

Sortir de l'impasse euro-américaine

Jolyon Howorth

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/3 Automne** , PAGES 169 À 181
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9781037301079

DOI 10.3917/pe.203.0169

Date de mise en ligne : 07/09/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-3-page-169?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Sortir de l'impasse euro-américaine

Par **Jolyon Howorth**

Jolyon Howorth est *Visiting Professor of Public Policy* à la Kennedy School of Government de l'université de Harvard et professeur émérite de politique européenne à l'université de Bath.

Les divergences euro-américaines sur la sécurité du Vieux Continent sont tout sauf nouvelles : mais elles s'aggravent avec les tentations d'éloignement américaines, et avec l'impuissance européenne, qui se manifeste devant chaque crise. L'Europe ne pourrait s'affirmer comme puissance stratégique que si ses membres s'accordaient sur une analyse de leurs environnements et de leurs intérêts, et en négociant avec les États-Unis un nouveau partage de compétence dans l'Alliance atlantique.

politique étrangère

« Europe de la Défense », « Autonomie stratégique », « Armée européenne » : slogans, ou volonté ferme de briser les impasses de la Politique de sécurité et de Défense (PSDC) de l'Union européenne (UE), de forger, enfin, cette Union de la défense européenne qu'annonçait le « sommet des chocolatiers » d'avril 2003 ? « L'OTAN est obsolète » ; « atteinte de mort cérébrale » : propos tapageurs, ou tableau objectif d'une Alliance ayant dépassé sa date limite de vente ?

L'impasse des relations transatlantiques remonte à la fin de la guerre froide. Elle pourrait se formuler ainsi. Les États-Unis souhaitent se délester du fardeau militaire européen, avec une prise de responsabilité régionale de la part de Bruxelles ; mais ils hésitent à céder le leadership – à la fois par habitude, et par manque de confiance dans la capacité des Européens à se prendre en charge. Pour leur part, les Européens souhaiteraient devenir des acteurs de leur sécurité, pour mettre en avant le projet européen, et par manque de confiance en la garantie américaine. Mais ils hésitent, par peur d'accélérer le désengagement américain, et par manque de confiance en eux-mêmes.

On ne peut aujourd'hui penser la sécurité de l'Europe sans prendre en compte trois réalités. Premièrement : le voisinage de l'UE connaît une instabilité croissante : de l'Arctique à la mer Noire et du Bosphore à l'Atlantique. Les crises y sont marquées par des tremblements de terre géostratégiques, et des menaces neuves : mise en cause de plusieurs frontières ; attaques cyber ; tactiques hybrides ; essor de puissances nouvelles dans le voisinage, notamment la Chine. Deuxièmement : l'Union européenne peine à émerger comme acteur stratégique viable, même sur l'échiquier régional, *a fortiori* sur le plan mondial. Troisièmement : la relation transatlantique est en pleine évolution, pour ne pas dire ébullition : le retour à la case départ – où qu'on la situe (1945, 1989, 2001, 2014, 2016...) est impossible.

Un voisinage chaotique

Le Moyen-Orient est au cœur des défis sécuritaires de l'Europe depuis plus de mille ans, et au XX^e siècle il a été forgé par les puissances européennes ; celles-ci étant en grande part responsables du chaos qui marque l'histoire de l'Irak, de l'Iran, de la Syrie, du Liban depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les Américains ont certes, à partir des années 1980, mis le feu aux poudres – comme l'a magistralement montré Andrew Bacevich, mais elles avaient été disposées par les Européens...

Au moment où Donald Trump semble enfin abandonner l'*America's War for the Greater Middle East*¹, les Européens sont sur la touche, bras ballants, simples observateurs d'évolutions qui les impactent massivement : flux de migrants ; libération de combattants de Daech ; Turquie déchaînée ; Iran et Russie s'approchant de la Méditerranée ; risques d'une guerre de trente ans dans le proche voisinage...

Le revirement de Trump pourrait impliquer une division des responsabilités : les États-Unis s'occuperont pour l'essentiel du Golfe ; et les Européens – qu'ils le veuillent ou non – prendront le relais au Levant. Mais ceux-ci n'ont quasiment rien à offrir. Hors la petite contribution de la France et du Royaume-Uni à la lutte contre Daech, l'Europe a suivi dans cette lutte cruciale la politique de l'autruche. La proposition de la ministre allemande de la Défense, Annegret Kramp-Karrenbauer, de déployer des troupes euro-allemandes sur une « zone de sécurité » au nord de la Syrie a été balayée non seulement par Recep Tayyip Erdogan, mais aussi par le ministre allemand des Affaires étrangères, Heiko Maas – drôle de « coalition »...

1. A. Bacevich, *America's War for the Greater Middle East*, New York, Random House, 2017.

L'UE n'a jamais essayé de formaliser une stratégie au Moyen-Orient, de savoir quel but elle pourrait avoir dans son ancienne chasse gardée, et avec quels moyens. S'agissant de l'Iran, l'UE se targue d'avoir joué un rôle crucial dans la négociation de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien (JCPOA) de 2015². En réalité, il fut négocié, pour l'essentiel, en bilatéral et en secret, entre Washington et Téhéran, le rôle de l'Europe étant largement cérémoniel.

Emmanuel Macron, dans *l'Economist*³, l'a bien noté : l'impasse euro-américaine au Moyen-Orient ne commence pas avec Trump : « Le président Obama s'est désengagé du Moyen-Orient en disant "Ce n'est plus ma politique de voisinage". » Sa non-intervention face aux armes chimiques de Damas, affirme Macron, marque « un effondrement du bloc occidental », les choix de Trump n'en étant qu'une conséquence. Les Américains ont semé le vent ; les Européens récolteront la tempête.

L'UE a de plus en plus de mal à se cacher derrière les Américains, et se trouve directement confrontée à des défis stratégiques. Pour éviter le chantage d'Erdogan sur les flux migratoires, il faudrait formuler une politique européenne cohérente sur l'accueil des réfugiés. Pour apprendre à vivre avec Bachar Al-Assad après avoir exigé pendant des années son départ, il faudrait reconnaître que la *Realpolitik* – contrairement au discours normatif de l'UE – n'est pas morte. Pour renouer un dialogue avec l'Iran quand Trump semble chercher à le cantonner dans un isolement total ou à lui faire la guerre, il faudrait organiser jusqu'au bout un système de flux financiers – un SWIFT européen. Pour faire face au remplacement de Washington par Moscou comme acteur clé au Proche-Orient (quelles leçons, pour les Litvaniens ou les Lettons, de l'abandon des Kurdes ?) il faudrait engager un dialogue stratégique sérieux avec Moscou...

**UE : discours normatif,
ou *Realpolitik* ?**

Au Maghreb, au Sahel, les Européens ont largement régné depuis deux siècles. Le processus dit de Barcelone, ainsi que son successeur – l'Union pour la Méditerranée – ne fut en fait qu'un pacte faustien entre l'UE et un quarteron de dictateurs nord-africains : ceux-ci s'occupaient de chasser les islamistes, endiguait la migration, et l'UE leur donnait un peu d'argent en fermant les yeux devant leurs abus. Tout ceci devait éclater avec un printemps arabe dont la crise libyenne fut l'aboutissement cataclysmique. Les

2. R. Alcaro, *Europe and Iran's Nuclear Crisis: Lead Groups and EU Foreign Policy Making*, Londres, Palgrave, 2018.

3. « Emmanuel Macron in his Own Words », *The Economist*, 7 novembre 2019, disponible sur : www.economist.com.

Américains ne souhaitent pas commencer cette guerre ; les Européens ne savent pas la terminer. Et la totalité du Sahel est à feu et à sang. En dépit de l'intervention militaire de la France (soutenue par une poignée d'autres pays européens et les États-Unis), les Européens apparaissent loin d'être en mesure de stabiliser la région. Le Sahel s'enlise dans une anarchie dont les principaux bénéficiaires sont les djihadistes, et la Libye reste écartelée entre diverses forces soutenues ici par la France, là par l'Italie.

On peut répéter qu'« au Sud » la solution repose plus sur l'économie que sur le militaire ; mais force est de constater que, sans le militaire, l'économique est relativement inefficace.

Penser les rapports avec une nouvelle Chine

La Chine est devenue un acteur majeur jusque dans le voisinage européen. Le défi commercial que symbolise l'initiative *Belt and Road* (BRI) a vite mué, pour l'Europe, en défi politique et stratégique. Les investissements chinois en Europe ont augmenté massivement : d'un milliard d'euros en 2008 à 35 milliards en 2016. Et dans la foulée, certains pays comme la Grèce, la Hongrie ou des États des Balkans se trouvent piégés par leur dette, qui menace leur souveraineté. Les Européens ont trop longtemps vu la Chine comme une puissance bienveillante, voire bénigne. Ce n'est qu'en mars 2019 qu'un document stratégique de la Commission (*EU-China: A Strategic Approach*) a désigné Pékin comme « rival systémique », face auquel les États européens devaient impérativement resserrer les rangs. Mais deux mois plus tard, l'Italie les rompait, en devenant le seizième pays de l'UE (le premier du G7) à signer formellement un *memorandum* avec Pékin.

Quoi qu'en dise le document de la Commission, et malgré la signature par les 28 ministres des Affaires étrangères, en septembre 2019, d'un contre-projet de la Commission sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie, les contrats avec la Chine se signent au niveau national. Pékin peut diviser et régner : voir les rapports entre différents pays membres et Huawei concernant le réseau 5G. Le président Macron s'insurge contre ce désordre européen, en insistant sur l'urgence de ce qu'il appelle, dans son interview à *l'Economist* « le retour d'un agenda stratégique de souveraineté ». Mais il est peu suivi.

Bien plus loin, en mer de Chine méridionale, les Européens ont encore brillé par leur absence. Se sont succédé quatre types de réponse européenne aux activités chinoises. D'abord une tentative (échouée) de passer

le problème à l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Puis des déclarations purement normatives sur la résolution pacifique des disputes, le primat des institutions multilatérales, le rôle du droit international... Troisièmement : des démonstrations un brin musclées (essentiellement nationales : bâtiments de guerre français et britanniques imposant des opérations de liberté de navigation dans des eaux contestées). Enfin, comme l'a constaté Andrew Cottey : le consentement, pour ne pas dire l'alignement, sur Pékin de nombre d'États de l'UE⁴. Depuis l'avènement de la pandémie de COVID-19, l'UE a tenté de hausser le ton sur les droits de l'homme et la transparence : l'impact sur Pékin risque d'être minime⁵.

Aux États-Unis le débat fait rage sur le rôle des Européens dans le conflit qui s'annonce entre Pékin et Washington. Pour certains, à commencer par Trump, le soutien des Européens à la stratégie américaine vis-à-vis de la Chine sera le prix du maintien des troupes américaines en Europe. Les Européens sont de plus en plus sommés de ne rien vendre aux Chinois qui puisse avoir un quelconque usage militaire. La mise en garde est nette : le premier bateau de guerre américain coulé par un vaisseau chinois équipé d'un moteur Siemens entraînera la mort de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Or Siemens est massivement impliqué dans la BRI. L'enjeu devient grave⁶ et l'impasse est quasi-totale.

Retrouver la Russie ?

Depuis la fin de la guerre froide, l'Occident en général a poursuivi deux stratégies erronées vis-à-vis de Moscou. D'abord, sous Eltsine, en croyant que la Russie deviendrait vite un pays « normal », démocratique. Puis, sous Poutine, en croyant que des pressions – notamment les sanctions – pourraient changer le comportement de la Russie. L'Union européenne, notamment dans sa politique envers l'Ukraine, s'est comportée comme si la Russie avait disparu comme réalité géostratégique, comme voisin massif et incontournable, bref comme si la Russie n'existait pas. C'était prendre ses désirs pour la réalité. La Russie est une grande puissance – par sa géographie, son histoire, ses richesses en matières premières, ses capacités scientifiques et sa culture, sans parler de son véto onusien et de son arsenal nucléaire. La Russie est une puissance européenne depuis 300 ans. Le problème est inchangé : comme toute grande puissance,

4. A. Cottey, « A strategic Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. 58, n° 2, 2020, p. 276-291.

5. « Sommet UE-Chine : Défendre les intérêts et les valeurs de l'UE dans le cadre d'un partenariat complexe et primordial - Communiqué de presse du président Michel et de la présidente von der Leyen », 22 juin 2020, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

6. S. Walt, « Europe's Future Is as China's Enemy », *Foreign Policy*, 22 janvier 2019, disponible sur : <https://foreignpolicy.com>.

Moscou entend affermir son contrôle intérieur et sa sécurité extérieure – notamment sur ses frontières. Seules les autruches prétendent que les « sphères d’influence » n’existent plus au XXI^e siècle...

Le président Macron semble l’avoir reconnu dans son discours aux ambassadeurs d’août 2019⁷, en évoquant « une série de malentendus » durant les années 1990 et 2000. Ceux-ci auraient donné au Kremlin le sentiment que l’Europe était « le cheval de Troie d’un Occident dont le but final était de détruire la Russie ». Sans évoquer explicitement l’élargissement de l’OTAN, le président français reconnaissait que les Occidentaux avaient poussé les Russes à chercher « l’affaiblissement de l’Union européenne ».

D’aucuns affirment que tous les maux viennent de l’expansion de l’OTAN – Richard Sakwa : « L’OTAN existe pour défendre contre les menaces entraînées par sa propre existence⁸. » D’autres qu’il n’y aura jamais de paix en Europe tant que Poutine sera au Kremlin. L’un des plus grands experts américains de la Russie, Thomas Graham, a, dans un article de *Foreign Affairs*, plaidé pour une rectification de tir commençant par la reconnaissance du besoin de la Russie d’être *perçue* comme une grande puissance⁹. Macron semble aller dans ce sens : « Regardez ce grand pays [...] la Russie a pris une place inédite dans tous les grands conflits [...] a maximisé dans le contexte actuel tous ses intérêts. » Soit ! Pourtant, on ne doit pas exagérer la puissance de cette grande puissance : pour Graham, la Russie se trouve actuellement « à la limite de sa capacité, et obligée de se retrancher ». Macron constate que la Russie « possède le PIB de l’Espagne, une démographie déclinante et une tension politique croissante ». Il n’est donc pas nécessaire de trembler devant le grand voisin. Pour une solide étude de la politique de sécurité de la Russie en l’Europe, publiée à Varsovie, « aucun des buts stratégiques de la Russie n’a été atteint »¹⁰. C’est donc sans doute le bon moment pour une révision fondamentale de la stratégie envers Moscou¹¹.

Alors que Macron, chef d’État, évite encore toute proposition concrète, Graham, l’expert, le conseiller de plusieurs présidents américains, propose quelques pas radicaux pour débloquer l’impasse : mettre fin – explicitement – à tout élargissement ultérieur de l’OTAN ; accepter comme un

7. Discours du président de la République aux ambassadeurs, 27 août 2019, disponible sur : www.elysee.fr.

8. R. Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, Londres, I.B. Tauris, 2016, p. 4.

9. T. Graham, « Let Russia be Russia: The Case for a More Pragmatic Approach to Moscow », *Foreign Affairs*, vol. 98, n° 6, novembre-décembre 2019, disponible sur : www.foreignaffairs.com.

10. M. Menkiszak, « A Strategic Continuation, a Tactical Change: Russia’s European Security Policy », Varsovie, novembre 2019, disponible sur : www.osw.waw.pl.

11. P. Stephens, « Russia Cannot Afford Another 15 Years at War with the West », *The Financial Times*, 25 juin 2020.

constat *de facto* l'annexion de la Crimée, et négocier en contrepartie la fin de l'ingérence russe dans le Donbass ; lever les sanctions au fur et à mesure que la situation se calmera en Ukraine ; forger un partenariat États-Unis/UE/Russie pour réduire l'influence de l'Iran au Moyen-Orient (les intérêts des trois étant identiques) ; lancer de nouveaux pourparlers sur le contrôle des armements (FNI) pour éviter que la Russie ne se trouve structurellement liée à la Chine. Et Thomas Graham de demander aux Européens d'aider les États-Unis à un tel aggiornamento. Mais quel pourrait être leur rôle alors qu'ils restent très divisés sur la Russie ?

Depuis la fin de la guerre froide, l'impasse euro-américaine peut ici se résumer ainsi : au grand dam de Moscou, Washington ne prend pas la Russie au sérieux, parce que, géographiquement, d'outre-Atlantique, la Russie est un acteur secondaire. Au grand dam de l'UE, la Russie ne prend pas l'Union européenne au sérieux, alors que Bruxelles sait qu'il lui est géographiquement indispensable de chercher un équilibre stable avec ce voisin difficile. Mais pour cela, il faudrait que l'UE relise son Clausewitz.

L'UE : une puissance stratégique ?

La littérature foisonne sur « l'Europe puissance ». Une puissance est censée pouvoir contraindre ou persuader d'autres acteurs de se comporter selon ses désirs, alors que, sans cette contrainte ou cette persuasion, ceux-ci se comporteraient autrement. La plupart des auteurs qui traitent de « l'Europe-puissance » déplorent le fait qu'elle n'en est pas une, selon cette définition. Et pourtant, la nouvelle présidente de la Commission, Ursula von der Leyen entend forger une Union « géostratégique ». S'ils veulent que l'UE devienne un acteur stratégique, ses États-membres doivent d'abord s'accorder sur la réalité du monde dans lequel nous vivons.

Aux États-Unis, le débat fait rage entre deux camps. Les Libéraux estiment que l'ordre mondial mis en place après 1945 – *the global liberal order* –, dominé par Washington en grande partie grâce à sa puissance militaire – reste suffisamment fort et attractif pour que les puissances émergentes soient pratiquement obligées de s'y rallier. Le *Liberal Leviathan* est un système unipolaire¹². Les Réalistes, par contre, discernent l'avènement d'un monde multipolaire, où les grandes puissances chercheront à créer d'autres formes d'ordre, pas toutes compatibles avec *the global liberal order*.

12. J. Ikenberry, *Liberal Leviathan*, Princeton, Princeton University Press, 2012.

Les Européens ont tendance dans ce débat à s'associer aux Libéraux, insistant sur le multilatéralisme et le droit international, et minimisant la dimension militaire. C'est la thèse de la *normative power Europe*.

Plusieurs études récentes portent sur la perception de l'UE dans les puissances émergentes. Celles-ci montrent que les nouvelles puissances, dans la mesure où elles souhaitent que l'UE devienne un acteur géostratégique, veulent plutôt qu'elle prenne ses distances par rapport au *global liberal order* et, au contraire, contribue à la mise en place d'un ordre mondial moins dominé par les États-Unis¹³. C'est l'énorme défi qui attend l'UE, si tant est qu'elle cherche vraiment un rôle géostratégique. Le premier pas vers ce rôle serait donc l'abandon de la notion de *normative power Europe*, et l'acceptation de la *Realpolitik* et, dans celle-ci, du rôle essentiel de la force militaire. Même le Premier ministre néerlandais, Mark Rutte, a constaté : « Si nous ne prêchons que les mérites des principes, et si nous esquivons l'exercice de la puissance géostratégique, notre continent aura peut-être toujours raison, mais manquera totalement de pertinence¹⁴. »

Depuis 1945, la question de l'Europe de la défense se pose sans discontinuité. Le traité de Dunkerque (1947) a réuni la France et le Royaume-Uni contre une Allemagne potentiellement renaissante. Le traité de Bruxelles (1948) a regroupé cinq pays contre la menace soviétique. Le traité de l'Atlantique Nord (1949) a été conçu comme une béquille américaine temporaire, permettant à une Europe exsangue et en banqueroute, aidée par le Plan Marshall, de se redresser face à l'Armée rouge. Insistons sur la dimension initiale temporaire, de court terme, de l'OTAN. Son architecte, Dean Acheson, secrétaire d'État, nia catégoriquement que des troupes américaines seraient déployées de façon permanente en Europe. Eisenhower, prenant le commandement de l'OTAN en 1951, affirmait : « Si toutes les troupes américaines en Europe n'ont pas été rapatriées d'ici dix ans, l'Alliance aura échoué dans son objectif principal. » L'objectif ? Rendre les Européens non-dépendants des États-Unis – dans l'intérêt des deux parties¹⁵.

En 1950, la Communauté européenne de Défense (CED) fut lancée comme « l'Europe de la Défense » : pilier européen de l'Alliance devant

13. L. Bomassi et P. Vimont, *Re-Imagining a Global Europe*, Carnegie Europe, 11 décembre 2019, disponible sur : <https://carnegieeurope.eu>.

14. « Churchill Lecture by Prime Minister Mark Rutte », Europa Institut, Zurich, 13 février 2019, « The EU from the Power of Principles towards Principles and Power », disponible sur : www.government.nl.

15. M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

à terme rendre les Européens non-dépendants des Américains¹⁶. De l'échec de la CED résultèrent quarante ans de protectorat américain sous l'égide de l'OTAN. Une situation malsaine, pour les Américains comme pour les Européens. Durant ces quatre décennies, ces derniers – à l'exception de la France – ont perdu l'habitude et la capacité de penser stratégiquement.

Dans les années 1990, on a bien imaginé une IESD (Identité européenne de sécurité et de défense), qui aurait permis à l'UE de former, dans l'OTAN, des forces purement européennes, sous commandement européen, pour remplir des tâches subalternes n'intéressant pas Washington. Mais l'IESD, tout comme la CED, fut un échec : essentiellement parce que l'Union européenne, devenue entre-temps l'acteur majeur sur le continent, n'y était pour rien.

Les Européens, *via* le couple franco-britannique, ont alors inventé, à Saint-Malo en décembre 1998, la PSDC, avec, comme ambition, « l'autonomie » militaire pour l'Union. Pendant quinze ans, la PSDC a tenté, contre vents et marées, de concrétiser cet objectif. Mais dès qu'un véritable défi se profilait à l'horizon (Libye, 2011 ; Crimée et Ukraine, 2014 ; Daech 2016) l'UE courait se cacher dans les jupons de l'Oncle Sam. La PSDC a réussi un certain nombre de missions sécuritaires, mais elle n'a jamais pu – selon les termes de la Déclaration de Saint-Malo – forger « une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser ». Autour de 2014-2015, la plupart des experts s'accordaient pour dire que les ambitions de Saint-Malo étaient très loin d'avoir été atteintes.

L'échec de la PSDC

Et voici qu'en 2016, la PSDC était « relancée » – à travers de multiples et bruyantes déclarations. D'abord avec le texte de la *Stratégie globale de l'UE*, qui affichait l'objectif de « l'autonomie stratégique » ; et avec le choc du Brexit, puis le traumatisme de l'élection de Donald Trump. On entend souvent dire que, depuis 2016, les progrès ont été plus grands que ceux des trente années précédentes. Cinq raisons principales vont contre cet optimisme.

Les *cultures stratégiques* des 27 sont toujours sensiblement divergentes. Avec, surtout, un manque total de consensus sur le niveau d'ambition en

16. Il va de soi que, dans un premier temps (nous sommes à cinq ans seulement de la fin de la Seconde Guerre mondiale), les Américains assumeraient le leadership.

matière de défense. Les *réflexes nationalistes* persistent, fortement ancrés, chez tous les États membres – fétichisme de la souveraineté, essor du populisme... Et alors que dans tous les autres domaines des politiques publiques, des compromis peuvent être négociés (le COVID-19 a montré que ceci était vrai même dans le domaine monétaire), ce genre de marchandage est impossible en matière de défense. Troisièmement, il y a un problème de *confiance* – le terme anglais *trust* étant plus parlant. Alors que celle-ci est indispensable en matière de défense, en Europe elle se fait partout chercher. Quatrièmement, les *défis* auxquels l'UE doit faire face dans son voisinage ne sont pas pour les timides. Et enfin, surtout, se pose la question du leadership. Comme l'a écrit Jan Techau, l'Union européenne a été conçue pour éviter ou repousser, le leadership : *a leadership avoidance scheme*¹⁷. En dépit du tapage récurrent autour du couple franco-allemand, Berlin et Paris campent, dans ce domaine, à des pôles opposés. Et les Anglais s'en sont allés.

Le défi le plus crucial reste pourtant sans doute l'existence parallèle de l'OTAN. Si l'OTAN continue d'être responsable pour tout ce qui menace le territoire de l'UE, à quoi sert la PSDC, que signifierait son « autonomie stratégique » ?

Une relation transatlantique en ébullition

Depuis 1776, l'interaction entre l'Europe et les États-Unis a connu au moins trois phases distinctes – rien n'est donné, structurel, ou permanent dans leur rapport. À la lecture des déclarations officielles de l'OTAN, l'impression prévaut que les deux rives de l'Atlantique partagent des valeurs identiques et éternelles. C'est faux. Entre 1776 et 1945 (pendant 170 ans), les États-Unis ont mené des guerres contre toutes les puissances européennes (sauf la France – l'allié le plus ancien). De 1949 jusqu'en 1989 (40 ans – un battement de paupière pour le cours de l'histoire) on a proclamé, entre Washington et l'Europe de l'Ouest, non seulement des intérêts identiques mais une identité commune. Un message à vocation de tranquillisant pour des peuples traumatisés par la menace soviétique.

Depuis la fin de la guerre froide (déjà trente ans), les deux parties tentent de redéfinir la nature de leur relation, tâtonnent vers un partenariat élitif. Certains de leurs intérêts convergent ; d'autres divergent. C'était le cas bien avant Donald Trump. Depuis des décennies, l'Europe ne figure plus sur l'écran radar stratégique américain. Les deux parties se

17. J. Techau, « Why the EU Can't Do Security and Defence », *EU Observer*, 29 octobre 2019, disponible sur : <https://euobserver.com>.

font une concurrence féroce en Chine, en Inde, en Amérique latine. Ils sont en désaccord profond sur la Russie. Sur des sujets critiques comme le climat, le commerce, la politique industrielle, le numérique (5G), les institutions multilatérales, ils se font actuellement une guerre de mouvement. Le problème ne se résoudra pas miraculeusement si Donald Trump quitte la Maison-Blanche l'an prochain. Il n'y aura pas de retour à la case départ.

Les États-Unis et l'UE ont, pourtant, un intérêt commun à chercher un nouvel équilibre, alors qu'ils entrent dans un monde multipolaire marqué par la transition des rapports de force – un monde de fauves. L'enjeu n'est rien de moins qu'une adaptation profonde du rapport transatlantique. Cet état de fait conditionne le débat sur l'autonomie stratégique de l'UE. Ceux qui contestent cette dernière notion affirment que l'Europe est incapable de se défendre seule, par ses propres moyens, en l'absence de l'Oncle Sam.

Adapter le rapport transatlantique à un monde de fauves

Que l'argument soit déployé par convenance (dans les pays de l'Europe de l'Ouest – les *free-riders*), ou par peur (dans les pays d'Europe centrale et orientale – la peur de l'abandon), il n'en est pas moins fort contestable. L'UE a des atouts – démographiques, scientifiques, industriels, technologiques, commerciaux, culturels – au moins aussi forts que ceux des États-Unis. Elle dépense pour sa défense quatre fois le budget militaire russe. Au nom de quelle loi, de quelle logique, devrait-elle dépendre éternellement d'une autre puissance, fût-elle amie ou/et alliée ? Où est l'intérêt, pour les États-Unis, d'avoir à la traîne un allié aussi faible et incompetent ?

Les États-Unis et l'UE occupent des espaces géographiques fort différents, et ont suivi des chemins historiques sensiblement distincts. Néanmoins, et en dépit de leurs divergences (qui sont importantes), les deux parties restent plus proches l'une de l'autre qu'elles ne le sont de n'importe quel autre pôle du globe. Leur adaptation au monde multipolaire saura surmonter les épreuves d'une transition compliquée. Comment s'y prendre ? Le chemin à parcourir sera long et plein d'obstacles, dont trois majeurs : les questions de stratégie, d'argent, et d'instruments.

Aux États-Unis, la *Grand Strategy* est définie ainsi : « Le rapport réfléchi entre moyens et grands objectifs. » Bien des observateurs affirment que les Européens doivent éviter de formuler une véritable stratégie, car ils ne se mettront jamais d'accord sur ses grandes lignes. Comme le disait

hier Sénèque : « Il n'est pas de vent favorable pour qui ne sait pas où il va. » Sans identifier les grandes lignes de ses objectifs, l'UE ne risque pas de les atteindre. La *Stratégie Globale* de 2016 hésite à s'y pencher.

Deuxième défi : l'argent. On a pu penser que l'UE n'avait pas besoin de dépenser plus pour la défense : les 230 milliards qu'elle y consacre aujourd'hui suffiraient à stabiliser son voisinage – à condition qu'ils soient dépensés intelligemment. Pourtant, l'International Institute for Strategic Studies (IISS) vient de publier une étude minutieuse du coût vraisemblable de l'autonomie stratégique : en sus des \$230 milliards, une UE « autonome » aurait besoin de \$467 milliards¹⁸. Le chiffre prête, évidemment, à la discussion ; mais l'autonomie stratégique ne s'achètera pas au supermarché.

Troisième défi : les instruments. Avec ou sans l'OTAN ? La vaste majorité des études parues ces dernières années sur l'autonomie stratégique suggèrent, implicitement ou explicitement, que l'objectif (autonomie stratégique) sera atteint par les seuls instruments européens (CSP, FED, CARD), en dehors de l'OTAN – voire, pour certaines d'entre elles, en opposition avec l'OTAN. Ces instruments européens dont tout le monde parle sont certes importants, mais à eux seuls inadéquats. Pour toutes les raisons déjà esquissées. Et pour une autre raison de taille, décisive. Pour l'heure, les Européens ont échoué dans leurs tentatives de « vendre » l'autonomie stratégique aux Américains. Ceux-ci y sont massivement opposés. Ils restent persuadés que l'autonomie européenne serait contre leurs intérêts – stratégiques, commerciaux et industriels.

La conclusion qui s'impose est que l'autonomie stratégique ne se réalisera pas contre la volonté des États-Unis, en opposition avec eux. Elle ne se réalisera pas non plus sans les États-Unis. Logiquement donc, elle devrait se réaliser avec le soutien des États-Unis. Mais voici le paradoxe : au moment où l'on affirme que l'Europe atteindra l'autonomie stratégique par ses propres moyens, on déclare la coopération UE-OTAN de plus en plus indispensable... 74 projets sont actuellement communs aux deux entités. Le paradoxe ne serait-il qu'apparent ? C'est par la coopération, plus que par la concurrence, que l'autonomie stratégique peut être atteinte.

La « responsabilisation » de l'UE, avec l'appui actif des États-Unis, au sein de l'OTAN est-elle possible ? C'était l'esprit qui présidait au Plan

18. IISS, « Defending Europe: Scenario-based Capability Requirements for NATO's European Members », mai 2019, disponible sur : www.iiss.org.

Marshall et au lancement de l'OTAN dans les années 1940, et il était visionnaire : les États-Unis aideraient les Européens à devenir autonomes pour le plus grand bien de l'alliance. Il faut réinventer cette approche. Au XXI^e siècle, il est de l'intérêt des deux côtés que les Européens soient forts et compétents. Il faut opérer dans l'OTAN une redistribution, un rééquilibrage non seulement des responsabilités mais des engagements et du leadership. Il faut aux Européens un apprentissage du commandement. C'est ce que John Kennedy envisageait dans son appel à l'interdépendance *via* les deux piliers de l'Alliance. C'est ce qu'Hubert Védrine appelait « l'euro-péanisation de l'OTAN »¹⁹. C'est ce que Barack Obama entendait par *leadership from behind*. C'est ce que préconisent la quasi-totalité des réalistes aux USA : de John Mearsheimer à Barry Posen, de Stephen Walt à Andrew Bacevich. C'est l'argument principal du rapport signé par Max Bergmann pour le *Center for American Progress* – « Embrace the Union ». Au lieu de s'opposer à l'autonomie stratégique, les Américains doivent l'encourager, la faciliter. Et aider les Européens à passer de l'adolescence à la maturité.

Il ne s'agit pas là de la mort de l'Alliance, ni de l'expression d'une logique à somme nulle (le gain des Européens sera la perte des Américains). C'est un jeu gagnant/gagnant. Cette responsabilisation des Européens doit être menée main dans la main avec les Américains, dans une transparence totale et une coopération lucide, avec un but commun : une Europe adulte et compétente, pour le plus grand bien de l'Alliance, pour un rapport transatlantique sain et équilibré, dans un monde multipolaire instable.

Ce ne sera pas facile. Les pays d'Europe centrale et orientale résisteront durement. Le projet implique que soient résolus les défis majeurs cités : la confiance, la souveraineté et le leadership. Il est loin d'être certain qu'ils puissent être relevés aisément. Mais c'est le seul moyen de donner aux Européens une place à la table des grands du monde multipolaire. Et qui n'a pas sa place à table risque bien de figurer au menu...



Mots clés

Union européenne

États-Unis

Alliance atlantique

Autonomie stratégique

19. H. Védrine, « Rapport Védrine sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense », novembre 2012, disponible sur : <https://at.ambafrance.org>.