a laissé de durables séquelles et créé contre ses promoteurs de vives rancœurs, que seule la promotion d'une nouvelle perspective partagée peut permettre de surmonter. Tel peut être pour les États-Unis un des intérêts majeurs de l'Union pour la Méditerranée, à la fois du fait de sa perspective inclusive et de la rigoureuse égalité entre les partenaires du Nord comme du Sud.
- La diffusion en Méditerranée des réseaux du jihad global, surtout sous la forme d'Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI), représente un enjeu de sécurité majeur. Mais deux écueils doivent être évités : celui du « tout-sécuritaire », voire du « tout-répressif », qui est parfois contre-productif lorsque la cible visée est trop large, et qui occulte souvent le travail en amont (sur les jihadistes potentiels) et le travail en aval (sur les terroristes repentis) ; celui de l'ingérence occidentale, facteur de ressentiment nationaliste. Il convient de ne pas oublier que, en Méditerranée comme ailleurs, ce sont les sociétés civiles musulmanes qui sont en première ligne face à Al-Qaida et qui paient le prix le plus lourd à sa terreur.

### **Sept pistes de dialogue**

À défaut de relance formelle de la coopération américano-française dans la région, un nouvel esprit pourrait prévaloir et se fonder sur l'appréciation réciproque des intérêts et des expertises : Washington doit considérer légitimes les interventions de Paris au Moyen-Orient et prendre en compte les avis argumentés de ses spécialistes, tandis que la France a à respecter de la même façon les initiatives et les analyses des États-Unis au Maghreb. Au-delà de ce climat général plus favorable, sept pistes de dialogue plus opérationnel peuvent être tracées :

- Les parlementaires américains et français ne se pratiquent et ne se connaissent pas assez sur ces sujets à haute visibilité en politique intérieure et les canaux bilatéraux entre les administrations des deux pays gagneraient à être accompagnés par une diplomatie parlementaire plus active, et donc à encourager le développement des échanges avec et entre le Congrès, l'Assemblée nationale et le Sénat.
- La France a développé une expertise universitaire incontestable au Moyen-Orient, qui pourrait être mieux diffusée aux États-Unis par le biais de traductions et d'invitations, tandis que les spécialistes américains du Maghreb mériteraient de voir leurs travaux mieux connus en France, avec possibilité de projets conjoints avec les laboratoires concernés ou avec les centres de recherche français en Afrique du Nord.

- Les États-Unis et la France doivent réfléchir ensemble aux moyens de régler définitivement le conflit sahraoui, dont la persistance compromet tous les efforts de construction maghrébine ou de coopération à l'échelle de l'Afrique du Nord. L'Espagne peut utilement être associée à cette réflexion conjointe, voire à une démarche concertée sur ce sujet.
- Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI) constitue un thème privilégié de coopération anti-terroriste franco-américaine, à la fois du fait de la menace représentée par la seule « franchise » de Ben Laden en position offensive, mais aussi de par l'interaction entre le théâtre irakien, catalyseur de la mutation du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) en AQMI, et les espaces traditionnels d'intervention du GSPC.
- La France et les États-Unis doivent travailler ensemble à la viabilité à long terme du futur État palestinien, qui repose sur la qualité de la formation de ses cadres, et donc sur la solidité des institutions académiques en Cisjordanie et à Gaza. Paris et Washington peuvent de concert amener une meilleure intégration des universités palestiniennes dans l'engagement international en faveur de l'État palestinien.
- La France peut faciliter la prise en compte par les États-Unis au Moyen-Orient de l'ONU comme cadre de référence juridique et d'éventuelle intervention. Dans le prolongement du déploiement des « casques bleus » à la frontière israélo-libanaise, une mise sous tutelle de l'ONU du territoire contesté des « fermes de Chebaa » peut être étudiée, à titre d'expérience à faire valoir sur le volet syrien, voire palestinien du processus de paix.
- La France a déjà promu une vision originale, volontariste et dynamique, de la Méditerranée au sein de l'UPM, et elle peut intéresser les États-Unis à l'ambitieux dessein d'un espace Eurogolfe de coopération, dont la Méditerranée constituerait le centre, et où les formidables ressources du Golfe pourraient promouvoir le développement et les échanges.

## **Conclusion**

La relance des relations franco-américaines, impulsée par le président Sarkozy, a incontestablement impressionné les décideurs américains, dans l'Administration comme au Congrès. L'entrée en fonctions du président Obama peut conforter ces bonnes dispositions des États-Unis envers la France. Mais la tendance lourde reste trop souvent à Washington d'écarter les propositions françaises sur la région, sans prendre le temps de les évaluer, ni de les discuter. Une nouvelle administration, encouragée par Paris à s'engager rapidement et résolument au Moyen-Orient, pourra surmonter ces réflexes bureaucratiques. Quant à la contribution française, son caractère constructif n'est pas mis en question, mais il gagne en force et en visibilité chaque fois qu'il s'inscrit dans une dynamique européenne. Le temps des emportements semble heureusement révolu et le dialogue franco-américain peut dès lors gagner en substance en Méditerranée.

## Strategic Priorities in the Mediterranean and the Middle East

*Ian O. Lesser*

*(December 2008)*

### Summary

For decades, crises and flashpoints in the Middle East and the Mediterranean have had a central place in American foreign policy, and have absorbed a great deal of political energy through successive administrations. Developments on Europe's southern periphery have also become increasingly central to transatlantic relations. With a new Administration taking office in Washington, it is unlikely that challenges across the region will lose their saliency. But the American capacity for engagement and the dynamics of partnership, from Morocco to the Gulf and beyond, may change substantially over the next few years. The new regional agenda is likely to see growing interaction between Washington and Paris, with new incentives for closer policy coordination. There will also be an opportunity for more explicit cooperation on "Mediterranean" strategy – a longstanding French interest, but a relatively underdeveloped aspect of American foreign policy.

For decades, crises and flashpoints in the Middle East and the Mediterranean have had a central place in American foreign policy, and have absorbed a great deal of political energy through successive administrations. Developments on Europe's southern periphery have also become increasingly central to transatlantic relations. With a new Administration taking office in Washington, it is unlikely that challenges across the region will lose their saliency. But the American capacity for engagement and the dynamics of partnership, from Morocco to the Gulf and beyond, may change substantially over the next few years. The new regional agenda is likely to see growing interaction between Washington and Paris, with new incentives for closer policy coordination. There will also be an opportunity for more explicit cooperation on "Mediterranean" strategy – a longstanding French interest, but a relatively underdeveloped aspect of American foreign policy.

### An Expanding Middle East

Traditionally, American policy toward the Middle East has focused on a limited number of core issues, above all the Arab-Israeli dispute, and stability and energy security in the Gulf. North Africa and the Levant have not been absent from the equation, but they have rarely had the weight given to these sub-regions in European policy. Or they have simply been seen through the lens of the Middle East peace process. This has certainly been the case with Lebanon. The close US relationship with Morocco has, more often than not, been driven by Rabat's moderate stance and willingness to serve as an intermediary in Arab relations with Israel. Over the last decade, several factors have served to broaden the scope of Middle East policy and the American concept of the region as a strategic space. The September 11<sup>th</sup> experience strongly reinforced a pre-existing tendency to emphasize the trans-regional character of challenges that, though they might have the Israeli-Palestinian conflict as a center of gravity, affect the security equation across a far wider area. Crises of governance and political legitimacy, the rise of Islamic politics, terrorism and political violence, and unresolved state-to-state frictions, have encouraged American strategists to think of the region in terms of an arc of crisis stretching from "Marrakesh to Bangladesh." It has become fashionable to refer to the "broader" Middle East, and this notion became imbedded in the Bush Administration's Middle East Partnership Initiative. The new

administration may or may not take a less vigorous line on democratization and transformation, but this more expansive geopolitical approach to the Middle East is likely to remain.

This changing mental map of the region could actually encourage a convergence of American and French perspectives, even if this proved elusive over the last eight years. For Europe, Middle East policy has never been limited to the Levant and the Gulf. For France, and especially for southern European countries, North Africa and the Mediterranean have been leading aspects of the strategic environment, and the future of these areas is interwoven with Europe's own security and prosperity. This is Europe's near abroad, and an area where disengagement is not an option. By contrast, across much of the broader Middle East, the US will have the option of a reduced political and security posture. With the important exceptions of the Middle East peace process and the challenge of Iran, the current high level of American engagement cannot be taken for granted over the next decade. Competing strategic requirements in Asia and economic stringency could well produce an environment in which there is actually too little American presence for European taste. This is not a likely scenario, but under current conditions, it is one worth considering.

### **Reinvigorating the Peace Process**

The Israeli-Palestinian conflict is now central to transatlantic security concerns in a way that has not been seen since the heyday of Palestinian terrorism in Europe in the 1970s and 80s. Without question, a comprehensive settlement, incorporating a two-state solution, will remain the ultimate diplomatic prize for Washington. Successive American administrations have come to office committed to reinvigorating the Arab-Israeli peace process. In practice, new administrations have been reluctant to risk their reputation until conditions seemed ripe or until events on the ground forced a more active approach. When the US has been actively engaged, there has been a strong preference to keep control of the process, minimizing the role of other actors, whether regional or European. Arguably, US policymakers have lost some of their resistance to a more active European role – especially with regard to funding – but reservations persist even in more progressive circles.

It remains an open question whether Washington will be willing to see the Quartet and Annapolis-style multilateralism as the way forward if a comprehensive settlement appears within reach. The Obama Administration will inherit a legacy of peace process diplomacy in which, with some rare exceptions, the US has been reluctant to cede the initiative and equally reluctant to press the parties beyond traditional limits. Even if the new Administration is inclined to break with tradition and engage itself rapidly in Israeli-Palestinian diplomacy, the parties are unlikely to be in a position to agree on final status questions any time soon. In this case, transatlantic strategy may need to focus on continued containment of the consequences of no-peace, encouraging regional *détentes* (e.g., with Syria) even as the core issues remain unresolved. The growing ability of more distant actors such as Iran, and even Pakistan, to play a role and to threaten the security of Israel directly and via proxies, will have increasingly important implications for the notion of “end of conflict.” In this sense, both Washington and Paris will confront a peace process conundrum that has expanded alongside the definition of the Middle East as a strategic space.

### **Disengaging from Iraq**

Far more than September 11<sup>th</sup>, Iraq has been a watershed in transatlantic and, above all, Franco-American relations. The Iraq war continues to a focus for policy disagreements between Washington and virtually all of America's international partners. More significantly, differences over Iraq have fueled a far more serious and continuing debate about the nature of American



power among publics as well as leaderships across the Atlantic. To be sure, this debate was well underway before 2003. But the Iraq War crystallized the critique of American power and leadership in new and powerful ways. At the same time, the Iraq experience has spurred America's own reflection on foreign policy style and priorities. Within Washington's foreign policy community, the invasion of Iraq is now widely regarded as a colossal failure of intelligence and judgment – a miscalculation with far-reaching strategic consequences. Disengagement from Iraq is now a leading priority. Containing if not repairing the consequences of the Iraq adventure will not be easy, and it will be impossible without the active cooperation of regional actors and key allies.

If the Obama Administration adheres to its notional timetable, and if Iraqi pressure to set an early date for American withdrawal mounts, Baghdad will face a serious near-term test of its ability to provide minimum conditions of security in the country. Over the longer-term, the ability of Iraq to maintain itself as a unitary state cannot be taken for granted. The Kurdish north of Iraq is already poised to emerge as an independent entity, even if the rest of the country remains unified and chaotic. Under these conditions, Turkey will face very difficult challenges of adjustment. The management of a post-occupation Iraq, and avoiding the wider destabilization of the region, will require more serious regional diplomacy of the kind envisioned in the “Baker-Hamilton” report, but never seriously attempted. It may also require a larger role for international organizations inside Iraq. Both initiatives would be greatly strengthened by a concerted transatlantic approach with a solid UN mandate.

### **Engaging or Containing Iran?**

The stage may now be set for a greater degree of Franco-American convergence on Iran policy. The Obama Administration will almost certainly be more willing to envision a strategic dialogue with Iran, and an Iranian-US détente is not out of the question over the next few years. In Europe, concern about the consequences of a nuclear-armed Iran is also growing, driven in large measure by vulnerability to Iranian ballistic missiles of trans-Mediterranean range. That said, it is likely that Washington will remain highly sensitive to the prospect of a nuclear Iran, and the potential for a military strike against Iran's nuclear infrastructure is undiminished. France as well as the US (and Israel) would be exposed to the immediate and longer-term consequences of such an action.

It is also possible that Tehran may opt for a prolonged near-nuclear posture, delaying the development of a deployable capability until conditions seem propitious, minimizing the adverse diplomatic and security consequences in the Gulf and elsewhere. A scenario of this kind – intransigence on nuclear development short of provoking Western intervention – would compel the US, France and others to think in terms of a durable containment strategy. This might extend to new multilateral security assurances in the Gulf, or to Israel, and would benefit greatly from progress in the Middle East peace process. Tehran would presumably work strenuously to undermine the process in Gaza, Lebanon and elsewhere.

The European stakes in containing Iran's nuclear ambitions may be as high, and perhaps more direct than those of the US. Washington will have a systemic interest in preventing the emergence of a new nuclear power. But Europe, including France, will be more tangibly exposed to the strategic consequences of a nuclear-armed Iran. Ballistic missile reach is part of the equation. But Europe will also have to reckon with the possible cascading effects of a nuclear, or even a nuclear-ready Iran. Heightened proliferation incentives across the Middle East could produce changes in military balances across a wide region, from the Aegean to Central Asia. Russian strategy, already highly dependent on nuclear forces, could move further in this direction, at a time when NATO will be reassessing and recasting its own strategy and doctrine. A nuclear

or near-nuclear Iran would have a variety of negative consequences for the strategic environment on Europe's eastern and southern periphery.

Pakistan – on the far reaches of the Mediterranean hinterland – will also be part of this equation. A highly unstable nuclear-armed state on the brink of economic collapse, Pakistan presents a formidable and proximate risk for crisis management with a nuclear edge. Unlike Iran, Pakistan offers a more straightforward case of convergent security interest on both sides of the Atlantic. Given the precarious political dynamics and existing nuclear arsenal (how secure?) in Pakistan, there is considerable reason to ponder the potential requirement for a coalition operation, involving the US, France and others, to secure the Pakistani arsenal under chaotic conditions. Not a Middle Eastern or Mediterranean action in the strict sense, perhaps, but one that would have important political and security echoes across adjacent regions.

### **The Mediterranean Dimension**

The US has been a Mediterranean power for over two hundred years. But despite this long history of presence, American policy toward the Mediterranean remains fragmented and diffuse. There is little in the way of a Mediterranean consciousness of the kind found in France and elsewhere across southern Europe. The EU has a Mediterranean strategy in place, even if this strategy falls short in critical respects. New initiatives, including the French-led Union for the Mediterranean, reflect a well-developed notion of the Mediterranean and its hinterlands as an identifiable strategic space. By contrast, the US continues to divide the region, intellectually and bureaucratically, along rigid regional lines: Europe, on the one hand, and the Middle East and North Africa on the other. Key sub-regions and issues, including the Balkans, the Aegean, the Israeli-Palestinian dispute, and Turkey, are rarely placed in an explicit Mediterranean frame. This basic asymmetry in French and American perspectives is likely to persist, even as the future of North Africa and functional issues in the Mediterranean become more central to transatlantic cooperation.

American interests in the area are diverse, with policymakers attuned to the Mediterranean as an aspect of European security (the dominant aspect during the Cold War); as a logistical gateway to areas such as the Gulf (e.g., the role of Suez and Incirlik airbase); and as a focal point for crisis management (e.g., the Western Sahara, Cyprus or Lebanon). Washington's political engagement is still driven largely by close bilateral relationships, such as those with Morocco and Israel, rather than a sense of Mediterranean policy *per se*. One exception has been the trans-regional purview of American military commands such as EUCOM, which has spanned Europe and Africa (AFRICOM now constitutes a separate command whose responsibility includes the Maghreb, although still located in Germany). The Sixth Fleet has also had a trans-Mediterranean outlook.

Looking ahead, several issues are likely to drive transatlantic stakes in the Mediterranean, and may offer new incentives for Franco-American cooperation. First, North Africa has become more central to the strategic concerns of Europe and the US. The Maghreb is closely linked to Europe by virtue of its position as a source and conduit for migration, its uncertain economic and political prospects, and links to political violence and terrorism affecting Western interests. The renewal of the Barcelona Process, including the new Union for the Mediterranean, will be an integral part of the EU's evolving approach to the wider European neighborhood, and one where the US will have an important stake. For all of the skepticism regarding the Union for the Mediterranean, it is noteworthy that the initiative attracted an unusual amount of attention in Washington – a fashionable topic for debate. A reflection of growing American attention to North Africa and the Mediterranean perhaps, but the French dimension cannot be discounted at a time of mounting interest in rebuilding Franco-American ties.

Washington and Paris will be among the leading actors in political and economic relations with North Africa, including the challenge of reintegrating Algeria and Libya; the former after over a decade of instability and violence, the latter after decades of diplomatic isolation and international sanctions. Neither task will be easy. Algeria faces a slow-moving crisis of governance and development, and a resurgence of terrorism and criminality. Algeria's unreconstructed nationalism and sovereignty consciousness will continue to complicate European and American (and Russian) relations with Algiers. With Washington, Libya is literally starting from a blank page, and even with Europe, there is the potential for relations to take new and different forms. The reintegration of these states as regional actors will be critical to the larger effort to encourage closer cooperation along south-south lines; a priority when seen from either side of the Atlantic.

Second, terrorist networks with roots in North Africa are likely to be a significant concern for French and US planners over the next few years. These will be a leading source of risk for Europe, and an element in the outlook for stability around the southern Mediterranean. Substantial numbers of Maghrebi and Egyptian fighters have appeared in Iraq, and may now be moving to Afghanistan. They could emerge as a durable element in the security equation in the Middle East and South Asia, and their return to North Africa or Europe could challenge intelligence and security services for years to come.

Third, energy security will be another driver of transatlantic interest in the Mediterranean, with very different characteristics from the Gulf and Central Asia. The proliferation of new gas and oil pipelines (and electricity transmission lines) is leading to the emergence of a Mediterranean energy market, with potential importance in offsetting European dependence on Russian gas. Algeria and Libya are the key players here, but Morocco, Tunisia and Turkey are playing leading roles in energy transit. Clearly, France and southern European partners will have a more direct stake in the Mediterranean energy security equation than will the US. But as the market for natural gas continues to expand, the US stake should continue to increase. Today, the American debate about energy security is overwhelmingly about oil, and largely focused on the Gulf. The European debate, by contrast, is first and foremost about gas. This asymmetry in perspective may shape transatlantic discussions about energy security strategy for some time to come.

Fourth, the Mediterranean is already a multi-polar environment, and could become even more visibly multi-polar with the return of Russia as a commercial, political and security actor. It is probably too soon to judge the real scale and significance of Russia's modest re-entry into the region as a naval power and defense partner for Algeria, Libya and Syria. But a more difficult strategic relationship between Moscow and the West could well include more open competition around the Mediterranean. At the same time, China and India are acquiring economic interests around the Mediterranean and its hinterlands, sometimes in direct competition with Europe and the US. The global economic crisis could well slow or interrupt this trend, but the general outlook favors a diversification of ties among regional and extra-regional actors. In the future, Europe and the US could well face a more competitive atmosphere in relations with southern Mediterranean partners.

Fifth, and from an American perspective, the evolving strategic relationship with France will be a leading influence on US policy in the Mediterranean. Unlike more distant areas, the Mediterranean basin is a place where American and French engagement and capabilities are relatively balanced, and interests *should* be broadly convergent. Habits of defense cooperation in the region are well-developed and longstanding. If France returns to NATO's Integrated Military Command (or even if it does not), this cooperation could become more intensive and explicit.

Under these conditions, it is not unreasonable that Paris would seek to lead a major NATO command, and Allied Joint Force Command Naples is a logical choice. A decade ago, American policymakers were uncomfortable with this idea. Today the notion would be welcomed

in many quarters and could go some way toward revitalizing NATO's purpose and capabilities on the European periphery.

### **Turkey as a Transatlantic Issue**

Finally, Turkey should also be part of a new Franco-American discussion on strategic priorities, not least because of Ankara's growing activism and capacity for projecting power (both soft and hard) in the Levant and the Gulf. Washington will undoubtedly continue to support Turkey's EU candidacy for strategic reasons, although the US capacity to make this argument and to influence European decision-making is declining. The quality of transatlantic relations will be an important factor here, but structural and technical issues also matter, and these have become more prominent in Turkish-EU relations over time. At base, the American interest in Turkey-EU relations is not membership *per se*, but rather Turkey's continued convergence with European norms in various sectors, from governance to security. At this level, French and American interests in Turkey are entirely compatible. On key functional questions such as energy and defense, the scope for purely bilateral cooperation with Ankara is narrowing, and in most instances a transatlantic approach makes sense for all sides. As Turkey seeks new partners and reassurance vis-à-vis instability on its Middle Eastern borders – including the future of Iraq -- multiple partners will be the order of the day.

### **Some Strategic Priorities**

The enlarged definition of the Middle East as a strategic space, including the Mediterranean dimension, holds the potential for more explicit Franco-American partnership. A sharp change in American foreign policy style, and a more expansive approach to French and European interests on the periphery of the continent, will create the basic conditions for closer cooperation. Economic stringency and pressures for a re-nationalization of foreign and security policies – on both sides of the Atlantic – could work against this objective, as could unforeseen crises in Asia or elsewhere. A short list of shared strategic priorities should include:

- Reinvigoration of the Middle East peace process early in the new US administration, with fewer reservations about European engagement, fewer fixed ideas about who can be a broker (the Oslo model) and multilateral security guarantees if agreement can be reached;
- A common approach to regional to diplomacy in support of an early US disengagement from Iraq, including strategies to hedge against chaos and the collapse of the unitary state;
- Planning to address the challenge of a nuclear Iran, possibly including a sustained strategy of containment if Tehran opts for a prolonged near-nuclear posture;
- Development of a more explicit Franco-American approach to development and security in the Mediterranean, both inside and outside the NATO frame. Encouraging greater south-south integration should be a key theme in a more concerted policy toward North Africa.

The prominence of these issues in the strategic calculus on both sides of the Atlantic, and their location in places Europe can reach, will make policy toward the Mediterranean and the Middle East a key near-term test of commitment to a revived transatlantic relationship.

### III. L'Afrique sub-saharienne : vers un engagement collectif durable

#### Afrique subsaharienne

*Nathalie Delapalme*

*(December 2008)*

#### Résumé

Au tout début du nouveau siècle, alors que le spectre de la récession, la fragilisation effarante des systèmes financiers, l'enlisement préoccupant des conflits irakien, afghan et Israël- Palestine ébranlent les grandes démocraties développées occidentales, l'accélération des dynamiques africaines impose à la fois une relecture approfondie de la situation et des perspectives du continent africain et la redéfinition de nos modes de relations à son égard.

Plusieurs évolutions fondamentales caractérisent désormais ce grand continent mitoyen de l'Europe : la poursuite d'une forte poussée démographique, à rebours du reste de la planète, la conclusion de plusieurs conflits historiques, l'installation d'une croissance moyenne très supérieure à celle des économies développées. Surtout, le continent africain concentre sur son territoire l'ensemble des principaux enjeux du monde contemporain, qu'ils touchent à la poursuite d'une croissance durable et équitable ou à la garantie d'une sécurité globale. Il héberge d'abord le spectre le plus large des grands risques contemporains – terrorisme, épidémies émergentes, catastrophes environnementales, migrations massives et incontrôlées, trafics de drogue et d'armes, piraterie maritime. Mais il recèle aussi un potentiel vital pour la poursuite de la croissance des économies développées, qu'il s'agisse des ressources naturelles ou du formidable marché potentiel lié aux perspectives démographiques.

L'afflux récent de nouveaux partenaires sur le continent africain atteste de l'ampleur des enjeux. La concurrence qui s'y exerce désormais devient forte. Le temps d'un monopole occidental sur les équilibres politiques et les perspectives économiques de l'Afrique est révolu.

L'enjeu pour l'Europe, voisin immédiat et vieillissant de la remuante Afrique, peut sembler plus aigu que pour les Etats-Unis, plus distants géographiquement. De fait, avec l'adoption en décembre 2007 à Lisbonne de la Stratégie conjointe UE- Afrique, l'Europe s'organise désormais pour mettre en place de véritables partenariats portant sur des sujets d'intérêt mutuel, comme les migrations, l'énergie ou le changement climatique. Mais l'interpénétration des enjeux et des risques dans un monde globalisé atténue cette apparente différence. Surtout, l'élection de Barack Obama modifiera sensiblement l'impact du message américain sur nos interlocuteurs africains et accroît dès lors sa responsabilité, au moment où, dans un contexte de concurrence accrue, les grands partenaires européens paraissent handicapés par leur passé colonial.

Les discussions tenues à Washington à l'automne dernier attestent de l'ampleur et de l'enjeu du chantier primordial de la reconstruction de l'architecture de la gouvernance mondiale. Dans un cadre nécessairement remanié, les grands dossiers africains - stabilisation des conflits et des zones grises, insertion dans le commerce mondial, sécurité alimentaire, emploi local, renforcement des capacités de gouvernance, etc. - seront les sujets privilégiés d'une coopération renforcée.

Trop souvent, le continent africain apparaît encore comme le parent sombre, presque maudit, de la famille planétaire, voué à la pauvreté sans avenir, aux guerres civiles sans issue, aux épidémies sans rémission. De fait, l'approche des pays développés à son égard, qu'il s'agisse des responsables politiques ou surtout des opinions publiques, repose encore pour l'essentiel sur une logique définie par la compassion, l'obligation morale, ou la fidélité à une histoire momentanément partagée. Au tout début du nouveau siècle, alors même que le spectre de la récession, la fragilisation effarante des systèmes financiers, l'enlisement préoccupant de la crise en Afghanistan, en Irak ou au Moyen-Orient, ébranlent les grands pays développés occidentaux, l'accélération des dynamiques africaines, illustration emblématique des grandes évolutions géostratégiques, impose à la fois une relecture approfondie de la situation et des perspectives de ce grand continent et la redéfinition des modes de relations des partenaires occidentaux (européens et américains) à son égard.

## 1. Dynamiques africaines

### 1.1. *La fin des conflits ?*

Les dix dernières années ont été marquées par la fin presque simultanée de plusieurs conflits lourds, interminables et apparemment sans issue : Angola, ex-Zaïre, Burundi, Sierra-Leone, Liberia, Sud-Soudan. Certes, la situation reste très fragile en République démocratique du Congo. Certes, de nouveaux fronts se sont ouverts. À la lisière de la frontière entre le continent africain et le Moyen-Orient, le dramatique conflit du Darfour est une crise majeure qui fait peser un risque d'implosion sur le Soudan et menace également une bande sahélienne qui se fragilise d'Est en ouest de façon croissante, de la Mauritanie au Soudan, en passant par le Niger, la Centrafrique et le Tchad. Immédiatement sous la péninsule arabique, la Corne de l'Afrique, en particulier la Somalie, reste un foyer majeur d'instabilité. D'anciens « champions » longtemps choyés par les pays occidentaux, comme la Côte d'Ivoire ou le Kenya, sont désormais secoués par une grave crise politique. Mais la tendance est là, qui traduit deux évolutions essentielles. La première, c'est la prise de conscience, par les protagonistes locaux, que les intérêts économiques de la paix peuvent désormais dépasser ceux de la guerre. Dès lors, l'incitation à terminer un conflit, qui fit tant défaut lors du dernier quart de siècle, semble commencer à prévaloir.

La deuxième, qui découle en partie de la précédente, c'est l'implication déterminante des acteurs régionaux, sur la base d'une analyse cynique de leurs intérêts bien compris, bien davantage que sous la pression des déclarations du Conseil de Sécurité des Nations-unies. L'endogénéisation, l'africanisation des processus de règlement des conflits est désormais un élément-clé de réussite, la condition incontournable de leur aboutissement. Si la crise ivoirienne s'achemine vers l'issue, c'est moins grâce à la détermination de la communauté occidentale – qui a même pu contribuer parfois à la durcir – qu'à cause de l'implication devenue constructive du Burkina-Faso, dès lors que celui-ci, mesurant que la communauté internationale ne le débarrasserait pas de son voisin, a bien voulu considérer qu'il valait mieux pour lui faire avec que contre. De la même façon, la solution de la crise du Darfour repose essentiellement sur la reconnaissance mutuelle de leur intérêt politique par les présidents Béchir et Deby, et sur l'attitude constructive de leurs différents voisins ou parrains régionaux, notamment l'Érythrée, l'Éthiopie, l'Égypte et la Libye. La encore, les prises de position des partenaires occidentaux ont pu contribuer à compliquer l'issue, dès lors qu'elles pouvaient sembler choisir un camp plus que défendre une solution.

## 1.2. La poussée démographique

L'installation de la croissance économique sur le continent africain constitue une autre évolution fondamentale qui marque le passage au 21<sup>ème</sup> siècle. Depuis maintenant plus de dix ans, la croissance économique moyenne africaine est supérieure à 5%, soit le triple de la croissance moyenne de la zone euro sur la même période (de l'ordre de 1,4%). Aujourd'hui, le grand isolement du continent africain, resté à l'écart des grands circuits financiers mondiaux, lui évite la contagion de la crise financière qui secoue les économies développées, et pourrait bien constituer un avantage comparatif inédit, après avoir longtemps paru son principal handicap. De fait, alors que les perspectives révisées du FMI<sup>56</sup> pour 2008 et 2009 tablent désormais sur un ralentissement généralisé, le décrochage va s'accroître, avec l'entrée en récession de la zone euro et des États-Unis (+5,4% en 2008 puis +5,0% en 2009 pour l'Afrique subsaharienne, contre +1,2%, puis -0,5% pour la zone euro, et +1,4%, puis -0,7% pour les États-Unis).

Certes, on part de très bas. Certes, le nombre total de pauvres continue de s'accroître, du fait de la progression démographique. Mais la tendance est là. Surtout, la croissance du revenu moyen africain, entamée depuis le milieu des années 90, s'accélère et s'élargit. En 2007, 39 pays africains ont enregistré une croissance du PIB par habitant, contre 27 en 2000<sup>57</sup>. En dix ans, de 1997 à 2007, 23 pays ont enregistré une croissance moyenne de 5 à plus de 50% du PIB réel par habitant, supérieure à 25% pour 12 d'entre eux.<sup>58</sup> Cette évolution inédite est porteuse d'une conséquence essentielle : l'émergence d'une classe moyenne désormais évaluée, avec des divergences, au tiers environ des 900 millions d'Africains. Cette donnée majeure pèsera nécessairement sur l'évolution économique mais aussi sur les équilibres politiques des pays africains, comme elle l'a fait dans les pays asiatiques.

Plus fondamental que le décrochage des dynamiques de croissance, l'extraordinaire élan démographique du continent africain va profondément modifier les équilibres économiques et politiques, à la fois au sein du continent et vis-à-vis de ses partenaires. D'ici 2050, une génération à peine, la population africaine devrait plus que doubler, passant de 906 millions en 2000 à 1937 millions, soit de 14% à 21% du total mondial. L'Europe, pendant ce temps, régressera de 488 millions à 472 millions (7,5% à 5,2% du total). Les États-Unis, grâce à la poursuite assumée d'une forte immigration, devraient passer de 297 à 409 millions<sup>59</sup>. D'ores et déjà, les 2/3 de la population africaine ont moins de 25 ans, dans une proportion presque inversée avec le continent européen. Fondamentalement surtout, désormais, nos partenaires africains considèrent moins leur poids démographique comme un frein à leur développement économique que comme un élément essentiel pour conforter leur poids politique dans un jeu mondialisé. Enfin, le « *Yes we can* » qui vient de porter un président noir à la tête des États-Unis, nourrit manifestement, comme en attestent les réactions de la presse et de la rue africaines, un formidable élan, notamment chez les jeunes générations.

## 1.3. La reconfiguration des points d'équilibre du continent

Ces évolutions lourdes s'accompagnent d'une modification sensible des équilibres internes du continent. Celle-ci se traduit d'abord par l'apparition de risques de fragilisation chez les « grands » États du continent, partenaires privilégiés des pays développés occidentaux - Afrique du Sud, Nigeria, Égypte, Sénégal –, soit parce que l'excellence de leur image à l'international s'est construite au détriment de leur consolidation intérieure, soit parce qu'ils sont ou seront, à brève

<sup>56</sup> FMI - Perspectives de l'économie mondiale – octobre 2008 – révision en novembre 2008.

<sup>57</sup> FMI - Perspectives économiques régionales - Afrique subsaharienne – octobre 2008.

<sup>58</sup> 25% à 50% : Burkina-faso, Ethiopie, Gambie, Ghana, Madagascar, Mali, Sao - Tomé, Tanzanie ; croissance supérieure à 50% : Tchad, Mozambique, Nigeria, Sierra - Leone.

<sup>59</sup> Nation -unies – Département des affaires économiques et sociales – Perspectives de la population mondiale – révision 2006

échéance, comme d'autres à ce titre, – Algérie, Gabon, Guinée équatoriale, Libye notamment – confrontés à des successions difficiles. Les puissances montantes du continent, comme déjà le Ghana, la Tanzanie, ou le Mozambique, sont désormais plutôt des pays de taille moyenne, qui privilégient d'ailleurs des relations diversifiées, au-delà des seuls membres occidentaux du Conseil de sécurité ou du G8.

Plus fondamentalement, cette fragilisation reflète aussi l'impact, inédit sur un continent traditionnellement respectueux de l'âge et de l'ancienneté, inévitable avec l'accélération du rajeunissement démographique et le poids nouveau des médias et de l'internet, du phénomène de conflit de générations, qui se traduira par une exigence accrue pour un véritable changement de génération (de dynastie ?) des responsables politiques africains.

Ce rééquilibrage se traduit aussi par un déplacement sensible du centre de gravité du continent africain vers son flanc Est – immédiat avec les pays du Golfe, plus lointain avec la Chine et l'Inde, alors que semblent se distendre, au moins avec les pays européens anciens colonisateurs, les liens forgés par l'histoire, plus que par la mitoyenneté géographique. Significativement, alors que le nombre total de passagers transportés a stagné en 2007, les liaisons aériennes entre le continent africain et le Moyen-Orient ont continué de progresser de près de 7% et de près de 10% avec l'Asie<sup>60</sup>. La Chine est désormais, devant la France et après les États-Unis, le deuxième partenaire commercial de l'Afrique, dont elle importe le tiers de ses besoins pétroliers actuels<sup>61</sup>. Mais l'Afrique n'est pas seulement pour la Chine un réservoir stratégique de ressources énergétiques, minières et forestières. C'est aussi un débouché essentiel pour sa population active, un marché conséquent pour ses entreprises, un terrain de partenariat privilégié pour son système financier, et surtout un enjeu politique majeur dans la redistribution des cartes du jeu international. Moins explicite et moins connue, la stratégie indienne poursuit les mêmes objectifs de sécurisation des ressources énergétiques et minières, de renforcement des débouchés, et de représentativité dans les instances internationales. Enfin, les relations avec les pays pétroliers musulmans, monarchies du Golfe, mais aussi Iran ou Malaisie, se renforcent de façon marquée dans le domaine commercial et financier, mais aussi dans celui de la coopération militaire. Les fonds souverains arabes se concentrent en particulier sur la maîtrise des infrastructures de débouchés, en particulier sur les ports. Ainsi, déjà présent dans les ports de Djibouti, Dakar, Le Cap, *Dubai Ports World*<sup>62</sup> s'intéresse désormais aux Comores et à Alger.

Il est essentiel de mesurer que cette évolution majeure n'est pas circonscrite aux intérêts économiques et commerciaux. Elle s'inscrit dans une stratégie politique de long terme, qui inclut, comme chez les partenaires occidentaux au siècle précédent, le décompte des positions dans les enceintes multilatérales. La Chine draine sans doute désormais davantage de voix africaines au Conseil de sécurité que la France. Sur la Côte d'Ivoire, sur le Zimbabwe, sur le Soudan, elle a clairement contré les positions occidentales dans les débats au Conseil de sécurité. De façon croissante, dans les enceintes collectives africaines, notamment à l'Union africaine, sur les grands sujets transversaux – changement climatique, migrations internationales, maîtrise de l'urbanisation, approvisionnement en eau – comme dans le règlement des crises du continent, le partenariat arabe prend le pas sur le partenariat occidental. Le Qatar, participe activement depuis l'origine aux sommets et réunions de l'Union africaine. De fait, le Qatar est devenu pour le Conseil de sécurité ou l'Union européenne un intermédiaire incontournable sur de nombreux dossiers africains qui les préoccupent, qu'il s'agisse du Darfour ou de la Mauritanie. Dans le règlement difficile de la crise du Darfour, l'Union africaine privilégie désormais la liaison avec la Ligue arabe et l'OCI.

---

<sup>60</sup> IATA - International Air Transport Association

<sup>61</sup> OMC – Organisation mondiale du commerce

<sup>62</sup> Filiale de Dubai World, société holding propriété du gouvernement émirati.



## 2. L’Afrique, nouveau théâtre géostratégique ?

Dans ce cadre profondément bouleversé, il est essentiel pour les partenaires occidentaux du continent africain de bien mesurer les enjeux d’une part, et l’évolution de la « concurrence » de l’autre, pour définir une stratégie nouvelle qui valorise à la fois leurs intérêts, leurs avantages comparatifs et leur potentiel de complémentarités.

### *2.1. Des risques partagés*

Mesurer les enjeux d’abord, sur le double terrain de la croissance et de la sécurité.

Dans le contexte mondialisé du siècle qui commence, la fracture n’est plus entre pays du nord riches et pays du sud pauvres. Elle est désormais celle qui s’élargit entre pays vieillissants, essentiellement préoccupés par leur sécurité et la stabilité de leur situation acquise, et pays jeunes, obsédés par leurs perspectives et animés par une volonté parfois violente de changement. Le vrai risque est dès lors celui qui consisterait à alimenter, ou simplement entretenir la contradiction entre la sécurité des premiers et les aspirations des seconds. Bien au contraire, et en tout premier lieu pour le voisin européen, la sécurité des pays développés, et leur capacité à maintenir une croissance durablement forte, dépendent, de façon étroite et immédiate, du développement et de la stabilisation du continent africain.

Dans ce cadre, l’enjeu pour l’Europe, voisin immédiat et vieillissant de la remuante Afrique, peut sembler plus aigu que pour les États-Unis, à la fois plus distants géographiquement et plus proches démographiquement. Mais l’interpénétration des enjeux et des risques dans un contexte désormais globalisé atténue cette apparente différence.

De fait, nouveau théâtre géostratégique, le continent africain concentre sur son territoire toute la liste des risques et des enjeux du monde contemporain. Risque sécuritaire, d’abord. Plus de dix ans avant le 11 septembre 2001, c’est d’abord sur le sol africain qu’ont lieu les premiers attentats terroristes – DC10 d’UTA au-dessus du désert du Ténéré, en 1989, puis Dar-es-Salam et Nairobi en 1998. Aujourd’hui encore, sur un continent qui conjugue à la fois les facteurs et les instruments de la menace avec un niveau aléatoire de contrôle et de sécurité, le risque demeure élevé d’une nouvelle atteinte à des intérêts ou à des symboles occidentaux. La transformation récente du GSPC (Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat) initialement centré exclusivement sur l’Algérie, en AQMI (Al Qaïda Maghreb Islamique), l’élargissement de son terrain privilégié d’activités à l’ensemble de la bande sahélienne, et le durcissement de ses modes opératoires en attestent. Au-delà de la seule menace terroriste, le déport massif des grands circuits de trafic de drogues, chassés du sous-continent sud-américain, vers le continent africain, est préoccupant, de même que le développement de la piraterie maritime et des trafics financiers, les risques inédits qui menacent la sécurité informatique, la multiplication des opérations de prises d’otages, l’arrivée constante d’armements déclassés en provenance des théâtres situés plus à l’Est – notamment APLC (armes légères et de petit calibre).

Risque sanitaire aussi, dans un contexte de progression exponentielle des déplacements, sur un continent qui présente la proportion la plus élevée au monde de maladies transmissibles – sida, certes, mais aussi recrudescence de la tuberculose de la rougeole et des méningites, et qui héberge toutes les épidémies émergentes – SRAS, grippe aviaire ou chikungunya.

Risque environnemental enfin, que traduisent déjà l’avancée des zones désertiques, l’enlèvement progressif des grands fleuves conjointement à l’inondation de leurs deltas, l’engorgement incontrôlé des zones urbaines, la déforestation, l’extension des risques phytosanitaires dans un continent à prédominance agricole. Sur le continent africain, première victime du changement climatique, tout en étant le moins « pollueur », l’apparition prévisible d’un afflux de réfugiés climatiques, redoutée par Antonio Guterres (HCR), risque de peser sur les perspectives de développement et de raviver les facteurs de conflits.

## 2.2. Un potentiel considérable

Mais s'il héberge des risques majeurs, le continent africain recèle aussi un potentiel considérable. Il ne détient pas seulement 12% de la production mondiale de pétrole et 10% des réserves aujourd'hui prouvées – en-dehors des zones encore inexploitées. Il possède aussi, souvent en monopole, parfois en partage avec l'Australie ou la Russie, la plupart des métaux et minerais essentiels à la poursuite de la croissance industrielle et au développement des nouvelles technologies : près de 90% des réserves prouvées de platine, chrome et coltan, 60% des réserves de manganèse, 30% des réserves d'or et de phosphates, de cobalt, d'uranium et de bauxite, 25% des réserves de titane. Alors que la pression de la demande, notamment asiatique, s'inscrira nécessairement dans la durée, ce potentiel reste encore largement sous-exploité, en raison de l'insuffisance des infrastructures de production et de commercialisation ainsi que des crises qui ont secoué et secouent encore certains grands producteurs potentiels, gelant toutes perspectives en dehors des trafics liés aux conflits. De fait, ainsi qu'on l'a vu, l'apaisement relatif des conflits en Angola, en République démocratique du Congo (RDC), ou au sud du Soudan a ouvert des perspectives considérables – qui ne sont pas étrangères à l'accélération du règlement des crises –, et attiré de nombreux « nouveaux amis ».

Surtout, la très forte croissance démographique qui marquera encore longtemps le continent désormais le plus jeune de la planète comporte certes un indéniable risque économique, social et politique à court terme pour les pays concernés d'abord et leur environnement régional immédiat, et un risque migratoire réel qui préoccupe leurs voisins européens. Mais elle représente aussi un formidable marché potentiel en termes de biens de consommation ou de grandes infrastructures. Pour des économies occidentales menacées par la récession induite par la crise financière, alors même que le vieillissement démographique altère déjà les perspectives de demande, l'enjeu devient vital à brève échéance.

## 2.3. Une concurrence inédite

L'afflux récent de nouveaux partenaires sur le continent africain atteste de l'ampleur de cet enjeu. La concurrence qui s'y exerce désormais devient forte. Le temps d'un monopole occidental sur les équilibres politiques et les perspectives économiques de l'Afrique est révolu.

Pendant que l'Europe peinait près de dix ans pour organiser après le premier sommet du Caire en 2000, la deuxième édition fin 2007 à Lisbonne du sommet entre l'Union européenne et l'Afrique, en raison du blocage britannique sur le Zimbabwe, les grands partenaires émergents du continent ont multiplié les rencontres : premier sommet Afrique-Chine et premier sommet Afrique-Amérique latine en 2006, deuxième sommet IBSA<sup>63</sup> en 2007, quatrième TICAD<sup>64</sup> au Japon et premier sommet Afrique-Inde en 2008. La présence marquée d'Hugo Chavez et Mahmoud Ahmadinejad, invités d'honneur au sommet de l'Union africaine de juillet 2006, a été un signe essentiel. De fait, à l'instar de la Chine et de l'Inde, le Venezuela, mais aussi le Brésil, comme l'Iran déjà du temps de Khomeiny, mettent en place en Afrique une véritable stratégie économique et commerciale, mais aussi politique. Depuis 2000, le montant des échanges commerciaux entre le Brésil et le continent africain a été multiplié par quatre, le président Lula a effectué sept voyages sur le continent et y a ouvert douze nouvelles ambassades. Comme l'Inde, le Brésil développe sa coopération dans des domaines de compétence très pointus : agriculture tropicale, médicaments génériques, bio- carburants. La Russie elle-même, nouvelle venue sur le continent, témoigne d'un intérêt croissant pour l'Afrique, dans une stratégie de maîtrise des approvisionnements énergétiques, mais surtout d'équilibre des puissances. La Turquie enfin, régulièrement invitée d'honneur aux sommets de l'Union africaine, renforce ses liens avec le continent.

---

<sup>63</sup> *India – Brazil - South Africa*

<sup>64</sup> *Tokyo International Conference on Development*

## 2.4. L'émergence des acteurs non-étatiques

Au-delà des relations classiques d'État à État, le paysage est également modifié par l'apparition d'un maillage étroit entre partenaires non-étatiques et par le développement des opérateurs et instruments de partenariat non-publics. Les diasporas libanaise, ismaélienne, indienne et chinoise jouent un rôle croissant en Afrique, comme les diasporas africaines installées à l'extérieur du continent. Grands bailleurs émergents, les fondations – comme la fondation Gates, qui dépense chaque année pour la santé en Afrique davantage que l'OMS, ou la fondation Aga Khan, présente depuis longtemps dans le secteur des infrastructures sur le flanc Est du continent et qui intervient désormais dans les pays de la bande sahélienne – et surtout les fonds souverains<sup>65</sup>, deviennent des acteurs majeurs, dont les marges de manœuvre financières sont sans commune mesure avec les disponibilités budgétaires des bailleurs publics occidentaux. La Banque Mondiale travaille d'ailleurs au montage d'un partenariat qui pourrait porter sur 1% des disponibilités actuelles estimées des fonds souverains, soit 30 milliards de dollars, c'est-à-dire presque l'équivalent du montant total des investissements directs étrangers (IDE) en Afrique en 2007 (...et l'équivalent des bonus distribués en 2007 par les banques occidentale). Les banques islamiques, avec l'appui des pays du Golfe et de l'Iran, deviennent des partenaires importants, voire privilégiés, des banques et des investisseurs locaux, tout en jouant un rôle croissant pour héberger les capitaux africains expatriés, récemment évalués par le Parlement britannique à plus de 700 milliards de dollars.

## 4. Une stratégie commune

### 4.1. Faire évoluer les opinions

Avocat privilégié depuis l'origine du traitement de la dette africaine et de la mise en place de financements innovants pour le développement dans les grandes enceintes internationales, la France souligne depuis longtemps le lien incontournable entre développement et résolution des conflits. Ces dernières années, elle s'est engagée résolument dans la résolution des crises africaines, y compris sur le terrain militaire, en Ituri avec l'opération Artémis comme en Côte d'Ivoire avec l'opération Licorne, et a œuvré pour la mise en place de la Facilité de paix européenne, qui permet depuis 2004 de financer les opérations de maintien de la paix menées par l'Union africaine, à partir des ressources non affectées du FED (Fonds européen de développement). L'accent est mis désormais sur le renforcement des instances régionales africaines – économiques, politiques, et militaires – et sur le partenariat entre l'Union européenne et l'Union africaine, enceintes privilégiées pour traiter les grandes problématiques communes : migrations, changement climatique, sécurité énergétique, notamment. Enfin l'appui au secteur privé comme vecteur essentiel de la croissance économique, seule à même de garantir le développement, au-delà de l'aide limitée des donateurs, est un élément déterminant de la politique mise en œuvre par le président Nicolas Sarkozy.<sup>66</sup>

Dans un contexte de préoccupation domestique croissante en matière économique et sociale, ces évolutions soulèvent généralement incompréhensions ou critiques auprès d'une opinion publique lassée qui, alternativement, considère que l'engagement pour la « stabilité » en Afrique revient à préserver coûteusement des régimes corrompus, ou que l'accent porté sur l'« appropriation africaine » et la mise en valeur d'« intérêts mutuels » sacrifie notre devoir de solidarité et masque le retrait de notre aide. Ces réticences sont évidemment confortées par le

---

<sup>65</sup> Aujourd'hui estimés à 3000 milliards de dollars, dont Abu Dhabi Investment Authority : 875 milliards \$, Kuwait Investment Authority : 213 milliards \$, State Administration of Foreign Exchange (Chine) : 311 milliards \$.

<sup>66</sup> Discours au Cap (Afrique du sud) -28 février 2008

rejet inédit, désormais rageur, souvent violent, de l'ancien colonisateur par les jeunes générations des pays francophones, rejet démultiplié par le développement des médias et le recours généralisé au net.

Plus que jamais pourtant, l'enjeu partagé du développement et de la stabilisation du plus grand continent de la planète doit être mesuré et traité. L'arrivée de Barack Ismail Obama permet à cet égard des perspectives nouvelles considérables. Moins sur la perception des dossiers africains par la nouvelle administration : B. Obama est un Américain, qui défendra en priorité les intérêts de son pays que, de façon essentielle, sur la perception des États-Unis par les Africains : le fait que la majorité du peuple américain ait pu choisir de porter un noir à la tête des États-Unis modifie très profondément la donne et confèrera aux positions américaines une écoute et un impact sans précédent.

#### 4.2. *Quelques pistes*

Dans ce cadre, plusieurs pistes d'action, conjointes ou complémentaires, peuvent être évoquées.

La première porte sur la nécessaire accélération de la résolution des conflits et sur la relation incontournable entre sortie de crise et développement. Mis en évidence par les travaux de Paul Collier<sup>67</sup>, le lien entre paix et développement doit être conforté. Pas de développement sans paix et sécurité certes, mais pas de sécurité durable non plus sans développement, ni surtout de sortie de crise acquise sans perspectives économiques concrètes pour les protagonistes. L'intervention des partenaires occidentaux dans la résolution des crises africaines gagnerait à se déplacer du terrain de la médiation politique, devenu improductif, voire contreproductif, dans un contexte de durcissement des revendications à la souveraineté politique, et de montée en puissance des médiations locales, vers un terrain plus économique, visant à faire en sorte que les dividendes de la paix apparaissent clairement plus prometteurs et plus stables que les intérêts de la guerre. Le cadre récemment mis en place avec la Commission de consolidation de la paix des Nations-Unies pourrait être conforté par une liaison plus forte avec les grandes institutions financières internationales et les organismes et agences d'aide. En outre, si les États occidentaux souhaitent réellement privilégier l'intervention sur le terrain des forces africaines, l'appui financier à l'Union africaine et la formation des brigades régionales devront être complétés par la mise à disposition effective de moyens de surveillance et de transport, notamment hélicoptères, qui font cruellement défaut sur les théâtres africains – le cas du Darfour est emblématique à cet égard. En tout état de cause, une attention plus étroite doit être portée à la zone grise qui continue de menacer le passage de l'étape prolongée du maintien coûteux de la paix – plus de 5 milliards de dollars sont consacrés chaque année aux seules OMP (Opérations de maintien de la paix) sur le continent africain, généralement enlisées bien plus de dix ans, – et de l'urgence humanitaire à celle d'un développement plus autonome.

La deuxième porte sur la nécessaire évolution de l'aide publique au développement. Dans un contexte de régression générale des capacités d'aide publique des grands donateurs du CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE, au moment où parallèlement le Plan Paulson envisage de consacrer 700 milliards de dollars au seul sauvetage des banques occidentales, soit dix fois le montant auquel les pays du G8 s'étaient engagés en 2005 à Gleneagles à porter leur aide annuelle à l'Afrique d'ici à 2010, un effort particulier, au minimum de pédagogie, devra être fait sur ce sujet. Le retard flagrant sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)<sup>68</sup> pèse déjà sur les relations avec les pays en développement, dans un contexte où le discours sur la gouvernance risque de devenir inaudible, et fortement contesté, au regard des errances financières massives enregistrées dans les pays développés.

---

<sup>67</sup> Paul Collier, *Breaking the Conflict Trap*, 2003 et *The Bottom Billion*, 2007.

<sup>68</sup> Rapport du groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des ODM – Banque mondiale – 2008.

La coordination et la complémentarité des bailleurs deviennent un objectif prioritaire, réclamé par les pays bénéficiaires eux-mêmes<sup>69</sup>. Les principes de « bonne conduite » établis par la Déclaration de Paris de mars 2007<sup>70</sup> méritent d'être élargis aux pays non-membres du CAD de l'OCDE. Y associer aussi, autant que faire se peut, les bailleurs émergents que sont désormais les grandes fondations et les fonds souverains est essentiel. Ces principes doivent également être étendus à la problématique de la dette, face aux risques réels d'un réendettement massif et non régulé auprès de créanciers extérieurs au Club de Paris, alors même que le service de la dette continue de dépasser le budget consacré à la santé dans 52 pays africains sur 54 et le budget consacré à l'éducation dans 19 d'entre eux. Au regard de l'effort massif qui a été consacré jusqu'ici consacré par les membres du Club de Paris, en particulier la France, au traitement des dettes africaines, il y a là un enjeu considérable. À la complémentarité entre bailleurs doit enfin correspondre la complémentarité entre bailleurs et bénéficiaires. Cette démarche répond à la logique de partenariat revendiquée de part et d'autre. Elle permettra aussi de mieux partager les responsabilités face à des résultats jugés insuffisants. En particulier, dans ce cadre, la gouvernance passera du statut de condition d'octroi de l'aide à celui de facteur essentiel de son efficacité. C'est l'insuffisance de gouvernance qui explique l'inefficacité de l'aide, bien davantage que l'insuffisance de ses montants. Et l'insuffisance de gouvernance doit moins susciter la baisse de l'aide que sa réaffectation.

De fait, l'accent devra être mis sur l'identification des résultats plus que sur le montant des moyens comme seul « témoin » de l'engagement des donateurs, sur la capacité d'absorption des partenaires, sur la complémentarité de l'aide extérieure avec les budgets nationaux, sur la nécessaire hiérarchisation des secteurs d'intervention, et enfin sur l'importance de la croissance économique comme moteur du développement, en complément de l'aide.

À une condition : y intégrer en amont la préservation des équilibres écologiques et environnementaux. Essentiel, cet accent mis sur la croissance implique qu'une attention plus soutenue soit portée au développement du secteur privé et aux facteurs qui le favorisent : maîtrise cruciale de l'approvisionnement énergétique, développement des grandes infrastructures de communication – réseau routier et aéroports régionaux mais aussi accès aux nouvelles technologies et à internet large bande –, mise en place de structures bancaires solides de nature à canaliser à la fois l'épargne des migrants, les capitaux des diasporas et les capitaux expatriés, et surtout intégration des pays africains dans les grands circuits commerciaux mondiaux. L'aboutissement des négociations du cycle de Doha est à cet égard une priorité.

Une attention prioritaire devra enfin être portée à la sécurité alimentaire et au développement agricole du continent africain, dont le potentiel considérable, déjà handicapé par les retards de productivité et les contraintes des marchés européen et américain, est désormais menacé par les conséquences du changement climatique.

## Conclusion

Tout ceci implique un effort pédagogique préalable auprès des opinions publiques, pour sortir des stéréotypes encore répandus sur une Afrique vouée à la crise, qui n'appellerait en retour qu'opérations militaires de maintien de la paix, observations électorales, et actions humanitaires. Une réflexion conjointe devra en particulier être menée sur l'approche adéquate de plusieurs notions emblématiques – démocratie, gouvernance, droits de l'Homme. En effet, sur ces sujets toujours prioritaires pour nos opinions publiques, l'approche occidentale se confronte désormais à la posture des grands partenaires émergents du continent africain, attentifs à préserver la

---

<sup>69</sup> On compte aujourd'hui dans le paysage de l'aide, pour les seuls donateurs institutionnels, 280 donateurs bilatéraux, 242 programmes multilatéraux, 24 banques de développement, 40 agences onusiennes.

<sup>70</sup> Cf OCDE-CAD : 2006 Survey on monitoring the Paris Declaration.

souveraineté politique de ceux qu'ils prennent soin de traiter comme leurs homologues, ce qui leur confère un réel avantage comparatif dans un contexte de concurrence inédite.

Plus généralement, cette réflexion partagée devra porter sur les contours et la configuration institutionnelle adéquate d'une « communauté internationale » qui ne peut plus raisonnablement se limiter à ceux qui ont été dessinés au lendemain de 1945, sauf à se voir, *horresco referrens*, désormais qualifiée d'« ordre cannibale ».<sup>71</sup> .

---

<sup>71</sup> Jean Ziegler

# Africa Policy in an Era of Franco-American Cooperation

*Gwendolyn Mikell*

*(December 2008)*

## Summary

As the U.S. and France debate what directions they should take toward Africa from 2008/9 onward, they need to be guided by an understanding of the complex local and global realities that Africa faces now. The attention is focussed here on how this cooperation is affected by great power rivalry, the security/peacekeeping/governance issues, and on how this might play out in West Africa. Many African states are emerging on the other side of the civil wars and rebel conflicts of the 1990s, with newly acquired knowledge about how to defuse militarized conflict and fight diseases like HIV/AIDS. But these crises evoked a flowering of vocal civil society organizations determined to offer critical commentary on the process of nation-building. The West has played a tremendous role in providing support for this civil society evolution, and while the rewards are becoming evident, the tasks are far from being completed. The expansion of global terrorist networks and their exploitation of African vulnerabilities have placed new burdens on African states—ones that the U.S. and France must work together to help address in sensitive and effective ways, – yet African states have not bought into the terrorist enterprise.

## Overview

As the U.S. and France debate what directions they should take toward Africa from 2008/9 onward, they need to be guided by an understanding of the complex local and global realities that Africa faces now. As a political anthropologist, I am inclined to see policy formulation (even presentations of national interest) as continually challenged, sometimes threatened, to keep up with the social context and how people perceive the changes in their lives. I will focus my attention here on how this cooperation is affected by great power rivalry, the security/peacekeeping/governance issues, and on how this might play out in West Africa. Many African states are emerging on the other side of the civil wars and rebel conflicts of the 1990s, with newly acquired knowledge about how to defuse militarized conflict and fight diseases like HIV/AIDS. But these crises evoked a flowering of vocal civil society organizations determined to offer critical commentary on the process of nation-building. The West has played a tremendous role in providing support for this civil society evolution, and while the rewards are becoming evident, the tasks are far from being completed. The expansion of global terrorist networks and their exploitation of African vulnerabilities have placed new burdens on African states—ones that the U.S. and France must work together to help address in sensitive and effective ways, – yet African states have not bought into the terrorist enterprise.

Creating a new Franco-American relationship with Africa that can help guide policy development will be a challenging, yet achievable task. It will involve breaking old behavioral molds, but it should have positive repercussions because it will be in sync with African developments on the ground. The U.S. did not have a coherent Africa policy in the past, and only had historical relations with Liberia and South Africa.<sup>72</sup> Following the dismal, unsuccessful interventions in Somali in 1992, the U.S. was concerned about ‘mission-creep,’ and more reticent to engage with Africa on political and security issues. However, President Clinton began to craft a new economic diplomacy for Africa after his election in 1992. Using the bi-national conferences for South Africa after the 1994 democratic elections, Vice President Al Gore oversaw a set of

---

<sup>72</sup> Marguerite Michaels, “Retreat from Africa,” *Foreign Affairs*, 1992/3. Elliott P. Skinner, *African Americans and U.S. Foreign Policy Toward Africa, 1850 – 1924: : In Defense of Black Nationality*. Washington DC: Howard U.

exchanges and conversations between our Foreign Service Institute, and our Departments of Commerce, Agriculture, Transportation, and Education with their South African counterparts. This matching of development assistance to specific needs of the new government, and diplomatic approaches to the historical challenges of the bilateral relationship was transferred to our relations with Nigeria when the military regime of General Sani Abacha ended and President Obasanjo was elected to office in 1999. During the Abacha years, the US withdrew many diplomatic resources and deliberately funded pro-democracy NGOs. Thus, post-election Nigeria was a more complicated process for the US since it involved navigating the Muslim-Christian tensions within the country, responding to Nigeria's central role in ECOMOG conflict resolution, targeting women's civil society groups for funding, and addressing HIV/AIDS as an issue.

Each era has its policy interest and needs. From 2001 onward, President George W. Bush began to establish a new set of relations with Africa, initially based on the traditional security and trade emphases of Republican administrations. The terrorist assaults of September 11<sup>th</sup> 2001, when seen against the backdrop of the bombing of U.S. embassies in Nairobi Kenya and Dar es Salaam Tanzania in 1998, further strengthened Bush's focus on security and the determination to help prevent African countries from becoming sites exploited by Islamic militants and global terrorist networks. The crises also served to highlight the importance of Nigeria and Angola from which we derived the bulk of the roughly 22% of African sweet crude oil exports to the U.S.<sup>73</sup> Also implicit within the security and trade focus was a greater concern with strengthening and rationalizing the military institutions in Africa, dealing with conflict resolution, increasing public diplomacy and outreach to the African Islamic world, as well as heightening the support that U.S. defense institutions could provide for civil-military relations in Africa. These initiatives, combined with the 2002 U.S. national security strategy<sup>74</sup> of defending and preserving the peace, the promotion of democracy, preventive assaults on terrorist networks, and disrupting the financing for terrorism, have had significant impacts on Africa, in both positive and negative ways. They have been controversial in both Africa and the U.S., especially as Africans perceive them as culminating in the U.S. African Command – AFRICOM— and thus a 'militarized foreign policy' in 2007.

Yet, what has earned President Bush an 85+% approval rating from Africans has been his eagerness to travel to varied African countries to assess trade and development as well as humanitarian projects, his willingness to talk with ordinary Africans about democratic processes, his joy in 'dancing' as he did in Liberia and Ghana, and his passionate commitment to fighting HIV/AIDS and other diseases in Africa. He proudly asserts that he has more than doubled development assistance to Africa relative to its level in 2004, and that he has worked on partnering with African leaders to overcome poverty by growing their economies. His policy initiatives have included the African Growth and Opportunity Act (AGOA-2001), the African Education Initiative (2002), the Millennium Challenge Corporation grants totaling \$3billion to democratic and liberalizing African countries (2003), and the President's Emergency Fund for AIDS Relief (PEPFAR-2003). Even critics have to grudgingly congratulate him on the impact of the antiretroviral drugs and counseling that are changing the face of HIV/AIDS in many African areas.<sup>75</sup>

His initiatives also include the President's Malaria Initiative (2005) , Multilateral Debt Relief Initiative (2005), adding five investment funds supported by the Overseas Private Investment Corporation (OPIC), launching the African Global Competitiveness Initiative (AGCI-2006), training over 39,000 African peacekeepers in 20 countries, working with local

---

<sup>73</sup> "African Crude Exports to the US Jump," *Energy Tribune*, April 18, 2007. See also, David Shin, "China, Africa, and Oil," Center for Strategic and International Studies, Africa Program, Washington, DC, 2006.

<sup>74</sup> President George W. Bush, "National Security Strategy of the United States," *New York Times*, 20 September 2002.

<sup>75</sup> Giles Bolton, "How is America's Extra Aid Being Spent?" in *Africa Doesn't Matter: How the West has failed the Poorest Continent and What We can do about It*, NY: Arcade Publishers, 2008:279.



partners to address security challenges in Africa and to end conflicts, strengthen and promote peace. The U.S. is the largest donor to the Office of the High Commissioner for Refugees (UNHCR), which gave more than 40% of that funding to Africa in 2007; and also “the largest contributor to the Global Fund for HIV/AIDS, Malaria, and Tuberculosis, pledging more than \$3.5 billion and providing over \$2.5 billion since 2001.”<sup>76</sup> On receiving an honor from Africare for his Africa policies, especially his African health initiatives, President Bush proudly noted: “People across Africa now speak of a Lazarus effect: communities once given up for dead are being brought back to life.”<sup>77</sup>

Others are likely to delve into France’s African approaches, so I only touch on it lightly here. France too has gone through different phases in its foreign policy over the last two decades—albeit, perhaps with less publicity than have American because of the nature of our Congressional and political party systems. The question is also how these transitions and policy changes have and will affect African relations. France has had a century of deeply developed entrenched economic and military relations with Sub-Saharan countries like Senegal, Mali, Niger, Nigeria, Burkina Faso, Cote d’Ivoire, Chad, Central African Republic, Gabon, Zaire/DRC, Rwanda, and Burundi. Hansen claims that the more than 250,000 French citizens residing in Africa, and the economic ties through trade and investment in African oil and metals, increased France’s stake in these countries, and caused France to view Africa as its exclusive sphere of influence.<sup>78</sup> Yet global dynamics have encouraged people on the ground to be pragmatic, cross borders to work, to take advantage of education and opportunities, and to participate in social movements for change outside this orbit.

The de-linking of the African franc (CFA) from the French franc in 1994 created dislocations, but it was the difficult military relationships in Rwanda in 1994 and Zaire/ DRC in 1997 that have further intertwined the relations of Anglophone and Francophone African countries. Hansen reports that despite France’s implied determination to move away from bilateral military engagements in favor of multilateral cooperation in peace and humanitarian assistance, France still engaged in military interventions in Chad in 2007/8, CAR in 2006, and in Cote d’Ivoire in 2005-6.<sup>79</sup> Perhaps the intense dynamics of globalization have further sped up France’s search for a new type of relations with African countries. Hansen quotes Andre Dulait, the parliamentarian as saying that “The African continent is our neighbor, and when it’s shaken by conflict, we’re shaken as well” (2008). But other French citizens and officials have begun to rethink their strategic priorities, and ask where African ranks vis-à-vis their long-held interests in Asia, or their emerging interests in South America.

2008 brings another moment of change for both the U.S. and France, because the post-Cold War transition in Africa is ending, and a new phase of continental and global dialogue has begun. People everywhere have a more nuanced view of ‘global terrorism’ than they did seven years ago. There are many African immigrants who, as new citizens in both the U.S. and France, do vote and register their desire to see a nuanced and pragmatic policy emerge with their chosen candidates. In this new phase, African countries are assuming greater control over their own destinies, trying to create the regional and continental mechanisms to deal with the many crises they face. As exemplified by the New Partnership for African Development (NEPAD), they are focusing more on coordinated development for the continent, and also debating the eventual amalgamation of African states into the ‘United States of Africa.’ The three different positions taken by African states within the Great Debate’ on Pan-Africanism at the 9<sup>th</sup> Summit of the

---

<sup>76</sup> Fact Sheet: U.S. Africa Policy: An Unparalleled Partnership Strengthening Democracy, Overcoming Poverty, and Saving Lives. *White House News*, February 1, 2008.

<sup>77</sup> PEPFAR has supported treatment for approximately 1.7 million Africans, and it was increased by \$48 billion in 2007 after being extended by Congress. See Brian Kennedy, “Top U.S. Charity Lauds Bush Africa Policy,” *AllAfrica.Com*, 17 November 2008 Washington DC.

<sup>78</sup> Andrew Hansen, “The French Military in Africa,” *Backgrounder*, February 8, 2008

<sup>79</sup> Ibid. See also, David Gauthier-Villars, “Continental Shift: Colonial Era Ties to Africa Face a Reckoning in France,” *Wall Street Journal*, May 16, 2007.

African Union was emblematic of the difficult challenges facing Africa<sup>80</sup> -- i.e., how to blend states that are at different levels of development, with different institutional and constitutional capacities, and with widely differing economic realities and potentials.

Africans are becoming convinced that the old Francophone, Anglophone, and Lusophone divides of the colonial past are of lessening relevance to their lives, and that African states must find national policies and foreign policies that meet their needs, no matter from where they emerge and with whom they forge alliances. This new flexibility forces the U.S. and France to be much more collaborative than they have been in the past, and more creative in imagining how their initiatives on the ground and their economic, political, security, and development policies in general, can be integrated in ways that are more productive and efficient for Africa and the West.

### **Strategic Players in Africa: U.S., France, China**

The ground has shifted, and the former territorial divisions of Africa that emerged from the Berlin Conference are dissipating. The American assumption that Africa belonged to the Europeans has disappeared, to be replaced by confusion over when and where the US should intervene, and how to respond to African requests for assistance without increasing international tensions. Over the last two decades, driven largely by economic and security interests, U.S. influence has been felt in every corner of the African continent, and France has competed for influence in both Anglophone countries like Nigeria and South Africa. On both economic and security issues, real collaboration among the big power players has yet to happen, perhaps because of historical competitions, tensions within the UN General Assembly, or different priorities despite the dialogues and commitments surrounding the G8 African Agenda. Some have argued that the US/French competition which played out in the search for economic trade and protection agreements has negative regional impacts especially for SADC. Trade with South Africa is the prize, guaranteed to bring American or French products to an enormous national and regional market, but the impact on the smaller neighbors in SADC could be devastating, say many concerned southern Africans.<sup>81</sup>

A portion of that concern is irreparably altered, given that China's entrance onto the global stage changes the economic balance sheet, offering new opportunities and approaches to some African states, and new competitions for African resources. It is not yet possible, and may not be for some time possible, to negotiate with China regarding the impact of their trade and concessional loans on poverty and growth in African areas, but the questions persist. Do Chinese imports and exports serve to increase Africa's dependence without assisting with longer-term growth strategies? Does Chinese trade benefit disproportionately from African debt relief by absorbing capital that might be used for development purposes, or occupying development space that? These concerns have been raised recently by researchers like Margaret C. Lee,<sup>82</sup> or Kweku Ampiah and Sanusha Naidu, as they consider whether China is a development partner or a

---

<sup>80</sup> The three positions are: Instantivism (unity now), Gradualism (regional integration first), and Opposition (national sovereignty only). See T. Murithi, "Institutionalizing pan-Africanism: Transforming African Union values and principles into practice. ISS Paper, No. 143, 2007. Also, James Butty, "Analyst suspects Khadafi phobia in Summit Outcome," Ngwane [<http://www.gngwane.com/2007/07/analyst-suspect.html>].

<sup>81</sup> Margaret C. Lee, "The 21<sup>st</sup> Century Scramble for Africa," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, No. 3, September 2006, pp. 303-330 (Also to be published in *Africa in Global Power Play: Debates, Challenges and Potential Reforms*, Behekinkosi Moyo, ed., London: Adonis & Abbey Publishers, Ltd (forthcoming 2007). See also "European Union-South Africa Free Trade Agreement: In Whose Interest?" *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 20, No. 1, 2002, pp. 81-106.

<sup>82</sup> Margaret C. Lee, "Uganda and China: Unleashing the Power of the Dragon," in Margaret C. Lee, Henning Melber, Sanusha Naidu, and Ian Taylor, *China in Africa*, Nordic Africa Institute, Current African Issues 35, Uppsala, Sweden: Nordic Africa Institute, 2007, pp. 26-40.

scrambler: “Clearly what is demonstrated in most of the case studies is that the economies of the African states are quickly becoming overly dependent on commodity exports to China, while at the same time ignoring the need to devise robust and coherent national industrial policies” (Naidu and Ampiah, 2008: 11-12).<sup>83</sup> Likewise, Ampiah and Naidu and other analysts raise questions about the ‘oil and weapons’ link, and whether China’s lack of concern for human rights in countries with which they trade is having a negative impact on democratic governance. In Zimbabwe and Sudan, China initially protested that it did not mix politics and business.<sup>84</sup> Their subsequent defenses have included statements about China’s policy of non-interference in the domestic affairs of another country, despite the uproar created by their shipment of arms to the Zimbabweans and the Sudanese.<sup>85</sup> Initially, the UN Security Council was unable to mobilize sufficient pressures on China to help persuade Sudanese President Bashir to accept UN and AU troops, and the prolongation of the Darfur crisis reflected this lack of political will to resolve the crisis. But now China has moved on the Darfur issue, and we need to understand better how Bashir was convinced to accept the hybrid UNAMID force in 2008.<sup>86</sup> There are many lessons to be drawn from the Sudan crises, including ones about the complexity of African Union deliberations, the alliances between Libya, Sudan, and other Arab countries, and the difficulties that Sub-Saharan Africans feel in questioning African ‘brotherhood’ by pressuring Bashir on Darfur. But other important lessons are that coordinated pressures from Western countries can begin to discourage a Chinese arms trade linkage that the world finds repugnant. The US and France must work on finding ways to draw China more fully into the security and governance dialogues so that there is greater consensus in western conflict resolution, and more moral resources available to support African democratic initiatives.

The United States may be poised to undergo another fundamental shift in Africa policy during the Presidency of Barack Obama. Africans all over the world were inspired and thrilled by his candidacy, although we have yet to see what it will mean for Africa. It is instructive to see how Skinner (1992:1-19) describes the use of symbolic power by African-Americans as significant in pushing recalcitrant American policy makers to forge ties with Africa in the late 19<sup>th</sup> century.<sup>87</sup> In like fashion, the mass organizational power that brought about Obama’s election will cause Congressional and State Department officials to think longer and look deeper as they craft new policies for Africa. Clearly, an Obama administration will build on the economic and conflict resolution achievements of previous U.S. administrations,<sup>88</sup> and hopefully the President will rally support for Western countries to make good on the promises of aid for poverty reduction that the Make Poverty History/One campaigns exacted in 2005.<sup>89</sup> Certainly, his administration will have to rethink and refocus many of Bush’s policies, but as they do so they will be challenged to convey as strong a personal interest in Africa did President Bush. President Kikwete of Tanzania, who benefited from trade and investment supports from the U.S., has been quoted as advising President Obama to: “be as good a friend of Africa as President Bush has been.”<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> Kweku Ampiah and Sanusha Naidu (Ed), *Crouching Tiger, Hidden Dragon? Africa and China*, Scottsville SA: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

<sup>84</sup> China and Sudan Fact Sheet, [http://www.savedarfur.org/newsroom/policypapers/china\\_and\\_sudan\\_fact\\_sheet/](http://www.savedarfur.org/newsroom/policypapers/china_and_sudan_fact_sheet/).

<sup>85</sup> Hilary Anderssen, “China is Fueling War in Darfur,” *BBC News*, 13 July 2008. See also, “South African Union Refuses to Unload Chinese Arms Headed for Zimbabwe,” *Reuters*, April 18, 2008.

<sup>86</sup> “China Presses Sudan Over Darfur,” *Reuters*, *New York Times*, Asia-Pacific, June 12, 2008.

<sup>87</sup> Elliott P. Skinner, *African Americans and U.S. Policy Toward Africa, 1850-1924: In Defense of Black Nationality*, Washington DC: Howard University Press, 1992.

<sup>88</sup> “Obama Presidency Would Bring New Dimension to Africa Policy; Africa Specialist Howard Wolpe discusses future of U.S.-Africa relations,” [<http://www.america.gov/st/elections08-english/2008/October/20081022083943WCyeroCO.2450067.html>].

<sup>89</sup> Giles Bolton, “Make Them Pay: What They Promised and By When,” in *Africa Doesn’t Matter: How the West has failed the Poorest Continent and What We can do about It*, NY: Arcade Publishers, 2008:156-7.

<sup>90</sup> Bush Confronts Africa Policy Critics,” *AFP*, Sunday February 17, 2008. [http://rawstory.com/news/afp/Bush\\_confronts\\_Africa\\_policy\\_critic\\_02172008.html](http://rawstory.com/news/afp/Bush_confronts_Africa_policy_critic_02172008.html)].

It is possible that American and the Francophone directions will converge on some African issues, given growing symbolic and formal pressures from new constituents. Given the American sense that we got it wrong in Iraq between 2003 and 2007, new policies are likely to be more sensitive to conditions on the ground in Africa, utilize more subtle and sustained diplomacy in dealing with difficult situations like Darfur and Zimbabwe or DRC. As a result of the 2007/8 American election mobilization, there will be a broader range of groups within civil society voicing opinions about what our Africa policies should be, and it will require a greater responsiveness of government to the public. Balancing the formal and public diplomacy and the official and unofficial policymaking will be an interesting yet challenging process.

### **Military/Security and Governance Transitions in West Africa**

If foreign policy periodically recalibrates with realities on the ground, then the American and French security and governance relationships with Africa should become less militarized and more focused on human security<sup>91</sup> during the terms of President Obama and the new EU President Sarkozy. With few exceptions, over the last decade West Africa has moved away from the crises of the immediate post-cold war period, and has demonstrated excellent ECOWAS regional collaboration in conflict resolution, national rebuilding of state institutions after civil war and regional collaboration on oil and gas projects with support from international financial institutions. Even within the successes, it is possible to see the problems that African states have experienced in finding the resources necessary to face the military/security challenges posed by civil war and rebel action, to deal with the difficulties of balanced 'nation-building' after conflicts end, to protect and empower women, to rebuild agricultural and trade economies so that poverty reduction and food security are achieved, and then to deal with the burden of HIV/AIDS at all levels.

In the area of peacekeeping, peace enforcement, and conflict resolution West African neighbors to Liberia and Sierra Leone have often had their hearts in the right places, and enthusiastically supported peace dialogues, negotiations, and agreements. However, African leaders (Cote d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Senegal, ECOWAS as well as the OAU) generally lacked sufficient tactical/political strength and economic resources to handle the peace processes alone, and reliance on the regional hegemon (Nigeria) proved inadequate. Naturally, the emphasis must always be on African ownership of peace processes. Yet, the West African experiences highlight questions about the kinds of bilateral and multilateral (UN) commitments that are essential to make African peace missions really work. Therefore, two examples and sets of suggestions are contained here – one about peace processes, and the other about collaboration on civil-military relations in Africa.

Throughout the 1990s, Americans were largely unwilling to put 'boots on the ground' to help stop the fighting, many professed distrust that the UN was able to handle the funding and the execution of peace missions, and they did not lobby Congress or the State Department to obtain additional funds and support for these missions. Conflicts were lengthened as a consequence, and the Liberian and Sierra Leonean people paid an enormous price in lives and social capital. The lesson is that the US and France must provide engaged support to African states in military retraining and capacity building, must find innovative ways to help support the African Union and regional initiatives in peace missions, and must be enthusiastic cheerleaders for multinational support within the General Assembly of the UN.

---

<sup>91</sup> Kofi A. Annan, *In Larger Freedom: Toward Development, Security, and Human Rights for All*. United Nations, March 2005. See also, *Human Security in Africa*, Office of the Special Adviser on Africa (OSAA), United Nations, Dec. 2005 [<http://www.un.org/africa/osaa/reports/Human%20Security%20in%20Africa%20FINAL.pdf>]. See also, African Human Security Initiative 2: *Enhancing the Delivery of Security in Africa: Complementing the African Peer Review Mechanism*, London: DFID, [<http://www.africanreview.org/>].

Let us not forget that in the Liberian and Sierra Leonean conflicts, Nigeria bore the brunt—providing the largest numbers of troops as well as the financial burden of payment for soldiers and equipment.<sup>92</sup> After President Obasanjo’s election in 1999, Nigerians were unwilling and unable to go further without Western support of the process, and Nigeria withdrew from ECOMOG and UNOMSIL in Sierra Leone in May 2000. Just as in Liberia with UNOMIL, the Sierra Leonean UNOMSIL mission was too small and unarmed with only a Chapter VI mandate, rendering it unable to stop the re-entry of rebel forces into Freetown in January 1999. Olonisakin says that although Canada, the Netherlands, the United Kingdom, and the U.S. – in that order—provided some funding for the new UNAMSIL mission, initially it was inadequate.<sup>93</sup> While UNAMSIL could not function without Nigerian troops and influence or without Chapter VI authorization to use force, it also could not have pushed the Rebels out of Freetown without the bilateral IMATT troops supplied by the UK. UNAMSIL alone could not have conducted the negotiations that led to the Nigerian facilitated Abuja agreement; nor could it have won the ‘hearts and minds’ of Sierra Leoneans without the humanitarian initiatives that were grafted onto the original UNAMSIL mission in 2000.

Only in 2000, under the new leadership provided by Sir Jeremy Greenstock of the UK, and the engagement of the new US Permanent Representative to the UN Richard Holbrooke did we see a major shift. Holbrooke’s efforts led to a change of heart within the American Congress on UN funding for UN-DPKO Africa missions, increased support within the UN Security Council for the Sierra Leonean peace mission, and the expansion of UNAMSIL troop strength to 17,500 spread over much of the country. UNAMSIL became a model of what effective peacekeeping could be, although its reputation also suffered from accusation of child and female exploitation by UN troops. But there is also another story here, about the Security Council’s initiative in creating a joint UN-Sierra Leone Special Court—which did not have Chapter VII authorization-- to try cases of war crimes and crimes against humanity, exactly two years before Sierra Leone established the Truth and Reconciliation process (TRC-2002) outlined at the Lome Agreement of 1999. Many Sierra Leoneans angrily pointed out that the Special Court was a creation of the UN Security Council and General Assembly in which American influence was pronounced or that it appeared to contravene the Constitution of Sierra Leone,<sup>94</sup> while the TRC grew out of Sierra Leonean and African negotiations and agreements. Conflict also ensued from the fact that the Special Court could hand down indictments and sentences – some of which punished lower level persons more than those higher up, some of which threatened to reignite conflict within the country, and some of which contradicted understandings that Africans on the ground had about justice and penalties (as in the transfer of Charles Taylor from Nigeria to the Special Court, and then to the Hague).

The above example demonstrates that national advocacy for African peace and justice processes can have an enormous impact on the ground. When, at the end of the Clinton administration and the beginning of the Bush administration, American representatives engaged the UN on African peace issues, they were enormously effective in moving those processes forward. The issue is whether such advocacy, welcomed and potentially productive as it might be, is also calibrated to work well with African derived institutions and processes for peace and justice, and with Security Council Resolution 1325 of 2000, which African women representatives

---

<sup>92</sup> Margaret A. Vogt (Ed), *The Liberian Crisis and ECOMOG: A Bold Attempt at Regional Peace Keeping*, Lagos: Gabumo Publishing Co, 1992. See George Klay Kieh, *Ending the Liberian Civil War: Implications for United States Policy Toward West Africa*, Washington DC: TransAfrica Forum, 1996.

<sup>93</sup> Funmi Olonisakin, *Peacekeeping in Sierra Leone: The Story of UNAMSIL*, NY: International Peace Academy, 2008.

<sup>94</sup> Abdul Karim Bangura, Sami Gandi-Gorgla, and Abdul Razak Rahim, “An Appeal to Discontinue Funding the Special Court for Sierra Leone,” and “An Open Letter to Sierra Leone’s Parliamentarians,” The Sierra Leone Working Group, 2004.

worked hard to bring to fruition.<sup>95</sup> As the Americans and French contemplate working more in tandem over the coming years, it would stand us in good stead to seek out information on what the Africans themselves have in mind, what institutions and agreements of their construction are already in operation, and how bilateral or multilateral activism could increase the effectiveness of consensus approaches.

Where does military preparedness to prevent terrorism clash with the concern for supporting positive democratic civil-military relations in Africa? Americans remember that in 1996, while on an Africa tour Secretary of State Warren Christopher was roundly criticized by the Africans for proposing the creation of an African Crisis Response Force, which could be used by the OAU to respond to humanitarian needs during crises or assaults on states and citizens.<sup>96</sup> Such a force was never created, but by 1997, the African Crisis Response Initiative (ACRI) had been created within the U.S. State Department, with the mission of helping to “train African militaries to respond effectively to peacekeeping or humanitarian relief operations on the Continent. Deployment of ACRI-trained troops is a sovereign decision of the ACRI partner in response to requests from international political entities such as the United Nations or the Organization of African Unity or a sub-regional organization such as the Economic Community of West African States.”<sup>97</sup> With ACRI training countries like Ghana and Mali sent their trained troops to Sierra Leone as part of the ECOWAS peacekeeping force, Senegalese troops were engaged under the UN program to be sent to the Central African Republic, and many other countries developed training and follow-on capacities through this program. However, in 2004, ACRI was transformed into ACOTA, which tailored programs to individual African country needs. In all these efforts, ACRI And ACOTA made significant contributions to peacekeeping.

The preoccupation with global terrorism, and generalized anxiety about the consequences of the Iraq War, have left a legacy that the US and France will have to deal with in the coming period. For example, Pham described the emergence of AFRICOM in 2007 as partially premised on “America’s strategic interest in preventing Africa’s poorly governed spaces from being exploited... by Islamic terrorists.” AFRICOM was received by civil society with a howl, and the initiative was roundly criticized by both Africans and liberal Americans,<sup>98</sup> largely because few people understood the objectives of the initiative, and because military leaders themselves had not sufficiently thought through AFRICOM’s mission, responsibilities, location, its relationship to African militaries, as well as relationship to civil society both African and American. The African Union, following the lead of its regional giants Nigeria, South Africa, and Egypt, voiced the AU’s rejection of an AFRICOM base in any country on African soil. Ghana’s president John Kufour spoke up to say that his country would not allow an AFRICOM base there. Thus, Liberia’s president Ellen Sirleaf-Johnson and Ethiopia’s president Lucha were the only two Heads of State to extend a welcome and a request the base.

In the initial hysteria, many Africans saw this as a neo-colonial American power play, in much the same way as some the Linas-Marcousis Accords emerging from the Roundtable convened by France in January 2003, and which was reputed to have challenged Cote d’Ivoire’s constitutional sovereignty before the UN intervened.<sup>99</sup> Many feared that AFRICOM was the

---

<sup>95</sup> Gwendolyn Mikell, Jeanne Maddox Toungara, and Vivian Lowery Derryck, *Empowerment of Women in Africa: Gender Equality and Women’s Leadership*, British Embassy and DFID Policy Paper, April 2008. See also, Gwendolyn Mikell, *African Feminism: The Politics of Survival in Sub-Saharan Africa*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1997.

<sup>96</sup> Newsmaker: Warren Christopher, *Lebrer News Hour*, October 15, 1996;

<sup>97</sup> “African Crisis Response Initiative; African Contingency Operations Training and Assistance,” *Global Security.Org, Military*. <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/acri.htm>.

<sup>98</sup> Gwendolyn Mikell, “Academics and the Security Sector: Issues and Concerns,” Presentation at the ACSS/AFRICOM Seminar, Dulles VA, June 12, 2008.

<sup>99</sup> J. Peter Pham, “Forgotten Interests: Why Cote d’Ivoire Matters,” *World Defense Review*, 3 August 2006. See also, J. Peter Pham, AFRICOM: Ready to Roll, October 2, 2008 [website [http://www.familysecuritymatters.org/publications/id.1340/pub\\_detail.asp](http://www.familysecuritymatters.org/publications/id.1340/pub_detail.asp)]. See also “AFRICOM: The Poisonous Fruit of the Mercy Industrial Complex,” *The Zaleza Post*, November 15, 2007.

implementation of the Bush Administration's goals of penetrating and militarizing Africa, subjecting it to intelligence gathering operations. For the most part, they did not understand that it was primarily a replication of the US regional commands that existed for other parts of the world, and would consolidate resources not scattered across various agencies. Although it would indeed have a combatant function, AFRICOM officials have emphasized that it would be unique, in that it would respond primarily to the humanitarian and development needs in addition to security ones. In this process, the U.S. military learned an important lesson – the need to engage in public relations campaigns, civic education, and the exchange of ideas about policy initiatives in a systematic and thorough way, with many civil society groups and constituencies, before, during, and after policy implementation.

An important question is how much room there is for civil-military relations training that broadly connects the military and civilian constituencies in dialogue – a dialogue that is not explicitly related to issues of military preparedness for conflicts and peacekeeping. The professionalization of the African military in African countries has been a concern for U.S. policy makers for some time, and civilian oversight of the military is critical to this process.<sup>100</sup> It is important to note that both the U.S. and France have evolved their own institutional processes for dealing with the military institutions in Africa, especially in terms of education and training. Although many conflicts have ended, and more countries have gotten aboard the democratic bandwagon, the legacy of military rule lingers often lingers on in the form of weakened state institutions in comparison to the military, the persistence of a militarized and gendered culture.

Therefore it was a pleasant surprise when, in 1999 through initiatives and financing from the Pentagon and the Department of Defense, the Africa Center for Strategic Studies (ACSS) was created to provide training senior seminars for military leaders and members of civil society organizations in countries undergoing democratic transitions. Between 2000 and 2006, ACSS functioned with a mix of military and civilian employees, American, African, Anglophone and Francophone. However, gradually the pressure was felt to pull ACSS more fully into the military orbit, house it on the campus of the National Defense University, and to provide it with senior military leadership and oversight. By 2008, the mission of ACSS had evolved in a direction that aligned it with national security – one which placed the countering of ideological support for terrorism as primary, followed by harmonizing views on security challenges, promoting institutional partnerships to address fundamental defense and security challenges facing Africa. Education on the role of security in civil societies has now become a distant fifth priority.<sup>101</sup> Even so, there is still room for engagements with Africans and Americans that would help demystify the security developments in African today, and that would engender multinational dialogues on human security. Given that civilian dialogues are occurring across the Anglophone/Francophone areas on human security issues, this would appear to be an arena in which collaboration between the French and the Americans could usefully occur.

The issue of intrastate ethnic and religious tensions bridges the security and governance concerns, and generally arise out of a sense of historical inequities or marginalization. Africans have pointed out that in the post-Cold War and globalization period, some quite contentious intra-state dynamics have occurred. At their worst, they yielded Rwanda and Burundi type genocidal crises. But for the most part, they have manifested as ethnic/religious conflicts (Cote d'Ivoire, Sudan, Chad), constitutional issues related to term limits (Nigeria, Ghana), and what I have called 'ethnic entrepreneurs' who sought to capture power and destabilize fragile or emerging democracies (Liberia, Sierra Leone).<sup>102</sup> When the conflicts subside, countries begin to

---

<sup>100</sup> Claude E. Welch, *No Farewell to Arms? Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*, Boulder CO: Westview Press, 1987; and *Military Role and Rule: Perspectives on Civil-Military Relations*, North Scituate MA: Duxbury Press, 1974.

<sup>101</sup> Africa Center for Strategic Studies, Programs – October 2008 to September 2009, [www.africacenter.org].

<sup>102</sup> Gwendolyn Mikell, "Ethnic Particularism and New State Legitimacy in West Africa," *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, Vol. 23, No. 1, 1997.

think about the need for institutions and processes that serve as early-warning signals of impending conflicts, but the resources to handle this are often hard to come by. However, using Ghana as an example, a Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) works to enhance good governance, democracy, respect for human rights, and transparency, and tries to head-off conflicts before they explode.<sup>103</sup> CHRAJ is sharing its conflict resolution experience with other ECOWAS countries. In other countries, African Parliamentarians for Peace have strategized about how to marshal constituencies to resolve the conflicts. This is an arena ripe for action, and for Americans and French, the relevant issues might be how to provide critical resources and support in a way that also enhances local ownership and initiative. There must be a rational division of labor that transcends the former Anglophone/Francophone or Lusophone divides, that emphasizes multilateral initiatives, and that acknowledge the important roles that China could play in regional collaborations.

Finally, the issue of uneven democratic development across Africa demands attention in any Anglo-Francophone collaborations. Clearly, Sub-Saharan African states are still in their infancy, and thus, do not yet have the institutional, constitutional, and processual strengths of older western states. Recent evidence suggests that African democracies that made great strides in the last decade still are vulnerable to internal schisms and political upheavals—Nigeria, South Africa, and Kenya, for example. The U.S. has poured significant resources into democracy-support and institution-building in Africa, especially through the National Democratic Institute and the International Republican Institute that work with Parliament, the Judiciary, and the police forces. In Nigeria, unsuccessful efforts to secure a third term for the President, and the determination of his party to retain power, threatened to derail the democratic transition; and only the emboldened Nigerian civil society and a tough international community push-back prevented a conflagration. The electoral transition in Kenya threatened to explode into violence, and had already generated ethnic clashes that produced internally displaced populations and refugees spilling out into surrounding countries. Only through the invitation of the African Union, and the committed engagement of former Secretary General Kofi Annan and other Western partners did a negotiated settlement to the conflict emerge. To the surprise of many, the rancor within South Africa's African National Congress between President Mbeki and Prime Minister Zuma threatened to burst into conflict, and there is much work behind the scenes to make sure that the Presidential transition next year stays on track.

Thus, support for democratic transitions in relatively stable African countries as well as weak states needs to rank high on the agenda of any partnership. Even in Ghana, where four relatively successful democratic elections have been held since 1992, threatened to flounder on the shoals of party and presidential privilege this year, when the possibilities of a transfer of power to a new party emerged. Only systematic dialogue through Ghana civil society organizations, pressure and support from Western partners, and external monitoring seemingly kept the election on track. Of course, there is the category of ethnically fractious or unconsolidated states in the Horn of Africa (Ethiopia, Eritrea, Somalia, and Zimbabwe), that are struggling to evolve approaches to democracy that are tailored to their ethno-histories. Zimbabwe is sorely in need of focused and subtle western consensus and strategizing, in order to off-set the heightened tension that Mugabe has fostered about Western intentions. The problem of how to deal with 'ungoverned spaces' such as Somalia is a thorny one, and the U.S. has devoted significant resources Horn of Africa initiative, with modest results.<sup>104</sup> Since neither the Americans nor the French have been overwhelmingly successful in their attempts to deal with this later group, this is an area upon which combined attention needs to be focused.

---

<sup>103</sup> "Ghana: CHRAJ calls for Tolerance as Election Day Approaches," *Akra Mail*, 19 November 2008. See also, Ghana Commission on Human Rights and Administrative Justice website.

<sup>104</sup> James Swan (Deputy Asst Secretary for African Affairs), "U.S. Policy in the Horn of Africa," U.S. Department of State, August 4, 2007. See also, James Butty, Interview with Terrence Lyons, "Avoiding Conflict in the Horn of Africa," *VOA News*, 22 December 2006.



## **Recommendations:**

This analysis did not seek to cover the entire waterfront of African policy issues of importance, but rather focused on some of the more significant ones related to strategic players in Africa, and selective security and governance transitions in Africa. The need for in-depth conversations between the U.S. and the French on Africa policy on these issues are obvious. As a consequence of the discussion above, the following broad issue areas are identified for possible cooperation and collaborations:

- Overview: Past, Present, and Future: What existing African development policies should President Obama continue and expand, and what new initiatives demand attention?
- Overview: What are areas of French strength in development which they could bring to American/French collaboration in Africa?
- Strategic Players in Africa: How can Americans and the French enlist greater Chinese engagement and dialogue on the links between trade, resources and conflicts?
- Special courts and TRC processes: How can the U.S. and France help make them more responsive to local ownership, gender sensitive, and emerge from local initiatives?
- African Peace Missions: What would it take for the U.S. and France to be more supportive of multilateral peace mission in Africa? What would make these more effective?
- US/French military training and support in Africa: What interesting mechanisms for collaboration exist—ACOTA? ACSS? Others?
- US/French military commands: What are the best ways to engage a broad African public about concerns related to military commands; and to educate about these initiatives?
- Governance issues: What mechanisms for intra-state conflict resolution would be of interest to Congress and the EU Parliaments? The Chinese?
- Governance issues: What additional supports for political party education and development could be pursued across Africa?

## IV. Russie : quelles options politiques et stratégiques ?

### La France, l'Union européenne et les États-Unis face à la Russie

*Maxime Lefebvre*

*(Janvier 2009)*

#### Résumé

Depuis la fin de la guerre froide, la Russie et l'Occident n'ont pas réussi à construire un partenariat solide. A une phase de coopération relative dans les années 1990 a succédé une phase de confrontation croissante, dont la crise géorgienne a constitué un moment paroxystique.

Il faut tirer les leçons du conflit de Géorgie, et reconstruire une unité transatlantique sur la Russie, à la fois par une remise à plat dans la nouvelle Administration américaine, et par un dépassement des divergences intra-européennes.

Trois réflexions majeures peuvent nous aider à avancer : la valorisation d'une stratégie de coopération et non de confrontation, la consolidation de l'architecture européenne de sécurité, l'association de la Russie à la gestion des enjeux globaux.

Le conflit en Géorgie, à l'été dernier, a constitué le paroxysme de la tension entre l'Occident et la Russie. Il ouvre une ère nouvelle que nous devons préparer par une réflexion approfondie entre les Européens et la nouvelle Administration américaine.

#### 1. Une leçon à méditer : l'incapacité de l'Occident et de la Russie à construire un partenariat solide depuis la fin de la Guerre froide

##### *1.1. L'échec des offres occidentales à une Russie affaiblie*

Entre novembre 1989 (chute du mur de Berlin) et décembre 1991 (éclatement de l'URSS), tout l'Empire soviétique s'écroule. La politique des Occidentaux combine alors l'optimisme et la prudence. Ils se persuadent, un peu facilement, que la démocratie va succéder au communisme dans un « nouvel ordre mondial » en gestation. Mais, par réalisme, ils s'efforcent en priorité de gérer les risques d'instabilité, en visant le retrait des troupes russes des anciennes démocraties populaires (achevé en 1994), la dénucléarisation des républiques non russes de l'URSS (1992-1996), et des accords de désarmement nucléaire et conventionnel (traité sur les forces conventionnelles en Europe en 1990, révisé en 1992 ; traités START I et START II en 1991 et 1993) qui laissent augurer un nouvel ordre de sécurité en Europe.

La Russie cependant ne se résigne pas facilement au rétrécissement de ses frontières étatiques et stratégiques. Elle doit abandonner dans des États désormais étrangers (États Baltes, Ukraine, Kazakhstan...) un grand nombre de russophones (environ 20 millions de « pieds rouges »). Cette situation n'aboutit pas, comme en Yougoslavie, à des affrontements militaires sanglants. Mais la Russie maintient des emprises stratégiques au-delà de ses frontières. Elle s'impose, dans les années 1992-1994, comme médiatrice dans les conflits qui éclatent en Moldavie (Transnistrie), en Géorgie (Abkhazie et Ossétie du Sud), ou entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan (Haut Karabakh). Elle conserve une présence militaire à Sébastopol, en partageant la flotte de la mer Noire avec l'Ukraine, et elle favorise un statut d'autonomie pour la Crimée, que Khrouchtchev avait rattachée à l'Ukraine en 1954 (à l'occasion du 300e anniversaire de l'union entre la Russie et l'Ukraine), mais qui est peuplée surtout de russophones. La Russie tente aussi de s'imposer

comme la force organisatrice de l'espace post-soviétique, dans ce qu'elle appelle son « étranger proche » (création de la Communauté des États indépendants en décembre 1991 et de l'Organisation du traité de sécurité collective en 1992 ; projet d'une union douanière avec la Biélorussie et le Kazakhstan en 1995).

Les années qui suivent voient en Europe l'affrontement de deux courants contraires et de force inégale. D'un côté, l'Union européenne (1993) puis l'OTAN (1994) se lancent dans une politique d'élargissement visant à consolider la stabilisation démocratique à l'Est de l'Europe. D'un autre côté, la Russie maintient une influence privilégiée dans l'ancienne URSS, mais sans réussir à mettre en place un modèle d'intégration efficace. Les Occidentaux, sans se laisser détourner de leurs objectifs, essaient de mettre en place une relation de coopération et de confiance avec Moscou, malgré l'indignation causée par la première guerre de Tchétchénie (1994-1996). La participation de la Russie au « groupe de contact » sur les Balkans renforce les pressions de la communauté internationale sur les Serbes durant la guerre de Bosnie, ce qui conduit ces derniers à accepter la paix de Dayton en 1995. Et la décision d'élargissement de l'OTAN à la Pologne, à la Hongrie et à la République tchèque en 1997 s'accompagne de la conclusion d'un « Acte fondateur » OTAN-Russie, qui vise à rassurer Moscou et à l'associer à la politique de l'OTAN. Des troupes russes participent d'ailleurs à la force de paix de l'OTAN en Bosnie. Et la confiance est renforcée par des déclarations mutuelles sur le déciblage des missiles nucléaires.

Une première crise survient cependant avec l'affaire du Kosovo. La Russie, de plus en plus affaiblie par la transition post-communiste (comme en témoigne la grande crise financière de 1998), prend le parti de Belgrade mais ne peut influencer sur le cours des événements, au-delà de sa capacité d'empêchement au Conseil de sécurité de l'ONU. Les Occidentaux, de leur côté, convaincus qu'ils n'arrêteront que par la force un nouveau nettoyage ethnique de la part de Milosevic, utilisent l'OTAN pour faire la guerre à la Serbie, en dépit de l'absence d'autorisation de l'ONU. La Russie se résigne pourtant à rentrer dans le jeu pour mettre un terme au conflit, dans le cadre du G8 et du Conseil de sécurité (résolution 1244), en passant une forme de compromis : le Kosovo est arraché à l'autorité de Belgrade et mis sous protection de l'ONU et de l'OTAN, mais l'intégrité territoriale de la Yougoslavie (Serbie – Monténégro) est réaffirmée (juin 1999). L'éclatement de la Seconde guerre de Tchétchénie (qui durera de 1999 à 2005) alourdit malgré tout le climat entre Moscou et les Occidentaux.

Cette crise de 1999 est surmontée durant les premières années de l'Administration de G. W. Bush. Celui-ci prétend avoir « lu l'âme de Poutine dans ses yeux » et s'allie avec la Russie dans la guerre contre le terrorisme. Moscou soutient l'intervention militaire américaine en Afghanistan et ne s'offusque pas de voir l'Amérique installer des bases militaires dans les pays d'Asie centrale, anciens territoires soviétiques. Une Charte OTAN-Russie est conclue en 2002, alors que l'OTAN décide de s'élargir à 7 nouveaux États anciennement communistes (dont les trois pays baltes, qui furent annexés à l'URSS et comprennent d'importantes minorités russes). Mais si les Occidentaux offrent à la Russie une relation de partenariat et de coopération très poussée, ils ne vont pas jusqu'à lui offrir une perspective d'adhésion qui lui donnerait un droit de veto. La confiance a ses limites.

### *1.2. Les années 2003-2008 : une confrontation croissante*

Si l'adhésion à l'OTAN est vue, par les Occidentaux et par les États est-européens qui y aspirent, comme un moyen de renforcer la stabilité et la démocratie en Europe, il est perçu par la Russie comme une opération hostile visant à l'isoler et à rétrécir sa sphère d'influence. Après l'élargissement de 2002, entré en vigueur en 2004, l'OTAN compte une longue frontière commune avec la Russie et les pays de l'ex-URSS. L'élargissement de l'OTAN précède et accompagne l'élargissement de l'Union européenne : celle-ci passe en effet, en mai 2004, de 15 à 25 États membres (puis à 27 en 2007).

Ce « bond vers l'Est » des institutions occidentales « euro-atlantiques » rétrécit l'espace

tampon avec la Russie, désormais réduit à la Biélorussie, à l'Ukraine, à la Moldavie, et aux trois pays du Caucase. Ces six pays sont couverts par la « politique de voisinage » lancée par l'Union européenne depuis 2003, qui leur offre non l'adhésion mais un rapprochement maximal avec l'Union européenne. Or c'est justement dans cet espace tampon que se produisent les « révolutions de couleur » qui installent, en Géorgie (« révolution des roses », 2003) puis en Ukraine (« révolution orange », 2004), des régimes pro-occidentaux méfiants vis-à-vis de la Russie.

Ces évolutions sont ressenties avec hostilité par Moscou. Peut-être contribuent-elles au raidissement autoritaire et nationaliste qui s'opère là-bas : le Président Poutine, réélu confortablement en 2004, restaure l'autorité de l'État russe (la « verticale du pouvoir »), s'appuie sur les « services spéciaux » (l'ex-KGB, dont il est lui-même issu) et sur les structures de force pour gouverner, réprime brutalement la révolte tchéchène et les attentats terroristes (Moscou en 2002, Beslan en 2004), nationalise les richesses pétrolières en expropriant les oligarques, limite la liberté de la presse et des ONG, et prend des accents de plus en plus nationalistes et critiques vis-à-vis de l'Occident. Ce retour à l'ordre est en même temps populaire dans le pays car il met fin à la période anarchique des années Eltsine, et s'accompagne d'un véritable redressement économique, il est vrai favorisé par la montée des prix de l'énergie exportée plus que par une véritable diversification de l'économie.

La tension entre « l'Occident » (pris comme un tout) et la Russie ne se développe pas d'un coup. En 2002-2003, lorsque l'Administration Bush en pleine crise d'unilatéralisme prétend faire la guerre à l'Irak, la France et l'Allemagne sont gouvernées par des dirigeants qui ont à la fois de la sympathie pour la Russie poutinienne et de la méfiance pour les nouveaux dirigeants américains. Les trois pays font cause commune contre Washington pour tenter de l'empêcher d'attaquer l'Irak. Et comme la France est celle qui s'y oppose le plus frontalement, c'est à elle que Condoleeza Rice, encore Conseillère nationale pour la sécurité du Président Bush, réserve sa vindicte après la victoire contre l'Irak (son mot d'ordre est alors de « pardonner l'Allemagne, ignorer la Russie, punir la France »). La force de l'axe Paris-Berlin-Moscou est telle que l'Union européenne lance en 2003, sur une proposition franco-allemande, la négociation des « quatre espaces » de coopération UE-Russie (économie ; sécurité intérieure ; sécurité extérieure ; culture, éducation et recherche), qui s'achève en 2005 par la mise au point de quatre feuilles de route (sous la forme de catalogues de coopérations concrètes). Ce partenariat UE-Russie, parallèle à la coopération OTAN-Russie, contribue peut-être à rassurer la Russie sur l'élargissement des institutions occidentales vers l'Est.

La situation change cependant à partir de 2005. Le deuxième mandat de G. W. Bush s'ouvre sur une relance du partenariat transatlantique sous le signe de la croisade pour la liberté. Washington s'appuie sur les ressentiments anti-russes de la « nouvelle Europe » (qui l'a soutenu sans faillir dans la crise irakienne) pour rétablir le schéma d'un partenariat transatlantique uni contre un ennemi commun, voire une menace commune. Le soutien à l'Ukraine et encore plus à la Géorgie devient un credo pour les tenants de cette ligne washingtonienne, qu'on trouve aussi en Europe occidentale, y compris parfois en France, voire en Allemagne. Même la politique énergétique n'échappe pas à ce schéma : Washington pousse les projets de diversification énergétique qui permettraient de protéger le talon d'Achille de l'Europe (sa dépendance énergétique par rapport à la Russie), en lui faisant accéder directement aux ressources en hydrocarbures de la Caspienne (via les pipelines traversant le Caucase, prolongés notamment par le gazoduc Nabucco traversant les Balkans).

Il serait malgré tout caricatural de considérer que toute la « nouvelle Europe » s'est laissée prendre à cette politique. La Suède y a participé de plus en plus activement, tout en n'ayant jamais été dans l'OTAN ni dans l'orbite russe. La Pologne a joué le rôle de fer de lance, en mettant seule son veto, entre la fin 2006 et le printemps 2008, au lancement de la négociation d'un nouvel accord cadre entre l'Union européenne et la Russie destiné à succéder à l'accord de partenariat et de coopération. La Pologne et la République tchèque sont d'ailleurs des pays tellement proches de Washington qu'ils n'ont pas hésité à braver Moscou en accueillant sur leur sol des éléments du

bouclier anti-missiles américain. La Lituanie s'est montrée des plus actives pour durcir la politique de l'Union européenne face à la Russie et renforcer son engagement aux côtés de la Géorgie. L'Estonie et la Lettonie ont également une sensibilité à vif dans la relation avec Moscou. Mais à l'inverse, des pays comme la Hongrie, la Slovaquie, la Bulgarie ou la Slovénie ont adopté une stratégie beaucoup plus modérée, faisant passer au premier plan le renouvellement de leurs contrats d'approvisionnement gazier.

Ces différences s'expliquent sans doute par une gradation des sentiments de vulnérabilité : les Tchèques, les Polonais et les Baltes ont subi beaucoup plus fortement à la fois l'impérialisme soviétique d'hier et l'impérialisme nazi d'avant-hier. Leurs frontières sont d'ailleurs moins sûres historiquement (territoires tchèques et polonais autrefois peuplés d'Allemands ; forte présence de minorités russophones dans les pays Baltes aujourd'hui). Il n'est pas étonnant, par conséquent, qu'ils éprouvent davantage le besoin de s'appuyer sur le garant de l'ordre international et européen que sont les Etats-Unis.

### *1.3. La crise géorgienne : un tournant*

Le conflit en Géorgie est moins la manifestation conquérante du nouvel impérialisme russe, que la réaction courroucée et brutale d'une puissance qui a été trop poussée dans ses retranchements. Il est vrai que la Russie n'a rien fait pour changer le statu quo en Géorgie, qui lui assurait deux gages dans le Caucase et en particulier sur son petit voisin géorgien. Mais il est vrai aussi que l'agressivité russe a été réveillée par la « révolution des roses » et la « révolution orange » (qui ne sont pas sans évoquer, mutatis mutandis, la « révolution cubaine » de 1959 dans la sphère d'influence américaine), et encore davantage par la volonté de plus en plus affirmée des dirigeants géorgiens et occidentaux (en particulier des Etats-Unis et de leurs meilleurs alliés de la « nouvelle Europe ») de forcer la réintégration de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud à la Géorgie. La reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, qui avait pourtant été clairement et publiquement considérée par Moscou comme un précédent possible pour le règlement d'autres conflits gelés dans l'ex-Union soviétique, a évidemment joué un rôle, de même que la promesse de l'OTAN, en avril 2008, d'intégrer à terme la Géorgie. On pourra longuement discuter entre historiens sur le point de savoir dans quelle mesure la Géorgie a déclenché son entreprise de reconquête de l'Ossétie du Sud en réaction à la posture de plus en plus menaçante de la Russie, et dans quelle mesure c'est la Russie qui a réagi à une posture de plus en plus belliqueuse de la Géorgie. Les faits ne sont en tout cas pas contestés : l'offensive russe contre la Géorgie est survenue au lendemain de l'offensive militaire géorgienne sur l'Ossétie du Sud.

Il importe à présent de tirer toutes les leçons du conflit géorgien.

Première leçon : sur la politique de la Russie elle-même. Elle a montré qu'elle continue de raisonner en État nationaliste, en sphères d'influence, en jeux géopolitiques à somme nulle. La Russie n'est pas allée jusqu'à renverser le régime du Président Saakachvili, mais elle a refusé d'abandonner le contrôle de l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Et tout en voulant conserver et consolider ses positions, elle se montre peu capable de proposer une relation d'intégration régionale et de coopération avec l'Union européenne qui permettrait de dépasser les conflits avec ses voisins. Sa proposition de rééditer l'Acte final d'Helsinki (qui avait posé les règles d'une coexistence pacifique en Europe en 1975) paraît d'ailleurs viser davantage à consolider ses positions stratégiques qu'à ouvrir la voie à une véritable coopération paneuropéenne bénéfique pour tous. Ce comportement pose un défi fondamental aux Occidentaux : sont-ils capables d'influencer cette perception et cette conduite de la Russie, et comment ?

Seconde leçon : sur la politique des Occidentaux. L'Administration Bush s'est pour le moins montrée imprudente en encourageant (ou en ne décourageant pas) le président Saakachvili dans ses postures offensives : son incapacité à venir au secours de son allié lorsque celui-ci s'est fait envahir par l'armée russe a révélé que le roi était nu. L'Union européenne, quant à elle, a fait

prévaloir son penchant pour la diplomatie, la stabilité, le soft power : elle a pu arrêter le conflit par sa médiation, mais n'a pas évité une consolidation des positions russes sur le terrain, puisque la totalité de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie ont désormais échappé à la souveraineté géorgienne. L'OTAN, enfin, voit sa crédibilité entamée, car la promesse d'adhésion faite à la Géorgie (ainsi qu'à l'Ukraine) a plutôt eu pour effet d'attiser l'agressivité russe que de renforcer la sécurité de la Géorgie.

Troisième leçon : sur la place que doivent occuper les questions du « voisinage commun » dans notre relation avec la Russie. Le conflit du mois d'août 2008 a créé un fait accompli qui sera difficile à renverser, alors que la Russie a désormais reconnu l'indépendance des deux nouveaux « États » : on peut anticiper, au mieux, une situation à la chypriote qui sera gelée pour longtemps ; au pire, la multiplication d'incidents sur le terrain, dans lesquels les observateurs européens risquent de se retrouver impliqués, et qui pourrait conduire à une reprise des hostilités. Les options sont limitées et il s'agit de décider, tant pour les États-Unis que pour les Européens, laquelle est la plus souhaitable. Mais d'autres conflits potentiels peuvent dégénérer dans l'espace post-soviétique : par exemple en Transnistrie, que la Russie ne laissera pas se réunifier avec la Moldavie sans arracher au pays un statut fédéral et de neutralité, et en Ukraine, où habitent d'importantes minorités russophones (un cinquième de la population totale). Le conflit géorgien doit nous rappeler que, compte tenu des positions russes dans la région, tout scénario d'escalade risque d'aboutir à une conflagration tragique et contre-productive.

## **2. La relation avec la Russie : quels intérêts en jeu pour le partenariat transatlantique ?**

Il faut analyser les choses à la fois du point de vue américain et du point de vue de l'Union européenne et des États membres.

### *2.1. Du point de vue américain*

Il s'agit de se demander quelle place occupera la Russie dans l'agenda global de l'Administration Obama.

Depuis la fin de la Guerre froide, le monde n'est plus dominé par la relation entre les deux Grands. Les États-Unis ont encore longtemps maintenu un partenariat privilégié avec la Russie, notamment dans le domaine de la parité nucléaire stratégique et des accords de désarmement, mais cette relation n'est allée qu'en s'atténuant, alors que la puissance américaine s'affirmait de plus en plus et que d'autres pôles émergeaient (Europe, Chine, Inde, etc.).

Mais même si les États-Unis ne sont plus enclins à voir dans la relation américano-russe un partenariat global essentiel à la stabilité du monde, ils ont quand même besoin de Moscou dans de nombreux dossiers : la gestion de son arsenal nucléaire qui reste considérable ; la lutte contre la prolifération ; et tous les enjeux globaux pour lesquels une coopération entre les grandes puissances reste indispensable (maintien de la paix à l'ONU, gestion des approvisionnements énergétiques, préservation de l'environnement et lutte contre le réchauffement climatique, etc.).

En même temps, Washington va sans doute garder les « fondamentaux » de sa politique à l'égard de la Russie, qui sont à peu près les mêmes que ceux qui guidaient sa politique hier à l'égard de l'URSS : en particulier une forte méfiance à l'égard de cette puissance trop peu démocratique qui domine « l'Eurasie », et une volonté d'endiguer sa possible expansion (containment), tout en consolidant la stabilité et la sécurité euro-atlantiques via l'OTAN.

## *2.2. Du point de vue européen*

Les choses sont beaucoup plus compliquées car les dernières années ont montré la difficulté à définir une politique unie à l'égard de la Russie (cf. le veto mis par la Pologne puis la Lituanie au démarrage de la négociation d'un nouvel accord de partenariat UE-Russie).

Schématiquement on pourrait considérer qu'il y a en fait deux politiques russes dans l'Union européenne. La politique de ce qui constitue grosso modo la « vieille Europe » (France, Allemagne, Italie, Espagne, Benelux, Grèce, Chypre, Finlande, etc.) met en avant les intérêts économiques et le souci de stabilité ; alors que la politique de la « nouvelle Europe » (en y incluant le Royaume-Uni et la Suède, mais pas forcément tous les nouveaux États membres, comme on l'a vu plus haut) est prompte à voir dans la Russie une menace qu'il faut prévenir par une attitude ferme. Cette opposition recoupe un peu, mais imparfaitement, l'opposition géopolitique traditionnelle entre les pays maritimes et continentaux. Elle reflète surtout le positionnement des États membres par rapport à la politique américaine et à sa stratégie du containment : le Royaume-Uni est traditionnellement attaché à un partenariat transatlantique fort ; la « nouvelle Europe » a été le fer de lance de la croisade démocratique de l'Administration Bush (elle fait partie, tout comme la Turquie, la RFA, le Japon, la Corée du Sud au temps de la Guerre froide, du rimland, « l'anneau terrestre » sur lequel s'appuie la puissance maritime américaine pour contenir la Russie) ; quant à la Suède, elle a un positionnement dur face à la Russie qui est tout à fait singulier, puisque ce pays n'est pas membre de l'OTAN, mais qui peut s'expliquer par l'histoire (le vieil antagonisme suédo-russe), par l'attachement aux droits de l'Homme et à l'environnement, voire par un sentiment de supériorité morale, à quoi s'ajoute un facteur politique plus conjoncturel

Ces classifications sont imparfaites et évolutives. La politique russe fait débat à l'intérieur des différents pays : en Allemagne, par exemple, la gauche est plus pro-russe (comme on l'a vu sous le chancelier Schröder) et la CDU plus atlantiste ; en Pologne, le départ d'un des frères Kaczynski s'est traduit par un assouplissement de la politique russe de Varsovie. Il n'empêche que les continuités sont frappantes, de la gauche à la droite italienne, ou de Chirac à Sarkozy, qui se veut en rupture avec son prédécesseur mais s'est empressé de nouer une relation privilégiée avec Moscou. La volonté de bonnes relations avec Moscou n'interdit pas d'ailleurs un attachement sincère à un partenariat transatlantique efficace et solide : c'est là aussi une constante de la politique italienne, c'est plus net de la part de la droite espagnole et allemande que de la gauche, alors qu'en France ces préférences dépassent souvent les clivages politiques (il y a un continuum de De Gaulle à Chirac en passant par Mitterrand sur les États-Unis et la Russie, et une certaine inflexion atlantiste de la part de Sarkozy, qui reste cependant à préciser, par exemple sur le retour dans la structure militaire de l'OTAN).

Quoi qu'il en soit, l'Administration Bush a été tellement polarisante qu'elle ne pouvait qu'attiser ces positionnements. Que fera l'Administration Obama ? Elle jouit d'un préjugé très favorable en Europe, et cela peut être une opportunité à saisir pour reconstruire une politique nouvelle et plus efficace à l'égard de la Russie, qui permettrait peut-être de transcender les divergences passées.

### 3. Comment construire un agenda transatlantique renouvelé sur la Russie ?

Trois questions fondamentales doivent être posées.

#### 3.1. *Changera-t-on la Russie par la confrontation ou par la coopération ?*

Bien sûr, on peut considérer que la Russie s'est elle-même éloignée des canons démocratiques : c'est ce que prétendent les tenants de la ligne dure, en dédouanant l'Occident de toute responsabilité dans le raidissement autoritaire et nationaliste en Russie.

Il est fondamental de partir d'une analyse juste et fine, plutôt qu'idéologique, des réalités. La Russie d'aujourd'hui, même si elle prétend peser sur l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses voisins immédiats, n'est pas l'URSS de 1945-1948. Elle n'a probablement ni la volonté, ni les moyens, de relancer un projet impérial. Sa situation économique est fragile (retards technologiques, corruption, dépendance aux exportations de produits primaires et à quelques secteurs économiques isolés, tels que l'armement ou le spatial). Sa situation démographique l'est encore plus (elle perd entre 0,5 et 1 millions d'habitants par an, même si Poutine a réussi à relancer un peu la natalité). Bien sûr, si elle devenait plus menaçante, la question d'une stratégie de dissuasion se poserait sous un jour nouveau. Ce scénario ne peut être totalement exclu. Mais il ne faut pas le présupposer et l'encourager dans une sorte de prophétie auto-réalisatrice. La leçon du conflit géorgien doit être méditée à cet égard : à vouloir bouger les lignes par la force, on joue les apprentis sorciers.

Quant à la démocratie et aux droits de l'Homme, c'est une question difficile et qui le restera, comme le vieux débat sur la place de la morale dans la politique internationale. La Russie n'est pas le seul pays problématique à cet égard. Mais à la vision d'un pays despotique qui ne pourra jamais fonctionner autrement, on peut opposer une vision plus optimiste (trop naïve ?) d'une transition autoritaire qui était peut-être nécessaire, pour reprendre en main une situation d'anarchie politique et économique, mais qui peut déboucher demain sur un véritable processus de modernisation économique, sociale et politique. Les jeunes Russes d'aujourd'hui n'ont-ils pas envie de voyager et de s'ouvrir, comme les Occidentaux de leur génération ? La libéralisation du régime de visas est d'ailleurs l'un des rares sujets sur lesquels les autorités russes se montrent véritablement quémandeuses à l'égard de l'Union européenne.

Le choix entre la confrontation et la coopération doit être bien pesé. Avec la Russie, une dose de rapport de forces est inévitable, et le dialogue de la part de l'Union européenne et des États-Unis ne doit pas être interprété comme un signe de faiblesse dans la défense de nos intérêts et de nos valeurs. Mais la confrontation est une stratégie risquée, qui alimente en retour l'autoritarisme et le nationalisme, alors que le dialogue, l'ouverture et la coopération offrent la perspective d'une modernisation progressive de l'économie, de la société et des élites russes. Certains disent que nous aurons la Russie que nous mériterons ; en tout cas il pourrait être bénéfique de ne pas s'enfermer dans une vision manichéenne du partenaire / adversaire, et de tenter de se mettre à sa place, de le comprendre, d'approfondir un dialogue, tout difficile qu'il soit. Les États-Unis et l'Union européenne pourraient essayer d'en définir ensemble les termes, à condition de revenir à une approche réaliste et raisonnée.

#### 3.2. *Comment reconstruire la sécurité en Europe ?*

L'architecture européenne de sécurité repose aujourd'hui principalement sur deux piliers.

L'OSCE est le legs de la conférence d'Helsinki (1973-1975). Elle offre potentiellement la légitimité d'un cadre pan-européen de sécurité, mais son efficacité est aujourd'hui très limitée. Elle fait surtout de l'observation électorale, ce qui occasionne des tensions entre les démocraties occidentales et les pays plus éloignés des canons démocratiques (Russie, Biélorussie, Asie



centrale...). Elle joue encore un rôle dans les questions de respect des minorités nationales. Son régime de maîtrise des armements est en crise, du fait des contentieux sur le stationnement de troupes russes dans les « conflits gelés », de la querelle des boucliers anti-missiles, et de la suspension par la Russie du traité FCE.

L'OTAN a joué un rôle croissant en occupant largement l'espace laissé vide par la disparition du Pacte de Varsovie, et en se transformant en organisation chargée de maintenir la paix (d'abord dans les Balkans, et depuis 2003 en Afghanistan, c'est-à-dire en dehors de son champ géographique traditionnel). L'OTAN n'a pas jugé que la Russie était un partenaire suffisamment fiable pour mériter une perspective d'adhésion, qui lui donnerait un droit de veto paralysant. Mais il ne faut pas s'étonner, a contrario, que la Russie perçoive l'OTAN comme une organisation qui lui est au mieux étrangère, au pire hostile.

Quant à l'Union européenne, elle a développé elle aussi une fonction de plus en plus affirmée de maintien de la paix à travers sa « politique européenne de sécurité et de défense » (PESD), dans les Balkans et en Afrique, mais aussi ailleurs (Indonésie, Irak, Palestine). Cependant l'autonomie de l'UE par rapport à l'OTAN est limitée, car la défense territoriale de l'Europe repose en premier lieu sur l'OTAN (article 5 du traité de Washington), et la puissance de la structure militaire de l'OTAN est telle que toute opération d'envergure de l'Union européenne doit s'appuyer sur elle.

La situation d'ensemble est instable, encore un peu dans les Balkans, mais plus encore dans l'espace post-soviétique. Il y a en fait deux scénarios possibles d'évolution. Le scénario de la confrontation pourrait voir le renforcement de l'OTAN dans sa fonction de défense territoriale contre la peur que suscite encore la Russie, ce qui se traduirait par la relance d'une course aux armements en Europe, par une dépendance croissante de l'UE par rapport à l'OTAN et aux États-Unis sous l'angle de la sécurité, voire par une guerre froide ou même par des affrontements armés aux confins de la zone d'influence russe (Caucase, Moldavie, Ukraine).

L'autre scénario (stabilisateur) consisterait à restaurer une relation de confiance et de coopération avec la Russie. Il devrait passer par une pause dans la politique d'élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine, par la relance des discussions sur le désarmement en Europe (y compris les discussions russo-américaines sur le désarmement nucléaire et les systèmes anti-missiles), et par un rôle accru de l'Union européenne. Celle-ci, en renforçant ses relations avec ses voisins orientaux mais aussi avec la Russie, peut jouer un rôle majeur dans l'amélioration du climat de confiance. L'UE est pourvoyeuse de sécurité collective dans une logique de soft power (maintien de la paix) tandis que l'OTAN est davantage pourvoyeuse de hard security (défense territoriale, interventions armées lourdes). L'établissement d'un véritable partenariat entre l'UE et la Russie dans le domaine de la PESD, de même que le rétablissement d'une coopération OTAN-Russie dans le maintien de la paix, nous éloigneraient d'une guerre froide en Europe, et nous rapprocheraient d'une gestion coopérative de la sécurité, non seulement en Europe dans le cadre d'une OSCE revitalisée, mais aussi dans le monde dans le cadre de l'ONU. Cela pourrait s'accompagner du règlement, négocié avec la Russie, de certains conflits gelés comme ceux de Transnistrie ou du Haut Karabakh.

Le second scénario est possible, mais il suppose une volonté suffisante de la part de quelques pays moteurs en Europe (en premier lieu la France et l'Allemagne, mais aussi le Royaume-Uni) ainsi qu'une bonne disposition de la part de Washington. Quant à la Russie, il faut faire le pari qu'elle ne souhaite pas fondamentalement un scénario de confrontation auquel elle a beaucoup à perdre, et il faut lui parler et être à l'écoute de ses intérêts de sécurité. Au fond d'eux-mêmes, la majorité des Européens préféreraient le dialogue à l'escalade. Les États-Unis ont su faire ce choix à certaines périodes de la guerre froide, ne le pourraient-ils plus aujourd'hui ?

### *3.3. Comment créer un partenariat avec la Russie sur les enjeux globaux ?*

C'est une question qui est liée, tout simplement, à l'avenir du multilatéralisme. Pour les

Européens, le choix est clair et c'est un choix de nature : si l'Union européenne reconnaît sa dette aux États-Unis avec lesquels elle partage un fonds de valeurs communes, occidentales, démocratiques, ainsi qu'une solidarité de destin, elle est elle-même d'essence multilatérale et elle sera d'autant plus forte que le multilatéralisme sera plus fort au niveau mondial. Ce choix s'est exprimé on ne peut plus clairement dans la stratégie européenne de sécurité de 2003, à un moment où les États-Unis étaient gagnés par le « moment néo-conservateur », et a été réaffirmé lors de la révision de la stratégie de sécurité à la fin 2008. Pour les États-Unis, les choses sont moins nettes : leur puissance leur donne le choix ; leur attachement au système multilatéral ne va pas jusqu'à se priver des moyens d'action que peut leur donner l'utilisation unilatérale de leur puissance. Mais on a des raisons d'espérer qu'une Administration Obama se montrera plus universaliste, plus multilatéraliste, que l'Administration précédente.

Cela doit passer par une redécouverte de la place des enjeux globaux : le désarmement et la lutte contre la prolifération, la refondation d'un système mondial de sécurité collective, la consolidation d'une base universelle de défense des droits de l'Homme et de lutte contre la pauvreté, une meilleure régulation de la mondialisation dans tous ses aspects (économie, finance, marchés de matières premières, crime organisé, environnement). Dans tous ces domaines, la Russie est un partenaire incontournable. Elle est, avec les États-Unis, l'Union européenne, la Chine, l'Inde et le Japon, un des grands pôles du monde. Son statut de géant énergétique (un quart des réserves mondiales de gaz, mais aussi pétrole et nucléaire) en fait un partenaire indispensable pour sécuriser les approvisionnements, comme l'ont montré les crises gazières avec l'Ukraine en janvier 2006 et janvier 2009. Il faut s'efforcer de l'inclure dans des règles communes, ne pas chercher à l'exclure du G8, et commencer par régler son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce, qui n'a que trop tardé.

Une stratégie d'intégration de la Russie dans l'économie globale serait triplement bénéficiaire : pour lutter contre ces défis communs ; pour rétablir un climat de confiance et de coopération ; et pour ouvrir et moderniser l'économie et la société russes.

C'est dire que les Européens et la nouvelle Administration américaine sont, pas moins que la Russie elle-même, devant un choix fondamental. Nous pouvons contribuer à un raidissement accru. Mais nous pouvons aussi modifier ensemble le cours des choses. Car la politique, c'est le réalisme des rapports de force mais aussi la liberté du choix.

# American Priorities for a Transatlantic Strategy on Russia

*Celeste A. Wallander*

*(January 2009)*

## Summary

American interests in Russia are straightforward: security of Russia's nuclear weapons, materials, and technologies; Russia's constructive participation in Eurasian geopolitics, including restraint in conventional weapons deployments and sales; stability and sustainability of Russia's energy supply; Russia's constructive participation in global economic and financial markets; and evolution of Russian domestic politics toward a more stable, inclusive, and sustainable system.

While the priority ordering might be different for Europe, there is nothing on this list that contradicts European interests in Russia. Disagreements on Russia were among the most damaging areas of dispute within the transatlantic community in the past 8 years, but they were rooted in disagreements about strategy and priorities, not in fundamental interests.

An American strategy to pursue security, political, and economic interests on Russia should be based on three key components:

- Democracy, sovereignty, and territorial integrity in Eurasia: Russia has proposed a new security architecture for Eurasia. From a transatlantic point of view, revisiting the Helsinki commitments should be welcome, viewed as an opportunity for their renewal. Re-commitment to territorial integrity, sovereignty, democracy, human rights, and economic development throughout Eurasia only reinforces transatlantic common interests.
- Serious negotiations on arms control, reductions, and Eurasian security. America and Russia have an enduring interest in reducing nuclear weapons and preventing them from falling into the wrong hands. The U.S. should immediately secure Russia's agreement to extend essential monitoring and verification provisions of the START I Treaty before it expires in December 2009, and launch serious strategic nuclear arms control talks with the goal of bringing Russian back into arms control regimes, including the CFE.
- Strengthen the Euroatlantic community to find a common strategy on Russia and keep the door open to Russian Integration. America's national security interests require improved ties with European allies and stronger Euro-Atlantic institutions. Integrating Russia and the other countries of Eurasia into a peaceful, prosperous and rules-based community of nations remains an American strategic interest. Only a transatlantic approach can make such a strategy effective.

President-Elect Barack Obama will face the challenge of high expectations and deep concerns for U.S.-Russia relations in 2009. Relations between the two countries are at their worst point since the end of the Cold War -- perhaps even worse than during its last years, when the Soviet Union (under Gorbachev) and U.S. (under first Reagan and then Bush I) were successfully negotiating a broad and deep array of agreements in the security/defense, political, economic, and social/cultural spheres. Not only has arms control stalled, it is at risk of being unraveled: existing strategic arms treaties are set to expire, Russia threatens to withdraw from the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, it has suspended its membership in the Conventional Forces in Europe Treaty, and there is a small but dangerous risk that the U.S. and Russia may be embarking on a new arms race in anti-ballistic missile systems, the avoidance of which was one of the most important security achievements during the Cold War.

On the political security front, the Russian leadership has made clear that it views one of America's central global security commitments -- NATO -- as incompatible with and even a threat to Russia's national interests in Eurasia. The Russian leadership posits a U.S. policy of encirclement that is meant to contain, weaken and perhaps dismember the Russian Federation. The American expert and policy community, for its part, is increasingly of the view that Russian

security objectives are at least the neutralization -- and perhaps even the subordination -- of its neighbors in the former Russian/Soviet empire. Quiet concern that Russia has been using political, economic, energy, and cyber instruments to subvert the independence and sovereignty of its neighbors escalated to sharp warnings with Russia's willingness to use force in August 2008 -- invading and occupying the neighboring country Georgia. It may be that these are just a series of misperceptions and insecurities, but there is increasingly reason to believe that Russia and the U.S. are locked into incompatible security conceptions of Eurasia: an American view that sees security in terms of Euroatlantic and global integration, and a Russian view based upon a zone of its "privileged interests" in which neighbors are not free to choose their security, political, economic, or other relationships.

In the economic sphere, there is a somewhat less dire situation, but only because the thinness bordering upon emptiness of U.S.-Russia economic relations means that there is little of direct conflict of interest. The U.S. has still failed to graduate Russia from the Jackson-Vanik Amendment despite the fact that the reason for that trade restriction (Soviet restrictions on Jewish emigrants) is entirely moot, and in face of the absurdity that the U.S. executive branch has to issue a waiver of the restriction each year. Russia is still not a member of the World Trade Organization. Both of these restrictions rankle the Russian leadership (and public) who view them not without reason as gratuitous political sanctions from a country that preaches non-political economic and business theories.

The conflict between Russia and Georgia did not cause this sad state of affairs: the war and the ongoing dispute about its resolution exemplify how deep is the problem and illustrate the danger of continuing to take the challenge of Russia seriously. Getting the relationship back on a pragmatic cooperative path will be critical to the future security of Europe, since the worsening U.S.-Russia relationship has complicated European policies with Russia as well. An effective U.S. policy on Russia must have a transatlantic dimension, and an effective European relationship with Russia is more likely if the U.S. and Russia are working to solve security, political, and economic problems.

### **The Russia we face**

Russia is not a democracy: its elections are not free and fair, political campaigns are not contested by political parties with competing or alternative policies, and the counting and conduct on election day is not monitored by credible or professional independent domestic or international observers. Why the Russia leadership is unwilling to allow free and fair elections is far from clear: with approval ratings in the 70-80% range it is highly likely that Vladimir Putin (and the political party he now leads, United Russia) would win even in genuine elections. Perhaps the Russian leadership knows something that we do not, but in any event the election process in Russia does not leave the results to chance.

The lack of a professional independent media capable of reporting on government deeds or misdeeds makes it essentially impossible for Russian citizens to hold their government accountable for policy and performance. Even without direct control and ownership, the atmosphere of intimidation is such that even independently-minded journalists tend to practice self-censorship. Editors and reporters understand that there are stories and issues that should not be pursued, and that if they are they could be consequences. While this does not stop all independent reporting, it has severely limited it.

Limits on contestation extend beyond political competitors or the media. Business and civil society are allowed to exist and operate, as long as they neither challenge political authorities nor make demands of them. The successful demonstrations by pensioners in early 2005 against the monetization of social benefits was striking precisely because it has turned out to be so unusual. Business interests are active in Russian politics, but not as independent actors making

claims on the leaders who represent them or seek their support. Instead, it is business interests and successful individuals who depend for their assets on their adherence to the rules and demands of political leaders, leading some to characterize Russia as a corporatist state.<sup>105</sup>

Yet while Russia is not a democracy (nor even the nascent pluralism of the 1990s) it is also not the totalitarian political system of the high Soviet era, nor the repressive authoritarianism of the declining Soviet system of the 1970s and 1980s. Russia is an authoritarian system, but one that functions through corruption and selective threat rather than ideology or comprehensive political control. The government is not accountable to its citizens/society, and it rules by sharing power, privileges, and wealth within a narrow elite. This is a fundamentally brittle political system, not a strong state. Its legitimacy lies in performance in the simplest sense: as long as Russian citizens have a basic sense of stability and rising prosperity, they are willing to tolerate the leadership and its corruption.

The other key to legitimacy of the system is the danger of foreign enemies. The Putin (and now Putin-Medvedev) leadership justifies the measures it has taken to limit accountability and political freedoms by claiming external enemies seek to threaten Russia from abroad, and weaken it from within. To justify close controls on NGOs, for example, the Russian government cited external funding and foreign agents seeking to challenge the Russian political system. To justify its strategic sectors law, which restricts foreign ownership of substantial swaths of the Russian economy, the Putin leadership warned that Russia's wealth should not be owned or controlled by foreigners who would wield that ownership to weaken the country. Russia's political leadership seeks participation in the international economy and in international political structures for the access to wealth and political influence that the global world affords, but meaningful integration would undermine the role of the Russian state in business by bringing in multiple players not subject to Russian political power and operating by western business practices. To justify the leading role of the state at home, the Russian leadership warns of a hostile world abroad.<sup>106</sup>

The shift toward a corporatist authoritarian state has rested on Russia's high-yield but vulnerable economy. On the high-yield side, Russia's economy has been one of the most successful in the world over the past decade. Its growth rates have ranged from 6 to 8% annually, and GDP per capita has quadrupled. Russians increasingly travel, have been able to buy their own homes and cars, and live a modern, European, middle class life. Until this fall, Russia held reserves foreign currency reserves of \$600 billion, ran a current account surplus, had government budgets with 5% and higher surpluses for several years, and enjoyed a stock market that was among the highest performing among emerging economies

However, the Russian economy has been fundamentally dependent on energy production and exports for these impressive numbers. World Bank figures show real growth in other sectors of the Russian economy over the past few years, notably in construction and in consumer sectors, but the funds that fueled this growth originated in huge flows of income from the energy sector. Russia's massive reserves have helped it to manage the effects of the global financial crisis, but those effects have nonetheless been severe and are likely to create economic decline in 2009. The Russian government has already spent more than \$160 billion of its reserves to provide liquidity to its strapped banks and to defend the value of the ruble. The stock market has lost two-thirds of its value since August – *Gasprom* is now worth 25% its July 2008 peak value. The World Bank has downgraded its estimate for Russian growth to 3% in 2009, and predicts a further growth in capital flight as investors seek more secure markets. Unemployment is rising as

---

<sup>105</sup> Leon Aron, "21<sup>st</sup> Century Sultanate," *The American* (online), 14 November 2008 (<http://www.american.com/archive/2008/november-december-magazine/21st-century-sultanate>).

<sup>106</sup> Celeste A. Wallander, "Russian Transimperialism and its Implications" in *Global Powers in the 21<sup>st</sup> Century: Strategies and Relations*, edited by Alexander T.J. Lennon and Amanda Kozłowski, (Cambridge MA: The MIT Press, 2008), pp. 217-235.

major growth industries – particularly construction – have seen a virtual halt because of liquidity problems as well as a decline in consumption.<sup>107</sup>

Russia is of course far from alone in facing serious consequences from the global financial crisis and potential global recession. However, because of its resource export dependence, failure to diversify the economy, dependence on foreign investment (that is to say, debt) in recent years, and the large backlog of inadequate infrastructure investment, Russia is more vulnerable than many other major economies to the difficult economic times of the next year or two.

The World Bank reports that this is all the more reason for the Russian government to get serious about diversification, encouraging foreign investment, and moving quickly to WTO membership and other liberalizing policies that that Russia can gain the benefits of global integration and institutionalizing liberal policies that will form the basis for future growth. The Russian leadership may or may not ultimately heed this advice, but so far Prime Minister Putin and President Medvedev have tended to blame the international community in general and the United States in particular for the crisis.<sup>108</sup> It is unclear whether the Russian leadership will decide that it needs the U.S. and Europe more to manage the next difficult economic years, or whether it will attempt to isolate the country from global financial effects and increase state intervention.

Russia will have less wealth and a slowing economy at home, which may cause Russia's citizens to question their support for the current leadership. If global recession leads to difficult times at home, the government may become less popular and have fewer resources to make the case that it is delivering. It is striking that Russian officials in recent weeks have insisted that the Russian ruble will not be devalued (this was a primary theme in Dmitri Medvedev's speech to the Council on Foreign Relations in Washington DC on 15 November during the G20 summit), and that the Russian Central Bank has been spending an estimated \$10 billion per week to defend its value. For Russians, the searing memory of the crash of the ruble, devaluation, and default in August 1998 made Yeltsin so unpopular. If the Putin-Medvedev leadership's legitimacy is tied to the value of the ruble, it may face devaluation as well.

The global economic situation will coincide with a crucial period for Russia's future as Eurasia's largest energy producer. The World Bank reports that foreign investment in Russia's energy sector has already been declining as the Russian state has increased its control of that sector, and with the passing of Russia's strategic sector law limiting foreign investment. With Russian oil production growth now shrinking and Russia unable to meet its contract commitments for natural gas deliveries without its own purchases and re-deliveries of Central Asian natural gas, Russia's role as Europe's major supplier of oil and natural gas is reaching a turning point. Either Russian investors themselves will have to begin to seriously develop new fields, or foreign investors will have to be allowed to make the massive and complicated investments necessary to develop new oil and gas fields. A weakened and more vulnerable Russian economy might be the motivation for the Putin-Medvedev leadership to re-think their short-term timeframe and increase Europe's ability to negotiate more effectively with a Russian energy sector less able to dictate terms.

Or, it might make Asia a real competitor for future energy development investment in Russia. In late October, Russia and China signed an agreement by which China would lend \$20-25 billion to Russian oil companies to assist in their debt repayment to western banks and investors. In exchange, Russia's Transneft would build a pipeline spur to China that the Russian government had until the agreement resisted, with guaranteed delivery of Russian oil from far eastern fields to China as repayment for the loan. Energy analysts have explained Russia's preference for energy relations with Europe in terms of their relatively low costs and high yields,

---

<sup>107</sup> World Bank, "Russian Economic Report , no. 17" (Moscow: World Bank Russia Country Office, November 2008).

<sup>108</sup> See "Putin promises economic strength; blames crisis on U.S.," *International Herald Tribune*, 20 November 2008 (<http://www.ihf.com/articles/ap/2008/11/20/business/EU-Russia-Financial-Crisis.php>).

based upon existing pipeline infrastructure and the relative ease of negotiating with individual European countries and companies. In contrast, to produce energy for China Russia will have to undertake massive investments in new pipelines and new field development, as well as negotiate with a single bargainer that has resisted paying high prices for natural gas. Partly as a result, China has turned to negotiating directly with Central Asia, and is nearing completion of an oil pipeline from Kazakhstan as well as agreement on a parallel gas pipeline that may extend also to Turkmenistan. The prospect of losing its monopoly position on Central Asian gas may force a restructuring of Russia's energy policy – if Europe proves to be positioned to re-think its strategic energy relationship with Russia as well in light of shifting geopolitical dynamics and new constraints on the Russian economy.

By 2008, the Russian foreign policy built on these domestic components was one of confident assertion of power and privilege combined with resentment and multi-dimensional insecurity. Russia simultaneously sent strategic bombers and a naval task force to Venezuela, while claiming that a deployment of ten kinetic-kill missile interceptors in Poland poses an existential threat to Russia's 2000+ strategic nuclear weapons. Russian foreign policy is strikingly different from that of two other rising global powers. China and India have nurtured foreign policies and relationships meant to create external space for each country's focus on internal development and growth. China seeks to reassure great powers, and particularly the United States, by pursuing a strategy of participation in international institutions and avoidance of confrontation. Similarly, India's foreign policy in an era of extraordinary growth has been one of avoiding challenge and bluster, avoiding confrontation and challenge, finding the space to grow.<sup>109</sup>

Russia's foreign policy, in contrast, has sought to challenge American power and the rules-based system of international institutions rooted in a combination of the post-World War II order and in the European Helsinki process that remains one of the enduring achievements of détente. Whereas the United States has now elected a new president whose success and leadership was based in large measure on his message that the American war in Iraq was a mistake and that he would lead the U.S. back to the path of a responsible leadership that exercises power through institutions and in cooperation's with friends and allies, Russia's leadership defiantly refuses to acknowledge that it violated international law by invading Georgia, unilaterally recognizing Abkhazia and South Ossetia, and failing to live up to the ceasefire commitments Russia's leadership made to the EU (represented by France) in August and September. That the unilateral exercise of military power and disregard for reasonable leadership and responsibility has undermined America's ability to achieve security objectives seems to have been lost on Russia's leaders.

So dealing with this Russia is not going to be simple. President Medvedev welcomed President-Elect Obama's election victory with a speech on 5 November threatening to deploy Russian short-range missiles in Europe (that is Kaliningrad) – not exactly a speech signaling Russia's willingness to step up to a new chapter in U.S.-Russia relations. All the more reason to begin the work immediately in January 2009, and to have a meaningful and robust transatlantic strategy to begin to build the basis for effective problem-solving and building trust.

### **Interests and the potential for an effective transatlantic partnership on Russia**

The list of American interests in Russia is relatively straightforward – and strikingly constant over time:

- The security of Russia's nuclear weapons, materials, and technologies
- Russia's constructive participation in Eurasian geopolitics, including restraint in

---

<sup>109</sup> Fareed Zakaria, *The Post-American World*, (New York: W.W. Norton, 2008), chapters 4 and 5.

- conventional weapons deployments and sales
- The stability and sustainability of Russia's energy supply
- Russia's constructive participation in global economic and financial markets
- The evolution of Russian domestic politics toward a more stable, inclusive, and sustainable system.<sup>110</sup>

While the priority ordering might be different for Europe, it should be apparent that there is nothing on this list that contradicts European interests in Russia. Transatlantic relations went seriously wrong on many dimensions in the past eight years, and serious disagreements on Russia were among the most damaging and problematic areas of dispute within the transatlantic community. However, the problems were rooted in leadership choices and disagreements about strategy and priorities, not in these fundamental interests.

In addition to disagreements about policies, however, the U.S. and Europe (and Europeans among themselves) have been uncertain about Russia's commitment to common interests and Western integration. It was easier to have a constructive transatlantic policy when there seemed to be great clarity in Russia's commitment to integration. During the 1990s, Russian leaders seemed committed to the promise of democratic reform, free markets, and Western integration. Indeed, as Stephen Sestanovich demonstrates in a careful review of the first years of Putin's presidency, the potential for Russian-American cooperation was very great, and there was a series of successes and agreements. The Putin leadership did not view NATO as a hostile force, and succeeded in gaining a stronger role in joint deliberations on security problems that Russia and NATO saw a common interest in resolving. Despite disagreement with the Bush Administration's abrogation of the Anti-Ballistic Missile Treaty, Russia and the U.S. concluded a new strategic arms treaty in 2002, all of this contributing to constructive progress in Russian-European relations.<sup>111</sup>

The United States and Russia have many mutual interests, and Russia has the potential to become a constructive stakeholder in the international system. But Russia's recent choices are threatening the potential for security and prosperity based upon cooperation and international rule of law. Where do we go from here? A new American strategy to pursue our security, political, and economic interests with Russia should be based on four key components:

- (1) establish the terms for security in Eurasia (most fundamentally, reaffirming independence and sovereignty of all the post-Soviet states)
- (2) anchor Russia in Europe in close coordination with European allies
- (3) develop a common transatlantic approach to the politics of energy in Eurasia
- (4) launching effective bilateral and multilateral arms control negotiations.

These goals have to be achieved in a manner consistent with our values, at a time when values/interests priorities are a complicating issue in transatlantic relations. Integrating Russia and the other countries of the former Soviet Union into a peaceful, prosperous and rules-based community of nations remains an American strategic interest. Russia still has the potential to emerge as an important partner and a contributor to solving some of our most urgent global and regional challenges. The U.S. has a strong interest in signing a commercial nuclear agreement with Russia and in seeing Russia as a member of the World Trade Organization (WTO) and the OECD. But to enjoy the benefits of membership, Russia must accept in full the terms and responsibilities. Closer cooperation between NATO and a democratic Russia, including membership, should remain a long-term strategic goal.

---

<sup>110</sup> Adapted from the excellent analysis by Eugene Rumer, "Mind the Gap: Russian Ambitions vs. Russian Reality," in *Strategic Asia: Challenges and Choices*, edited by Ashley J. Tellis, Mercy Kuo, and Andrew Marble, (Washington DC: The National Bureau of Asian Research, 2008), pp. 167-196, at p. 190.

<sup>111</sup> Stephen Sestanovich, "What has Moscow Done? Rebuilding U.S.-Russian Relations," *Foreign Affairs*, vol. 87, number 6 (November/December 2008), pp. 12-28.



The U.S. should not preclude the potential for Russia to choose to reengage with the international community responsibly and credibly. This is Russia's choice to make, but it America's responsibility to continue to make possible. Neo-containment is not the right strategy. Although the challenge is much greater than it appeared two decades ago, the right strategy is a recommitment to meaningful and effective Russian integration. And only a transatlantic approach can make such a strategy effective.

## V. Quelles nouvelles responsabilités des États-Unis et de l'Union européenne dans la régulation de l'économie mondiale ?

### “A Crisis is a Terrible Thing to Waste”: Franco-American Leadership for a New Economic Agenda

*Daniel S. Hamilton*

*(January 2009)*

#### **Summary**

Taken together, these four challenges offer a full yet daunting agenda for cooperation between Paris and Washington. As this agenda is advanced, it will be imperative for opinion leaders on both sides of the Atlantic to resist protectionist temptations, avoid superficial notions of decoupling and transatlantic drift, and recall what still makes the transatlantic partnership distinctive: when we agree across the Atlantic, we remain the core of any effective global coalition; when we disagree across the Atlantic, no global coalition is likely to be effective. Our partnership remains indispensable. But today it is insufficient to a range of challenges no nation will be able to address effectively alone. As we face financial turmoil and global recession, our challenge is to reposition our domestic economies, our transatlantic partnership, and our mechanisms of global governance, so that each is more inclusive, more effective, and more responsive to the challenges of the century unfolding before us.

The global financial crisis and related recession, together with a change in both the U.S. Administration and the European Commission in 2009, offer France and America both necessity and opportunity to reposition their economies, their bilateral relationship, and ultimately the West itself to deal with 21<sup>st</sup> century economic challenges.

In this context France and the United States face four interlocking tasks. First, each country is faced with daunting economic challenges at home. The task for each is to invest the resources and political capital needed to reform its own economy, without being seduced by protectionist temptations. Second, each needs to understand better its respective stake in strong Franco-American economic links, and to do what is possible to strengthen those ties even further. Third, much of the U.S. economic agenda with France must be conducted with the European Union. It is imperative that the U.S. and the EU work together to strengthen transatlantic economic ties. Fourth, strong bilateral and U.S.-EU ties can ensure that the U.S. and France work together and with other key partners to address global economic challenges.

#### **The Setting**

Few issues are likely to shape Franco-American relations over the next two years as the global economic crisis. Although the U.S. was the epicenter of the global financial crisis, French and European banks were only too happy to join the sub-prime rush that has shaken the global economy. In fact, the financial crisis should put to rest any doubt about how interconnected the global economy has become over the past few decades. At the crisis began, the prevalent feeling in France and Europe was that America's financial problems, triggered by the U.S. subprime meltdown, were just that—America's problems. There was much talk of global decoupling—the capacity of Europe and the emerging markets to go their merry way despite a weakened United

States. Such was the level of confidence in Europe that the European Central bank opted to raise interest rates in early summer 2008, a signal that growth in the eurozone was adequate and that the real challenge was inflation, not growth.

This all changed in the early fall of 2008 when Europe, including France, found itself in the throes of a financial crisis and an economic recession courtesy of the financial tsunami whipped up by the United States. Such are the ties of globalization and the depth of transatlantic ties that a problem in the U.S. quickly translates into a problem for Europe and France. Globalization cuts both ways—in good times, it bestows multiple benefits on nations that are open and receptive to cross-border flows of capital, goods, ideas and people. In bad times, there is no place to hide.

In the end, many banks in Europe, including France, were all too willing to embrace the risky lending practices of their American counterparts, bulking up on risky debt instruments while relying on short-term loans, rather than deposits, to finance their activities. This, along with lax regulations, a growing appetite for risk, the proliferation and securitization of new investment instruments, and cheap and copious amounts of credit have engulfed Europe in the global credit crisis. While authorities in France and elsewhere have moved quickly to shore up their respective banking sectors, the damage to the real economy has been done. The U.S., France and the eurozone are in a deep recession.

It is no wonder, then, that French and Americans are gloomy about globalization. Yet both France and the United States have been two of globalization's great winners. A variety of forces — rapid technological diffusion, greater trade opportunities, lower barriers to investment, policy reforms at home — have generated greater flows of goods and services, people, capital and ideas within France and America and between both countries and the rest of the world. On the whole, these forces have fostered large gains for each country: robust growth in exports and imports; strong outflows and inflows of investment; greater technological diffusion; net portfolio inflows; net inflows of labor; more jobs and higher GDP growth.<sup>112</sup>

These gains have not been evenly shared, however, and do not directly benefit every worker, firm, and community. There have been winners and losers. Globalization's gains are widespread, but often they may seem abstract or diffuse. Globalization's pains, on the other hand, can be tangible and traumatic, and can have an outsized impact on particular companies or communities. Globalization is not the only source of economic change and disruption in the U.S. or France, but like other sources it can inflict real costs on particular members of society.<sup>113</sup>

On both sides of the Atlantic, publics and opinion leaders alike understand that their prosperity is tied to an open, vibrant global economy, yet most believe that globalization's gains and pains have not been fairly shared within society. Many are anxious about the pace of global economic change. They worry that a job gained abroad means a job lost at home, that their hard-won prosperity could simply slip away. They are concerned that the future winners of globalization could live in Mumbai or Shanghai rather than in Toledo or Toulouse.

These concerns are real, widespread, and legitimate. They are exacerbated, in turn, by problems made at home.

The challenge on both sides of the Atlantic is to manage the crisis intelligently without succumbing to protectionist pressures. The first test for the Obama Administration could be the question of continuing state aid for the automobile industry. Should the U.S. decide to prop up failing domestic automakers, the European Commission has already indicated that it would contest such action as constituting unfair state aid to domestic industries. Such a transatlantic

---

<sup>112</sup> See Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, *France and Globalization* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2008), available in English at [http://transatlantic.sais-jhu.edu/Publications/FRANCE\\_AND\\_GLOBALIZATION.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/Publications/FRANCE_AND_GLOBALIZATION.pdf) and in French at [http://transatlantic.sais-jhu.edu/Publications/France\\_face\\_a\\_la\\_mondialisation.pdf](http://transatlantic.sais-jhu.edu/Publications/France_face_a_la_mondialisation.pdf).

<sup>113</sup> For an analysis of globalization's impact on Europe, see Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, *Globalization and Europe* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2008).

feud would be an inauspicious beginning to what potentially can be a new era in transatlantic cooperation. Both sides would be well advised to defuse such a conflict before it can ever get started.

### **Task I: Building Open, Resilient Domestic Economies**

One of the most important ways France and America can tackle global economic challenges and to seize the benefits of an open world economy is for each to get its respective act together at home -- to reposition itself as an open, resilient economy fit for globalization. Each is challenged to adopt a bold program for domestic revival that favors investment in the future over consumption for the moment; that helps citizens to prepare for and weather change, rather than protect them from it; and equips those who are disproportionately affected by globalization to participate and share in its benefits.

In some ways, such an agenda evokes Western responses to the collapse of globalization's first era in depression and war in the first half of the last century. Following those monumental disasters, Western countries reopened their economies, but also constructed social safety nets at home that helped those hurt by the churn of international integration and continuous economic change. They combined openness with security. Each side of the Atlantic struck a somewhat different balance, with Americans on the whole favoring more openness and the French favoring greater security. Both versions are under new pressure today. In general, France needs to balance its strong social welfare provisions by endowing its economy with greater suppleness and adaptability, and the U.S. needs to balance its vaunted flexibility with a stronger social safety net to give Americans the reassurance and support they need to compete in an open global economy. The common challenge for Paris and Washington is to show their citizens and millions around the world that it is possible to reap globalization's benefits while making its costs bearable to those most directly affected.

#### *America's Challenge*

The U.S. needs to strengthen its threadbare social safety net. Americans are struggling against a rising tide of economic insecurity that engulfs them from all sides.<sup>114</sup> Successive U.S. administrations have addressed this insecurity in piecemeal, patchwork fashion. Yet such efforts have failed to offer Americans the support they need to cope with rapid economic change.

The recession has brought the economic struggles Americans face into sharp relief. Over the last generation, 95 percent of wage earners have seen their wages decline, after adjustment for inflation, according to a study published by the National Bureau of Economic Research in 2007. 47 million citizens lack health insurance, nearly 1 in 6 Americans. The fear of losing their healthcare coverage is the principal concern people express when they face unemployment. Moreover, when people lose their jobs, they have only a one-in-three chance of qualifying for unemployment insurance.

As Americans have struggled to maintain their standard of living in the face of these challenges, they have borrowed more and more money. The ratio of household debt to disposable income, which between the mid-1960s and the mid-1980s was fairly stable at a little over 60 percent, has reached 130 percent.

In addition, the U.S. government estimates that Americans entering the labor force today are likely to have 12-15 different jobs in their lifetimes, about double the number of job expectancy of their parent's generation.

---

<sup>114</sup> I am indebted to Bruce Stokes for his succinct analyses of this challenge. See for example Bruce Stokes, "Balance of Payments: Homeland Insecurity," *Congress Daily*, February 28, 2008. See also Gene Sperling, "A Powell Doctrine for the Economy and a Grand Bargain," *Roll Call*, November 20, 2008.

Despite this tremendous flux, Americans find themselves with an economic safety net that is weak and ragged. The U.S. is the only major industrial country not to provide universal health care. Unemployment insurance replaces only about 30% of the lost income of low-wage jobless workers in the United States. By comparison, the average low wage unemployed worker in other industrial countries gets benefits totaling 55% of their lost income. And Washington spends a fraction of what most European countries spend on retraining.

These are serious challenges, but hardly desperate ones. Washington may be broke, but America is not poor. The U.S. remains the world's foremost economic power. But Americans are paying a high price for evading hard choices. Our crisis is essentially political, not economic.

Instead of succumbing to pressures to shield Americans from an open economy – which would be both an economic and a political disaster – the U.S. must act to help Americans cope with rapid economic change by forging a new, comprehensive, three-pronged social compact: universal health care, universal unemployment insurance and universal retraining. A social safety net built on those three pillars will provide Americans with the reassurance they need to go forward in an increasingly uncertain world.

### *France's challenge*

France is conflicted when it comes to globalization. On the one hand, France has been one of globalization's greatest beneficiaries, and stands primed to benefit even more. On the other hand, polls consistently confirm that the French population is deeply skeptical, even fearful, of globalization. France's main globalization challenge seems to be to align popular impressions with the realities behind France's integration into the global economy, while capitalizing on French strengths and helping those adversely affected by globalization.

French consumers, workers and companies have all prospered from globalization. Tens of thousands of French jobs are created and preserved annually thanks to U.S., European or Asian investments. 1 in 7 French employees works for a foreign-owned company, compared with 1 in 10 in Britain and 1 in 20 in the United States. France is a major beneficiary of foreign direct investment, receiving \$481 billion between 1997 and 2006. It is also an important location for significant R&D investments by foreign companies, primarily from Europe and the United States. Almost half of the top 40 companies listed on the Paris stock exchange are owned by foreign investors. France ranks relatively high as a global innovation leader. Moreover, it can approach globalization from a strong base: France's productivity is high, its demographics are healthy, its infrastructure is well-developed and its public services are strong.

France is potentially well positioned to take advantage of the globalization of services; in 2006 it accounted for 4.1 per cent of global services exports. The country's basic economic prospects are sound; in recent years output has grown and public finances have improved. Unemployment, while still inordinately high, has fallen. France compares well with most countries in terms of attracting global talent. It registers positive net inflows of professional and technical workers and benefits from strong knowledge flows. Moreover, on balance France appears to be a net beneficiary of on- and offshoring. Between 2003 and 2006 the proportion of French job losses attributed to offshoring was minimal. According to the OECD, in 2005 offshoring accounted for only 3.4 per cent of total French job losses. The bulk of these jobs went to other EU nations, not to other continents.

France enjoys a high average educational level, which should help the workforce to be relatively adaptable by international standards, and a large proportion of younger workers has tertiary qualifications. Regional labor mobility is also relatively high in France in comparison with other EU partners.

Despite these benefits, polls repeatedly show the French people alarmed about the impact of globalization on practically every aspect of French life. A widespread feeling of pessimism and insecurity threatens to subvert France's ability to gain further from globalization. Such fears are

not entirely unfounded. France has slipped from 15th to the 18th most competitive nation in the world on the Global Competitive Index, and is 23rd on the Networked Readiness Index. Over the past quarter of a century, France has slipped from 8th to 19th in national rankings of gross domestic product per head. In 1991 French GDP per capita was 83 per cent that of the United States. Today it is 71 per cent. The difference corresponds almost exactly to the gap between these two economies in terms of the per capita number of hours worked. French is second only to Norway in the OECD in terms of hourly productivity rates, but the French enter the workforce later than in most other countries, they then work fewer hours and retire earlier. Moreover, unemployment has remained above 8 per cent for a quarter century. Youth unemployment is particularly high at 22 per cent. Only 41 per cent of the adult population works, one of the lowest labor participation rates in the world. The French public's instinctive belief that it is slipping behind a number of other nations is objectively true.

France is benefiting from many aspects of globalization. But the pace of change elsewhere can be staggering and demoralizing as France confronts its own challenges. There is a widespread perception among the French public that a lack of purchasing power is constraining growth. But the country's growth difficulties are not due to low consumer demand but to rigidities that impede supply and impair export performance. The need to reform rigid labor market institutions and practices requires France to adopt strategies that support workers and promote work opportunities, rather than protect particular jobs. Labor markets must become more flexible through abolition of the legal limit on working hours in favor of individual company negotiations with their workforce. The aging population will soon have a real impact on labor force developments and public finances, although France continues to register relatively strong birth rates and an increase in population, in contrast to many other EU partners.

France remains a highly competitive country, but its uneven export performance is further testimony to deep-seated domestic rigidities. French companies are benefiting from a shift in export patterns to developing countries, but have not yet tapped the full potential of this shift. Measures to strengthen the export capacity of small- and medium-sized companies could bolster overall export performance. The services sector is an important strength of the French export economy that has yet to be exploited fully. As France moves ever closer to a knowledge-based service economy, it must keep and embellish its competitive strengths in high-tech goods and services or suffer a decline in economic welfare. Yet France appears to lack many key microregions or technology clusters that can drive innovation and growth, and is inadequately mobilizing its R&D resources.

Recent reforms introduced by the French government are intended to address these rigidities and stimulate economic growth – but they have been gradual and uneven, and the rest of the world is not standing still.

Today, President Sarkozy calls on France to “play the game of globalization” – and France plays the game of globalization relatively well. It has gained considerably from the expansion of global trade, investment and capital, but has benefited unevenly from flows of people and ideas. France has great core strengths and the wherewithal to capitalize from globalization. But change is proving difficult for a society used to looking to the state to provide jobs, redistribute incomes, protect against unwanted imports, promote prestigious industrial sectors, and project national grandeur.

As so often in the past, the debate in France is likely to be the key to the debate in Europe. An open, globally engaged France can both shape and benefit considerably from globalization; a closed, sullen and inward France could lose a great deal. Given both the depth of concern and the potential for great gain, it is important for France to find a new consensus on globalization – a task rendered more difficult by the global financial crisis and attendant recession.

## Task II: Promoting Bilateral Economic Ties

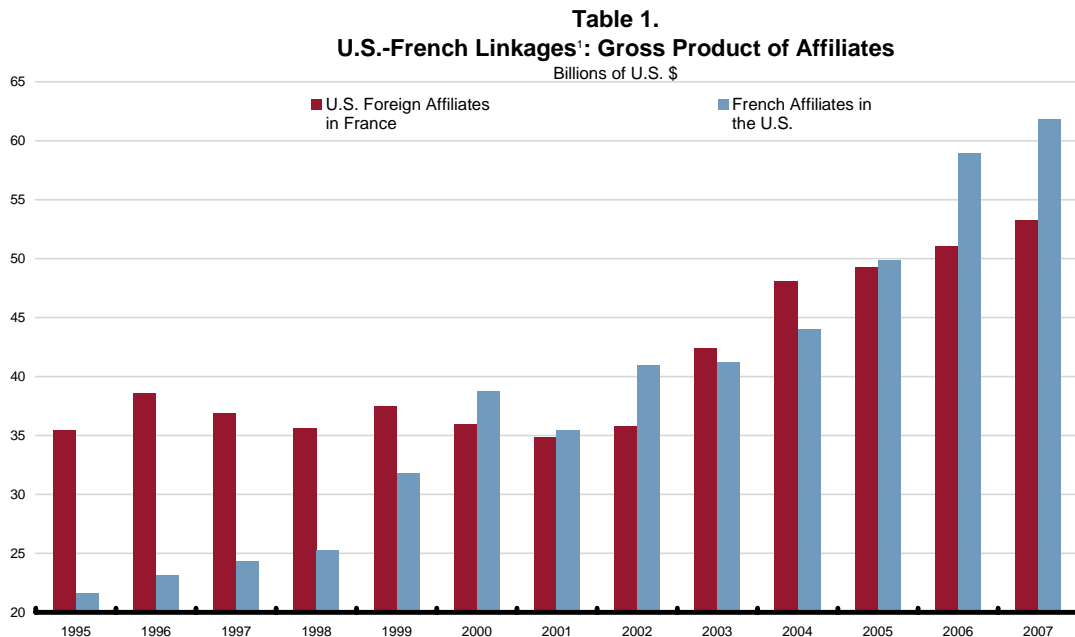
A second level economic task for both partners is to realize the profound and growing stake each has in the other's economic success. Economics is not necessarily zero-sum. In a growing economy, your success can also be mine. Bilateral economic ties between France and the U.S. are dramatic testament to the deep integration that characterizes transatlantic commercial relations, and strong evidence that the economic interests and future prosperity of the United States and France have never been as interdependent and intertwined as they are today.

In fact, despite the media's (misguided) tendency to equate trade with commerce, and notwithstanding all the excitement surrounding emerging markets, one of the defining features of the global economic landscape over the past decade has been the increasing integration and cohesion of the transatlantic economy in general, and U.S.-France ties in particular.

U.S.-France commercial interests are bound together by foreign investment—the deepest form of economic integration—as opposed to trade—a well known yet rather shallow form of integration. The primacy of foreign direct investment in driving U.S.-French commerce is reflected in the robust infrastructure that links the United States and France. This commercial infrastructure has been under construction for over a half-century, but remains largely invisible to publics and opinion leaders on both sides of the ocean. The following indices offer a clearer picture of the deep integrating force that makes the U.S.-French commercial link among the strongest in the world.

### *Gross Product of Foreign Affiliates*

Table 1 charts the sizable total output of U.S. foreign affiliates in France (almost \$55 billion in 2007) and of French affiliates in the United States (more than \$60 billion). Each figure is equal to or greater than the GDP of many nations.



Source: Bureau of Economic Analysis

<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates

\* Data for U.S. Foreign Affiliates in France 2006 and 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates, data for French affiliates in the U.S. 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates

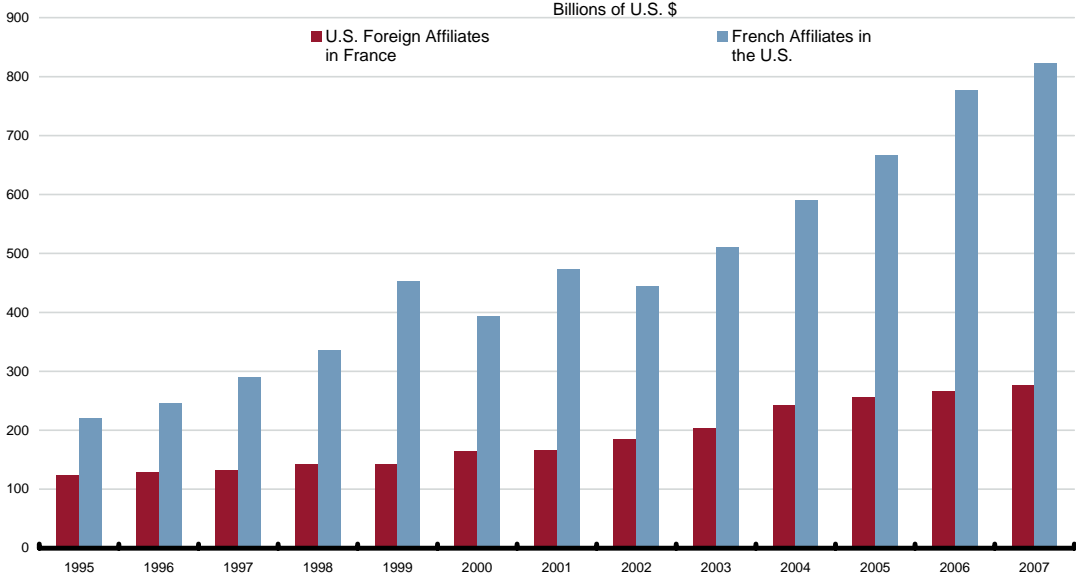
### *Overseas Assets of Foreign Affiliates*

America's overseas commercial presence, as measured by foreign assets of U.S. companies, is substantial, totaling nearly \$10 trillion in 2005. The bulk of these assets, or 62%,

are located in Europe, with the largest shares in the United Kingdom, the Netherlands, and Germany. While lagging the others, U.S. assets in France alone, totaling almost \$300 billion, were greater than total U.S. assets in South America in 2005, as well as many other developing regions, including Africa, the Middle East, Eastern Europe and OPEC.

Total French assets in the U.S.—over \$800 billion—are among the largest of all foreign investors in the United States. Only the United Kingdom, Switzerland, Germany and the Netherlands have a larger asset base in the U.S. than France. It is interesting to note that French assets in the U.S. are almost 3 times larger than U.S. assets in France, a factor related to the surge in French FDI in the United States over the past decade. Table 2 charts the assets of U.S. and French affiliates in each other’s country.

**Table 2.**  
**U.S.-French Linkages<sup>1</sup>: Assets of Affiliates**



Source: Bureau of Economic Analysis  
<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates  
<sup>\*</sup> Data for U.S. Foreign Affiliates in France for 2006 and 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates.  
 data for French affiliates in the U.S. for 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates

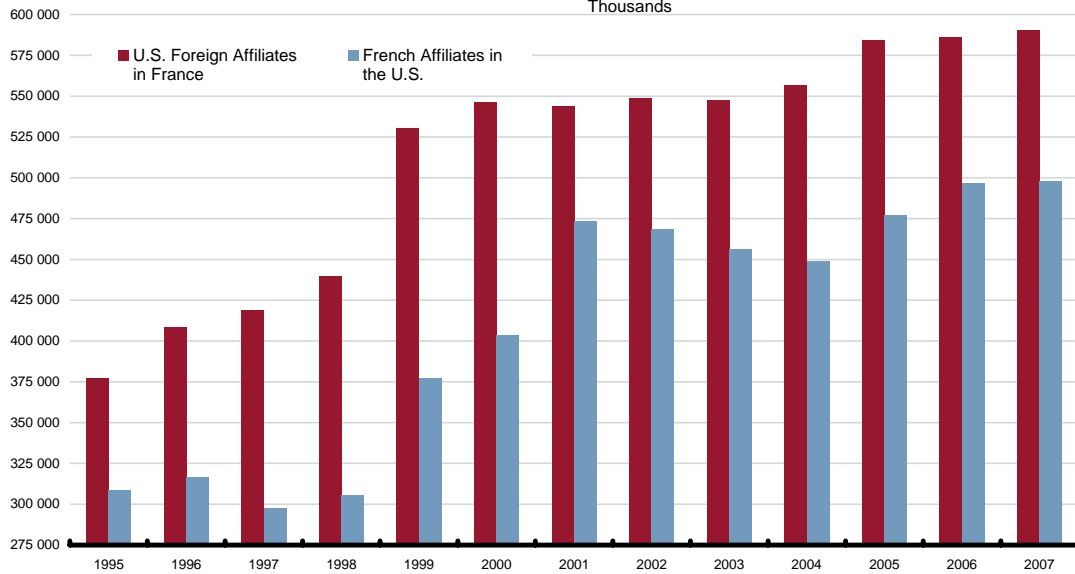
*Affiliate Employment*

Thousands of workers in the United States and France are employed by foreign affiliates from each nation. Indeed, about half a million American workers were employed directly by French affiliates in 2007—among the largest numbers of workers employed by foreign investors in the U.S. Tens of thousands of additional American jobs are tied to U.S. exports to France, although these are harder to quantify. Only British and German firms employed more American workers in 2007.

U.S. affiliates in France employ even more people in France -- roughly 585,000 French workers in 2007. U.S. affiliates in France employ early 20% more people than U.S. affiliates in China. Tables 3 and 4 chart these employment effects, which are understated, since these numbers do not include French jobs created by French exports to the United States, and do not account for indirect employment effects of nonequity arrangements such as strategic alliances, joint ventures and other deals. In short, it is likely that at least 2 million French and Americans owe their livelihoods to close bilateral economic ties.



**Table 3.**  
**U.S.-French Linkages<sup>1</sup>: Affiliate Employment**  
Thousands

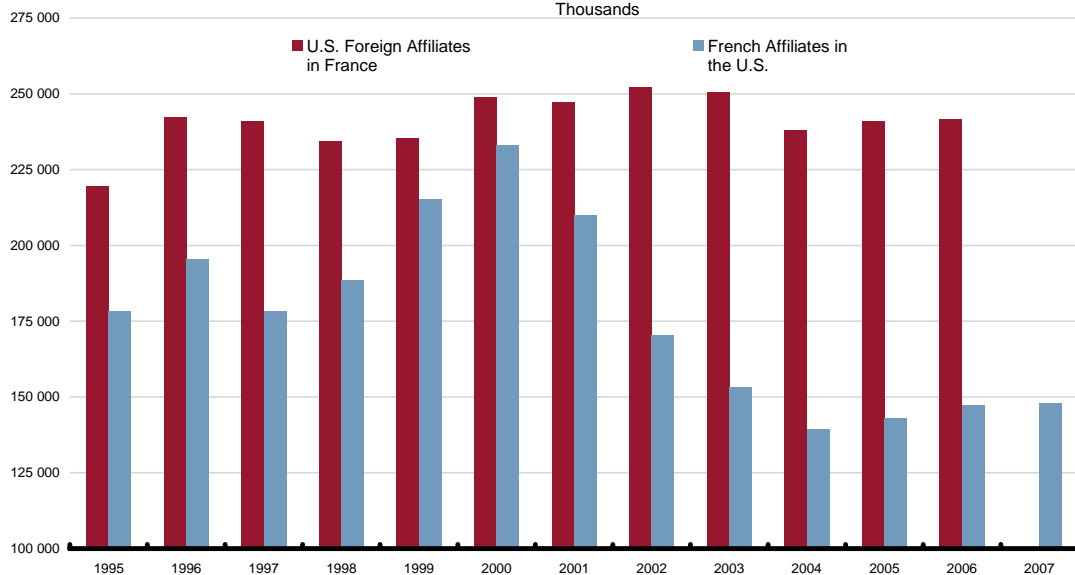


Source: Bureau of Economic Analysis

<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates

\* Data for U.S. Foreign Affiliates in France for 2006 and 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates, data for French affiliates in the U.S. for 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates

**Table 4.**  
**U.S.-French Linkages<sup>1</sup>: Affiliate Manufacturing Employment**  
Thousands



Source: Bureau of Economic Analysis

<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates

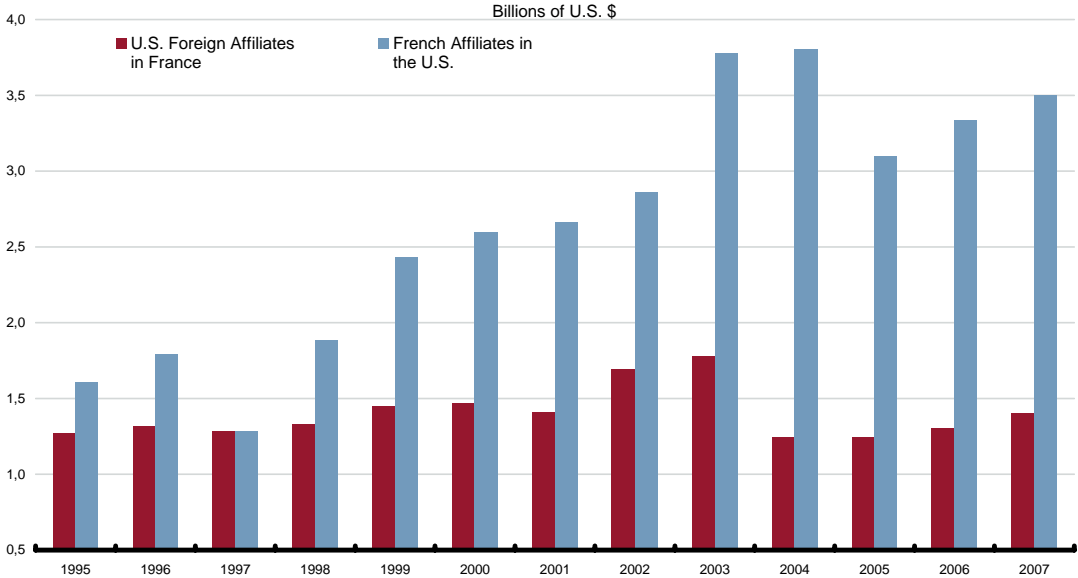
\* Data for U.S. Foreign Affiliates in France for 2006 and 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates, data for French affiliates in the U.S. for 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates

### *Research and Development of Affiliates*

While R&D expenditures remain biased towards the home country, foreign affiliate R&D has become more prominent over the past decade as firms seek to share the costs of development, spread the risks and tap into the intellectual talent of other nations. Alliances,

cross-licensing of intellectual property, and mergers and acquisitions—these and other forms of cooperation have become staples of the U.S.-French partnership, and are reflected in Table 5.

**Table 5.**  
**U.S.-French Linkages<sup>1</sup>: R&D Expenditures of Affiliates**



Source: Bureau of Economic Analysis  
<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates  
 \* Data for U.S. Foreign Affiliates in France for 2006 and 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates, data for French affiliates in the U.S. for 2007 are Center for Transatlantic Relations' estimates

Accordingly, U.S. affiliates invested close to \$1.5 billion in R&D in France, a reflection of France’s skilled, innovative workforce and corporate America’s penchant for leveraging skilled assets any place in the world. Conversely, America’s highly skilled labor force, entrepreneurial culture and first-class universities have been key drivers attracting R&D capital from French firms. Indeed, in 2007, French affiliates in the United States invested \$3.5 billion in R&D capital in the United States. Corporate France’s R&D activity in the U.S. has been critical to continued French economic vitality and profitability. R&D expenditures of French affiliates in the U.S. account for 15 per cent of total French R&D expenditures.

*Intra-firm Trade of Foreign Affiliates*

Foreign affiliate sales are the primary means by which goods and services are delivered across the Atlantic. Trade is secondary, although the two modes of delivery should not be viewed independently of each other. They are more complements than substitutes, since foreign investment and affiliate sales increasingly drive trade flows. Indeed, a substantial share of U.S.-French trade is considered intra-firm trade or related party trade, which is cross border trade that stays within the ambit of the company. It’s Michelin of France sending parts and components to Michelin in the U.S., for instance. Reflecting the tight linkages between French parent companies and their U.S. affiliates, roughly 49% of U.S. imports from France and 34% of U.S. exports to France consisted of related party trade in 2006.

The strong role of related-party trade partially explains why currency fluctuations have less of an impact on transatlantic economic ties than Economics 101 might suggest. While a strong euro, in theory at least, would be associated with a decline in French competitiveness in the United States, the fact that many French multinationals produce, market and distribute goods on both sides of the ocean gives firms a high degree of immunity to a dramatic shift in exchange rates. Under this structure, trade flows are driven more by demand in the host nation. The stronger the demand in the U.S., the better are sales of French affiliates, which in turn generate more demand (a.k.a imports) from the parent company in France for parts and components

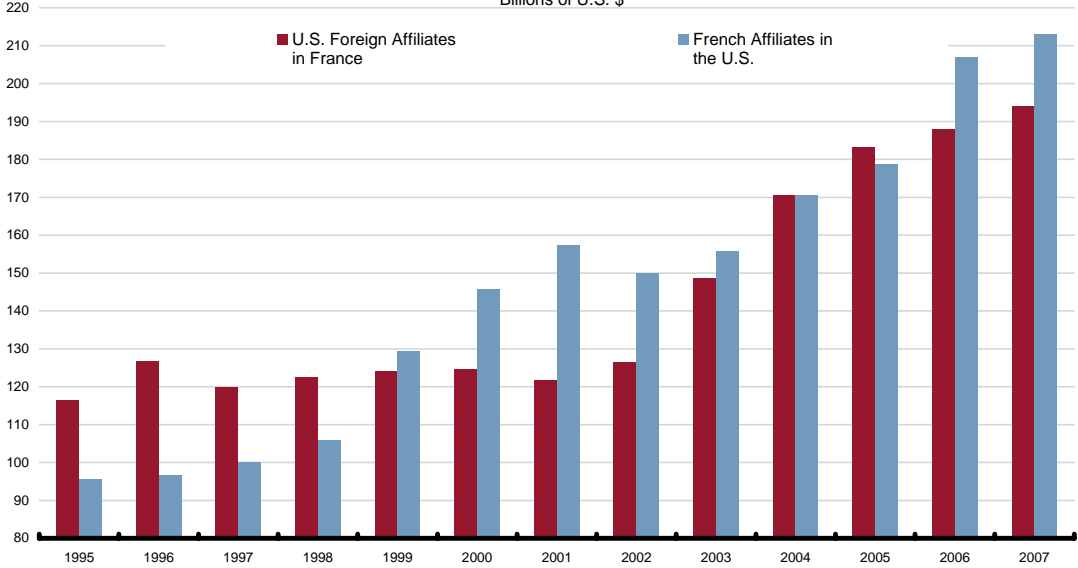
irrespective of exchange rate movements. Related-party trade key to understanding the profound and growing stake French and Americans have in the economic success of the other, and why they share a mutual interest in reviving domestic growth on each side of the Atlantic.

*Foreign Affiliate Sales*

Foreign affiliate sales are the primary means by which U.S. and French firms delivery goods and services to each other’s respective markets. In 2007, for instance, U.S. foreign affiliate sales in France totaled more than \$210 billion, well in excess of U.S. exports to France the same year. Similarly, French foreign affiliate sales in the United States totaled roughly \$193 billion in 2007, far above U.S. imports from France. In other words, foreign affiliate sales tell one story of U.S.-French ties, while trade tells another.

Trade alone is a very misleading benchmark of international economic ties, and yet the media and many opinion leaders make this mistake continuously. If one simply looks at U.S. trade flows, for instance, France would rank well behind other nations like China, Canada, Mexico and the United Kingdom. From this vantage point, it’s not hard to make the case that many emerging markets like China and Mexico are more important to U.S. commercial interests than France, or that rapidly developing economies have become more important to France than the United States. The story changes dramatically, however, when one considers foreign affiliates sales. Based on the later, the U.S. ranks as the single most important market in the world to France, and France ranks as one of the most important markets in the world to the United States. Table 6 demonstrates how these sales have increased in recent years.

**Table 6.**  
**U.S.-French Linkages<sup>1</sup>: Affiliate Sales**  
Billions of U.S. \$

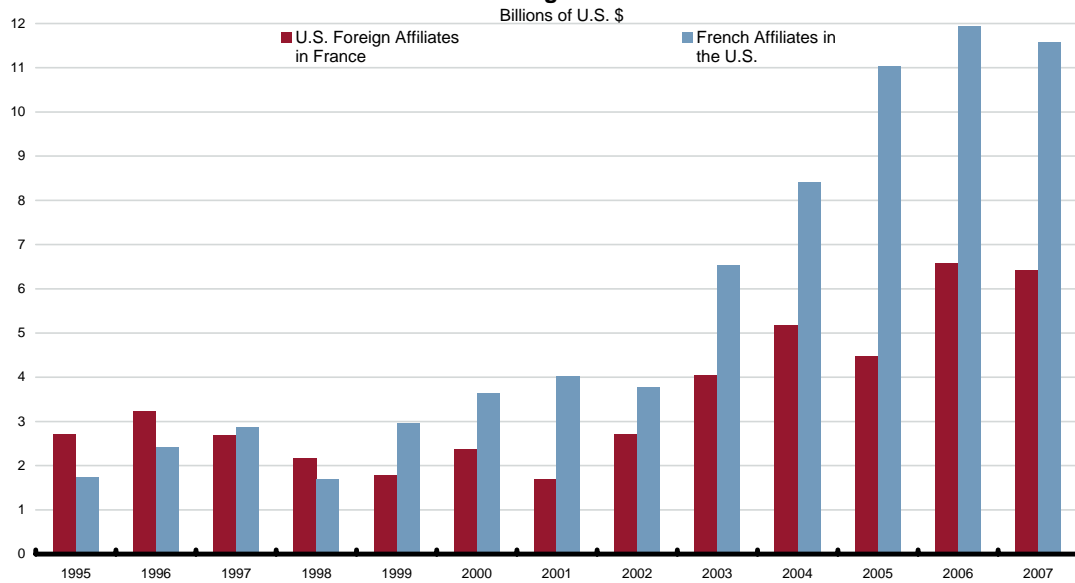


Source: Bureau of Economic Analysis  
<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates  
 \* Data for U.S. Foreign Affiliates in France for 2006 and 2007 are Center for Transatlantic Relations’ estimates, data for French affiliates in the U.S. for 2007 are Center for Transatlantic Relations’ estimates

*Foreign Affiliate Income*

In terms of profits, Europe easily remains the most important region in the world for corporate America, accounting for half of U.S. global affiliate earnings in 2006 and for 55% of the global total over the balance of this decade. In 2007 U.S. affiliates in France earned more than \$6 billion and French affiliates in the U.S. posted earnings of roughly \$11.5 billion. For many companies, strong demand in the partner country can help to offset sluggish growth at home – another tie that binds.

**Table 7.**  
**U.S.-French Linkages<sup>1</sup>: Affiliate Income**



Source: Bureau of Economic Analysis  
<sup>1</sup> Data for majority-owned foreign affiliates

*Time to Seize the Opportunity to Deepen U.S.-French Ties*

These indices convey a more complete picture of international economic flows than simple tallies of export and imports. Foreign direct investment represents the economic backbone of the U.S.-French partnership, with other variables like overseas assets, affiliate employment and sales, related party trade, services and others derived from the level and depth of investment linkages. U.S. and French commercial linkages are among the deepest in the world, with both parties benefiting greatly from over a half century of strong investment and trade ties.

This mutual interest in each other's prosperity is another reason why domestic reforms are so essential. Without French policies designed to address labor rigidities and tax reform, U.S. multinationals might increasingly look elsewhere when it comes to investing in France. How Paris handles its related challenges of immigration and integration, promotes innovation, pursues environmental standards and reacts to its shifting demographics will also affect future U.S. investment flows.

In the United States, diverging regulations and technical standards, Sarbanes-Oxley-type legislation, temptations towards state aid to industry and overzealous security measures such as 100% cargo screening could act to halt or slow the pace of French and European investment in the United States.

On both sides of the Atlantic, the potential for greater integration of various service activities is huge. Services are the "sleeping giant" of the transatlantic economy – an economic force which, if awakened and unleashed, could offer tremendous opportunities for consumers, workers and companies in France and America. Yet regulations are uneven, and non-tariff barriers in both nations and within the EU have prevented U.S.-French service activities from growing and becoming fully integrated. Given France's membership in the European Union, aligning standards and clearing away commercial hurdles often requires action between the U.S. and the EU – a third level economic challenge for Paris and Washington.

### Task III: Advancing US-EU Economic Relations

Franco-American economic ties are in many ways a microcosm of the broader U.S.-European commercial relationship. Europeans and Americans have become so intertwined that we are literally in each other's business – we own each other. These linkages underpin a \$3.75 trillion economy that provides up to 14 million jobs on both sides of the Atlantic.<sup>115</sup> No commercial artery in the world is as large as the one binding together North America and Europe. No two regions of the global economy are as economically fused as the two parties straddling the Atlantic, making the transatlantic economy the largest and wealthiest in the world.

Transatlantic markets are among the most open in the world and are deeply integrated through dense flows of investment, affiliate sales and related-party trade. Yet various barriers persist that prevent the emergence of a free transatlantic marketplace. These include traditional tariff barriers, as well non-tariff barriers and regulations that restrict foreign ownership of domestic resources, assign monopoly status to government enterprises, pose significant regulatory hurdles for prospective foreign investors or discriminate between domestic and foreign bidders.<sup>116</sup>

Transatlantic tariff barriers are generally low, averaging between 3-4% of annual transatlantic trade. Tariff levels in the European Union, however, are more widely dispersed than those in the US, and tariffs in both the EU and the US are higher on specific products in sensitive sectors, such as textiles, wearing apparel and leather products, or as a result of preferential trade agreements.<sup>117</sup>

Because transatlantic tariffs are generally quite low and European and U.S. industries are so deeply intertwined with each other, non-tariff barriers are more important impediments to a free transatlantic marketplace. Remaining non-tariff barriers consist largely of domestic regulations, including safety norms, different health, environmental or engineering standards, rules of origin or labeling requirements. Such measures are due in part to different societal preferences and priorities, but also to a significant degree to a lack of coordination or adequate information exchange between regulators and legislators on each side of the Atlantic, who are subject to different legal mandates or engage in different oversight procedures.

These barriers to transatlantic integration tend to be concentrated in certain sectors of the economy. In general, barriers in manufacturing tend to be low, while barriers in services and agriculture tend to be relatively high. Since agriculture comprises a relatively small and services a relatively high percentage of overall transatlantic economic output and employment, gains from liberalization in services relative to agriculture would be quite high.

In Europe, the OECD reports that sectoral barriers to FDI appear highest in transport services, telecommunications and particularly electricity. In the U.S. FDI restrictions on transport services and telecommunications are higher than in the average EU country.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> See Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2009: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2009).

<sup>116</sup> For an assessment of these barriers for certain industries, see Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, eds., *Deep Integration: The Changing Geography of the Transatlantic Economy* (Washington/Brussels: Center for Transatlantic Relations/Centre for European Policy Studies, 2005). See also the contributions to the 2004-2005 US-EU Stakeholder Dialogue (available at [http://www.ustr.gov/World\\_Regions/Europe\\_Mediterranean/Transatlantic\\_Dialogue/Section\\_Index.html](http://www.ustr.gov/World_Regions/Europe_Mediterranean/Transatlantic_Dialogue/Section_Index.html)); see also OECD, *The Benefits of Liberalising Product Markets and Reducing Barriers to International Trade and Investment: The Case of The United States and the European Union*, Economics Department Working Paper 432, Paris, June 2005, pp. 7-10.

<sup>117</sup> Transatlantic Business Dialogue, "Report to the 2005 US-EU Summit: A Framework for Deepening Transatlantic Trade and Investment," April 2005 (<http://128.121.145.19/tabd/media/TABD2005SummitReportFINAL051.pdf>); and OECD, *ibid.*

<sup>118</sup> OECD, *op. cit.*, p. 19.

### *Potential Benefits of Further Transatlantic Liberalization*

In June 2005, an OECD report estimated that a package of structural reforms in the EU and the U.S. that included reduction of competition-restraining regulations, tariff barriers and FDI restrictions could lead to permanent gains in GDP per capita on both sides of the Atlantic of up to 3 to 3½%, and cause additional benefits to other OECD countries of up to 1½% of GDP per capita. Over the course of an average 40-year working life of an individual, the OECD estimates that the cumulated addition to earnings would equal between one-half and more than a full year's worth of earnings.

Moreover, the implied reforms are relatively narrow and exclude labor market, financial market, agricultural or tax reforms, any of which could also strengthen transatlantic economic integration and performance. Thus the OECD study is thus conservative in its conclusions.<sup>119</sup>

The OECD study suggested that such output gains would require ambitious reforms in key sectors. Competition-restraining regulations in most EU15 countries would have to be reduced considerably in domestic air, rail and road transportation, electricity and gas, and telecommunications. The United States would have to focus reforms on electricity and rail transportation. The greatest reduction of restrictions on foreign direct investment in the United States would need to come in transportation services, while in the European Union it would need to be most extensive in electricity generation. Reductions in tariff levels in the European Union would have to be concentrated on agricultural products; in the United States, tariff reductions would imply relatively more adjustment to rates of protection on textiles, apparel and other manufactured goods.<sup>120</sup>

In short, given the size and the deep inter-linkages between the U.S. and European economies, the removal of remaining tariff and non-tariff barriers, coupled with enhanced economic and regulatory cooperation between the U.S. and the EU, could be the catalyst for a significant boost in economic growth, employment, investment and innovation across the transatlantic marketplace, could further enhance the attractiveness of the transatlantic economy in a globalizing world, and could enable the U.S. and the EU to act as pathfinders for regulatory policy cooperation and market opening beyond the transatlantic economy.

### *The Transatlantic Economic Council and its Critics*

Efforts to liberalize transatlantic markets by focusing on domestic barriers began with the 1995 New Transatlantic Agenda, and have been continued with varying degrees of enthusiasm by the U.S. and EU. The newest incarnation has been the creation of the Transatlantic Economic Council (TEC) in 2007. The goal of the TEC is to improve U.S.-EU regulatory cooperation and if possible remove barriers to the free flow of goods, services, technology and ideas across the Atlantic.

As soon as the TEC was launched, critics sharpened their knives. Most confused the initiative with the old and largely discarded idea of a U.S.-EU Transatlantic Free Trade Area (TAFTA), which they argued would be so big it would destroy the multilateral trading system. Such criticism, however, falsely characterizes the initiative or misses the point. The initiative is not about trade – and thus it does not compete with the Doha round or other trade initiatives – because trade really isn't the problem across the Atlantic. Transatlantic trade tiffs steal the headlines, but overall, transatlantic trade barriers are very low. Since the transatlantic economy is driven by investment more than trade, the most important transatlantic economic obstacles are not "at the border" trade barriers but "behind the border" domestic barriers to the free flow of capital, goods and services.

---

<sup>119</sup> OECD, *op. cit.*, pp. 5-7.

<sup>120</sup> OECD, *op. cit.*

Moreover, given the immense size of the transatlantic market, even small changes in aligning domestic regulations on both sides of the Atlantic could generate far bigger economic payoffs than further tariff reductions.

The key now is to engage two important constituencies – legislators and regulators. Deep transatlantic integration can mean that domestic non-tariff measures can become transatlantic non-tariff barriers. Most of this is not willful; domestic regulatory agencies are simply not designed to take into account the deeply – but unevenly – integrated nature of the transatlantic marketplace. Regulatory authorities, of course, have the duty to ensure that specific products are suitable for use in their jurisdiction. Given deep integration, however, greater consistency and coordination among EU and U.S. risk assessment and regulatory review procedures can benefit companies, consumers and the broader public.

The TEC promises to break new ground in this regard by enabling regular communication and exchange of information on a variety of health, safety, environmental, consumer protection and security standards, examining different approaches to risk assessment. A key premise of such efforts could be recognition of the essential ‘equivalence’ of testing and regulatory procedures, which are rigorous on both sides of the Atlantic. Rather than seeking to harmonize all standards – an impossible task that is likely to create more rather than less bureaucracy – each side could agree to mutual recognition of their respective standards, much as the member states of the European Community agreed to achieve between themselves in the 1980s.

The test is now whether the Transatlantic Economic Council will be able to deliver on its potential. The results thus far have been disappointing, and remain rooted in Franco-American differences. Yet at this time of economic crisis, a *relance* of the TEC, with a focus on transatlantic regulatory cooperation, could open up new economic opportunities.

Those who worry that an ambitious transatlantic economic initiative could threaten the multilateral system should consider that the opposite may be true. Europeans and Americans certainly share an interest in extending prosperity through multilateral trade liberalization. But even a successful Doha agreement on global trade will not address such pressing "deep integration" issues affecting the European and American economies as competition policies, corporate governance, more-effective regulatory cooperation, taxes and other issues. Nor will it address cutting edge issues raised by European and American scientists and entrepreneurs, who are pushing the frontiers of human discovery in such fields as genetics or nanobiotechnology, where there are neither global rules nor transatlantic mechanisms to sort out the complex legal, ethical and commercial tradeoffs posed by such innovation. There are no patented ‘European’ or ‘American’ answers to these challenges. In fact, for most of these issues, neither side has even sorted out the appropriate questions, much less the answers.

Transatlantic markets are the laboratory of globalization. Given deep transatlantic integration, Europeans and Americans face issues that neither yet faces with others. That is why the "multilateral versus transatlantic" dichotomy is a false choice. The United States and EU should advance on both fronts simultaneously: push multilateral liberalization through Doha and other channels and press transatlantic initiatives in services, financial markets, telecommunications, energy, innovation policies and other areas not yet covered by multilateral agreements.

Over the next two decades, the prospect of a shift in the global economic balance is very real. But a number of ‘big emerging markets’ do not necessarily share some of the core legal principles or basic mechanisms that underpin open international commerce. Instead of spending significant political capital on transatlantic disputes over bananas, beef and state aid to industry, eking out marginal advantage through preferential trade arrangements with tiny markets, engaging in fruitless competition to impose one or another’s particular standards in third markets, or being tempted into beggar-thy-neighbor approaches to import surges from countries such as China, Europe and the United States could use their current primacy to invest in new forms of

transatlantic collaboration that would enable them to be true pathfinders of the global economy – essentially to reposition the West as it works to integrate other major economies into mechanisms of global governance – the fourth level economic challenge facing Paris and Washington.

#### **Task IV: Working Together to Address Global Economic Challenges**

The global financial crisis and attendant recession has underscored the need for Paris, Washington and other partners to ensure that an open and liberal global trade and investment environment is guided by basic principles of global good governance.

The case for urgency is compelling. The IMF projects global growth to slow from 5.5% to 2.2% in 2009, and for all of that growth to come from developing economies. For the first time since World War II, negative growth is being projected for advanced economies as a group.

The financial crisis is also the most dramatic indicator of the growing mismatch between the scope and scale of global challenges and the ability of intergovernmental mechanisms to deal with them. Paris, Washington and their partners need to consider new forms of governance at the global level, and to integrate rising powers in ways that give them a stake in the system. Fortunately, today's international system -- open, integrated, rules-based – has proven to be unusually durable and accommodating. It has facilitated the participation and integration of both established great powers and newly independent states. Its very openness and flexibility means that rising powers can gain full access to and thrive within this system.

The resilient nature of the current system means that we best tackle its excesses and omissions not by starting from scratch but by returning to first principles -- reinvesting in and reinforcing those features that encourage engagement, integration and restraint.<sup>121</sup> The more open, consensual and rules-based these structures are, and the more widely spread their benefits, the more able they will be to advance the interests of rising powers through integration and accommodation rather than through conflict. If Europeans and Americans want to preserve their ability to shape the environment in which rising powers can make critical strategic choices about their engagement in the world, they must work together to strengthen the rules and institutions that underpin that order – giving potentially revisionist powers more incentives for integration than opposition, making it hard for them to be spoilers or challengers. By agreeing to abide by common rules of the road, we gain the commitment of others to live by our standards – not only in global finance, but in areas such as food safety, public health, intellectual property rights, environmental and labor protection. We also establish the means to measure compliance.

Returning to first principles also means ensuring that global governance is also *good* governance. Global mechanisms and institutions must be grounded in the rule of law and norms of transparency, non-discrimination, accountability, representation and responsiveness. These characteristics assure that effectiveness is enhanced, corruption is minimized, and the views of minorities are taken into account. We should apply these principles to reform in each of our major institutions of global governance.

Other nations are likely to be willing to adhere to these standards not just because they want access to our markets, but because they increasingly realize that a system based on such standards is key to their own ability to benefit from globalization. And that can give them a stake in quelling conflict, working towards equitable economic development, and promoting sustainable use of national resources.

The first of the series of summits scheduled to address global economic ills made more progress than expected on a series of basic guiding principles. Cooperation among central banks has also been stellar. But as the summit process starts to dig more deeply into the issues, a

---

<sup>121</sup> See G. John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West," *Foreign Affairs*, January/February 2008; Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, *Germany and Globalization* (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2009).



wholesale revision of global governance seems less likely than incremental adaptation, supplemented by a strengthening of informal governance mechanisms, modelled on the stellar – yet informal – cooperation between central banks this fall. Such informal mechanisms might include a strengthened Financial Stability Forum and such initiatives as a college of supervisors. The G20 is likely to supplant the G8 as a vehicle to guide such efforts, which could be a useful innovation. Yet as Paris and Washington agree to the G20 format, they might simultaneously consider a return to the original consultations that eventually gave rise to what has become the G8 – informal, personal contacts and meetings between the leaders of the Western core – the U.S., France, Britain, Germany, and perhaps others. That core may no longer sufficient to guide global economic governance, but it remains necessary.

A related challenge is to revive the Doha Development Round of multilateral trade negotiations. In July negotiations on a framework to complete the Doha round collapsed, due to the complexity of the negotiation, insufficient substance in the likely deal and the political climate and calendar. WTO Secretary General Pascal Lamy estimated that failure to secure a deal cost the world \$130 billion in potential tariff savings. Yet in the context of global recession, and with no new U.S. trade team likely to be in place until next summer, an Indian election no later than May, and a new European Commission due in November 2009, prospects for rapid progress are dim.

# L'économie mondiale

*Jean-François Jamet*

*(Janvier 2009)*

## Résumé

Face aux crises multiples auxquelles l'économie mondiale est confrontée (crise financière, crise énergétique et environnementale, crise alimentaire), la solution n'est pas dans le repli protectionniste. Sur le plan interne, la France doit poursuivre les réformes nécessaires pour redresser sa compétitivité et retrouver des marges de manœuvre qui lui permettront de mener une politique contracyclique. Mais il est aussi essentiel de coordonner les politiques économiques au niveau européen et international. Dans ce contexte, un renforcement du lien transatlantique est essentiel : il doit permettre de développer le marché transatlantique et d'élaborer une approche commune face aux défis actuels : réponse à la crise financière, amélioration de la gouvernance économique mondiale, coopération en matière énergétique et environnementale, investissement dans l'économie de la connaissance. La France, traditionnellement méfiante vis à vis de la mondialisation et des États-Unis, peut jouer un rôle important dans ce rapprochement et en faire l'un des éléments de la promotion d'une mondialisation régulée.

L'économie mondiale est en crise. Le choc est d'autant plus brutal qu'elle a connu une croissance forte au cours de la période récente (4% entre 2001 et 2007), favorisée par le développement des échanges internationaux et l'émergence des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Elle est aujourd'hui déstabilisée par plusieurs phénomènes majeurs : la crise immobilière et la titrisation des créances ont été à l'origine de la plus grave crise financière aux États-Unis depuis 1929, rapidement communiquée à l'Europe ; les prix des matières premières ont largement augmenté, entraînant une crise alimentaire et un choc pétrolier ; la pression sur les ressources écologiques s'est accrue et les inégalités restent très fortes à la fois à l'échelle mondiale et au sein des pays. Ces bouleversements ont pour conséquence d'accroître le malaise face à la mondialisation, suscitant le retour de discours protectionnistes.

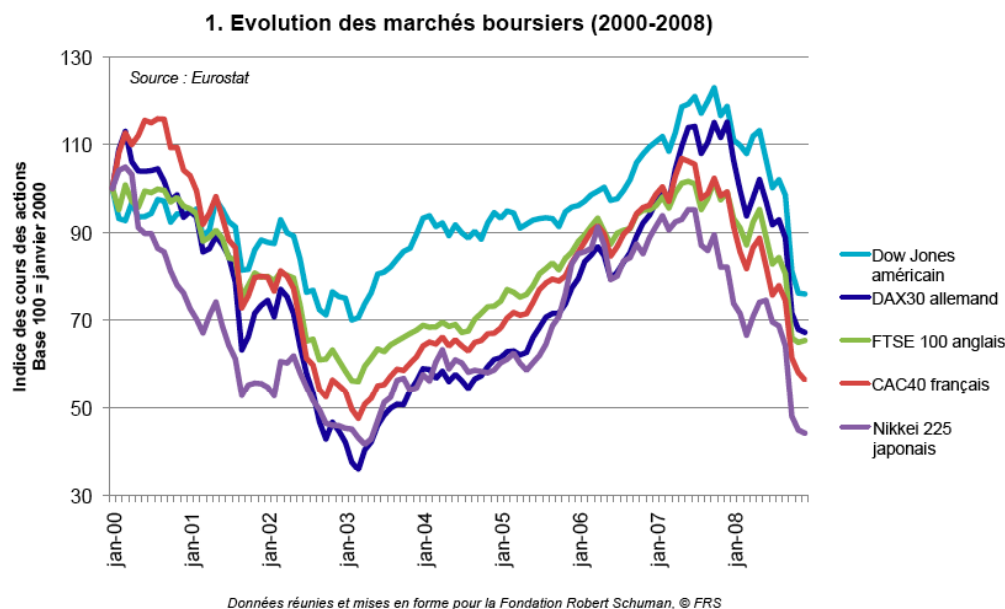
Dans ce contexte, les États-Unis, la France et l'ensemble des pays développés cherchent des solutions à la fois pour le court et le long termes. Pour que ces solutions soient efficaces, il est essentiel qu'elles soient coordonnées : un repli des économies sur elles-mêmes plongerait l'économie mondiale dans un marasme prolongé. Si la France a engagé des réformes structurelles internes nécessaires au redressement de sa compétitivité, elle est aussi liée sur le plan de sa politique économique à ses partenaires de la zone euro et de l'Union européenne. C'est également à ce niveau qu'il faut penser la relation transatlantique en matière économique. Les liens commerciaux et surtout financiers sont en effet très forts entre les deux principales économies de la planète. Dans un monde qui se régionalise en même temps qu'il se mondialise, il est important de développer le marché transatlantique, la taille du marché domestique étant un atout essentiel dans la compétition internationale. La coopération transatlantique doit également permettre d'élaborer des réponses communes aux défis économiques actuels.

## 1. L'économie mondiale est confrontée à plusieurs crises simultanées

### *1.1. La crise financière et le ralentissement de l'activité*

L'économie mondiale connaît depuis juillet 2007 une crise financière dont le coût potentiel est estimé par le FMI à 1400 milliards de dollars. Cette crise est d'abord née de l'explosion de la bulle immobilière aux États-Unis. Son effet s'est communiqué à l'ensemble du

système financier du fait de la perte de valeur brutale des crédits hypothécaires à risque, les subprimes, et des produits dérivés associés. La crise des subprimes a ensuite fragilisé les banques, précipité la chute des indices boursiers (figure 1) et déprimé l'économie réelle aux États-Unis et en Europe à travers différents canaux de transmission, notamment l'intégration des marchés financiers<sup>122</sup> : en 2009, le PIB devrait reculer de 0,4% en France et de 0,9% aux États-Unis.

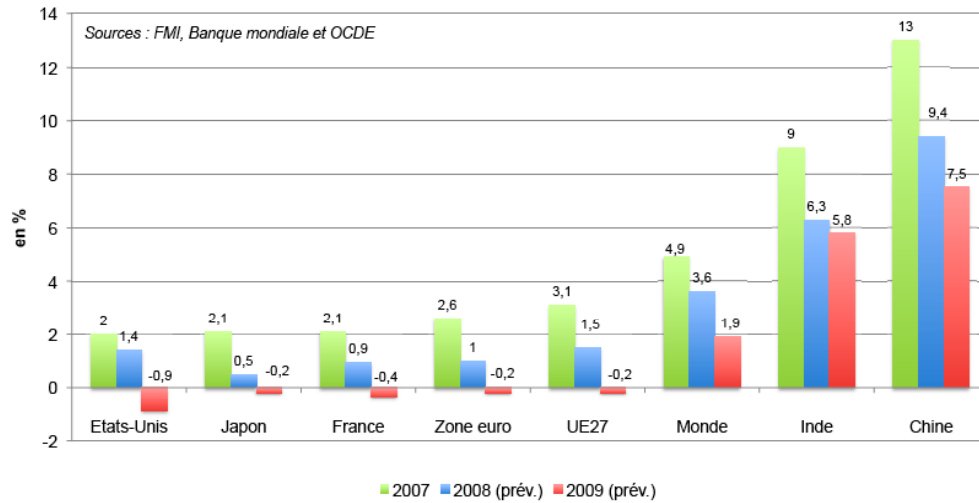


Les banques sont devenues brutalement réticentes à prêter, non seulement aux particuliers et aux entreprises, mais aussi entre elles. Cette situation où les banques détiennent des créances douteuses et font face à une crise de liquidité a plongé les marchés dans l'incertitude sur l'étendue des pertes. De ce fait, plusieurs établissements de crédit et banques ont fait faillite ou n'ont pu être sauvés que grâce à l'intervention publique ou à leur rachat par d'autres banques moins touchées ou par des fonds souverains. En outre, les sociétés non-financières sont à leur tour touchées par la contraction du crédit et le chômage augmente rapidement : fin 2009, celui-ci devrait atteindre 7,5% aux États-Unis (contre 4,6% en 2007) et 8,6% en France (contre 7,3% en 2008). Dans ce contexte extrêmement troublé, l'économie mondiale ralentit : la croissance mondiale devrait atteindre 3,6% en 2008 et 1,9% en 2009 (figure 2), à condition que les pays émergents, notamment en Asie, continuent à être relativement épargnés par la crise<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Pour une analyse de la crise financière, voir *Crise financière : analyses et propositions*, numéro spécial de la Revue d'économie financière et de Risques, juin 2008.

<sup>123</sup> Une contagion de la crise financière à ces pays (par exemple via le ralentissement des échanges commerciaux ou via la sphère financière) plongerait l'économie mondiale dans une crise encore bien plus grave, notamment lorsque l'on sait que les pays riches sont parfois importateurs nets de capitaux, l'épargne chinoise étant, par exemple, largement investie aux États-Unis.

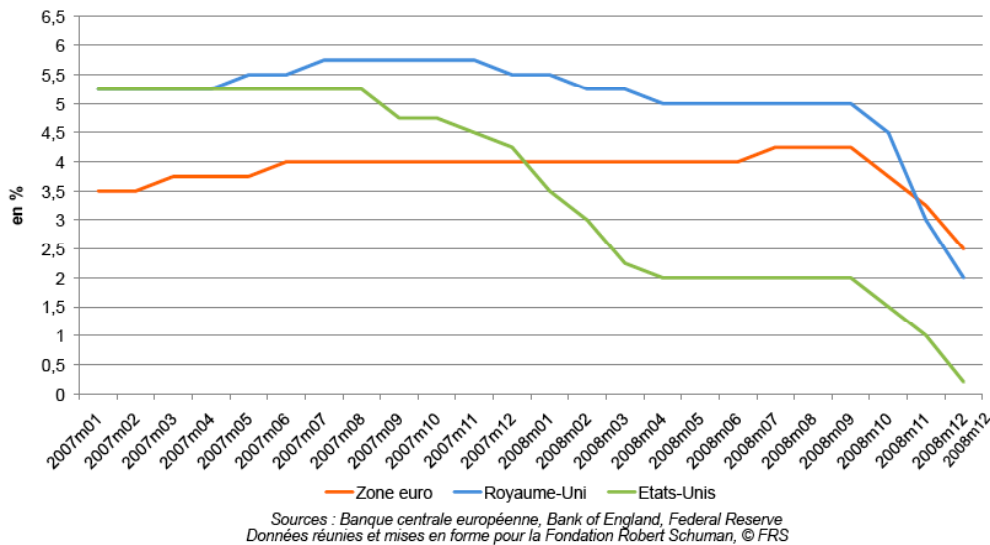
## 2. Taux de croissance du PIB réel (en %) en 2007, 2008 et 2009 : comparaisons internationales



Données réunies et mises en forme pour la Fondation Robert Schuman, © FRS

Si la Fed et la BCE ont coordonné leurs interventions visant à permettre au marché du crédit de continuer à fonctionner, les réponses européenne et américaine à la crise ont d'abord divergé. Aux États-Unis, la Fed a baissé ses taux de façon spectaculaire (figure 3), tandis que le Trésor et le Congrès américain ont orchestré d'abord une relance budgétaire en janvier 2008 puis, en septembre, sont parvenu à un accord sur le plan Paulson, destiné à récupérer plusieurs centaines de milliards de dollars d'actifs liés aux subprimes. Enfin, le président nouvellement élu, Barack Obama a annoncé en janvier 2009 un plan de relance de 775 milliards de dollars. Les États-Unis font ici le pari implicite que la substitution de l'endettement public à l'endettement privé est de nature à enrayer la crise en protégeant les banques. Sur ce plan, il est nécessaire de s'assurer que la dégradation des finances publiques reste temporaire. Le déficit public américain devrait en effet dépasser 10% du PIB en 2009, portant la dette publique à environ 85% du PIB. Si ceci est supportable actuellement en raison de la préférence des investisseurs pour les obligations d'Etat (perçues comme peu risquée) et des faibles taux d'intérêt auxquelles elles sont donc émises, le risque est que la situation change lorsque l'économie repartira, avec la possibilité d'un krach obligataire et d'une augmentation des taux d'intérêt applicables à la dette publique. De ce fait, il est essentiel que les mesures de relance soient réversibles et il faudra préparer soigneusement la sortie de crise.

### 3. Politiques monétaires de la BCE, de la FED et de la Banque d'Angleterre : taux d'intérêt directeurs (2007-2008)



Dans la zone euro, l'inflation a longtemps empêché la BCE de baisser ses taux à l'image de la Fed (figure 3). Il a fallu attendre octobre 2008, soit un an après le début de la crise pour qu'un plan conjoint de recapitalisation des banques et d'augmentation du seuil de garantie des dépôts soit envisagé puis adopté, soulignant la difficulté de la coordination des politiques économiques en Europe. L'approche retenue fonctionne du reste sur une base nationale : chaque pays ne s'engage à aider et protéger que son propre système bancaire et l'opportunité de plans de relance est examinée au niveau national selon la situation et les contraintes propres de chaque État. De même, la Commission a proposé en décembre 2009 que l'ensemble des pays européens adoptent un plan de relance budgétaire à hauteur de 1,5% de leur PIB mais l'ampleur des moyens mobilisés et la nature des plans varient d'un Etat à l'autre.

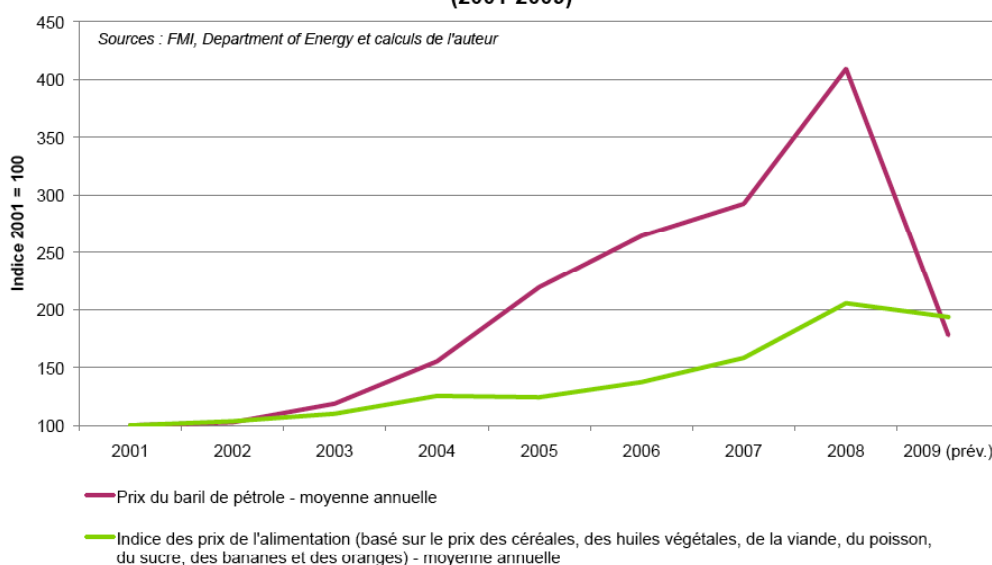
#### 1.2. Le retour de la rareté : une crise énergétique, alimentaire et environnementale

Si la mondialisation permet de faire baisser les prix de certains produits en augmentant les capacités de production et en faisant baisser les coûts, il n'en va pas de même des produits pour lesquels l'offre est intrinsèquement limitée, en particulier les ressources naturelles. La croissance mondiale a ainsi contribué à l'augmentation spectaculaire des prix de l'énergie et de l'alimentation.

Les prix du pétrole sont passés de 20 dollars le baril en janvier 2002 à 146 dollars en juillet 2008, avant de revenir à 38 dollars fin 2008 (figure 4). Cette hausse a été favorisée par le sous-investissement dans les capacités de production et de raffinage ainsi que par l'instabilité politique dans de nombreux pays producteurs. Elle a des conséquences négatives sur la croissance des pays importateurs<sup>124</sup> mais elle a également d'autres implications, par exemple l'importance croissante de la « géopolitique du pipeline » qui accroît l'insécurité énergétique.

<sup>124</sup> Voir par exemple Jean-Francois Jamet, « L'impact de la hausse des prix du pétrole sur la croissance de la zone euro », *Questions d'Europe – Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, janvier 2008. [http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-85](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-85)

#### 4. Augmentation des prix du pétrole et de l'alimentation dans le monde (2001-2009)



Le prix des aliments a, quant à lui, augmenté de 105% entre 2001 et 2008 (figure 4). Les causes sont multiples : croissance rapide de la consommation des pays émergents, augmentation des prix du pétrole (qui affecte les coûts de production), mauvaises récoltes liées à des conditions climatiques défavorables (sécheresses, inondations), développement des biocarburants qui tend à indexer les prix de certaines matières premières agricoles sur l'énergie<sup>125</sup>.

Enfin, la pression sur les ressources écologiques pose de multiples problèmes environnementaux : réchauffement climatique augmentant la fréquence des événements climatiques extrêmes, épuisement des ressources en eau et des ressources halieutiques, pollutions multiples, recul de la biodiversité. La liste est longue et le coût économique et humain potentiellement considérable.

La pression sur les ressources devrait continuer à augmenter dans les prochaines années : avec une population mondiale qui va passer de 6,5 milliards en 2005 à 8,3 milliards en 2030, les besoins mondiaux en énergie primaire vont par exemple augmenter de 55%<sup>126</sup>. De même, si la demande et la production de céréales continuent sur la même tendance qu'en 2005-07, il y aura un déficit de production de 10% en 2015. Enfin, la tentation est grande pour les pays producteurs de constituer des cartels : la Russie est par exemple ouvertement favorable à la création d'un cartel du blé et d'ores et déjà posé les bases d'un cartel du gaz.

#### 1.3. Le nouveau visage de l'économie mondiale... et ses déséquilibres

La croissance mondiale est désormais tirée par les BRIC (figure 5). En 10 ans, leur part dans le PIB mondial est passée de 15,6% à 21,4%, leur part dans les échanges internationaux de biens et services de 5,8% à 11,5%. Si les BRIC ont fait entrer dans l'économie mondiale un nombre sans précédent de travailleurs, ce sont également des marchés considérables avec 2,8 milliards d'habitants. Enfin, ce sont des puissances politiques avec lesquelles il faut désormais compter dans la gouvernance de l'économie mondiale.

<sup>125</sup> Voir Juan Delgado et Indhira Santos, "The New Food Equation: Do EU policies add up?", *Bruegel Policy Brief*, Juillet 2008 (<http://www.bruegel.org/8105>). Les travaux de recherche conduits jusqu'ici ne permettent pas d'incriminer la spéculation.

<sup>126</sup> *La France dans quinze ans : tendances et ruptures, opportunités et risques*, Rapport du Conseil d'analyse économique, avril 2008. [http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/CAE\\_Prospective2025-avril\\_\\_3.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/CAE_Prospective2025-avril__3.pdf)

**5. Part dans le PIB mondial, croissance et niveau de vie :  
comparaisons internationales**

	Part du PIB mondial (PPA), 2008	Part du PIB mondial (PPA), 1997	Part du PIB mondial (prix courants), 2008	Taux de croissance annuel moyen, 2001-2007	PIB par habitant, 2008 (en euros PPA)
<b>France</b>	3,1%	3,7%	4,8%	1,7%	25765
<b>Zone euro</b>	15,8%	18,6%	22,6%	1,8%	25479
<b>UE27</b>	22,3%	25,5%	30,9%	2,3%	23233
<b>Etats-Unis</b>	20,9%	23,2%	23,1%	2,4%	35363
<b>Japon</b>	6,4%	8,5%	7,8%	1,6%	25944
<b>Chine</b>	11,4%	6,4%	6,8%	10,1%	4469
<b>Inde</b>	4,8%	3,4%	2,0%	7,3%	2096
<b>Brésil</b>	2,8%	3,1%	2,7%	3,3%	7744
<b>Russie</b>	3,2%	2,7%	2,9%	6,6%	12153
<b>Monde</b>	100%	100%	100%	4,0%	N/A

Sources : FMI et calculs de l'auteur

L'économie mondiale est aussi marquée par des déséquilibres importants : les pays asiatiques sont structurellement exportateurs nets de capitaux tandis que les Etats-Unis sont importateurs nets du fait de leurs déficits jumeaux (déficit de la balance commerciale et déficit public). Cet état de fait correspond au fait que les Etats-Unis épargnent moins que ce qui serait nécessaire pour financer leurs emprunts. Le différentiel est apporté par l'épargne étrangère, en particulier asiatique, laquelle a permis aux Etats-Unis de bénéficier de taux d'intérêt particulièrement faibles dans les années 1990 et 2000 et de financer ainsi une économie fondée sur un accès aisé au crédit mais aussi sur un endettement de plus en plus élevé. Dans un régime de change flottant, ceci aurait du se traduire par une dépréciation du dollar face aux monnaies asiatiques, qui permettrait en retour un rééquilibrage des flux de capitaux et de la balance commerciale américaine<sup>127</sup>. Or, cela ne s'est pas produit car certains pays asiatiques, notamment la Chine, souhaitent conserver une croissance fondée sur les exportations et refusent de voir leur monnaie réévaluée : ils maintiennent un taux de change fixe ou quasi fixe face au dollar en utilisant les réserves de change de leurs banques centrales (très importantes du fait des excédents commerciaux de ces pays). La crise actuelle met en évidence la nécessité d'un rééquilibrage, qui peut prendre différentes voies : augmentation de l'épargne américaine (laquelle a commencé avec un effet récessif sur la consommation), réévaluation des monnaies asiatiques, ou monétisation de la dette américaine (financement de la dette par l'émission de dollars par la Fed, avec pour conséquence une augmentation de l'inflation qui réduira la valeur réelle de la dette américaine). Chacune de ces voies est étroite et implique une répartition des coûts entre les pays asiatiques et les Etats-Unis. Mais plus l'ajustement est retardé, plus il risque d'être brutal, comme en témoigne déjà le recul de la consommation aux Etats-Unis.

L'autre déséquilibre persistant de l'économie mondiale est celui des inégalités et de la pauvreté. Malgré la croissance rapide des pays émergents, les inégalités sont restées stables au niveau mondial<sup>128</sup> en raison de l'augmentation des inégalités au sein des pays. Entre le début des années 1980 et le milieu des années 2000, la part des revenus du percentile le plus élevé dans le revenu national est ainsi passée de 10 à 20,9% aux États-Unis et de 7,6% à 9% en France<sup>129</sup>. Il existe en effet des gagnants et des perdants à la mondialisation et au changement technologique au sein de chaque pays, du fait de la réallocation internationale du travail vers les secteurs et les

<sup>127</sup> Voir Olivier Blanchard, Francesco Giavazzi et Filipa Sa, "The U.S. Current Account and the Dollar", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2005, 1-66.

<sup>128</sup> Voir Branco Milanovic, "An Even Higher Global Inequality than Previously Thought: A Note on Global Inequality Calculations Using the 2005 ICP Results", *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 2007 ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1081970](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1081970)). En 2002, le coefficient de Gini des inégalités de revenu dans le monde était de 0,7, ce qui reste plus élevé que dans n'importe quel pays pris individuellement.

<sup>129</sup> Jean Pisani-Ferry. "Progressive Governance and Globalisation: the Agenda Revisited", *Bruegel Policy Contribution*, Avril 2008. <http://www.bruegel.org/6715>

sites les plus productifs. Les transitions peuvent être particulièrement douloureuses pour les salariés concernés. Enfin, les chiffres rappellent que la lutte contre la pauvreté dans le monde est loin d'être gagnée : en 2005, 1,4 milliard de personnes disposaient de moins de 1,25 dollar par jour<sup>130</sup>.

#### *1.4. Face aux crises, la tentation du repli protectionniste*

Les crises actuelles et les ajustements suscités par la mondialisation renforcent la tentation protectionniste. Elle s'est manifestée dans le contexte de la crise alimentaire avec la mise en place de taxes à l'exportation ou d'interdictions d'exporter certaines denrées alimentaires. Elle s'est aussi traduite par le blocage du cycle de Doha, un accord n'ayant pu être trouvé entre les États-Unis et l'Inde sur la clause de sauvegarde autorisant l'application de tarifs douaniers agricoles spéciaux dans les pays en développement en cas d'augmentation trop forte des importations ou de baisse des prix excessive.

Dans les pays développés, les difficultés de certaines industries (par exemple l'industrie automobile aux États-Unis et l'industrie textile en Europe) ainsi que la peur des délocalisations ou des fonds souverains étrangers ont conduit à une résurgence des discours protectionnistes. En Europe, des voix se sont élevées pour utiliser la préférence communautaire contre ce qui est présenté comme le dumping social, environnemental et fiscal des pays émergents. Aux États-Unis, le président Obama a formulé au cours de la campagne électorale des critiques contre l'ALENA et annoncé son intention de renégocier les accords de libre-échange avec le Canada et le Mexique. En outre, les industries du textile, de la métallurgie et d'autres secteurs manufacturiers souhaitent que des quotas soient imposés aux importations en provenance de Chine.

Si les difficultés rencontrées par les salariés d'industries en déclin ne doivent pas être ignorées, il est important de rappeler que le protectionnisme est dangereux. Il aurait pour conséquences de renforcer les tensions sur les marchés mondiaux, avec le risque de lancer une guerre tarifaire et d'aggraver la crise, comme ce fut le cas dans les années 1930. D'ores et déjà, il est prévisible que le commerce international reculera en 2009 pour la première fois depuis plus de 25 ans. Or, l'Europe reste le principal acteur de la mondialisation des échanges de biens et services, elle serait donc la première perdante d'une contraction plus brutale encore du commerce international<sup>131</sup>.

## **2. Réformer, malgré la crise : perspectives pour l'économie française**

### *2.1. Des performances insatisfaisantes*

Si la France reste la 3<sup>e</sup> économie par la taille dans l'UE et la 8<sup>e</sup> dans le monde, ses performances économiques récentes ont été relativement décevantes (figure 3) : en matière de croissance, d'emploi, d'augmentation de la productivité et des exportations, la France se situe en dessous de la moyenne européenne. En outre, il y existe un certain nombre de problèmes sociaux de premier ordre comme les formes d'apartheid urbain dans les banlieues ou le niveau élevé de l'échec scolaire, 15% d'une classe d'âge sortant du système éducatif sans diplôme.

---

<sup>130</sup> Source : Banque mondiale.

<sup>131</sup> Voir Jean-François Jamet, « La préférence communautaire ou les illusions du protectionnisme européen », *Questions d'Europe – Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, janvier 2008. [http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-64](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-64)



## 6. Les performances économiques de la France

	France	Rang au sein de l'UE27	Moyenne UE27	Moyenne Zone euro	Etats-Unis	Japon
<b>Croissance et niveau de vie</b>						
Part du PIB mondial (PPA), 2007	3,2%	3	22,8%	16,1%	21,4%	6,6%
Taux de croissance annuel moyen, 2001-2007	1,7%	23	2,3%	1,8%	2,4%	1,6%
Taux de croissance, 2007	2,2%	23	2,9%	2,6%	2,2%	2,1%
PIB par habitant, 2007 (en euros à parité de pouvoir d'achat)	24216	11	21994	24034	33451	24500
<b>Emploi</b>						
Taux de chômage, juin 2008	7,5%	23	6,8%	7,3%	6,1%	4,0%
Taux d'emploi, 2007	64,6%	17	65,4%	65,7%	71,7%	70,6
Taux d'emploi des jeunes (15-24 ans)	31,5%	16	37,2%	38,0%	53,1%	41,4
Taux d'emploi des séniors (55-64 ans)	38,4%	19	45,1%	43,6%	41,4%	66,1
Evolution de l'emploi industriel, 2000-2006	-8,2%	18	-5,4%	-2,2%	-15,8%	nd
<b>Finances publiques</b>						
Déficit public, 2007 (en % du PIB)	2,7%	24	0,9%	0,6%	-2,5%	-3,4%
Dette publique, 2007 (en % du PIB)	64,2%	22	58,7%	66,3%	60,8%	195,5%
<b>Compétitivité</b>						
Taux de croissance annuel moyen de la productivité, 2000-2007	1,0%	22	1,8%	1,1%	1,5%	1,8%
Taux de croissance annuel moyen des exportations, 2000-2007	7,7%	23	11,6%	11,1%	5,8%	5,8%
Part dans les exportations mondiales de marchandises, 2007	4,0%	2	16,5%*	N/A	8,4%	5,1%
Classement selon la compétitivité de l'environnement économique (World Economic Forum), rang sur 131 pays, 2007	18	8	nd	nd	1	8
<b>Economie de la connaissance</b>						
Dépenses totales de R&D (en % du PIB), 2006	2,1%	6	1,8%	1,9%	2,6%	3,3%
Dépenses de R&D des entreprises (en % du PIB), 2006	1,1%	7	0,9%	nd	1,7%	2,5%
Nombre de brevets accordés par l'Office européen des brevets et l'United States Patent and Trademark Office, 2007 (par million d'habitants)	114,2	8	97,6	123,7	302,9	343,0
Dépenses annuelles d'éducation dans l'enseignement supérieur, 2005 (milliers d'euros PPA)	9,3	9	8,3	8,8	21,0	10,3
Taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, 2006	56,2%	17	nd	nd	81,8%	57,3%
<b>Inégalité et pauvreté</b>						
Inégalité de répartition des revenus - ratio de Gini (0=égalité parfaite, 100= inégalité parfaite), 2006	27	9	32,0	nd	47	24,9
Taux de pauvreté après transferts sociaux (seuil de pauvreté = 60% du revenu médian), en %, 2006	13%	8	16%	16%	24	nd
*: à l'exclusion du commerce intracommunautaire						
Sources : Eurostat, FMI, OMC, Banque mondiale, OEB, OCDE, Groningen Growth and Development Center et calculs de l'auteur						

Les performances récentes du commerce extérieur ont suscité des inquiétudes quant à la compétitivité de l'économie française. Alors que la France disposait d'un excédent de la balance des paiements courants à hauteur de 3,5% du PIB en 1999, elle connaît désormais un déficit de plus de 1% du PIB. Les entreprises françaises ont en effet perdu des parts de marché dans un grand nombre de ses domaines de spécialisation. Cette perte de compétitivité contraste avec les performances remarquables de l'Allemagne, premier exportateur mondial, qui a augmenté ses parts de marché. Une partie de l'explication vient de la géographie des exportations françaises,

insuffisamment orientées vers les pays à forte croissance d'Europe centrale et orientale ou d'Asie<sup>132</sup>.

## *2.2. Méfiance vis-à-vis de la mondialisation et désir de rupture*

Les Français se montrent particulièrement méfiants vis à vis de la mondialisation : en 2008, ils étaient 66% à juger que la mondialisation est une menace pour l'emploi et les entreprises françaises, contre seulement 25% qui estimaient qu'elle est avant tout une opportunité pour les entreprises à travers l'ouverture des marchés : c'est bien plus que pour l'UE 27 dans son ensemble où 43% des sondés affirmaient que la mondialisation est surtout une menace contre 39% qui estimaient qu'elle est une opportunité<sup>133</sup>. D'après une enquête du German Marshall Fund<sup>134</sup>, une majorité des personnes interrogées en France sont favorables au maintien de barrières commerciales destinées à protéger les entreprises nationales même si cela a potentiellement pour conséquence de freiner la croissance. Les Français manifestent ainsi un désir de protection particulièrement fort face aux aléas économiques et leur crainte des délocalisations. Si celles-ci n'ont représenté que 5,8% des suppressions d'emplois dans les entreprises de plus de 100 salariés entre 2002 et 2007<sup>135</sup>, elles marquent les esprits et sont associées au recul de l'emploi industriel en France (-8,2% entre 2000 et 2006). En outre, la crise actuelle accélère les fermetures de sites industriels en Europe : or, il est peu probable que les emplois de production ainsi perdus soient recréés une fois la crise passée. Les nouvelles capacités de production seront installées près des marchés les plus dynamiques, c'est-à-dire dans les pays émergents.

Si cette méfiance vis à vis de la mondialisation favorise le patriotisme économique et la politisation des fermetures de sites industriels, elle a aussi créé un désir de rendre l'économie française plus compétitive grâce à des réformes structurelles visant à accroître la concurrence sur le marché des biens, à améliorer le fonctionnement du marché du travail et de l'enseignement supérieur, ou encore à réformer la fiscalité et la fonction publique. Ces réformes ont été engagées par le gouvernement actuel, qui a annoncé son intention de les poursuivre malgré la crise. Néanmoins, dans le contexte de ralentissement de la croissance, le gouvernement a choisi d'engager un plan de relance budgétaire de 26 milliards d'euros, qui comprend notamment 10,5 milliards d'euros d'investissements publics, un soutien à la trésorerie des entreprises et des aides au secteur automobile.

## *2.3. Priorités pour la politique économique française*

L'élection présidentielle de 2007 puis les décisions du gouvernement et le ralentissement économique ont favorisé un débat économique intense au cours des deux dernières années. Il est possible d'en dégager les principales orientations :

- Se redonner les moyens de conduire une politique budgétaire contracyclique, ce qui suppose d'assainir les finances publiques. Depuis 1981, le déficit public n'est jamais

---

<sup>132</sup> En outre, une partie de l'explication est à chercher du côté des liens commerciaux avec l'Allemagne. Celle-ci a choisi de fonder sa croissance sur les exportations, en réduisant les coûts du travail quitte à réduire la consommation intérieure. La croissance de la France a au contraire été tirée par la consommation. Or l'Allemagne est à la fois le premier client et le premier fournisseur de la France (avec 19% des importations et 15% des exportations en 2007). Il semble donc que le ralentissement de la consommation en Allemagne a pénalisé les exportations françaises, alors que la bonne tenue de la consommation en France a favorisé les exportations allemandes. De facto, entre 2000 et 2007, les importations de produits en provenance d'Allemagne ont augmenté de 50% alors que les exportations vers l'Allemagne n'ont augmenté que de 25%.

<sup>133</sup> Commission européenne, *Eurobaromètre Standard 69*, 2008.

<sup>134</sup> German Marshall Fund of the United States, *Perspectives on trade and poverty reduction, a survey of public opinion*, 2007.

<sup>135</sup> Source : European restructuring Monitor.

descendu en dessous de 1,5% du PIB. Au cours de la même période, la dette publique est passée de 22% à 65% du PIB. En période de croissance, il faudra donc faire passer la réduction du déficit en priorité. Ceci pourrait faire l'objet d'un code de responsabilité budgétaire avec des procédures incitant à son respect. Par ailleurs, les efforts actuels de réduction de la dépense publique au niveau de l'État doivent être accompagnés par des efforts similaires au niveau des collectivités territoriales dont les effectifs et les dépenses ont augmenté rapidement ces dernières années. Une possibilité est de réduire le nombre d'échelons administratifs pour limiter les doublons et faire des économies d'échelles.

- Augmenter simultanément le taux d'emploi et la productivité. Cette politique de l'offre suppose de favoriser le travail des populations sous-employées (jeunes, femmes et « seniors »), en supprimant les dispositifs désincitatifs (par exemple les dispenses de recherche d'emploi pour les seniors) et en facilitant la reprise d'un emploi (par exemple en rendant plus aisée la garde d'enfant pour les mères célibataires). L'employabilité et l'augmentation de la productivité supposent également d'investir plus dans l'enseignement supérieur et la formation, afin d'en améliorer la qualité et le caractère professionnalisant. En France les dépenses d'enseignement supérieur ne représentent qu'1,1% du PIB contre 2,3% aux États-Unis.
- Réduire les rentes de situation, en diminuant les barrières à l'entrée des professions fermées (taxis, notaires, vétérinaires, pharmaciens, dentistes).
- Favoriser le développement des PME : la France a un déficit d'entreprise de taille moyenne (entre 50 et 500 salariés) et de minigroupes (entre 500 et 3000 salariés), qui sont pourtant celles qui croissent le plus vite et créent le plus d'emplois. Il s'agit donc de limiter les effets de seuil réglementaire, d'encourager la diffusion des technologies de l'information et de faciliter la transmission intergénérationnelle ainsi que l'accès aux financements et aux services de conseil. Le Conseil d'analyse économique (CAE) a également proposé de fixer un taux d'impôt sur les sociétés plus bas (18% par exemple) pour le premier million de bénéfice imposable.
- Poursuivre la réforme du système de retraite. En particulier, il serait intéressant de simplifier le système en le rendant plus transparent et en s'inspirant du modèle suédois de la retraite par point<sup>136</sup>.
- Limiter la ségrégation urbaine. Pour favoriser l'intégration des banlieues pauvres, un effort important est nécessaire pour y développer les commerces, les transports publics ou privés, le microcrédit, et améliorer le logement social<sup>137</sup>. Il est aussi essentiel de faciliter l'accès des jeunes qui y sont scolarisés à des programmes éducatifs professionnalisant, par exemple en encourageant les formations en alternance.

#### 2.4. L'horizon européen

Pour la France comme pour les autres pays européens, la mondialisation est d'abord une européanisation. Non seulement, l'UE représente deux tiers du commerce extérieur français, mais

---

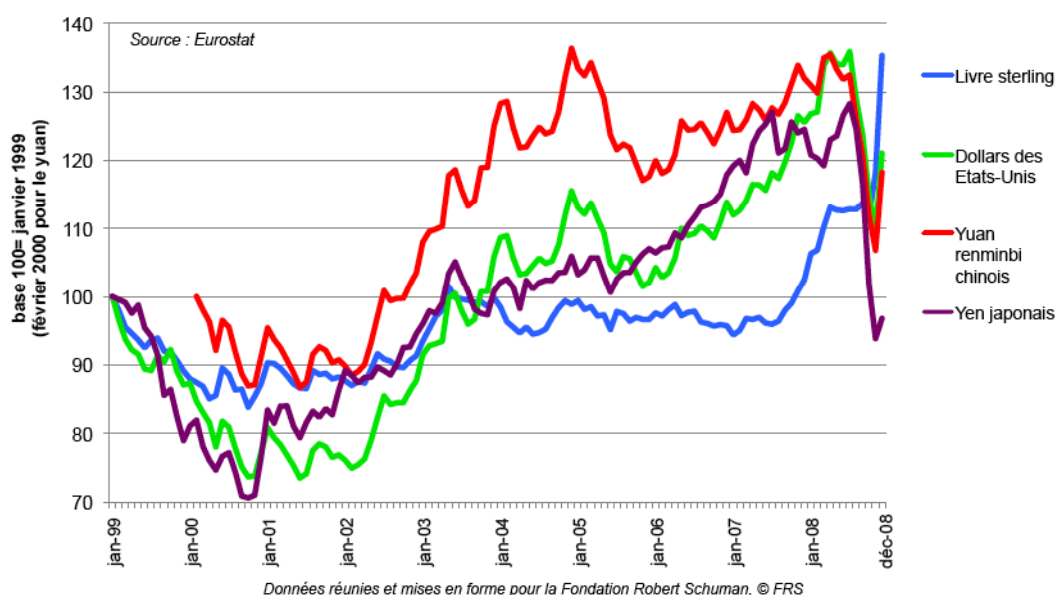
<sup>136</sup> Voir sur ce point Antoine Bozio et Thomas Piketty, *Retraites : pour un système de comptes individuels de cotisations. Propositions pour une refonte générale des régimes de retraites en France*, avril 2008, <http://www.jourdan.ens.fr/piketty/fichiers/public/BozioPiketty2008.pdf>

<sup>137</sup> Voir à ce sujet Eric Maurin, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, La République des Idées/Le Seuil, 2004.

les décisions sont prises au niveau européen dans plusieurs domaines essentiels : la politique monétaire, les négociations commerciales, l'agriculture, la concurrence et le marché intérieur. En outre, la majorité des normes techniques relatives à la sécurité industrielle, à l'environnement et à la protection du consommateur sont désormais définies dans le cadre de directives ou de règlements communautaires.

Dans ce contexte, il est possible et nécessaire d'améliorer la gouvernance économique de l'Union européenne<sup>138</sup>. Ceci concerne la coordination des politiques économiques, la régulation financière<sup>139</sup>, la communication de la BCE (qui pourrait publier les minutes de ses réunions)<sup>140</sup>, l'attribution des aides agricoles dans le cadre de la PAC<sup>141</sup>, ou encore la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne<sup>142</sup>. On prendra ici le seul exemple de la politique de change de l'euro, particulièrement controversée<sup>143</sup>. Depuis sa création, la volatilité de l'euro a été très forte (figure 7), ce qui est fortement pénalisant pour les entreprises exportatrices, notamment les entreprises industrielles, dont l'évolution des coûts devient ainsi peu prévisible. En outre, l'euro s'est fortement apprécié entre 2002 et 2008 face aux principales devises. Les études qui ont été réalisées montrent que l'euro est surtout surévalué par rapport aux devises asiatiques (le résultat est moins clair par rapport au dollar et l'appréciation de l'euro face au dollar a en outre permis de faire baisser les coûts des approvisionnements en matières premières). Ceci a un coût pour la compétitivité des entreprises de la zone euro et incite à localiser les nouvelles capacités de production en Asie.

#### 7. Cours de l'euro face aux principales monnaies (1999-2008)



De ce fait, il serait souhaitable que l'Eurogroupe définisse des orientations pour la politique de change, comme les Traités communautaires lui en donnent la possibilité après consultation de la

<sup>138</sup> Voir Jean-François Jamet, « La gouvernance économique de l'Union européenne : controverses et pistes de réformes », *Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, juillet 2007. [http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-67](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-67)

<sup>139</sup> Voir Jean-François Jamet, « Quelle peut être la réponse européenne face à la crise financière ? », in *Crise financière : analyses et propositions*, Revue d'économie financière, 2008.

<sup>140</sup> Francesco Giavazzi, Charles Wyplosz et Petra Geraats, *Transparency and governance - Monitoring the European Central Bank*, Centre for European Policy Research, 2008

<sup>141</sup> Voir Nicolas-Jean Bréhon, « L'agriculture européenne à l'heure des choix : pourquoi croire à la PAC ? », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n°44, novembre 2008.

<sup>142</sup> Voir Yves Bertoncini, Vanessa Wisnia Weill, « La stratégie de Lisbonne : une voie européenne dans la mondialisation », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, n°41, septembre 2007.

<sup>143</sup> Voir sur ce point le rapport du Conseil d'Analyse Economique, coécrit par Michel Didier, Agnès Bénassy-Quéré, Gilles Bransbourg et Alain Henriot, *La politique de change de l'euro*, 2008

BCE pour avis. Il serait notamment utile que, dans les périodes de faible inflation, la BCE prenne en compte l'objectif de change dans sa politique de taux d'intérêt de façon à éviter une appréciation trop brutale de l'euro. Ceci est d'autant plus cohérent que la hausse de l'euro a entraîné des baisses de prix substantielles et donne donc des marges de manœuvre à la BCE. Une autre action nécessaire pour réduire la surévaluation de l'euro vis à vis des monnaies asiatiques consiste à demander à la Chine de réévaluer sa monnaie. Sans aller jusqu'à lui demander de laisser flotter le yuan, il serait opportun de lui proposer d'adosser son taux de change à un panier de monnaies plutôt qu'au seul dollar. Ceci permettrait une transition graduelle vers un système plus flexible. Pour convaincre la Chine, l'Europe et les Etats-Unis doivent unir leurs efforts. C'est un exemple possible de traduction concrète du partenariat transatlantique.

### 3. Les enjeux du partenariat transatlantique

#### 3.1. *L'économie transatlantique, cœur de la mondialisation*

Les États-Unis et l'Union européenne représentent, en 2007, 44% du PIB mondial, 28% du commerce mondial de produits manufacturés et 46,4% du commerce mondial de services<sup>144</sup>. Ils sont également de très loin les principaux émetteurs et récepteurs d'investissements directs étrangers : ils sont ainsi à l'origine de 70% du stock d'IDE dans le monde et la destination de 60% de celui-ci.

L'économie transatlantique est également très intégrée<sup>145</sup>, avec des barrières douanières très basses (environ 3% en moyenne). En 2007, les États-Unis ont ainsi absorbé 23% des exportations de biens et services de l'Union européenne et l'UE a été la destination de 21,5% des exportations de marchandises américaines. Cependant cette part est en recul au profit des pays asiatiques. L'intégration de l'économie transatlantique se lit plus encore dans le niveau des investissements croisés : en 2007, l'UE représentait ainsi 75% du stock des IDE reçus par les États-Unis et 46% du stock des IDE de l'UE venait des États-Unis.

Enfin, il est important de noter que la mondialisation de l'immatériel est avant tout synonyme d'américanisation dans les États membres de l'UE. Dans les secteurs du cinéma, du logiciel, de l'audiovisuel, du livre ou encore de la pharmacie, la grande majorité des importations vient des États-Unis<sup>146</sup>. Ceci conduit parfois les Européens à vivre la relation commerciale avec les États-Unis comme une relation de concurrence frontale, non seulement économique, mais culturelle. Inversement, aux États-Unis, la concurrence de l'Europe dans certains domaines (aéronautique, défense, agriculture, acier, par exemple) est mal acceptée. Il est dans l'intérêt de l'UE et des États-Unis de savoir discuter ouvertement de ces questions, en acceptant les différences culturelles et en examinant les moyens de les respecter tout en promouvant les intérêts de chacun. Ceci permettrait de limiter les réglementations techniques régissant le commerce et l'attribution des marchés publics de façon à ce qu'elles ne deviennent pas un instrument non avoué de protectionnisme entre les deux côtés de l'Atlantique.

#### 3.2. *Le marché transatlantique, un point d'appui à promouvoir dans la compétition internationale*

Dans le contexte de l'émergence des BRIC, qui sont de larges marchés permettant aux entreprises qui y sont installées de réaliser des économies d'échelle substantielles, il est essentiel

---

<sup>144</sup> Hors échanges intracommunautaires.

<sup>145</sup> Pour plus de détails, on se reportera utilement à Daniel S. Hamilton et Joseph P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2008*, Center for Transatlantic Relations, Jhu-Sais, 2008

<sup>146</sup> Voir Daniel Cohen et Thierry Verdier, *La mondialisation immatérielle*, Rapport du Conseil d'analyse économique, août 2008. <http://www.cae.gouv.fr/rapports/dl/076.pdf>

pour la compétitivité et l'attractivité des États-Unis et de l'UE de disposer d'un large marché intérieur. Au-delà de la nécessaire poursuite de la mise en œuvre du marché unique en Europe, il est donc de l'intérêt à la fois des États-Unis et de l'Europe de développer une zone de libre échange transatlantique, au bénéfice du consommateur (prix plus bas, standards technologiques communs) et des entreprises (marché plus large). Les barrières principales ne sont pas douanières mais réglementaires.

Un agenda a été défini en 2007 à l'initiative d'Angela Merkel pour réduire les barrières non tarifaires dans le cadre du Conseil économique transatlantique (*Transatlantic Economic Council*) établi à cette occasion. Le but est de pouvoir mettre tous les sujets sur la table, parmi lesquels les services, les marchés financiers, les télécoms, l'énergie, les marchés publics ou encore les cosmétiques et les produits électriques<sup>147</sup>. Par ailleurs, le TEC devrait pouvoir être le lieu d'un dialogue entre industriels sur les questions de standards, d'innovation et de brevets dans des secteurs comme l'énergie, les nanotechnologies, les biocarburants, la santé ou encore l'électronique. Il sera très important de réussir à préserver l'élan donné au TEC et même de le renforcer malgré les changements d'administration aux États-Unis et dans l'UE en 2009.

### 3.3. Un agenda commun face aux défis actuels

Face aux défis actuels de l'économie mondiale, la coopération entre l'Europe et les États-Unis est non seulement utile mais nécessaire. Plusieurs sujets peuvent ainsi faire l'objet de concertations approfondies en vue d'élaborer des positions ou des actions communes :

- C'est d'ores et déjà le cas dans le contexte de la crise financière. Les banques centrales européennes et américaine ont par exemple travaillé en coopération étroite pour coordonner leurs interventions en vue de calmer les tensions sur le marché du crédit interbancaires. Les gouvernements ont également eu des échanges fréquents à ce sujet. Pour autant, il est essentiel que cette coopération continue, une fois la crise passée, de façon à améliorer la régulation des marchés financiers, en particulier en ce qui concerne la transparence des engagements des banques, la structuration des marchés dérivés, les règles applicables aux agences de notation, la clarification des standards comptables internationaux ou encore la supervision bancaire. Pour cela, il est possible de s'appuyer sur les recommandations du Financial Stability Forum<sup>148</sup> et du FMI<sup>149</sup>.
- Dans le domaine de l'environnement et de l'énergie, une coopération entre les États-Unis et l'Union européenne est indispensable. Sur le plan environnemental, les États-Unis et l'Europe ont jusqu'ici eu un différend sur la stratégie à adopter (définition d'objectifs chiffrés, participation des pays émergents et en développement). Or, il est essentiel de trouver un accord sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour faire suite au protocole de Kyoto : l'engagement de la future administration américaine et du Congrès sur ce plan sera essentiel. Dans un contexte de crise économique, qui rend plus difficile à accepter les efforts en faveur de l'environnement, une coopération concrète entre les États-Unis et l'Europe sur la question environnementale est absolument nécessaire : elle passe par le partage des meilleures pratiques, la définition de standard commun, l'identification des opportunités ouvertes à chacun par les clean techs, qui formeront probablement la base de la prochaine révolution industrielle, et l'adoption d'une stratégie commune en vue du développement de ces technologies. En matière énergétique, il est de

---

<sup>147</sup> Voir par exemple "Transatlantic integration – delivery time is now", *Current issues – Deutsche Bank Research*, Juin 2008. [http://www.dbresearch.com/PROD/DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD/PROD000000000225962.PDF](http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000225962.PDF)

<sup>148</sup> Financial Stability Forum, *Enhancing Market and Institutional Resilience*, 2008. [http://www.fsforum.org/publications/r\\_0804.pdf](http://www.fsforum.org/publications/r_0804.pdf)

<sup>149</sup> FMI, *Rapport sur la stabilité financière*, avril 2008.

l'intérêt commun des États-Unis et de l'Europe de réduire leur dépendance au pétrole et au gaz. Pour cela, il serait utile de mutualiser et de soutenir significativement les efforts de recherche à long terme : recyclage, utilisation de l'hydrogène, biocarburants de 3e et 4e génération, séquestration des émissions, nucléaire de 4e génération. Par ailleurs, les États-Unis peuvent bénéficier de l'expertise européenne dans le domaine de l'éolien et du solaire (pour lesquels l'Allemagne est le leader mondial) ainsi que dans le nucléaire (dont la France est le leader mondial). Enfin, les États-Unis et l'Europe doivent abandonner les objectifs chiffrés et les subventions concernant les biocarburants, qui renchérissent les prix de l'alimentation, sont coûteuses et ne constituent pas en Europe et aux États-Unis la manière la plus efficace de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

- Face à la compétition internationale et aux inégalités, les États-Unis comme l'Europe doivent investir dans l'éducation et la formation. Les études économiques montrent en effet que les inégalités dépendent pour une large part du déséquilibre entre la demande de travail qualifié dans l'économie et l'offre de travail qualifié produite par le système d'éducation et de formation<sup>150</sup>. Sur le plan de la formation, les États-Unis et l'Europe ont un défi commun : développer des formations adaptées aux besoins du marché du travail et capables d'aider à la reconversion des salariés des secteurs en déclin et des chômeurs. Pour ce qui est du système éducatif, il serait utile de partager les meilleures pratiques, les forces de l'un correspondant souvent aux faiblesses de l'autre : les États-Unis doivent ainsi améliorer leurs éducations primaire et secondaire tandis qu'en Europe, il s'agit d'investir plus dans l'enseignement supérieur et d'améliorer la gouvernance des universités<sup>151</sup>. Du côté européen, il est par exemple possible de s'inspirer de l'expérience américaine pour rapprocher universités et entreprises (pour le financement des universités, la recherche, l'apprentissage), réviser les premiers cycles universitaires en vue de développer l'employabilité de ceux qui sortent de l'université à ce niveau, et encourager la mobilité des étudiants en Europe, par exemple en créant un « standardized European test » pour l'entrée en master.
- Améliorer la gouvernance économique mondiale. Les États-Unis et l'Europe peuvent contribuer de façon décisive à une amélioration de l'efficacité des organisations internationales (G8, Banque Mondiale, FMI, OMC, FAO notamment). Il s'agit tout d'abord de donner un rôle plus important aux pays émergents dans les instances de décision : le G8 n'est plus adapté pour traiter les problèmes de l'économie globale, notamment les déséquilibres commerciaux et monétaires, en l'absence de pays comme la Chine, le Brésil et l'Inde. L'UE pourrait également adopter une représentation commune à la Banque mondiale et au FMI<sup>152</sup>, comme c'est déjà le cas à l'OMC. Le rôle du FMI devrait en même temps être revu pour qu'il se concentre sur la certification des comptes financiers des États, sur la prévention des crises financières et sur les études macroéconomiques, tout en cessant ses programmes d'ajustements structurels et les prêts non destinés à des situations d'urgence<sup>153</sup>. Ceci permettrait de rendre le FMI plus indépendant des pressions politiques, de recentrer sa mission et de résoudre les problèmes financiers auxquels il est actuellement confronté. Parallèlement, il est essentiel de soumettre la Banque mondiale à des audits externes réguliers et de développer la

---

<sup>150</sup> Claudia Goldin et Lawrence E. Katz, *The Race between Education and Technology*, Belknap Press, 2008.

<sup>151</sup> Voir les recommandations de Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell et André Sapir, "Higher aspirations: An agenda for reforming European universities", *Bruegel Blueprint Series*, 2008

<sup>152</sup> Voir Emile-Robert Perrin, « La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales : Vers une chaise unique ? », *Questions d'Europe - Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, février 2006. [http://www.robert-schuman.eu/question\\_europe.php?num=qe-20](http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-20)

<sup>153</sup> Ces prêts devraient rester la compétence exclusive de la Banque mondiale.

traçabilité des aides et prêts qu'elle accorde, de façon à en accroître la transparence et l'efficacité. La FAO devrait de son côté se voir attribuer les moyens institutionnels et financiers suffisants pour être capable de faire face de façon adéquate à des crises alimentaires comme celle qui est en cours. Enfin, même si les négociations y sont bloquées, l'OMC reste indispensable, notamment pour éviter les retours en arrière. Tout en visant à conclure le processus de Doha une fois passées les élections américaines, il serait intéressant pour les États-Unis et l'UE d'examiner ensemble la possibilité de développer des accords plurilatéraux ouverts à tout signataire et permettant à ceux qui le souhaitent de poursuivre l'intégration commerciale<sup>154</sup>.

## **Conclusion**

Crise économique et financière, crise alimentaire, énergétique et environnementale, montée des inégalités et du protectionnisme : les défis auxquels est confrontée l'économie mondiale sont nombreux et simultanés. Compte tenu de l'ampleur de ces défis, le lien transatlantique est extrêmement précieux et doit bénéficier d'un élan politique fort. Pour dépasser les défis actuels et futurs, les prochaines administrations américaine et européenne devront définir des objectifs partagés et des actions communes dont nous avons donné des exemples. Elles pourront ainsi promouvoir la stabilité de l'économie mondiale, la compétitivité de leurs économies et le soutien des citoyens à l'ouverture internationale. La France, traditionnellement méfiante vis à vis de la mondialisation et des États-Unis, peut jouer un rôle important dans ce rapprochement et en faire l'un des éléments de la promotion d'une mondialisation régulée.

---

<sup>154</sup> Voir Simon J. Evenett, "Getting over those Doha blues", *Vox*, août 2008 (<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/1503>).



## Biographies

- **Esther BRIMMER**

Deputy Director and Director of Research, Center for Transatlantic Relations Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, the Johns Hopkins University; Member of the Office of Policy Planning at the U.S. Department of State 1999-2001. She was a Senior Associate at the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. She is the author of Chaillot Paper #105 *Seeing Blue? American Visions of the European Union*; her edited volumes for CTR include *Five Dimensions of Homeland and International Security* (2008), and *Changing Identities, Enduring Values: Is There Still a Transatlantic Community?* (editor, 2006) in cooperation with Fondation Robert Schuman.

- **Thierry CHOPIN**

Thierry Chopin, docteur en science politique de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris), est directeur des études de la Fondation Robert Schuman. Visiting Professor au Collège d'Europe (Bruges), il enseigne également à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et à l'École des Mines de Paris. Ses travaux portent essentiellement sur l'Union européenne et sur la relation transatlantique. Il est l'auteur de nombreux articles et de plusieurs ouvrages sur ces sujets dont récemment *L'Amérique et l'Europe : la dérive des continents ?* (Paris, Grasset, 2006) et *France-Europe : le bal des hypocrites* (Éditions Saint-Simon, 2008). Il dirige, avec Michel Foucher, *L'état de l'Union. Rapport Schuman sur l'Europe*, publié chaque année aux éditions Lignes de Repères.

- **Nathalie DELAPALME**

Nathalie Delapalme est diplômée de l'IEP (Institut d'études politiques) de Paris et titulaire d'un DEA (diplôme d'études approfondies) en économie. Conseiller des services du Sénat, elle a effectué une partie de sa carrière à la Commission des finances, du budget et des comptes publics du Sénat, où elle a notamment suivi les secteurs de l'aide au développement, des Affaires étrangères et de la Défense. Elle a été conseiller pour l'Afrique de plusieurs ministres des Affaires étrangères et en charge de la coopération (conseiller de Dominique de Villepin, Michel Barnier, Philippe Douste-Blazy, Pierre-André Wiltzer et Xavier Darcos). Elle est actuellement Inspecteur général des Finances. Elle est membre du conseil de rédaction de la revue *Commentaire* et membre du conseil d'administration des fondations Elle, Mo Ibrahim et d'Agrisud. Elle a publié, dans les *Notes de la Fondation Robert Schuman*, avec Élise Colette, « Union européenne/Afrique : un partenariat stratégique » (décembre 2007).

- **Jean-Pierre FILIU**

Jean-Pierre Filiu est professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), où il enseigne en français, en anglais et en arabe au sein de la Chaire Moyen-Orient Méditerranée. Il revient d'un semestre comme professeur invité à Georgetown, dans le cadre du Centre d'études européennes de cette université. Il a notamment publié chez Fayard *Mitterrand et la Palestine* (2005) et *Les frontières du jihad* (2006). Son *Apocalypse dans l'Islam* (Fayard, 2008) a obtenu le prix Augustin-Thierry des derniers Rendez-vous de l'histoire de Blois. Ce livre sera prochainement traduit aux États-Unis.

- **Michel FOUCHER**

Géographe et diplomate, il est professeur à l'École normale supérieure (de la rue d'Ulm). Il est aussi membre du Conseil des Affaires étrangères et du comité scientifique de la Fondation Robert Schuman. Il a été ambassadeur de France en Lettonie, conseiller au cabinet d'Hubert Védrine et directeur du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères. Il a récemment publié *L'obsession des frontières* (Perrin, 2007). Il dirige, avec Thierry Chopin, *L'état de l'Union. Rapport Schuman sur l'Europe*, publié chaque année aux éditions Lignes de Repères.

- **Dan HAMILTON**

Daniel S. Hamilton is the Richard von Weizsäcker Professor and Director of the Center for Transatlantic Relations at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University; and Executive Director of the American Consortium on EU Studies. He is the host of The Washington Post/Newsweek International's online discussion feature Next Europe ([www.washingtonpost.com/nexteurope](http://www.washingtonpost.com/nexteurope)). In 2008 he was the first Robert Bosch Foundation Senior Diplomatic Fellow in the German Foreign Office, and has served as Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs, and Associate Director of the State Department's Policy Planning Staff. Together with CTR Fellow Joseph P. Quinlan he has authored and edited a series of award-winning books and articles on globalization and developed economies, including *Globalization and Europe: Prospering in the New Whirled Order* (2008) and *France and Globalization* (2008).

- **Jean-François JAMET**

Jean-François Jamet est économiste, consultant auprès de la Banque mondiale. Ancien élève de l'École normale supérieure et de l'Université Harvard, diplômé de Sciences-Po et de l'École d'économie de Paris, il est haut fonctionnaire (Corps des Mines). Spécialiste de l'économie européenne, il est l'auteur de nombreux Policy Paper (Question d'Europe) publiés par la Fondation Robert Schuman et l'Institut Aspen, d'articles académiques et de contributions à des ouvrages sur l'Union européenne. Il enseigne l'économie politique de l'Union européenne à Sciences-Po.

- **Maxime LEFEBVRE**

Maxime Lefebvre est diplomate et professeur en questions internationales à l'Institut d'études politiques de Paris. Ancien élève de l'ENA, diplômé de l'École des hautes études commerciales et de Sciences Po Paris, et titulaire d'une maîtrise d'histoire, il a commencé sa carrière au ministère des Affaires étrangères. Il a été conseiller technique au cabinet d'Hubert Védrine, en charge des questions stratégiques, des Balkans et des pays de l'ex-URSS, conseiller à l'ambassade de France à Berlin, puis chargé des affaires européennes à l'Institut français des relations internationales (IFRI). Il est actuellement conseiller « Europe orientale et Asie centrale » à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Il a notamment publié *Le jeu du droit et de la puissance. Précis de relations internationales* (PUF Major, 3e édition, 2007), *la politique étrangère américaine* (PUF « Que sais-je ? », 2e éd., 2008), *La diplomatie. Les dessous des relations entre les États* (en collaboration avec Yves Doutriaux, éditions Autrement, 2008). Il a également publié de nombreux articles sur les questions européennes et coordonné une étude « *Quel budget européen à l'horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie* » (IFRI/CEES, 2004).

- **Ian LESSER**

Ian Lesser is Senior Transatlantic Fellow at the German Marshall Fund of the United States in Washington, where he focuses on Mediterranean affairs, Turkey, and international security issues. Prior to joining GMF, Dr. Lesser was Vice President and Director of Studies at the Pacific Council on International Policy. He came to the Pacific Council from RAND, where he spent over a decade as a senior analyst and research manager. He served on the Secretary's Policy Planning Staff at the U.S. Department of State, responsible for Turkey, Southern Europe, North Africa, and the multilateral track of the Middle East peace process. His books and policy reports include *Beyond Suspicion: Rethinking US-Turkish Relations* (2008). He is a senior advisor to the Luso-American Foundation in Lisbon and a member of the Council on Foreign Relations.

- **Leo MICHEL**

Leo Michel is a Senior Research Fellow at the Institute for National Strategic Studies. Before joining the Institute, he served for 17 years in the Office of the Secretary of Defence (OSD), where he was appointed to the Senior Executive Service. His positions included: Director for NATO Policy; OSD Representative to the Geneva Centre for Security Policy; Director for Non-Nuclear Arms Control Policy; Secretary of Defence Representative to the U.S.-Russia Bilateral Consultative Commission; and Deputy Director for Verification Policy. Mr. Michel previously served as a U.S. Intelligence Community analyst, a legislative aide to a Member of Congress, and as a U.S. Navy officer. In addition to INSS publications, he has contributed to numerous European media, including *Newsweek* (International Edition), *Le Monde*, *Atlantisch Perspectief*, and *Rzeczpospolitica*.

- **Gwendolyn MIKELL**

Gwendolyn Mikell is Professor of Anthropology and Foreign Service at Georgetown University. She was the Director of the African Studies Program in the Edmund A. Walsh School of Foreign Service at Georgetown; and Senior Fellow in African Studies at the Council on Foreign Relations. Her research and writing have been focused on political and economic transitions in Africa, and on gender and peace building during African transitions. She has held a number of prestigious positions, including President of the African Studies Association, and fellowships at the U.S. Institute of Peace, the Institute for Advanced Study at Princeton, the Smithsonian Museum of African Art, the Institute for Developing Economies in Tokyo, the Institute of African Studies at the University of Ghana-Legon, and the Univ. of Natal in South Africa. Currently, she is completing a book manuscript on African women and peace. Her books include *Cocoa and Chaos in Ghana* (Howard University Press, 1992; Paragon Press, 1989) and *African Feminism: The Politics of Survival in Sub-Saharan Africa* (Univ. of Pennsylvania Press, 2005; 1997). Her recent articles are in such journals as the *Georgetown Journal of International Affairs* (2005), *Encyclopedia on Women and Islamic Cultures* (2005), *SOULS* (2004), *Chimera* (2003), etc. She holds a B.A. in Sociology from the University of Chicago, and the M.A. and Ph.D. in Anthropology from Columbia University.

▪ **Bruno TERTRAIS**

Bruno Tertrais est maître de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Il est membre de l'International Institute for Strategic Studies et du Gerson Lehman Group Policy Council of Advisors, et membre du comité de rédaction des revues *Survival*, *The Washington Quarterly*, et *Le Meilleur des Mondes*. En 2007-2008, il était membre de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, et membre de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. Il a auparavant été Directeur de la commission des affaires civiles à l'Assemblée de l'OTAN, Chargé de mission auprès du directeur des affaires stratégiques du Ministère de la défense, et Visiting Fellow à la RAND Corporation. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'une maîtrise en droit public, il est également docteur en science politique, et titulaire d'une habilitation à diriger des recherches. Il est notamment l'auteur de : *L'Asie nucléaire* (IFRI, 2001), *La guerre sans fin* (Seuil, 2004), *Dictionnaire des enjeux internationaux* (Autrement, 2006), *Iran, la prochaine guerre* (Le Cherche-Midi, 2007), *L'arme nucléaire* (PUF, collection « Que Sais-Je ? », 2008), *Atlas militaire et stratégique* (Autrement, 2008).

▪ **Celeste WALLANDER**

Celeste A. Wallander is Visiting Associate Professor in the School of Foreign Service at Georgetown University. She previously was Director and Senior Fellow of the Russia and Eurasia Program at the Center for Strategic and International Studies, and Associate Professor of Government at Harvard University. She is a member of the Council on Foreign Relations, where she served as a Senior Fellow from 2000-2001. She has authored over 70 scholarly and public interest publications and currently is writing *Global Russia: Economics, Politics, and Security* and *The Geopolitics of Energy in Eurasia*. She has frequently testified before Congress and serves as a media analyst on Russia, Ukraine, Belarus, and Eurasian security issues.

## Présentation du Center for Transatlantic Relations et de la Fondation Robert Schuman

### ▪ Center for Transatlantic Relations

The Center for Transatlantic Relations has sponsored several activities related to U.S.-French relations including strong cooperation with the Fondation Robert Schuman. For example, in 2004 the Fondation published the French translation of Joe Quinlan's CTR monograph as *Dérive ou rapprochement? La Prééminence de l'économie transatlantique*. We co-hosted a conference in 2005 that resulting in the publication of the widely-distributed volume *Changing Identities and Evolving Values: Is There Still a Transatlantic Community?*

In 2003, SAIS hosted French Ambassador Jean-David Levitte for a public address. In 2005, CTR hosted Defense Minister Michèle Alliot-Marie also for a public address. CTR hosts an annual symposium with faculty from SAIS and the Sorbonne. CTR has co-sponsored two conferences and a book project with Professor Serge Sur and Université Paris II.

CTR regularly engages senior officials, opinion-shapers and experts, diplomats and the media. CTR serves the secretariat assisting the Congressional Caucus on the European Union (for Members of Congress) and the Congressional Staff Roundtable on the European Union (for congressional staff).

### ▪ Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman est devenue une référence en matière d'information européenne en France, en Europe et dans le monde. Principal centre de recherches français sur l'Europe, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse et la qualité de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses sur l'Union européenne et ses politiques apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion. Vecteur permanent d'informations, elle propose des documents électroniques uniques : une Lettre hebdomadaire (+ 200 000 abonnés, 5 langues), des « policy papers : Question d'Europe », et un Observatoire des élections en Europe.

The Robert Schuman Foundation, created in 1991 and acknowledged by State decree, promotes the construction of Europe and publishes studies on the EU and its policies. It has become the principal institution in this field not only in France but also across Europe and indeed worldwide. The Foundation is distinguished by the quality of its publications and its numerous contributions. Its independence allows it to address topical subjects in a detailed and objective manner. Its studies and analyses provide decision-makers with arguments and insights that are highly esteemed for their concrete utility and scientific quality. Its website provides a wide range of electronic documents: a weekly newsletter (5 languages, 200,000 subscribers), policy papers called 'Question d'Europe', and the 'European Election Monitor'.



**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

Center for Transatlantic Relations  
The Paul H. Nitze School of Advanced  
International Studies (SAIS)  
The Johns Hopkins University  
1717 Massachusetts Avenue, NW  
Washington, D.C. 20036  
Tel: +1 202-663-5880  
<http://transatlantic.sais-jhu.edu/>

Fondation Robert Schuman  
29, bd Raspail - F-75007 Paris  
Tel : +33 1 53 63 83 00  
Rond-Point Schuman 6 / Schumanplein 6  
B-1040 Bruxelles / B-1040 Brussel  
Tel :+32 2 234 78 26  
<http://www.robert-schuman.eu>