

Rapport n° 30/FRS/OBSUSA
du 20 janvier 2017

Marché 2014 1050 135 379

EJ 18 000 282 82

notifié le 28 novembre 2014

réunion de lancement 14 janvier 2015

Perceptions américaines des enjeux de sécurité et de défense des Européens

NICOLE VILBOUX

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

avec le soutien de



SOMMAIRE

INTRODUCTION / SYNTHÈSE	5
UN CONSENSUS SUR LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA CONTRIBUTION DE DÉFENSE EUROPÉENNE DANS L'OTAN	7
1. L'augmentation de la contribution européenne devient une condition de préservation de l'Alliance	7
1.1. Une demande constante d'augmentation des budgets.	8
1.2. La participation à la défense commune est insuffisante.....	10
A. « L'employabilité » limitée des forces.....	10
B. L'écart capacitaire persistant.....	11
2. L'OTAN devrait rester le cadre privilégié de la défense européenne	12
2.1. L'OTAN reste essentielle, bien que son rôle soit à redéfinir.....	13
2.2. Le renforcement de la PSDC fait toujours débat.....	14
A. Des initiatives accueillies favorablement pour appuyer l'OTAN.	15
B. Une méfiance persistante à l'égard des projets européens « autonomes ».	16
DES PERSPECTIVES MAJORITAIREMENT PESSIMISTES SUR L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE	19
1. Une cohésion européenne menacée de toutes parts	19
1.1. Les menaces extérieures, au Sud et à l'Est.....	20
1.2. Des facteurs internes de délitement de l'Europe libérale.	21
2. Une remise en cause du soutien américain au projet européen ?	22
2.1. L'élection de Donald Trump provoque une « onde de choc » en Europe.....	22
2.2. L'importance de l'enjeu européen est discutée.....	24
CONCLUSION	27
ANNEXE 1 - PERCEPTION DU « FACTEUR RUSSE »	29

Introduction / synthèse

Les questions de sécurité européenne ont occupé une place secondaire dans la politique américaine depuis le début du XXI^e siècle. La focalisation sur le Moyen-Orient engendrée par la guerre contre le terrorisme, puis la volonté de réaffirmer la présence américaine dans le Pacifique, ont justifié un désengagement permis par l'absence de menace sur le continent. Cela ne signifie pas que les relations transatlantiques aient perdu leur intérêt, mais elles ont largement changé d'objet. Washington comptait surtout sur les alliés pour participer à la défense des intérêts occidentaux hors d'Europe, tout en leur laissant une plus grande latitude pour traiter leurs problèmes de sécurité régionaux.

La mise en place de ce « partage des responsabilités » ne s'est pas faite sans heurts, dans la mesure où les États-Unis ont toujours souhaité encadrer précisément le développement de capacités de défense européennes, qu'ils appelaient de leurs vœux. Mais après les débats houleux de la fin des années 1990 sur la place de la PESD par rapport à l'OTAN, puis les tensions transatlantiques liées à la guerre d'Irak, la question de la défense européenne est devenue beaucoup moins polémique sous la présidence Obama.

Le sujet a d'ailleurs largement cessé de préoccuper la « communauté stratégique » américaine, jusqu'à ce que l'intervention russe en Ukraine et l'annexion de la Crimée fassent subitement resurgir en 2014 la perspective d'une menace en Europe. Cet événement a donné une nouvelle urgence aux demandes traditionnelles d'augmentation de l'effort de défense européen.

Ce thème récurrent dans le débat transatlantique semble devenu déterminant avec l'élection de Donald Trump à la Maison blanche. En affirmant que les États-Unis ne devaient plus se sentir obligés de défendre des alliés qui « profitaient » de

leur protection au détriment de l'économie américaine, le futur Président n'exprime pas une position inédite. La menace d'un désengagement militaire a été maintes fois agitée aux États-Unis à l'encontre des « *free-riders* », qu'ils soient japonais ou européens. Mais elle s'inscrit désormais dans un discours qui remet plus globalement en cause la vision traditionnelle des relations transatlantiques, fondée sur :

- ➔ La place essentielle de l'OTAN comme cœur de la « communauté » occidentale et instrument de préservation des intérêts de sécurité communs ;
- ➔ Et depuis 1990, la poursuite du projet d'Europe « unifiée, libre et pacifiée », qui s'appuyait en grande partie sur l'intégration dans l'Union européenne.

Même s'il est encore difficile de déterminer la réalité et l'ampleur du changement de politique qui pourrait advenir, le nouveau Président a mis au premier plan un discours auparavant marginal dans le débat américain (voir encadré ci-dessous), suscitant d'ores et déjà des mesures de réaction chez les partenaires et au sein des institutions de sécurité.

La manière dont les experts américains abordent aujourd'hui les enjeux de sécurité de l'Europe reflète donc dans une large mesure leur positionnement par rapport aux annonces de Donald Trump. L'avenir de l'OTAN est ainsi le premier sujet de préoccupation et il paraît dépendant de l'aptitude des Européens à contribuer davantage à leur défense. Une fois encore, se pose une question rituelle depuis la fin des années 1990 : les Européens peuvent-ils enfin devenir sérieux dans leur effort de défense ?

Mais les doutes exprimés par les observateurs sont d'autant plus grands que la poursuite du projet européen dans son ensemble paraît menacée par de multiples phénomènes. La politique russe,

les flux migratoires et les risques terroristes semblent en mesure de déstabiliser sérieusement les États européens. Ces phénomènes amplifient les critiques à l'égard de l'Union européenne, dont l'avenir est d'autant plus incertain que les évolutions politiques internes marquent un retour du nationalisme populiste.

Si pour beaucoup d'observateurs américains, ces tendances sont inquiétantes, l'attitude de l'Administration Trump paraît plus détachée à l'égard du sort des institutions européennes. L'OTAN n'est pas remise en cause, mais son rôle est incertain et politiquement dévalué. **L'UE à l'inverse n'est clairement plus un partenaire intéressant pour Washington.**

Le débat traditionnel sur la défense de l'Europe

L'engagement des États-Unis dans l'Alliance atlantique, qui fut voté avec réticence en 1949, n'a jamais cessé de susciter des débats, reflétant à la fois les divergences politiques et les objectifs contradictoires poursuivis par Washington.

La fonction première de l'OTAN était de garantir une protection américaine temporaire pour permettre à l'Europe de se reconstruire puis prospérer, afin de pouvoir assumer sa propre sécurité. L'Alliance était aussi le cadre dans lequel les États-Unis pouvaient influencer le développement d'une Europe libérale intégrée, favorable à leurs intérêts. Si les Européens étaient constamment appelés à contribuer davantage à la défense commune, afin d'alléger « le fardeau » des États-Unis, leurs efforts ne devaient pas aboutir à une remise en cause de la communauté transatlantique. Ces attentes sont devenues de plus en plus difficiles à concilier après la fin de la Guerre froide, lorsque la disparition de la menace et la progression de l'intégration européenne ont amené à re-définir le partenariat.

Le débat initié dans les années 1990 s'articulait autour de trois positions :

- Un courant que l'on peut qualifier d'atlantiste « centriste » a soutenu le renforcement des capacités européennes de défense (IESD/PESD), en fixant des conditions propres à préserver l'OTAN ;
- Les atlantistes « unilatéralistes » considéraient l'OTAN comme le cadre indispensable à l'existence d'une communauté occidentale sous leadership américain. Ils n'ont pas cessé de s'opposer aux projets d'autonomie européenne ;
- Finalement, le courant néo-isolationniste encourageait le développement d'une défense européenne indépendante, permettant aux États-Unis de se désengager du continent.

La politique des années 1990-2000 s'est constamment inscrite dans le courant « centriste », soutenue par une majorité des experts américains. L'influence des « unilatéralistes », issus des *think tanks* conservateurs (AEI, Heritage), définissait essentiellement les limites de l'autonomie européenne « tolérable ». Les partisans du retrait n'avaient pas de poids politique, même s'ils servaient occasionnellement d'épouvantails !

Un consensus sur la nécessité de renforcer la contribution de défense européenne dans l'OTAN

Alors que les années 1990 furent marquées par d'intenses débats sur les conditions de développement de la défense européenne, et le début de la décennie suivante par des tensions autour de l'adaptation de l'OTAN à de nouvelles missions « hors-zone », la présidence Obama restera comme une période de transition.

La montée en puissance des capacités de l'UE est encouragée et ne suscite plus de craintes de remise en cause du leadership américain, qui par ailleurs s'exerce désormais « *from behind* », y compris au sein de l'OTAN.

Mais cette évolution ne va pas sans soulever de nouvelles critiques :

- ➔ Aux États-Unis où les Républicains, et les « unilatéralistes » en particulier, jugent la « négligence » de l'Administration Obama aussi dangereuse en Europe que dans le reste du monde ;
- ➔ En Europe, où elle est aussi interprétée comme un signe de désintérêt, accentué par le « rééquilibrage » vers l'Asie-Pacifique entrepris en 2012.

Et finalement, même l'Administration Obama a trouvé à se plaindre du manque d'enthousiasme et de capacités des Européens à prendre en charge leurs responsabilités en matière de sécurité. Cela a conduit à focaliser le débat sur la seule question du « partage du fardeau ».

Or, si les récriminations habituelles n'ont jamais bouleversé l'Alliance, elles ont pris une dimension existentielle lors de la campagne présidentielle américaine. Mais en dépit des menaces de désen-

gagement, la perspective d'une défense européenne forte et potentiellement autonome est toujours loin d'être envisagée aux États-Unis.

I. **L'augmentation de la contribution européenne devient une condition de préservation de l'Alliance**

Le « *burden sharing* » est un thème récurrent de la politique américaine envers les alliés.

Depuis la Conférence de Lisbonne de 1954, les États-Unis ont toujours cherché à inciter les alliés à augmenter leurs efforts militaires. Ils ont régulièrement exprimé le sentiment d'une alliance inégale, dans laquelle ils portent une part disproportionnée du « fardeau » de la défense.

Ce sujet a pris une place croissante après la fin de la Guerre froide, lorsque la disparition de la menace a permis aux États-Unis de réduire leur engagement militaire en Europe. Il s'agissait de l'un des piliers de la politique européenne mise en œuvre avec une grande constance par les différentes Administrations, de 1991 à 2001. Elle s'articulait autour de trois lignes directrices :

- ➔ L'OTAN doit rester l'organisation principale de la sécurité en Europe ;
- ➔ Mais les Européens doivent prendre une part plus importante dans la sécurité commune en effectuant un effort de défense approprié ;
- ➔ Et les capacités militaires développées doivent correspondre aux nouveaux enjeux de la sécurité internationale et permettre aux Européens d'être ainsi de véritables partenaires des États-Unis.

Selon les époques, la question touche à la répartition des tâches ou des responsabilités au sein d'une alliance fondamentalement déséquilibrée. Mais elle implique toujours de la part des États-Unis une demande d'augmentation des efforts des partenaires, lesquels peuvent se mesurer en termes budgétaires ou de contribution « concrète » à la réalisation des objectifs de sécurité de l'Alliance. Aujourd'hui, la dimension comptable du partage du fardeau est largement mise en exergue dans les discours, même si le problème principal est en fait le « fossé capacitaire » qui n'a cessé de se creuser.

1.1. Une demande constante d'augmentation des budget

Alors même que leur propre budget de défense entamait une phase de diminution (largement imposée par le gonflement du déficit fédéral), les États-Unis ont commencé sous la présidence Obama à manifester sérieusement leur mécontentement quant au déclin constant des dépenses militaires européennes.

En 2011, c'est Robert Gates qui fustigeait dans son dernier discours en tant que Secrétaire à la défense, « les nations apparemment impatientes que le contribuable américain assume le fardeau de la sécurité, de plus en plus pesant du fait des réductions des budgets de défense européens ». Il prévoyait un « avenir lugubre » à l'OTAN si « les alliés ne prenaient pas leur juste part » des efforts communs¹.

En 2013, avant de quitter ses fonctions de Représentant des États-Unis à l'OTAN, Ivo Daalder soulignait une nouvelle fois le déséquilibre des contributions entre son pays et les Européens :

« Most European Allies are hollowing out their militaries, jettisoning capabilities, and failing to spend their existing budgets wisely. As a result, the gap between American and European contributions to the Alliance is widening to an unsustainable level »².

L'appel à un effort de défense plus soutenu fut réitéré en 2014, au moment où la crise ukrainienne justifiait un réengagement régional des États-Unis. Lors de sa visite en Pologne, le Président Obama constatait « un déclin régulier des dépenses de défense européennes en général », estimant que « cela doit changer »³. Il a révélé ultérieurement avoir mis en garde le Premier ministre David Cameron sur la nécessité d'augmenter l'effort britannique, s'il ne voulait pas mettre en danger la « relation spéciale »⁴.

Le Secrétaire à la défense, Chuck Hagel, appuyait la demande américaine sur un argument maintes fois répété :

« If the American people do not see European nations stepping forward to invest in their own defense when their own security is threatened, we risk eroding U.S. support for the alliance. »

Le Congrès se fait généralement le porte-voix de cette préoccupation supposée des Américains. Ainsi, en 2014, le sénateur Corker avait proposé (sans succès) un texte de loi visant à « amender la Charte de l'OTAN pour priver de la garantie de l'article 5 les États membres qui ne rempliraient pas l'obligation de dépense de 2 % »⁵.

Depuis que la question a resurgi au cœur de la campagne présidentielle américaine, tous les articles abordant la question de l'OTAN soulignent que « seuls 5 de ses 28 membres – les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Pologne et l'Estonie – atteignent actuellement » le niveau de dépenses sur lequel ils se sont engagés lors du sommet du pays de Galles, en 2014 (à échéance 2024).

A cette exigence, s'ajoute celle de consacrer 20 % des dépenses aux équipements majeurs et à la recherche-développement. Mais elle n'a été atteinte en 2016 que par dix pays, à savoir le Luxembourg (32,82 %), la Lituanie (27,65 %), la Roumanie (26,13 %), la Pologne (25,79 %), la Norvège (25,60 %), les États-Unis (25,03 %), la France

¹ Cité in Alexander Lanoska, « Do Allies Really Free Ride? », *Survival*, Vol. 57, n°3, June-July 2015.

² Ivo Daalder, « Remarks at Carnegie Europe », Brussels, June 17, 2013.

³ Kevin Baron, « Obama, Hagel, Kerry on NATO Defense Blitz », *Defense One*, June 3, 2014.

⁴ Jeffrey Goldgerg, « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, April 2016.

⁵ James Krotz, « Will The « Republican Wave » Crash Over European Defense Spending? », *Across the Pond*, Institute for European Studies at Indiana University, November 7, 2014.

(24,51 %), la Turquie (23,58 %), le Royaume-Uni (23,41 %) et l'Italie (20,24 %)⁶.

Ces calculs alimentent des appels de plus en plus pressants aux Européens. C'est encore le sénateur Corker, alors président de la Commission des affaires extérieures, qui se montre particulièrement offensif en juin dernier. Après avoir rappelé que grâce aux « 40 000 militaires [américains] dans leur pays », les Européens « ne perçoivent pas de menace » et « vivent sur le dos » des Américains, il met spécialement en cause l'Allemagne, qui n'a pas de « difficultés », est en tête de l'Union européenne, mais ne produit que « beaucoup de rhétorique » et pas d'action⁷.

Même chez les partisans du maintien d'une Alliance forte, l'insuffisance de la contribution européenne est présentée comme une donnée de base. Ainsi, pour l'ex-sénatrice (républicaine) Kelly Ayotte, « il est raisonnable d'examiner sérieusement les contributions américaines à la sécurité européenne et de s'interroger sur le bénéfice de l'OTAN pour les États-Unis », dans la mesure où « une majorité » des alliés « ne porte pas une part équitable du fardeau »⁸. Il ne fait donc aucun doute que Washington devrait prendre « toutes les mesures prudentes pour pousser les alliés à honorer leurs engagements ».

Ce discours est certes mesuré, mais il abonde néanmoins dans le sens des propos tenus par Donald Trump lors de la campagne, puis après son élection. Il est en effet le premier Président élu à avoir tenu un discours remettant en cause la « sacro-sainte »⁹ Alliance atlantique.

Il n'avait pas hésité à répéter, lors de ses meetings électoraux, comme en avril, que « soit [les alliés] doivent payer pour leurs insuffisances passées, soit ils doivent sortir ». « Et si cela fait exploser l'OTAN, cela fait exploser l'OTAN ». Dans son livre publié en

2000 (*The America We Deserve*, New York, Macmillan), il estimait déjà qu'il ne fallait pas « abandonner complètement l'Europe », mais il proposait d'en retirer les forces américaines pour économiser « des millions de dollars chaque année », qui pourraient « clairement avoir un meilleur usage »¹⁰. Dans l'interview accordée en janvier au *Times* et au *Bild*, le président élu répète que les Européens « ne paient pas ce qu'ils devraient », ce qui est « très injuste pour les États-Unis »¹¹.

Face à ces propos virulents, certains responsables américains ont tenté de modérer la position de leur pays, en soulignant que la contribution des Européens est en progression.

En décembre, John Kerry reconnaît ainsi lors d'une conférence de presse à l'OTAN que « depuis le Sommet du Pays de Galles, 24 alliés ont stoppé la tendance au déclin » de leurs budgets, si bien que les États-Unis « sont satisfaits » de les voir « commencer à augmenter leurs dépenses pour aller dans la bonne direction »¹². Pour sa part, le *Deputy SACEUR* rappelle en janvier que « la réalité est qu'en 2016 l'OTAN a collectivement augmenté ses dépenses de défense pour la première depuis 2010 »¹³. Il affirme, sans doute pour rassurer les alliés, que ce sera pris en compte par l'Administration Trump.

Les dépenses de défense globales des pays de l'OTAN sont passées de 892 112 millions de dollars en 2015 à 918 298 millions en 2016, montant restant toutefois inférieur aux 942 820 millions dépensés en 2014.

De son côté, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a adopté en décembre une Résolution réaffirmant la volonté des pays membres de « consacrer au moins 2 % de leur PIB à la défense et plus de 20 % de leur budget de la défense aux équipes

⁶ Joseph A. Day (Rapporteur), *La nouvelle posture de dissuasion de l'OTAN : du pays de Galles à Varsovie*, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Commission de la Défense et de la Sécurité, 19 novembre 2016, p. 10.

⁷ Joe Gould, « Corker Blasts Germany as 'Laggards' on NATO Spending », *Defense News*, June 23, 2016.

⁸ Kelly Ayotte, « America Needs a Strong NATO Alliance », *RealClear Defense*, January 10, 2017.

⁹ L'expression avait été employée en janvier 2001 par Colin Powell, lors de l'audition de confirmation de sa nomination au Département d'État.

¹⁰ John R. Haines, *Divining a « Trump Doctrine »*, Orbis, Winter 2017, p. 130.

¹¹ Cité in Michael Birnbaum, « European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split », *The Washington Post*, January 16, 2017.

¹² Press Availability, John Kerry, Secretary of State, Brussels, Belgium, December 6, 2016.

¹³ « A Conversation with the Deputy Supreme Allied Commander Europe », Council on Foreign Relations, January 10, 2017.

ments majeurs y compris la recherche et développement y afférente »¹⁴. La Résolution 432 reprend également l'incitation rituelle à « veiller à ce que les pays alliés œuvrent pour un partage plus équilibré des coûts et des responsabilités ».

Cette formule rappelle que le partage du fardeau n'est pas uniquement comptable, mais doit aussi se traduire en termes de participation à la sécurité commune.

1.2. La participation à la défense commune est insuffisante

Le problème de l'approche budgétaire est qu'elle ne reflète pas précisément la réalité de la contribution européenne à la sécurité transatlantique.

Ainsi, la Grèce consacre 2 % de son PIB à la défense, et près de 18 % de ce budget à l'équipement, mais ses « contributions aux opérations alliées en Afghanistan, en Libye et au Kosovo ont été minimales »¹⁵. A l'inverse, le Danemark ne remplit pas ses obligations budgétaires, mais « réussit à dépasser la plupart des autres alliés en termes de capacités et de contribution » aux opérations¹⁶.

De ce point de vue, « consacrer une part définie du PIB à la défense ne constitue qu'un indicateur brut »¹⁷, dont l'intérêt est limité. Ainsi, une augmentation des dépenses européennes ne suffira pas à régler la question du déséquilibre des contributions, dans la mesure où il faudra de nombreuses années pour que cela produise des capacités militaires « visibles »¹⁸.

Or, lorsque l'on prend en compte la participation concrète des moyens européens aux activités de l'OTAN, le bilan actuel n'est pas plus satisfaisant du point de vue américain, que dans le domaine budgétaire.

A. « L'employabilité » limitée des forces

Dès le début des années 2000, l'OTAN a insisté sur l'amélioration de « l'employabilité » (*usability*) des forces, comme condition de la crédibilité de ses capacités¹⁹. Cet aspect est devenu un critère quantitatif pour mesurer l'importance de la contribution des alliés : ils se sont en effet engagés à ce que 50 % de leurs forces terrestres soient « déployables » et 10 % soient engagées ou réservées pour participer à une « opération majeure » (*sustained operation*)²⁰.

Cet objectif, réaffirmé lors du Sommet de 2014, doit contribuer à combler le « fossé » (*usability gap*) constaté en 2004 par un responsable du Département d'État. Il déplorait que « sur les 2.4 millions de militaires en Europe, à peine 3 % soient déployés dans des missions dans les Balkans, en Afghanistan et en Irak. Le reste est statique et, en-dehors de servir de dissuasion, n'apporte aucune contribution » à l'OTAN²¹.

La situation a certes évolué depuis, avec une participation significative des alliés en Afghanistan en particulier. Mais leur contribution est souvent jugée peu utile, en raison des restrictions nationales mises à l'emploi des forces, dans certaines zones ou pour certains types de missions. D'où la plaisanterie rapportée par Jamie Shea, selon laquelle le sigle ISAF signifierait « I Saw Americans Fight »²².

De nombreux officiels et experts américains ont également jugé que les alliés n'avaient pas pris leur « juste part » des opérations en Libye²³. Pour l'Administration Obama, cela devait être l'occasion pour les Européens de montrer leur aptitude à intervenir avec un soutien minimal des États-Unis. A l'issue de l'opération, le Secrétaire à la défense Panetta avait déclaré (en février 2012 à Munich) que l'OTAN avait prouvé qu'elle pouvait gérer les défis du XXIème siècle. Cette appréciation

¹⁴ Résolution 432 sur les dépenses de défense des pays alliés, 190 ESC 16 F rév. 1 fin, Assemblée Parlementaire de l'OTAN, 21 décembre 2016.

¹⁵ John R. Deni, « NATO's New Trajectories after the Wales Summit », *Parameters*, Vol. 44, n°3, Autumn 2014, p. 63.

¹⁶ Alexander Mattelaer, « Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing », *Parameters*, Vol. 46, n°1, Spring 2016, p. 29.

¹⁷ *Ibid.*, p. 25.

¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

¹⁹ Voir notamment le « discours d'adieu » du Secrétaire général, Lord Robertson, en octobre 2003.

²⁰ L'engagement initial, pris lors du Sommet d'Istanbul en 2004 était de 40 % et 8 %.

²¹ Nicholas Burns, « NATO Remains Our Essential Alliance », *U.S. Foreign Policy Agenda*, US Department of State, June 2004.

²² Jamie Shea, « Foreword », in Joel R. Hillison (Ed.), *Stepping Up: Burden Sharing by Nato's Newest Members*, Carlisle, SSI, US Army War College, November 2014, p. xvii.

²³ Joel R. Hillison, *Stepping Up: Burden Sharing By NATO's Newest Members*, op. cit., p. 3.

doit toutefois être nuancée, car en Libye comme dans les autres opérations, le soutien américain restait indispensable. On est très loin du principe selon lequel aucun allié ne devrait avoir « à fournir plus de 50% d'un type de capacité » lors d'un engagement²⁴.

Finalement, seule « la France a démontré au Mali qu'elle est encore décidée et capable d'entreprendre une intervention militaire significative, en utilisant largement ses propres armées et capacités »²⁵.

Le bilan très mitigé que les Américains tirent des contributions de leurs partenaires peut s'expliquer par les réticences à s'engager dans des interventions lointaines, souvent plus acceptées « par loyauté » vis-à-vis de Washington que par intérêt stratégique.

Mais le recentrage de l'OTAN sur la défense régionale depuis 2014 n'a pas réellement été accompagné d'une implication plus forte de l'ensemble des alliés. Dans la mesure où la menace russe concerne essentiellement quelques pays d'Europe orientale, les Européens « de l'Ouest » (et surtout du Sud) ne se sont pas montrés empressés d'assumer leurs responsabilités. Certains chercheurs considèrent même que, face au danger, « les Européens ont surtout demandé que l'Amérique fasse plus »²⁶.

Le discours officiel américain insiste néanmoins sur le fait que l'OTAN, dans son ensemble, « s'est engagée dans le renforcement de la défense collective le plus important depuis la Guerre froide »²⁷. Lors du sommet tenu à Varsovie en juillet 2016, l'Alliance a pris l'engagement d'aller au-delà des mesures de réassurance adoptées en 2014 pour s'atteler à des réaménagements structurels plus permanents de sa posture de dissuasion, en particulier sur son flanc Est²⁸. A la veille du Sommet, Derek Chollet signalait la part prise par les Européens dans ce dispositif, qui renforce la crédibilité de la dissuasion dans la Baltique et en Pologne²⁹.

Il existe clairement des divergences entre Européens sur la perception des menaces prioritaires (dans la Baltique ou en Méditerranée), ce qui explique le degré variable d'implication dans l'effort de défense. Mais cette dimension politique n'est pas souvent mise en avant dans les analyses américaines, qui soulignent plutôt que la contribution européenne est limitée par les capacités disponibles.

B. L'écart capacitaire persistant

Pour les États-Unis, l'une des préoccupations constantes est d'orienter et d'encourager les développements capacitaires européens, faute de quoi les alliés se contenteraient de compter sur la puissance américaine pour assurer leur sécurité. La nature des enjeux à traiter a évolué au cours des deux dernières décennies, mais les initiatives américaines dans l'OTAN visent toujours à cet objectif : façonner l'adaptation des appareils de défense européens, de façon à ce que les partenaires politiques privilégiés soient aussi des partenaires militaires fiables et utiles.

Or, depuis les années 1990, malgré une succession d'initiatives, (telles que l'*Engagement de Prague*, l'*initiative sur les Capacités de Défense*, *Connected Forces Initiative*, ou le programme *Smart Defense*), les observateurs américains ont vu se creuser un « fossé capacitaire » de plus en plus grand. Comme on l'a évoqué, les engagements récents ont confirmé l'étendue de ces « lacunes ».

Le Secrétaire adjoint de l'OTAN expliquait ainsi en 2013 qu'il ne serait pas « soutenable à long terme » de compter exclusivement sur les moyens américains de surveillance par drone, de ravitaillement aérien ou de guerre électronique³⁰.

C'est dans cette optique que l'Alliance a adopté, lors du Sommet du pays de Galles, un *Defense Planning Package* visant à améliorer ses capacités,

²⁴ Alexander Mattelaer, « Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing », *op. cit.*, p. 26.

²⁵ Jamie Shea, « Foreword », *op. cit.*, p. xvii.

²⁶ Doug Bandow, « Time for a European Nuclear Deterrent? », *The National Interest*, January 13, 2017.

²⁷ Hoyt Yee, Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, « Testimony before the Senate Foreign Relations Committee », September 14, 2016, p. 2.

²⁸ Joseph A. Day (Rapporteur), *La nouvelle posture de dissuasion de l'OTAN : du pays de Galles à Varsovie*, *op. cit.*, p. 1.

²⁹ Derek Chollet, « Priorities for the Warsaw NATO Summit », Prepared Testimony for the Senate Foreign Relations Committee June 23, 2016, p. 1.

³⁰ Ambassador Alexander Vershbow, « Challenges facing NATO and the Transatlantic Community post-2014 », Address at the 30th International Workshop on Global Security, Paris, France, 24 June 2013.

notamment en termes d'ISR, mais aussi en re-constituant les compétences dans le domaine de « *la guerre de manœuvre classique, qui se sont atrophiées pendant une décennie* » d'engagement en Afghanistan³¹.

Pourtant, les experts américains restent sceptiques sur la possibilité que ces nouveaux objectifs produisent des effets plus conséquents que les plans antérieurs. Un rapport récent de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN confirme d'ailleurs, qu'en dépit des initiatives lancées depuis 2014, les déficiences capacitaires européennes persistent. « *A défaut de compter sur un soutien massif des États-Unis, l'OTAN risque de ne pas pouvoir répondre aux conditions nécessaires à la conduite d'une opération majeure – envergure, portée et vitesse* »³².

Dans ces conditions, certains chercheurs s'interrogent sur l'effet de la *Third Offset strategy*, lancée par le Département de la défense pour restaurer la suprématie militaire américaine. En misant sur les nouvelles technologies pour compenser les avancées des adversaires potentiels, les États-Unis risquent d'accroître encore l'écart avec leurs alliés³³. Cette question, déjà soulevée par la « Révolution dans les affaires militaires » de la fin des années 1990, aura probablement la même réponse : une course au maintien de l'interopérabilité, même si l'objectif est de plus en plus irréaliste.

De manière générale, la question des capacités ne peut jamais être réglée, dans la mesure où les préoccupations prioritaires évoluent (de l'intervention hors-zone à la défense territoriale ; de la contre-insurrection à la « cyber-guerre ») et requièrent un délai d'adaptation³⁴. Cela vaut particulièrement pour des alliés qui doivent s'inscrire dans une vision consensuelle de ce que l'Alliance cherche à accomplir.

Le problème de la contribution à l'effort commun, et de son évaluation, est en fait indissociable de celui de la définition du rôle de l'Alliance. Jusqu'à

présent elle revenait *toujours* aux États-Unis, qui considéraient que la « communauté transatlantique » faisait face à des problèmes de sécurité semblables et partageait les mêmes intérêts pour la stabilité régionale et internationale, et la défense de ses valeurs. Mais on peut désormais s'interroger sur les orientations qui viendront de Washington. Dans la mesure où l'importance même de l'OTAN est mise en cause, les alliés pourraient légitimement prendre leurs distances avec les demandes américaines. Cela relance le débat de la fin des années 1990 sur les perspectives d'autonomisation de la PSDC.

2. L'OTAN devrait rester le cadre privilégié de la défense européenne

Pour de nombreux experts, l'OTAN est devenue une alliance « *post-américaine* » sous la présidence Obama, dans la mesure où l'Europe n'était plus une priorité stratégique et que l'organisation n'avait plus de rôle précis dans la politique de Washington³⁵.

Après l'élection de Donald Trump, le président Obama s'est toutefois employé, durant sa dernière tournée en Europe, à rassurer les alliés sur la pérennité de l'OTAN.

« *And I am confident that just as America's commitment to the transatlantic alliance has endured for seven decades – whether it's been under a Democratic or Republican administration – that commitment will continue, including our pledge and our treaty obligation to defend every ally* »³⁶.

Pour une majorité de la communauté stratégique américaine, l'OTAN reste effectivement une institution fondamentale pour les États-Unis. Le problème est que le discours de Donald Trump a suffi à déstabiliser profondément les bases de la relation transatlantique. Même si Washington réaffirme son engagement envers l'Alliance, le simple fait qu'il ait été discuté « *a semé des doutes* » qui

³¹ John R. Deni, « NATO's New Trajectories after the Wales Summit », *op. cit.*, p. 61.

³² Joseph A. Day (Rapporteur), *La nouvelle posture de dissuasion de l'OTAN : du pays de Galles à Varsovie*, *op. cit.*, p. 11.

³³ Daniel Fiott, « A Revolution Too Far? US Defence Innovation, Europe and NATO's Military-Technological Gap », *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, n°3, 2016.

³⁴ Alexander Mattelaer, « Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing », *op. cit.*, p. 29.

³⁵ Magnus Petersson « The United States as the Reluctant Ally », *Parameters*, Vol. 46, n°1, Spring 2016, p. 46.

³⁶ Jordyn Phelps, « President Obama Reassures Europe on Trump: NATO Is Here to Stay », *ABC News*, November 17, 2016.

seront longs à dissiper³⁷. La crainte d'un repli ou des conséquences d'une politique américaine erratique pourrait, selon certains chercheurs, servir à relancer les projets de défense européens. Les alliés ont en effet « *une raison majeure de sortir de leur dépendance à l'égard du leadership américain* »³⁸. Dans le contexte actuel, « *l'autonomie stratégique doit finalement devenir la priorité* ».

Cette option n'a jamais suscité un soutien massif aux États-Unis, hormis dans le courant « néo-isolationniste ». Les partisans « centristes » de la PESD n'étaient pas convaincus de la capacité des Européens à effectuer les efforts requis pour prendre en charge leur défense et privilégiaient toujours la préservation du cadre atlantique. Quant aux unilatéralistes, ils y voyaient à la fois une chimère et une menace de contestation de l'hégémonie américaine, de la part de « certains pays ». Ces positions sont dans l'ensemble inchangées, même si leurs poids respectifs dans le débat évolue.

2.1. L'OTAN reste essentielle, bien que son rôle soit à redéfinir

Même si en septembre le candidat Trump a affirmé que, lorsqu'il serait président, « *nous renforcerons l'OTAN* »³⁹, la majorité des observateurs aux États-Unis comme en Europe a retenu de sa campagne le discours critique à l'égard des alliances en général et de l'Alliance en particulier.

Depuis son élection, Donald Trump a abandonné les menaces de désengagement de l'OTAN, sans revenir sur les critiques qui les avaient justifiées. Dans l'interview accordée à deux quotidiens européens avant son entrée en fonction, il répète sa conviction que l'OTAN est « *obsolète* » (« *parce qu'elle a été conçue il y a de nombreuses années* » et « *ne s'occupe pas du terrorisme* »)⁴⁰. Mais, « *cela étant dit, l'OTAN est très importante* » pour lui⁴¹.

Les principaux responsables de la politique de sécurité de la nouvelle Administration sont pour leur part restés dans le cadre classique de la politique atlantiste.

Lors de son audition de confirmation pour le poste de Secrétaire d'État, Rex Tillerson s'est employé à exposer la logique de la position de la future Administration à l'égard du « *partage du fardeau* ». Après avoir rappelé que les États-Unis doivent « *être comptables du respect des promesses qu'ils font aux autres* », il répète que les alliés doivent aussi être « *comptables des engagements qu'ils prennent. Nous ne pouvons pas détourner le regard des alliés qui ne remplissent pas leurs obligations* »⁴².

Le général Mattis, prochain Secrétaire à la défense, a davantage insisté dans sa déclaration au Sénat sur l'importance des alliances et partenariats de sécurité⁴³. Mais tout en soulignant la nécessité pour les États-Unis de « *tenir leurs engagements* », le futur Secrétaire à la Défense rappelle également la contrepartie attendue des alliés, dans des termes tout à fait classiques :

« When America gives its word, it must mean what it says. We must also promote and enlist commensurate support from all our allies. The American taxpayer should not carry a disproportionate part of our shared defense, and all who benefit should be expected to help carry their part of the burden ».

Il faut noter qu'une large majorité des « contribuables » américains reste favorable aux alliances en général (89% du public les jugent utiles, et 84% des partisans de Donald Trump⁴⁴), et à l'OTAN en particulier. Bien que les partisans de Donald Trump soient divisés sur ce point, ils sont 50% à considérer que l'Alliance est essentielle à la sécurité et justifie la poursuite de l'engagement américain. Dans l'ensemble de l'opinion, le soutien s'élève à 65%, mais est aujourd'hui nettement plus

³⁷ Matthew Karnitschnig, « Donald Trump leaves Europe in the cold », *Politico*, January 21, 2017.

³⁸ Stefan Lehne, Heather Grabbe, « How Donald Trump Could Save EU Foreign Policy », *op. cit.*

³⁹ Jordyn Phelps, « President Obama Reassures Europe on Trump: NATO Is Here to Stay », *op. cit.*

⁴⁰ Tyler Durden, « In Stunning Pair of Interviews, Trump Slams NATO and EU, Threatens BMW With Tax; Prepared to "Cut Ties" with Merkel », *Zero Hedge*, January 15, 2017.

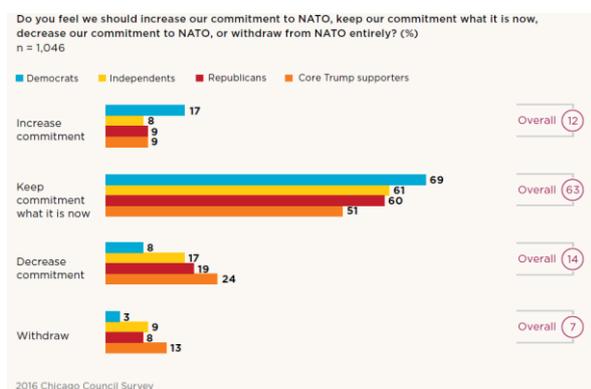
⁴¹ Cité in Michael Birnbaum, « European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split », *op. cit.*

⁴² Secretary of State Designate Rex Tillerson, Senate Confirmation Hearing Opening Statement, January 11, 2017, p. 4.

⁴³ James N. Mattis, Senate Armed Services Committee Nomination Hearing Statement, January 12, 2017, p. 2.

⁴⁴ Dina Smeltz, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, *Americans Remain Committed to World Engagement - American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago Council on Global Affairs, 2016, p. 29.

marqué chez les Démocrates (81%) que chez les Républicains (57%)⁴⁵.



Si l'OTAN demeure indispensable, c'est d'abord en réponse à la perception croissante de l'hostilité de la Russie et de ses velléités agressives en Europe (voir annexe). Pour les Conservateurs, cela doit ramener l'OTAN à sa vocation initiale de défense collective. Elle n'a pas « à être partout dans le monde pour tout faire tout le temps »⁴⁶.

Des experts du CNAS considèrent aussi qu'il convient désormais de réorienter les ressources et développer les capacités pour être en mesure de défendre les membres orientaux de l'Alliance⁴⁷. Un effort particulier devrait en outre être effectué dans le domaine cyber, qui constitue « la nouvelle frontière de la défense ».

Cette vision, qui fait l'objet d'un large consensus dans la communauté stratégique, correspond aux préoccupations actuelles du Pentagone et au discours de l'Administration Obama. C'est aussi ce qu'expliquait en novembre le président sortant de l'Assemblée de l'OTAN, le Représentant républicain Michael R. Turner : « nous devons renforcer encore le dispositif de dissuasion de l'OTAN en augmentant l'effectif des troupes alliées présentes dans les pays baltes, en Pologne et en Roumanie, en dé-

ployant préalablement plus de matériels et en investissant dans les infrastructures qui permettront et accéléreront l'acheminement de renforts »⁴⁸.

L'OTAN devrait ensuite rester l'instrument de diffusion des normes d'interopérabilité et d'orientation des développements capacitaires européens. Malgré les limites évoquées plus haut, ce rôle est encore défendu par certains, comme la sénatrice Kelly Ayotte. C'est au travers de l'Alliance, par la présence américaine en Europe, qu'il est possible de rendre les forces alliées plus aptes à coopérer et « prendre une plus large part du poids des conflits hors d'Europe »⁴⁹.

Cette fonction de l'OTAN n'est donc pas complètement abandonnée, même si elle paraît plus improbable. Fin 2016, un rapport du CNAS préconise ainsi de développer la coopération transatlantique en Asie-Pacifique, estimant que l'Europe « pourrait faire plus pour aider à la promotion de la paix et la stabilité »⁵⁰.

Finalement, alors que le rôle politique de l'OTAN comme instance de concertation transatlantique n'est plus que rarement évoqué, Ivo Daalder faisait remarquer en juillet qu'elle restera, après le « Brexit », la seule institution où les États-Unis et la Grande-Bretagne pourront participer aux discussions de sécurité européenne⁵¹.

2.2. Le renforcement de la PSDC fait toujours débat

Les incertitudes actuelles sur l'importance de l'OTAN pour la prochaine Administration confortent les positions des « néo-isolationnistes » comme Christopher Preble, pour qui « il était probablement déraisonnable de la part des Européens de compter autant sur le système politique américain, sur

⁴⁵ *Ibid.*, p. 30.

⁴⁶ Ted R. Bromund, Luke Coffey, Daniel Kochis, « Recommitting the United States to European Security and Prosperity: Five Steps for the Incoming Administration », *Issue Brief* n°4646, Heritage, January 12, 2017, p. 3.

⁴⁷ Julianne Smith, Adam Twardowski, *The Future of U.S.-Russia Relations*, Washington (D.C.), CNAS, January 2017, p. 9.

⁴⁸ « L'AP-OTAN prône une riposte énergique aux défis sécuritaires », Assemblée Parlementaire de l'OTAN, 21 novembre 2016.

⁴⁹ Kelly Ayotte, « America Needs a Strong NATO Alliance », *Real Clear Defense*, January 10, 2017.

⁵⁰ Julianne Smith, Erik Brattberg, Rachel Rizzo, *Transatlantic Security Cooperation in the Asia-Pacific: Recommendations for the Next U.S. Administration*, Washington (D.C.), CNAS, October 2016, p. 7.

⁵¹ Cité in Joel Weickgenant, « NATO Cannot Fail Now », *RealClear World*, July 7, 2016.

lequel ils n'avaient aucun contrôle »⁵². Aujourd'hui, cela devrait les inciter à « devenir sérieux dans le développement d'une capacité de défense crédible », apte à se passer du leadership de Washington. Un autre chercheur du courant libertaire va plus loin en estimant que les Européens devraient « envisager d'accroître leurs arsenaux nucléaires et constituer une force nucléaire continentale », dans le cadre de la PSDC⁵³.

Si une telle proposition reste iconoclaste dans le débat stratégique américain, l'élection de Donald Trump est largement perçue par le courant « atlantiste » comme une incitation à accélérer l'effort de défense européen.

Un rapport du Parlement européen annonce effectivement le développement d'une « dynamique politique », engendrée par la détérioration du contexte stratégique, le Brexit et « l'imprévisibilité » de la politique américaine après l'élection présidentielle. Cela s'est traduit par « un certain nombre d'avancées dans le développement de la PSDC »⁵⁴.

A. Des initiatives accueillies favorablement pour appuyer l'OTAN

Le premier effet « salutaire » attendu de la situation actuelle est « l'espoir que [les Européens] commencent à dépenser un peu plus, un peu plus vite »⁵⁵. Sur ce point, l'Allemagne semble donner l'exemple, en augmentant l'effort initié face à la menace russe. A Davos début janvier 2017, la ministre de la Défense, Ursula von der Leyen, a annoncé une hausse de 2 milliards d'euros du budget pour 2017, porté à 37 milliards d'euros. Il devrait dépasser les 39 milliards d'ici 2020.

Cette annonce répond clairement aux critiques de Donald Trump et pour beaucoup d'experts américains, il s'agit d'une démarche nécessaire.

Une note de l'Atlantic Council recommande ainsi à l'Europe « de faire plus pour sa défense. Cela contribuera à lutter contre la montée du populisme et de l'isolationnisme aux États-Unis »⁵⁶ ! Un expert de l'AEI souligne aussi la nécessité pour les Européens de convaincre Donald Trump de l'importance de l'Alliance. Ils doivent pour cela « se préparer à... investir dans leur sécurité, s'engager là où l'Amérique sera absente et donner l'exemple sur les questions de libéralisation du commerce »⁵⁷.

Dans ce contexte, certains experts parient que « 2017 pourrait être l'année où l'Europe devient enfin sérieuse » dans la construction de sa défense⁵⁸. Le référendum britannique sur la sortie de l'UE a été le premier facteur déclencheur d'une série d'engagements des 27 partenaires dans le renforcement de la coopération de sécurité. Différentes initiatives ont été proposées, telles que la proposition italienne d'un « Schengen de la défense » ; l'appel du Groupe de Visegrád (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) à la constitution d'une « armée européenne » ; ou la déclaration des pays du « Triangle de Weimar » (France, Allemagne et Pologne) sur la nécessité de développer une politique de sécurité plus efficace⁵⁹.

Du côté de l'UE, la Haute Représentante Federica Mogherini a rapidement annoncé l'élaboration d'un programme de sécurité et défense, effectivement adopté fin 2016.

Pour les observateurs américains, la relance des efforts de défense est positive. Si cela conduit les gouvernements européens à « mieux dépenser » et « approfondir leur coopération militaire, l'OTAN en bénéficiera aussi »⁶⁰. L'une des récriminations américaines récurrentes porte en effet sur l'incapacité

⁵² Christopher Preble, « U.S. Domestic Politics and the Future of Primacy », *Policy Brief*, German Marshall Fund, November 2, 2016.

⁵³ Doug Bandow, « Time for a European Nuclear Deterrent? », *The National Interest*, January 13, 2017.

⁵⁴ Steven Blockmans, *The 2016 « Winter Package » on European Security and Defence: Constitutional, legal and institutional implications*, Report for the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs, Brussels, December 2016, p. 6.

⁵⁵ Simon Shuster, « Can NATO Survive a Donald Trump Presidency? », *Time*, November 14, 2016.

⁵⁶ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling out of Love with the West?*, Issue Brief, Atlantic Council, November, 2016, p. 8.

⁵⁷ Dalibor Rohac, « With Trump, this might not be fine », *American Enterprise Institute*, December 16, 2016.

⁵⁸ Mark Leonard, Jeremy Shapiro, « Ten Foreign Policy Trends for 2017 », *European Council on Foreign Relations*, January 13, 2017.

⁵⁹ Daniel Keohane, « EU Defense, Where Political Opportunity Meets Strategic Necessity », *Strategic Europe*, Carnegie, September 15, 2016.

⁶⁰ *Ibid.*

des Européens à « intégrer » leurs appareils de défense et mettre un terme aux « duplications »⁶¹.

Le Plan d'action de défense présenté fin novembre par la Commission européenne (dans le cadre d'un « Winter package ») inscrit les mesures de renforcement de la base industrielle de défense dans le double cadre de la Stratégie globale de l'UE et de la Déclaration conjointe OTAN-UE de juillet 2016⁶².

Ce texte signé par le Secrétaire général de l'OTAN et les représentants de l'Union, a défini 7 domaines de développement de la coopération entre les institutions :

- ➔ La lutte contre les menaces hybrides ;
- ➔ Les opérations, notamment maritimes et de contrôle des migrations ;
- ➔ La cyber-sécurité ;
- ➔ Les capacités de défense ;
- ➔ L'industrie et la recherche ;
- ➔ Les exercices ;
- ➔ Et le développement des capacités de défense des partenaires, dans les Balkans et le voisinage à l'Est et au Sud.

Ces axes de coopération se traduisent en décembre 2016 par un ensemble de 42 projets concrets⁶³, menés « dans un esprit de complète ouverture réciproque, de transparence et de complémentarité »⁶⁴. La déclaration souligne qu'une défense européenne « plus forte, plus efficace et mieux financée contribuera à une OTAN plus forte », si bien que les efforts actuels en ce sens sont « bienvenus ».

L'OTAN s'est d'ailleurs félicitée du Plan d'action européen, estimant que tout effort d'investisse-

ment était un pas dans la bonne direction⁶⁵. L'ambassadeur américain auprès de l'Alliance explique pour sa part que « les États-Unis sont très en faveur de la construction des capacités de défense de l'Europe », aussi longtemps qu'elles « complètent » les efforts de l'OTAN⁶⁶.

Même si le ton officiel de l'Administration Obama est modéré, **il est clair que la primauté de l'OTAN reste la base de la politique américaine. Sur ce point, aucun changement n'est à attendre de la prochaine Administration, qui ne peut qu'être plus méfiante à l'égard de l'Union.**

B. Une méfiance persistante à l'égard des projets européens « autonomes »

Même un représentant du courant atlantiste « modéré » rappelle que si les États-Unis souhaitent « un pilier européen plus fort », il n'est pas question de « céder le leadership de l'Alliance ou de passer le bâton aux Européens » sur les questions de sécurité⁶⁷. Une note de l'Heritage d'octobre 2016 est encore plus claire sur la place de l'UE : elle « n'est pas la réponse aux problèmes militaires de l'Europe ». Les États-Unis doivent s'assurer que les solutions adoptées passent par l'OTAN, qui doit être le cadre des progrès européens en matière de défense⁶⁸.

Dans cette perspective, certains projets comme la création d'un état-major militaire permanent de l'UE suscitent des réactions négatives auprès des partisans du « NATO first ». En dépit des précautions prises par les autorités européennes pour expliquer qu'il ne s'agit pas de dupliquer l'état-major de l'OTAN, mais de rationaliser les structures existantes, les experts de la Fondation Heritage⁶⁹

⁶¹ Jamie Shea, « Foreword », *op. cit.*, p. xix.

⁶² *European Defence Action Plan*, COM(2016) 950 final, European Commission, 30 novembre 2016, p. 3.

⁶³ Tels que la création du *European Centre for Countering Hybrid Threats* en 2017 ; le renforcement de la coordination entre les *Operation Sea Guardian* et NAVFOR MED Sophia en Méditerranée ; la coordination des exercices.

⁶⁴ *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, December 6, 2016.

⁶⁵ Martin Banks, « EU Introduces Defense Research Plan to Redirect Billions in Funds », *Defense News*, November 30, 2016.

⁶⁶ Ambassador Douglas Lute, U.S. Permanent Representative to NATO, Pre-Ministerial Press Briefing, December 5, 2016.

⁶⁷ Damon M. Wilson, *Strains on the European Union: Implications for American Foreign Policy*, US Senate Committee on Foreign Relations, February 3, 2016, p. 3.

⁶⁸ Luke Coffey, Nile Gardiner, « The United States Should Not Back a European Union Army », Heritage Foundation, *Issue Brief*, n°4616, October 20, 2016, p. 1.

⁶⁹ Qui ont toujours été les plus farouches opposants aux projets de défense européenne depuis les années 1990.

s'opposent à une proposition « inutile et coûteuse » qui n'améliorera pas les capacités militaires⁷⁰. D'une manière générale, les initiatives récentes « détournent des ressources limitées de l'OTAN »⁷¹.

L'évocation d'une « armée européenne » notamment reprise par le Président de la Commission, Jean-Claude Juncker, suscite toujours la même opposition de principe que dans les années 1990. Un analyste européen souligne que cette perspective reste controversée au sein même de l'UE et, en réalité, plus éloignée que jamais⁷². Il préconise donc de revoir le discours, en parlant de « coopération militaire » plutôt que de « défense européenne ».

Un autre expert appuie ce raisonnement, en expliquant que la notion d'armée européenne est « déplacée et n'apporte rien », car une force séparée de l'OTAN serait redondante⁷³. Il ajoute que le projet a soulevé l'intérêt de la Russie, ce qui devrait suffire à le discréditer.

En fait, les Européens ne semblent pas prêts, dans leur majorité, à se lancer dans des initiatives autonomes. On constate plutôt un effort redoublé pour tenter de maintenir le lien transatlantique, dont témoignent par exemple les propos du ministre des Affaires étrangères néerlandais à Washington, où il a plaidé pour la poursuite d'un partenariat « renouvelé », indispensable aux Européens comme aux États-Unis⁷⁴.

Cette prudence est certainement alimentée par le discours des « unilatéralistes », dont les positions sont susceptibles de trouver un écho favorable auprès de Donald Trump. Or, comme le rappelle John Bolton, « quand les gouvernements européens mettent l'accent sur une solution purement européenne, nous voyons un poignard dirigé au cœur de l'OTAN ». Et s'ils s'engageaient sérieusement vers une capacité « à se défendre eux-mêmes », les Américains seraient inévitablement tentés de les abandonner à leur sort jusqu'à « la prochaine fois

qu'[ils] seront menacés par des régimes autoritaires »⁷⁵.

Le mépris persistant des unilatéralistes pour la défense européenne reflète une méfiance plus large à l'égard de l'UE. L'importance accordée par l'Administration Obama aux relations avec cette institution visait à instaurer un partage des responsabilités qui n'est plus de mise et le réengagement des États-Unis en Europe doit se traduire par la remise en cause du soutien à « l'Union supranationale »⁷⁶.

Ce discours a longtemps existé de manière marginale et lorsqu'il a eu une certaine influence, dans les années 2002-2005 auprès de l'Administration Bush, il a contribué à alimenter de fortes tensions transatlantiques. Aujourd'hui, dans la cacophonie qui règne à Washington, il entretient l'incertitude sur l'avenir des relations avec l'Europe.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁷¹ Luke Coffey, Nile Gardiner, « The United States Should Not Back a European Union Army », *op. cit.*, p. 1.

⁷² Daniel Keohane, « Samuel Beckett's European Army », *Strategic Europe*, Carnegie, December 16, 2016.

⁷³ Mark Galeotti, « Can governance Trump guns? European security after the US elections », European Council on Foreign Relations, November 21, 2016.

⁷⁴ Bert Koenders, Why should America care about Europe?, American Enterprise Institute, January 11, 2017.

⁷⁵ John Bolton, « Donald Trump has a point about NATO », American Enterprise Institute, September 27, 2016.

⁷⁶ Ted R. Bromund, Luke Coffey, Daniel Kochis, « Recommitting the United States to European Security and Prosperity: Five Steps for the Incoming Administration », *Issue Brief* n°4646, Heritage, January 12, 2017, p. 2.

Des perspectives majoritairement pessimistes sur l'évolution de la sécurité européenne

Alors que l'Europe de la fin des années 1990 paraissait « sortie de l'Histoire », les observateurs américains y voient désormais revenir, outre le risque d'agression militaire, les démons de l'autoritarisme et du nationalisme, alimentés par de multiples facteurs. Pour Julianne Smith, du CNAS, cette situation est inquiétante car « une Union européenne faible, divisée ou faillie aurait des conséquences dévastatrices pour les États-Unis, l'économie mondiale et la région ». De ce fait, « l'Amérique a un intérêt direct dans le sauvetage d'un projet européen qu'elle a longtemps soutenu »⁷⁷.

Mais cette affirmation, encore largement partagée dans la communauté stratégique américaine, est toutefois contestée aussi bien par les courants néo-isolationnistes que par les unilatéralistes. Or, leurs positions ont trouvé un écho inédit dans les discours du candidat Trump. La fondation Heritage, qui incarne désormais le courant unilatéraliste le plus favorable aux idées de Donald Trump⁷⁸, encourage la nouvelle Administration à entreprendre dès son arrivée une « révision complète » de la politique européenne, visant principalement à prendre ses distances avec l'UE⁷⁹.

Dès lors, **le discours américain**, même s'il ne se traduit pas immédiatement dans les faits, **devient pour beaucoup d'observateurs, un facteur d'aggravation des risques de désin-**

tégration d'une l'Europe mal en point, d'autant plus que la poursuite du projet européen ne semble plus avoir la même importance pour le nouveau Président.

I. Une cohésion européenne menacée de toutes parts

Même si certains chercheurs rappellent que l'Europe « n'est pas en train de s'écrouler »⁸⁰, cette remarque apparaît comme une nuance dans un discours généralement pessimiste. Le ton est donné par un ancien responsable de la politique de défense de l'Administration Obama, Derek Chollet, qui constatait en juillet que l'accumulation des crises affectant le continent pose « une question plus fondamentale : est-ce que l'Europe telle que nous la connaissons maintenant va continuer à exister ? »⁸¹.

La question se pose dans la mesure où l'Europe serait confrontée à « un ensemble complexe de menaces extérieures (une crise migratoire historique, la menace du terrorisme et le retour de la Russie) »⁸². Or, l'aptitude des pays de l'UE à surmonter ces problèmes peut susciter des interrogations, car l'Union est aussi affaiblie par « des défis internes (la montée des partis d'extrême droite, la sortie [...] de

⁷⁷ Julianne Smith, *Strains on the European Union: Implications for American Foreign Policy*, Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, CNAS, February 3, 2016, p. 1.

⁷⁸ Bien qu'aucun chercheur de l'Heritage n'ait encore été intégré dans l'Administration. Sur les questions européennes, l'autre centre unilatéraliste, l'AEI, adopte des positions plus modérées et critiques du discours de Donald Trump.

⁷⁹ Ted R. Bromund, Luke Coffey, Daniel Kochis, « Recommitting the United States to European Security and Prosperity: Five Steps for the Incoming Administration », *op. cit.*, p. 1.

⁸⁰ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, *op. cit.*, p. 4.

⁸¹ Derek Chollet, « Obama's Last Trip to Europe, and the Burdens that Divide », German Marshall Fund, July 6, 2016.

⁸² Julianne Smith, *Strains on the European Union: Implications for American Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 1.

l'un de ses principaux membres, des économies faibles et une perte de confiance dans l'institution ».

D'une manière générale, « le vieillissement des populations, le déclin des taux de natalité, des économies à faible croissance et un haut niveau de chômage des jeunes dans nombre de pays ne présagent rien de bon pour l'avenir du continent »⁸³.

1.1. Les menaces extérieures, au Sud et à l'Est

La plupart des analyses traitant de la situation européenne abordent les mêmes problèmes de sécurité :

- ➔ D'une part, la Russie s'efforce de revenir sur les avancées occidentales post-Guerre froide, en sapant l'unité européenne, en s'attaquant à ses valeurs et en entretenant l'instabilité à sa périphérie⁸⁴.
- ➔ D'autre part, « au Sud », l'affaiblissement des États et les conflits du Proche-Orient engendrent des flux de réfugiés et des menaces terroristes en Europe.

Ce problème fait l'objet d'une attention croissante aux États-Unis, où la question de l'accueil des réfugiés, associée au risque de propagation de l'islamisme radical, a des résonances intérieures. Les observateurs soulignent que l'Europe a dû faire face depuis 2014 à une arrivée de réfugiés « inédite depuis la fin de la Seconde guerre mondiale », provoquée par les conflits en Irak, en Syrie ou en Libye.

En novembre 2015, le président (Républicain) de la Sous-commission Europe de la Chambre expliquait lors d'une séance consacrée à la « crise des réfugiés » qu'il s'agissait d'un phénomène « insoutenable », susceptible de « changer la nature fondamentale des pays européens qui [étaient] inondés ».

Il y voyait « la destruction de la civilisation occidentale, non par une invasion armée, mais par enveloppement »⁸⁵.

Un an plus tard, un dossier de l'Atlantic Council s'inquiète de l'effet combiné de la crise des réfugiés, de la stagnation économique et de la vague de terrorisme qui a frappé l'Europe : cela pourrait « placer le continent tout entier à un tournant »⁸⁶.

A côté de cette perspective, **il existe un large consensus dans la communauté stratégique américaine sur les intentions malveillantes de la Russie à l'égard de l'Europe**. Il est généralement admis qu'au-delà de la menace militaire qu'elle fait planer sur ses voisins baltes, la Russie s'emploie à « affaiblir et diviser l'Europe ». En utilisant la corruption, la propagande, ou l'arme énergétique, elle a d'abord entrepris de délimiter des sphères d'influence, mais pourrait aujourd'hui poursuivre « un projet plus vaste d'affaiblissement de la démocratie dans tout l'Occident »⁸⁷.

Moscou chercherait « à paralyser les États-Unis, bousculer l'OTAN et remplir ainsi le vide laissé par l'absence américaine »⁸⁸. Le dernier rapport de prospective du *National Intelligence Center* prévoit que Moscou continue à « tester la détermination de l'OTAN et de l'Europe » ; et essaie « d'exploiter les failles » entre les différentes régions européennes et entre le continent et les États-Unis⁸⁹.

La politique russe est analysée de manière similaire par l'ensemble de la communauté stratégique américaine. Un chercheur du CNAS explique que la Russie s'attaque directement aux États, ainsi qu'au « système euro-atlantique »⁹⁰. Une note de l'AEI constate également que, sur fond de « bruits de bottes, [Moscou] soutient les politiciens opposés à l'UE, anti-mondialisation et pro-russe » dans de nombreux pays, de la Grèce à l'Estonie, en passant par la France⁹¹. Pour la spécialiste de l'Europe à la

⁸³ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, op. cit., p. 5.

⁸⁴ Damon M. Wilson, *Strains on the European Union: Implications for American Foreign Policy*, op. cit., p. 1.

⁸⁵ Dana Rohrabacher, Hearing on *Challenge to Europe: The Growing Refugee Crisis*, Subcommittee on Europe, Eurasia, and Emerging Threats, Committee on Foreign Affairs, November 4, 2015, p. 1.

⁸⁶ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, op. cit., p. 2.

⁸⁷ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, op. cit., p. 5.

⁸⁸ Alex Velez-Green, « The United States and Russia Are Already at War », *Small Wars Journal*, December 13, 2016.

⁸⁹ *Global Trends: Paradox of Progress*, op. cit., p. 36.

⁹⁰ Alex Velez-Green, « The United States and Russia Are Already at War », op. cit.

⁹¹ Wesley Fox, « Estonians, Moldovans, and Bulgarians also voted. Putin won », AEI Ideas, November 21, 2016.

Carnegie, le recours à la désinformation et l'appui « des mouvements populistes en France, aux Pays-Bas et en Autriche » pourraient permettre au Kremlin de diviser l'Europe⁹².

Le cas de la France retient particulièrement l'attention. Un analyste de l'AEI considère que l'élection de François Fillon, plus probable que celle de Marine Le Pen, bénéficierait tout autant à la Russie⁹³. Le candidat des Républicains est en effet largement présenté dans les médias américains comme pro-russe, critique à l'égard de l'OTAN, voire « anti-américain ». Une analyse du CSIS conclut également que « si le Kremlin vise à avoir un gouvernement plus favorable à Paris, il lui suffirait de prendre ses distances et laisser l'élection suivre son cours, car les deux candidats principaux cherchent à se rapprocher de Moscou »⁹⁴. **Ainsi l'auteur estime que, quel que soit le vainqueur, « le plus vieil allié de l'Amérique » et « l'un des partenaires les plus efficaces et actifs dans la sécurité » se prépare à prendre une nouvelle direction, avec des conséquences majeures pour l'Europe et la relation transatlantique.**

1.2. Des facteurs internes de délitement de l'Europe libérale

Indépendamment de la question russe, la progression de tendances qualifiées de « populistes » ou « illibérales » constitue le problème majeur identifié. Le phénomène concerne d'abord l'Est de l'Europe, où le gouvernement de Victor Orban en Hongrie a, semble-t-il, « ouvert la voie ». C'est ensuite la Pologne qui, en dépit de son opposition à la Russie, inquiète les défenseurs des droits de l'Homme du fait de respect « déclinant de la règle de droit et de l'indépendance des médias »⁹⁵. Il faut ajouter la Slovaquie, où un parti « anti-UE et anti-OTAN, mené par un ancien neo-Nazi » a pu faire élire quelques représentants au Parlement.

Mais l'évolution ne se limite pas aux anciens pays « de l'Est ». Les chercheurs de l'Atlantic Council constatent que « le populisme et la démagogie prennent pied à travers l'Europe d'une manière inimaginable quelques années auparavant ». L'European Council on Foreign Relations publie durant l'été une étude sur les positions de 45 partis populistes européens (que le rapport qualifie de « partis insurrectionnels »⁹⁶), qui pourraient exercer des pressions de plus en plus fortes sur les systèmes politiques traditionnels. Or, dans l'ensemble, ils sont tous : « eurosceptiques » ; opposés aux interventions extérieures ; peu favorables aux relations avec Washington ; mais plutôt partisans de la Russie de Poutine.

Même l'Allemagne, pôle de stabilité continentale, semble désormais touchée, bien que dans une moindre mesure, par la vague de « populisme », puisque le parti *Alternative für Deutschland* (AfD) « siège désormais dans 10 des 16 parlements de Länder, et que les sondages nationaux le place à 13% »⁹⁷. Ainsi, après les votes inattendus de 2016 en Grande-Bretagne et aux États-Unis, personne ne peut plus parier sur la réélection d'Angela Merkel plutôt que sur la possibilité qu'une « droite renaisante ne prenne les rênes du pouvoir à Berlin »⁹⁸.

Dans ces conditions, un éditorial du *Washington Post* de novembre annonce gravement que l'avenir du système libéral se joue désormais en Europe :

« The election of Donald Trump means that the future of the democratic West, as it has existed since 1945, may now depend on a string of elections in Europe during the next few months »⁹⁹.

Avant de quitter ses fonctions, l'ambassadeur américain auprès de l'UE n'a pas hésité à faire part

⁹² Judy Dempsey, « Europe Isn't Prepared for What 2017 May Bring », *The Washington Post*, December 27, 2016.

⁹³ Wesley Fox, « Putin hedges his bets on French election », AEI Ideas, January 11, 2017.

⁹⁴ Jeffrey Rathke, « What's Next for France after Fillon's Primary Victory », CSIS, December 1, 2016.

⁹⁵ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁶ Susi Dennison, Dina Paradijs, *The world according to Europe's insurgent parties: Putin, migration and people power*, European Council on Foreign Relations, June 2016.

⁹⁷ Constanze Stelzenmüller, « 2017 is not looking so good for Germany », Order from Chaos, Brookings, January 4, 2017.

⁹⁸ Adam Twardowski, « Could Europe Fear Germany Again? », *op. cit.*

⁹⁹ « The French election that may help determine the future of the democratic West », *The Washington Post*, November 16, 2016.

de craintes similaires lors d'une conférence de presse :

« Never before will the weight of history be so heavy on the shoulders of Europe to carry the flame of democracy, human rights and values that have guided transatlantic partnership for decades »¹⁰⁰.

L'élection présidentielle française est donc vue comme un moment décisif, car une victoire de Marine Le Pen provoquerait une « *crise plus grave pour l'UE que le Brexit et condamnerait probablement l'Union à l'inutilité géopolitique* »¹⁰¹.

Si l'avenir de l'Union européenne dépend des évolutions politiques des États membres, de nombreux observateurs américains soulignent aussi l'incapacité de l'institution à répondre de manière appropriée aux différents défis. Alors que « *des forces centrifuges écartèlent l'Europe* », l'Union « *trébuche d'une crise sur l'autre* », en adoptant des accords à court terme qui ne traitent pas les problèmes structurels¹⁰². D'autres observateurs mettent en cause les « *réponses inadaptées aux attaques terroristes* » de Paris et Bruxelles ou « *la gestion instable de la marée de réfugiés* » venant du Proche-Orient et d'Afrique¹⁰³. Judy Dempsey, de la Carnegie, déplore que les Européens n'aient pas su tirer profit des crises, ni du Brexit pour faire bloc en poursuivant « *l'intégration économique et politique, incluant des politiques de partage du renseignement et en matière de droit d'asile* »¹⁰⁴.

Dans le dernier rapport d'analyse prospective du National Intelligence Council, l'évolution de l'UE dans les cinq prochaines années est donc particulièrement préoccupante :

« *The European Union's internal divisions, demographic woes, and moribund economic performance threaten its own status as a global player. For the coming five years at least, the need to restructure European relations in light of the UK's decision to leave the*

EU will undermine the region's international clout and could weaken transatlantic cooperation, while anti-immigration sentiments among the region's populations will undermine domestic political support for Europe's political leaders »¹⁰⁵.

Face à cet ensemble de difficultés, **les analystes américains constatent souvent l'impuissance de leur pays à apporter une solution, qui ne peut venir que des Européens. Toutefois, une majorité craint que l'évolution de la politique américaine sous la présidence Trump n'aggrave la crise au lieu de contribuer à y remédier.**

2. Une remise en cause du soutien américain au projet européen ?

Nombre d'observateurs rappellent que l'Union européenne est en grande partie le résultat du soutien de Washington. Or, l'objectif poursuivi avec constance depuis la fin de la Seconde guerre mondiale pourrait être remis en cause pour la première fois, soit de manière « involontaire » par les réactions au discours du nouveau Président ; soit du fait d'un choix stratégique radicalement différent.

2.1. L'élection de Donald Trump provoque une « onde de choc » en Europe

Lors du colloque organisé en novembre par la Brookings, l'ensemble des chercheurs invités se montre préoccupé par un possible désengagement de la part de la prochaine Administration. La crainte principale est résumée par un expert allemand :

« *The United States would turn a blind eye to Europe and turn their back to the Transatlantic Alliance, it would encourage political forces, partly already in government, partly*

¹⁰⁰ Cité in Michael Birnbaum, « Trump officials might be expecting E.U. to fall apart this year, U.S. envoy says », *The Washington Post*, January 13, 2017.

¹⁰¹ Mark Leonard, Jeremy Shapiro, « Ten Foreign Policy Trends for 2017 », European Council on Foreign Relations, January 13, 2017.

¹⁰² Dana Rohrabacher, Hearing on *Challenge to Europe: The Growing Refugee Crisis*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰³ Jim Hoagland, « Obama has ignored our European allies for too long », *The Washington Post*, April 14, 2016.

¹⁰⁴ Judy Dempsey, « Europe Isn't Prepared for What 2017 May Bring », *op. cit.*

¹⁰⁵ *Global Trends: Paradox of Progress*, NIC 2017-001, Washington (D.C.): National Intelligence Council, January 2017, p. 33.

there are strong political parties calling for re-orientation of European politics and kind of creating a grand alliance with Russia. This would be the future of Europe »¹⁰⁶.

On la retrouve dans une lettre adressée à Donald Trump par 17 anciens responsables politiques d'Europe centrale et orientale, par laquelle ils « appellent [à la] nouvelle Administration américaine et au Congrès, pour rester ferme dans la défense de nos objectifs et intérêts communs : la paix, la puissance occidentale et la liberté »¹⁰⁷. Ils s'inquiètent en particulier de la possibilité que la prochaine Administration ne reconnaisse tacitement l'annexion de la Crimée et cesse de soutenir l'Ukraine.

Certes, des craintes similaires avaient été exposées à l'Administration Obama à son arrivée en 2009, face à la perspective du « reset » annoncé. Mais finalement, la « négligence » américaine est bien considérée par beaucoup d'observateurs (et en particulier, les Républicains à Washington) comme une explication de l'agressivité croissante de la Russie. Il y aurait donc toutes les raisons de s'inquiéter de l'impact d'une remise en cause par l'Administration Trump des engagements en Europe.

En mars 2016, c'est le commandant des Forces américaines en Europe qui déclarait que la Russie pourrait être incitée à envahir un pays balte, si elle pensait que les États-Unis ne respecteraient pas leurs engagements de défense¹⁰⁸. Pour des chercheurs de la Carnegie, l'un des « plus graves dangers » en Europe serait que les pays de l'Est se rapprochent de la Russie en conséquence d'un accord entre l'Administration Trump et Moscou. Cela aboutirait à la division de l'Europe en deux zones d'influence¹⁰⁹. L'expert des questions européennes, et ancien ambassadeur auprès de l'OTAN, Ivo Daalder, prévient aussi que les pays les plus vulnérables (Pologne et États baltes)

« pourraient être forcés d'envisager une politique d'apaisement ou même une alliance avec Moscou ». D'un autre côté, les « grands pays » comme l'Allemagne pourraient « penser à acquérir des armes nucléaires pour assurer leur propre sécurité »¹¹⁰. Un chercheur de l'AEI estime également qu'en raison « des idées du Président élu » et de la situation politique en Europe, « il est raisonnable de s'attendre à plus d'accommodement avec la Russie »¹¹¹.

Le risque, évoqué plus haut, de remise en cause des systèmes politiques libéraux paraît à de nombreux observateurs américains encore plus probable du fait de l'élection de Donald Trump. Certains constatent simplement que des pays « illibéraux », comme la Pologne et la Hongrie, s'en sont réjouis, espérant qu'ils subiraient moins de pression de la part de Washington quant au respect des « valeurs » démocratiques¹¹². Mais d'autres vont plus loin, en mettant directement en cause l'influence des idées sur lesquelles s'est appuyée la campagne de Donald Trump. Le groupe d'information *Breitbart*, dirigé par le conseiller stratégique de Donald Trump, Steve Bannon, est soupçonné de chercher à s'implanter en Europe pour promouvoir et capitaliser sur « un sentiment anti-immigration et raciste », favorable aux politiciens sceptiques à l'égard de l'OTAN et de l'UE¹¹³.

L'ambassadeur Malloch, désigné pour représenter les États-Unis auprès de l'UE, confirme sans détours en novembre que « le succès de Trump va enhardir les partis populistes anti-establishment en Europe et dans le monde. Admettez-le : c'est la nouvelle réalité »¹¹⁴. Selon lui, cette évolution est loin d'être problématique, car elle « promet [l'adoption de] solutions fondées sur le marché, d'un capitalisme plus inclusif, une plus grande participation et la réaffirmation de la souveraineté nationale ».

¹⁰⁶ Ralf Fücks, *The Future of The West and Trans-Atlantic Relations*, op. cit., p. 14.

¹⁰⁷ Cité in Josh Rogin, « European allies to Trump: Putin does not want to make America great again », *The Washington Post*, January 10, 2017.

¹⁰⁸ Kelly Ayotte, « America Needs a Strong NATO Alliance », op. cit.

¹⁰⁹ Stefan Lehne, Heather Grabbe, « How Donald Trump Could Save EU Foreign Policy », op. cit.

¹¹⁰ Cité in Simon Shuster, « Can NATO Survive a Donald Trump Presidency? », op. cit.

¹¹¹ Dalibor Rohac, « Europe's Slow Rot », *US News & World Report*, January 9, 2017.

¹¹² Adam Twardowski, « Could Europe Fear Germany Again? », op. cit.

¹¹³ Anne Applebaum, « An existential moment for the Euro-American alliance », *The Washington Post*, January 5, 2017.

¹¹⁴ Ted Malloch cité in Tim Newark, « Meet the Anglophile who could soon be Trump's man in Brussels », *City A.M.*, January 4, 2017.

2.2. L'importance de l'enjeu européen est discutée

Pour une grande partie de la communauté stratégique américaine, les évolutions envisagées en Europe devraient constituer un sujet de préoccupation pour les États-Unis. Lors d'une audition au Sénat en février 2016, un expert de l'Atlantic Council explique qu'en raison des « crises profondes » qui menacent le continent, « les États-Unis risquent de perdre leur plus important atout dans les affaires mondiales : un partenaire dynamique de premier choix »¹¹⁵. L'Europe peut cesser d'être un acteur stratégique et rester engluée dans ses problèmes internes. Cela signifierait aussi la fin du « projet européen » qui consistait à intégrer les anciens adversaires au sein d'une union.

Cet objectif était traditionnellement celui des États-Unis, qui voyaient l'UE comme l'un des instruments de consolidation de la « zone de paix démocratique », aux côtés de l'OTAN. Désormais, la poursuite de cette vision est mise en doute.

D'une part, la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE a été perçue par une majorité d'observateurs américains comme un risque majeur d'affaiblissement de la communauté transatlantique et de perte d'influence de Washington.

Une spécialiste des questions européennes constatait au printemps que « l'opposition au retrait britannique était profonde, étendue et bipartisane », au moins chez les responsables politiques encore intéressés par l'Alliance atlantique¹¹⁶. L'éditorialiste expliquait qu'ils souhaitaient tous que la Grande-Bretagne continue à « promouvoir nos valeurs communes anglo-américaines », pour ne pas laisser le continent sombrer dans le protectionnisme, l'autoritarisme et un isolationnisme qui « finirait mal pour tout le monde ».

Toutefois, le nouveau Président défend une vision complètement opposée. Dans sa dernière interview en tant que « Président-élu », Donald Trump félicite les Britanniques de leur choix et prend le contrepied de son prédécesseur : alors que Barack Obama menaçait Londres de « passer en fin de queue » dans les relations commerciales, Donald Trump offre un accord particulier de libre-échange.

Il semble plus globalement considérer que l'UE est destinée à poursuivre sa désintégration, car les nations aspirent à retrouver leur souveraineté. Par ailleurs, il décrit l'Union comme « un moyen au service des buts de l'Allemagne », à savoir vaincre les États-Unis dans la compétition commerciale internationale¹¹⁷. De ce fait, **Donald Trump estime que l'avenir de l'UE « n'a pas beaucoup d'importance pour les États-Unis »**¹¹⁸.

Il reprend sur ce point les idées des unilatéralistes, comme John Bolton, qui affirme que le Brexit n'était pas une mauvaise chose « pour la plupart des conservateurs américains »¹¹⁹. En fait, en sortant de l'UE, « les électeurs britanniques ont placé la relation bilatérale en tête de l'agenda de Washington ». Il devient possible d'envisager un nouveau partenariat économique, incluant éventuellement le Canada, pour augmenter la croissance. De même, les experts de l'Heritage ne voient pas le Brexit comme une raison de négliger la Grande-Bretagne, mais à l'inverse de resserrer les liens¹²⁰.

Par ailleurs, leur analyse de l'évolution de l'UE est complètement à l'opposé de la majorité internationaliste. Ils voient dans l'Union la cause de la montée des tendances « illibérales » et protectionnistes, dans la mesure où elle :

- ➔ Empiète sur les souverainetés nationales ;
- ➔ Affaiblit la sécurité transatlantique ;
- ➔ Perturbe les politiques d'immigration ;
- ➔ Et gaspille l'argent du contribuable !

¹¹⁵ Damon M. Wilson, *Strains on the European Union: Implications for American Foreign Policy*, US Senate Committee on Foreign Relations, February 3, 2016, p. 1.

¹¹⁶ Anne Applebaum, « I'm no fan of Obama. But on Brexit, he does speak for America », *The Spectator*, April 23, 2016.

¹¹⁷ Rainer Burgin, Toluse Olorunnipa, « Trump Slams NATO, Floats Russia Nuke Deal in European Interview », *Bloomberg Politics*, January 16, 2017.

¹¹⁸ Michael Birnbaum, « European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split », *The Washington Post*, January 16, 2017.

¹¹⁹ John R. Bolton, « The new order is our chance to keep up in fast changing world », American Enterprise Institute, November 15, 2016.

¹²⁰ Ted R. Bromund, Luke Coffey, Daniel Kochis, « Recommitting the United States to European Security and Prosperity: Five Steps for the Incoming Administration », *op. cit.*, p. 1.

Les experts de l'Heritage préconisent donc de revenir à des relations bilatérales avec les Européens, pour promouvoir l'ouverture économique et une plus grande coopération de sécurité transatlantique¹²¹.

Le discours de Donald Trump paraît s'inscrire dans cette perspective. Pour certains analystes, il reflète une véritable stratégie de « *division pour mieux régner* »¹²². **En présentant par exemple l'UE comme un instrument au service de l'Allemagne, il alimente la suspicion de ses voisins et diminue les possibilités de consensus à Bruxelles.**

L'ambassadeur choisi (à l'initiative de Steve Bannon) pour représenter l'Administration Trump auprès de l'UE ne cache d'ailleurs pas l'objectif poursuivi. Rappelant que les États-Unis ont un intérêt dans ce qui se passe en Europe, même s'ils n'ont pas voix au chapitre, il explique que leur préférence « *va vers une alliance d'États nations en Europe plutôt qu'une alliance transatlantique, multinationale* »¹²³.

Washington pourrait ainsi adopter la vision chère aux « *conservateurs en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Europe* », d'une transformation de l'UE d'une « *grande expérience de supranationalisme* » en un ensemble « *moins rigide* » de nations libérales, démocratiques et libre-échangistes. Mais les chercheurs de l'Atlantic Council s'interrogent sur la possibilité d'effectuer cette transition « *en douceur* »¹²⁴.

¹²¹ *Ibid.*, p. 2.

¹²² Josef Janning, « Trump and Europe: Dilemmas of discontinuity », European Council on Foreign Relations, January 19, 2017.

¹²³ Ted Malloch, cité in Freddy Gray, « Why Donald Trump looks like just the friend Britain needs », *The Spectator*, January 21, 2017.

¹²⁴ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, op. cit., p. 5.

Conclusion

Pour les responsables et analystes américains qui restent dans la tradition « atlantiste centriste », l'Europe ne peut être « sauvée » que par les Européens. Mais il serait dangereux pour les États-Unis de se désintéresser de l'avenir du continent¹²⁵, compte tenu des multiples crises et dangers auxquels il est confronté.

Toutefois, cette vision ne fait plus l'unanimité à Washington, ni quant à la gravité des menaces (à l'exception du problème des réfugiés et du terrorisme), ni quant à l'importance des institutions collectives mises en place depuis les années 1950 pour organiser la sécurité du continent et des « valeurs occidentales ».

Il s'agit d'une rupture inédite, plus importante que les tensions liées au « free-riding » des alliés ou aux divergences sur le rôle de la PSDC face à l'OTAN. Il ne s'agit pourtant que d'un changement de discours, lequel n'est pas encore élaboré et précisé par la nouvelle Administration. Sur le terrain, les renforts militaires américains se déploient dans les États baltes et au Congrès le consensus bipartisan reste solide contre la « menace » russe et en faveur de la préservation de l'Alliance.

Néanmoins, les réactions immédiates des alliés aux propos du nouveau Président contribuent à leur donner une réalité. **A cet égard, compte tenu de l'imprévisibilité assez grande de ses actions, il serait sans doute prudent de ne pas chercher à les anticiper et de se concentrer sur la définition d'objectifs et**

de stratégies nationales ou européennes. Tant que les positions américaines ne sont pas clarifiées, elles ne peuvent plus servir de référence, au nom d'une communauté de valeurs qui ne prévaut plus sur les différences d'intérêts.

¹²⁵ Jeffrey Gedmin, Simona Kordosova Lightfoot, *Broken Embraces. Is Central Europe Falling Out of Love with the West?*, op. cit., p. 7.

Annexe 1 - Perception du « facteur russe »

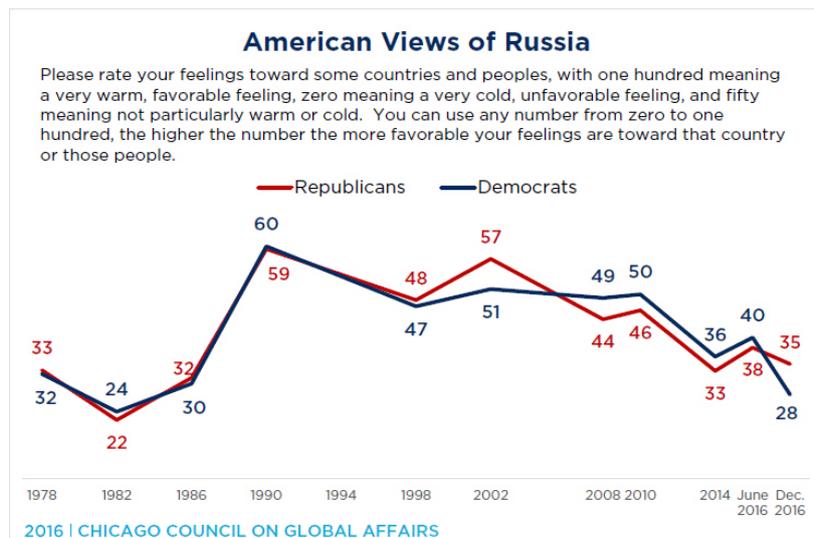
► La Russie est majoritairement considérée comme un danger pour l'Europe

La perception américaine de la Russie a complètement changé durant la présidence Obama. La *National Security Strategy* de 2015 mentionne 15 fois la Russie, soit presque autant qu'en 2010, mais le discours sur la coopération et l'intégration a été remplacé par la condamnation de l'agression, de la coercition et du bellicisme¹²⁶.

L'Administration Obama fait certes une distinction entre « le défi » que représente la Russie pour les États-Unis et « la menace » qu'elle est « pour certains alliés »¹²⁷.

Mais les Républicains au Congrès, à commencer par le sénateur McCain, dénoncent de plus en plus fermement une politique agressive initiée en 2008 contre la Géorgie, poursuivie par l'invasion de l'Ukraine et les manœuvres militaires sur les frontières de l'OTAN. L'ingérence probable dans les élections présidentielles de 2016 s'ajoute désormais à la liste des activités hostiles orchestrées par Vladimir Poutine¹²⁸.

Depuis 2014, la menace militaire russe en Europe est redevenue une préoccupation pour le Pentagone et la communauté stratégique (notamment illustrée par la publication d'une étude de la Rand, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank*, abondamment commentée). Le responsable de la stratégie au sein de l'EUCOM expliquait en juillet 2016 que « la Russie est de plus en plus agressive en Europe orientale et militarise l'Arctique. [Elle] a recours à de multiples formes de guerre - convention-



nelle, irrégulière et asymétrique – pour susciter l'instabilité régionale »¹²⁹.

Au-delà des dangers militaires pour la sécurité de l'Europe, une large part de la communauté stra-

¹²⁶ Ted Middleton, « Order and Counter-Order: The European System and Russia », *Parameters* Vol. 45, n°3, Autumn 2015, p. 88.

¹²⁷ Ambassador Michael McFaul in « What kind of threat does Russia pose to the U.S.? », *PBS News Hour*, January 12, 2017.

¹²⁸ Daniel Twining, « Don't Bet on Enduring Republican Reset with Russia », *Yale Global online*, January 10, 2017.

¹²⁹ Statement of Major General David Allvin Director of Policy, Strategy, Partnering and Capabilities U.S. Forces Europe, House Armed Services Committee, July 13, 2016, p. 1.

tégique américaine considère que la Russie s'emploie à désintégrer politiquement la communauté européenne et transatlantique. Certains analystes soulignent qu'elle cherche moins « à croiser le fer avec EUCOM qu'à défier la politique américaine, les valeurs américaines et la machine politique américaine »¹³⁰.

Dans l'opinion publique, une enquête du Pew Research Center réalisée en janvier montre une forte augmentation de la perception de la menace russe, en particulier chez les Démocrates.

- ➔ En avril 2016, 42% des Américains voyaient les « tensions avec la Russie » comme une menace majeure.
- ➔ Début 2017, ils sont 54% à considérer que la puissance et l'influence russe sont une menace majeure.
- ➔ Toutefois les sympathisants Démocrates sont bien plus inquiets que les Républicains, à 67% contre 41%¹³¹.

Un autre sondage, réalisé à la même période par IPSOS pour Reuters, constate une augmentation de 76% de la perception de la menace russe depuis mars 2015. 84% des Démocrates et 82% des Républicains décrivent la Russie comme un danger pour leur pays¹³².

L'augmentation des perceptions négatives semble directement liée aux révélations sur l'ingérence russe dans la campagne électorale américaine, ce qui explique les différences partisans.

Malgré la nette dégradation de l'image de la Russie, il faut souligner que le pays n'arrive qu'en quatrième position des dangers perçus par les Américains, loin derrière le terrorisme islamique, les cyberattaques et la Corée du Nord.

► Les positions ambiguës de la prochaine Administration

Alors que les Républicains du Congrès voient la Russie de Vladimir Poutine comme une puissance hostile et favorisent la mise en place d'une réponse plus ferme de la part de Washington, Donald Trump s'est distingué aussi sur ce point lors de la campagne.

Il a indiqué à plusieurs reprises son intention de chercher un dialogue avec le Président russe, considérant qu'il pourrait être un partenaire, en particulier pour lutter contre le terrorisme. Les perspectives de rapprochement ont été confortées par le développement des contacts entre le Conseiller à la sécurité nationale, Michael Flynn, et l'ambassadeur russe à Washington, durant la période de transition. Mais ce sont surtout les déclarations de Donald Trump qui laissent présager d'un changement de ton à l'égard la Russie.

Dans une interview au *Wall Street Journal* en janvier, il prévoit le maintien temporaire des sanctions existantes à l'égard de Moscou, mais demande : « Si la Russie nous aide vraiment, pourquoi aurait-on des sanctions ? ». Il envisage donc leur levée, alors que le Congrès souhaiterait les renforcer. Pour le Président, l'intérêt pour le dialogue avec Moscou est lié à une vision des priorités stratégiques dominée par la lutte contre Daech, qui est « numéro un »¹³³. Cela correspond d'ailleurs aux préoccupations des Américains, qui considèrent à 79% Daech comme la principale menace pour la sécurité nationale¹³⁴.

Dans son interview la plus récente sur le sujet, Donald Trump ajoute toutefois une autre motivation à la recherche d'un accord avec Moscou. Il évoque de nouveau la possibilité de lever les sanctions, cette fois dans la perspective d'un accord de réduction nucléaire !

« They have sanctions on Russia — let's see if we can make some good deals with Russia. For one thing, I think nuclear weapons

¹³⁰ Ted Middleton, « Order and Counter-Order: The European System and Russia », *op. cit.*, p. 101.

¹³¹ *The World Facing Trump: Public Sees ISIS, Cyberattacks, North Korea as Top Threats*, Pew Research Center, January 12, 2017.

¹³² Chris Kahn, « After 2016 campaign, more Americans consider Russia a threat: Reuters/Ipsos poll », Reuters, January 13, 2017.

¹³³ « Russia can help us fight ISIS, which, by the way, is, number one ».

¹³⁴ *The World Facing Trump: Public Sees ISIS, Cyberattacks, North Korea as Top Threats*, *op. cit.*

should be way down and reduced very substantially, that's part of it. »¹³⁵

Les principaux responsables de la politique de sécurité de la future Administration se sont pourtant montrés moins enthousiastes. Rex Tillerson reconnaît que la Russie a mené des actions contraires aux intérêts américains, en Ukraine ou en Syrie. Mais tout en concédant que les « *alliés de l'OTAN ont raison d'être alarmés par la remontée en puissance russe* », elle a eu lieu faute de leadership américain. « *La porte a été laissée ouverte et des signaux malencontreux ont été envoyés* »¹³⁶. Dans la mesure où la nouvelle Administration entend restaurer la puissance américaine, les relations avec la Russie pourraient donc évoluer. Le futur Secrétaire d'État estime qu'il faut « *un dialogue franc et ouvert avec la Russie concernant ses ambitions* », afin de déterminer la politique américaine. Rex Tillerson précise lors de l'audition qu'il recommandera le maintien des sanctions en attendant cette « clarification ».

James Mattis se montre encore plus prudent dans l'évocation de la politique à l'égard de la Russie. Expliquant que la volonté de discuter avec la Russie peut être un moyen d'atteindre les objectifs américains, le général note cependant qu'il y a des domaines dans lesquels les États-Unis ne peuvent coopérer. Il faut alors s'opposer à la Russie et se défendre si elle choisit d'agir de manière contraire aux intérêts américains¹³⁷. Or, la situation actuelle l'incite plutôt à la méfiance :

*« I think right now, the most important thing is that we recognize the reality of what we deal with [in] Mr. Putin and we recognize that he is trying to break the North Atlantic alliance. »*¹³⁸

Le futur directeur de la CIA choisi par Donald Trump a pour sa part déclaré au Sénat que « *la Russie ne fait rien pour aider à la destruction et à la défaite* »¹³⁹ de Daech, ce qui réduit l'intérêt d'un dialogue avec Moscou sur cette question.

¹³⁵ Michael Gove, Oliver Wright, « Donald Trump: I'll do a deal with Britain », *The Times*, January 16, 2017.

¹³⁶ Secretary of State Designate Rex Tillerson, Senate Confirmation Hearing Opening Statement, *op. cit.*, p. 6.

¹³⁷ *Advance Policy Questions for James N. Mattis - Nominee to be Secretary of Defense*, Senate Armed Forces Committee, p. 20.

¹³⁸ Cité in Karen Tumulty, « Trump's Cabinet nominees keep contradicting him », *The Washington Post*, January 13, 2017.

Il existe donc un net décalage entre les positions de Donald Trump et de son Conseiller à la sécurité nationale d'une part, et celles des membres du Cabinet d'autre part. Face aux interrogations des commentateurs, l'entourage du futur Président affirme que le Cabinet devra mettre en œuvre la politique du Président, quelles que soient les opinions « *personnelles* » exprimées lors des auditions¹⁴⁰.

► Des obstacles structurels au rapprochement

Le fonctionnement du processus décisionnel au sein de la Maison blanche déterminera les options qui prévaudront et il est à ce stade difficile de savoir quelles voix seront dominantes. Mais dans l'optique où le dialogue serait relancé, pour tenter de résoudre les conflits en Europe et hors du continent, les chances de succès sont généralement jugées limitées par les experts américains.

Certains mettent en avant la difficulté à envisager un accord satisfaisant pour les deux parties. Vladimir Poutine aurait peu à gagner à un apaisement avec Washington, puisqu'il fonde sa légitimité intérieure sur l'opposition à Washington et la réaffirmation du statut de superpuissance¹⁴¹. En face, des concessions américaines substantielles se transformeraient rapidement en « *humiliations géopolitiques* », insupportables pour Donald Trump.

L'autre argument souvent invoqué est l'échec des précédentes tentatives de rapprochement avec Moscou. Des chercheurs du CNAS rappellent que les présidents George W. Bush et Obama ont aussi commencé leur mandat en tentant de restaurer le partenariat avec la Russie, jusqu'à ce qu'ils comprennent que Vladimir Poutine cher-

¹³⁹ Ashley Killough, « Trump's CIA pick: Russian hacking 'aggressive action' by senior leaders », *CNN Politics*, January 12, 2017.

¹⁴⁰ Paul McLeary, « Splitting from Trump, Defense Pick Mattis Slams Russia, Supports Iran Deal », *Foreign Policy*, January 12, 2017.

¹⁴¹ Jeremy Shapiro, « Reordering Europe? », *Real Clear World*, January 11, 2017. Cette idée est partagée par Daniel Twining,

chait à affaiblir les États-Unis « à chaque occasion »¹⁴². Le général Mattis fait remonter la succession de tentatives de rapprochement à « Yalta » en 1945, constatant qu'il n'y a eu « qu'une liste relativement courte de succès dans ce domaine »¹⁴³.

Dans la mesure où il ne suffit pas à deux Présidents de s'entendre sur une question pour modifier structurellement la politique de leur pays, il est peu probable que l'ouverture d'un dialogue avec Moscou produise des changements majeurs. Un analyste met en avant « l'aversion naturelle de l'Exécutif et de la communauté des affaires étrangères pour les changements radicaux », ajoutée au scepticisme du Congrès. En plus de ces freins internes, les « visions du monde fondamentalement incompatibles » des deux pays devraient empêcher tout arrangement contraire aux intérêts américains¹⁴⁴.

La communauté stratégique américaine estime donc que Vladimir Poutine devra « modérer ses espoirs d'une alliance avec les États-Unis, car la rivalité structurelle a historiquement transcendé les relations personnelles entre leaders »¹⁴⁵. Néanmoins, même si un rapprochement se révèle finalement irréaliste, les tentatives effectuées pour y parvenir peuvent suffire à causer des « dommages collatéraux » considérables en Europe.

¹⁴² Julianne Smith, Adam Twardowski, *The Future of U.S.-Russia Relations*, CNAS, January 11, 2017, p. 2.

¹⁴³ Cité in Karen Tumulty, « Trump's Cabinet nominees keep contradicting him », *The Washington Post*, January 13, 2017.

¹⁴⁴ Col. Robert E. Hamilton, « The U.S.-Russia Relationship: Trump Can't Fix It, but He Can't Break It, Either », *E-Notes*, FPRI, December 6, 2016.

¹⁴⁵ Daniel Twining, « Don't Bet on Enduring Republican Reset with Russia », *op. cit.*

