

Les priorités stratégiques de la nouvelle administration des États-Unis et ses conséquences pour l'Europe

Conférence CERI-GMF-CEA - 12 octobre 2017

RAPPORT

L'objectif du séminaire a été de permettre une meilleure compréhension des dynamiques à l'œuvre dans la politique étrangère menée par la nouvelle administration des États-Unis, et d'encourager un débat transatlantique sur des sujets d'intérêts partagés entre alliés américains et européens.

I. De nouvelles directions dans la politique étrangère des États-Unis : la rhétorique et la réalité

Une discussion avec **Dr. Kim R. Holmes**, *senior vice president for research*, The Heritage Foundation; ancien secrétaire d'état adjoint en charge des organisations internationales (2001-2004).

Pour Holmes, la décision de révoquer l'accord avec l'Iran est une rupture avec la position tenue par Obama. Le parti Républicain a toujours été critique vis-à-vis de l'accord et selon lui, il s'agit d'une différence entre le GOP et l'Europe et non pas entre Donald Trump et l'Europe.

Pour lui, deux dangers sont identifiables :

1. **L'Iran pourrait devenir une vraie crise, et la réaction européenne se fait attendre.** Cela renvoie à la question des sanctions au Congrès. Ce dernier n'a finalement pas rétabli les sanctions contre l'Iran et a suivi l'avertissement selon lequel un retour des sanctions aurait détruit un accord assurant le caractère pacifique du programme iranien. Le secrétaire d'État, Rex Tillerson, a toutefois rappelé la demande de Donald Trump au Congrès d'étudier l'accord en vue d'« exigences supplémentaires » vis-à-vis de l'Iran.
2. **La rhétorique du Président Trump est dangereuse.** Un Président ne s'est jamais exprimé de la sorte, mais il faut rappeler que Trump vient de l'industrie de la presse à scandales et que cela ne changera sans doute pas. Toutefois,
 - a. **Il faut distinguer la manière dont Trump s'exprime, des idées** qu'il y a derrière. Un exemple à citer est le discours de Trump aux Nations Unies, où il a parlé de la souveraineté et de « l'Amérique d'abord » (*America first*). Les termes de « souveraineté » ou de « patriotisme » ne sont pas des « mots sales » aux États-Unis et il convient de rappeler que ce pays n'a pas la même expérience du souvenir de la Seconde guerre mondiale que ne l'ont les Européens.
 - b. **La souveraineté américaine (*America's sovereignty*)** s'est forgée au cours des guerres. Aucun organisme international n'a mis en place des règles auxquelles les Américains

auraient dû se plier ; et le respect de la souveraineté d'un pays devrait être fondé sur la manière dont il traite son propre peuple et ses voisins : « Les nations qui maltraitent leurs citoyens et leurs voisins perdent le droit à la souveraineté. »

- c. **La rhétorique de Trump n'est pas exceptionnelle** du point de vue de la base du parti : les Européens n'ont pas l'habitude d'entendre ces idées, car celles-ci ne sont pas populaires à Washington.

Du point de vue institutionnel, Holmes décrit la politique étrangère américaine comme un gros navire aux manœuvres très lentes. Cela fait des décennies que les Etats-Unis sont engagés dans des traités internationaux et cela ne peut se révoquer du jour au lendemain, même avec Trump.

Les Républicains ne perçoivent pas l'Union européenne (UE) comme un modèle pour l'ordre international mais ils la considèrent toutefois comme un atout stratégique pour Washington. Pour les réalistes républicains, l'UE n'est ni un projet politique ni un projet social mais elle a été construite comme un rempart stratégique contre la Russie. De plus, la plupart des Républicains sont des libre-échangistes, ils sont dévoués à l'OTAN, et ils se méfient de la Russie. Du point de vue des droits de l'Homme, nous sommes plus en accord qu'en désaccord. De même, pour l'Organisation des Nations Unies (ONU), les Républicains ne souhaitent pas la quitter même s'ils ne l'apprécient pas.

Kim Holmes conclut son intervention en déclarant « nous avons survécu au passé et nous survivrons à cela ». Nous sommes liés par notre intérêt partagé pour la sécurité, « nous ne l'oublions jamais et nous voguons dans le nouveau monde d'un Président américain avec un compte Twitter ». Il termine en précisant que « nous devons comprendre » le point de vue des défenseurs de Donald Trump ou « nous, experts, ne pourrons plus prétendre être capables de comprendre ce qui peut/pourrait arriver » dans le monde.

II. Les défis et les opportunités pour les intérêts stratégiques des États-Unis

L'administration Trump propose des ruptures radicales du point de vue des engagements internationaux des États Unis tels qu'ils existent. À quel point les politiques américaines en matière de nucléaire, de diplomatie et d'utilisation de la force sont-elles réévaluées ? Quelles sont les opportunités ou quels sont les dangers que de tels changements peuvent entraîner ? Comment l'administration américaine va-t-elle redéfinir les intérêts stratégiques des États-Unis ? Quels sont les principales menaces aux intérêts stratégiques des États-Unis ces prochaines années?

Les intervenants au séminaire ont abordé les transformations des politiques des États-Unis, y compris en matière de posture nucléaire, de diplomatie ou d'utilisation de la force militaire, ainsi que les défis et les opportunités qui se posent aux intérêts stratégiques américains ces prochaines années.

Pour certains panelistes, le « trumpisme » n'existe pas et le Président Trump ne devrait pas être vu comme un idéologue. Trump devrait être pris comme un opportuniste. Pour eux, par ailleurs, les facteurs d'unité de sa rhétorique sont le nationalisme et l'indignation.

Un des intervenants au séminaire a fortement argué du fait que **la rhétorique compte sur le court comme le long terme**, même si elle n'entraîne pas de changement de politique à court terme. Cette rhétorique suivie de tweets entrave toutefois activement le fonctionnement du gouvernement américain au jour le jour. Prenons l'exemple de la division partisane à propos de la déclaration selon laquelle « l'OTAN est pertinent pour les intérêts américains ». En 2015, la différence entre les Républicains et les Démocrates en accord avec cette affirmation n'était que de 6%. En 2016, après les élections, la différence était de 31% (de moins chez les Républicains). C'est un exemple parfait de politisation d'une question qui ne l'était pas auparavant, comme d'autres questions qui étaient habituellement débattues en interne, au sein des institutions, et qui n'avaient pas d'angle politique.

Certaines personnes présentes au séminaire ont ajouté que les normes sont au fondement du système américain. Avec le temps, le Président concentre des pouvoirs immenses et les normes sont les seules à empêcher un exercice sans limite de ces pouvoirs. Les Généraux Mattis et Kelly ont été invités à rejoindre l'administration par le Président. Il peut les en exclure et n'a pas besoin, pour cela, de l'autorisation du Congrès. Nous ne pouvons pas fonder notre espoir de la poursuite d'une politique raisonnable sur leur présence uniquement. **Les normes et la confiance sont également au fondement de la maîtrise des armements et de la non-prolifération**, et l'accord avec l'Iran en est un superbe exemple. Cet accord a été rendu possible grâce à la crédibilité diplomatique américaine.

Sur une note positive, les institutions américaines restent fortes et les cours fédérales américaines sont le meilleur moyen de préserver la démocratie américaine. **Ainsi, le Sénat a-t-il pris en charge la « politique russe »** afin de limiter les marges de manœuvre de Trump et limiter ses instincts pro-russes.

Du point de vue des réactions européennes, le Président français Emmanuel Macron tente de contourner Trump, en présentant son gouvernement et la France comme « l'alternative internationaliste libérale » au leadership de Trump/des États Unis. **Macron a compris qu'on ne peut pas influencer la politique américaine simplement en contredisant Trump**. Les seuls dirigeants influents sont en réalité ceux qui sont parvenus à le « flagorner », comme **Macron, Xi, Abe, Mohammed Ben Salman**. En outre, la volonté française d'une défense européenne renforcée irait dans le sens d'un ordre mondial post-États Unis. Les pays du Nord, eux, « baissent la tête et tentent de ne pas regarder le soleil ».

Du point de vue des alliances transatlantiques, l'approche de Donal Trump est, 1/ transactionnelle, et au sens purement financier du terme et 2/ personnelle, au sens où il cultive les alliances avec les dirigeants avec lesquels il s'entend bien. Mais les alliances ne peuvent reposer sur

ces deux aspects uniquement, car elles sont essentiellement fondées sur une convergence d'intérêts. Les États-Unis sont une puissance hégémonique et de ce fait, le pays ne peut pas avoir une approche transactionnelle de la diplomatie car sa puissance et sa crédibilité reposent sur l'hypothèse d'intérêts vastes, bien au-delà de ses frontières. Pour rester au sommet de l'ordre international, Washington doit être responsable de la fonction même de cet ordre, ce qui est coûteux et long, mais qui bénéficie, *in fine*, à la puissance hégémonique.

Certains discutants du séminaire ont annoncé la mort du libre-échange sous cette administration. Le commerce est peut-être le domaine en particulier où la rhétorique de Trump semble en effet annoncer le programme... sans doute parce qu'il s'agit de l'élément de la politique étrangère qui a le plus « parlé » à sa base.

En ce qui concerne la Corée du Nord, si le risque de guerre a toujours été élevé, le risque actuel d'escalade vers un conflit nucléaire affectant la région, voire les États-Unis directement, n'a jamais été aussi fort. **Le monde a été au bord d'un conflit conventionnel pendant des décennies, mais le risque n'a jamais été aussi élevé.**

En ce qui concerne l'accord avec l'Iran, pour l'un des panelistes, depuis que le Congrès s'en est mêlé, la question a cessé d'être un sujet de politique étrangère. Trois éléments clefs ont été identifiés :

1. L'accord avec l'Iran s'accorde avec la “doctrine Trump” :

- a. Étape 1 : vitupérer contre tout ce qu'Obama a fait
- b. Étape 2 : rompre l'accord
- c. Étape 3 : déléguer la question à une autre entité, à savoir le Congrès.

2. Rompre l'accord sans preuve entraînerait la fin de la non-prolifération

- a. Avec la Libye en 2011, les États-Unis ont perdu des garanties de sécurité comme moyen de contraindre les États à renoncer à l'arme nucléaire.
- b. Dorénavant, aucun État ne renoncera volontairement à un programme nucléaire.
- c. Il sera impossible de forcer l'Iran à accepter les conditions occidentales lors de futures négociations, car sans crédibilité, point de poids.

3. Ceux qui soutiennent la volonté de mettre un terme à l'accord avec l'Iran sont les mêmes néoconservateurs qui étaient favorables à l'invasion en Iraq.

III. Incertitude stratégique pour les alliés européens : De l'adaptation à l'action.

Les deux années 2016-17 ont été une période de grande incertitude pour les alliés européens. Les décideurs du continent attendent de connaître les nouvelles priorités de Washington et le résultat des négociations entre Londres et Bruxelles. Un tel environnement affectera-t-il la pensée stratégique européenne ? Quelles conséquences, s'il en est, l'engagement incertain des États Unis au sein de l'OTAN aurait-il sur la politique européenne de défense commune ? Est-ce que la vision

transactionnelle « trumpienne » de la coopération internationale améliorera sa capacité à monter des alliances par rapport à ses prédécesseurs, ou au contraire, est-ce que cela va affaiblir la coopération transatlantique et multilatérale?

Cette session s'est intéressée en particulier aux conséquences de cette incertitude sur les alliés européens, leur planification de défense commune, ainsi que les manières de s'adapter à cette imprévisibilité. Les panelistes se sont accordés sur le fait qu'il n'y a pas *une réponse européenne* à Trump, mais *plusieurs réponses européennes*. Les participants s'accordent par ailleurs sur le fait que le « trumpisme » représente des courants politiques qui vont au-delà de Trump en tant qu'individu et en tant que Président, en particulier pour ce qui est de l'opposition au libre-échange.

(1) Les réactions européennes à Trump

Les pays européens n'ont pas tous eu la même réaction et n'ont pas non plus compris les déclarations de Trump de la même manière : « si vous êtes **optimistes**, croyez aux *effets*; si vous êtes **pessimistes**, croyez aux *mots*. »

- Des pays comme la Norvège ou l'Allemagne n'ont pas de défense conventionnelle crédible sans les États-Unis. L'Allemagne est très inquiète et a opté pour une coopération et une intégration au niveau européen afin de retrouver une autonomie stratégique. Les pays Baltes sont également inquiets ; d'autres, comme la Roumanie, ont accru leurs dépenses dans le domaine de la défense.
- Pour la France, qui dispose d'une force indépendante de dissuasion et de capacités nucléaires conventionnelles propres, Trump ne représente pas tant un problème stratégique qu'une possible opportunité.

(2) Trump pousse l'UE à s'interroger davantage sur la défense

L'incertitude liée à Trump remet la question de la défense au cœur du débat européen

- L'incertitude liée à la « réponse appropriée » qu'il convient d'apporter à Trump entame tous les clivages européens en même temps et la réaction à Trump illustre ceci : ceux qui veulent négocier avec Trump sont moins enclins à faire avancer la PESC. Les Français poussent pour plus de PESC tandis que l'Allemagne reste très focalisée sur l'OTAN.
- Cette nouvelle prise de conscience de la défense n'est pas que le résultat de l'élection de Trump : le Brexit, Daesh, l'affirmation russe sont autant de facteurs qui ont poussé l'UE à se pencher sur les capacités militaires propres du continent.
- L'objectif des 2% devrait faire l'objet d'une plus grande réflexion ; il s'agit d'un chiffre arbitraire que de nombreux pays ne sont pas capables d'atteindre tant politiquement qu'économiquement. C'est le résultat militaire qui importe, pas l'apport financier.

- « *Sommes-nous prêts à renoncer à notre souveraineté?* »: telle est la question que les européens doivent se poser par rapport à l'intégration européenne en matière de défense – au lieu de s'interroger sur des questions de détail ou d'architecture institutionnelle.

(3) La défense européenne serait différente de la PESC

La défense européenne n'est pas la PESC, qui, elle, se concentre sur des missions bornées aux capacités létales limitées. Les discussions en faveur d'une défense européenne commune sont le signe d'une implication de la Commission européenne et de l'industrie de la défense européenne ; apporter les ressources financières significatives de la Commission est un premier pas intéressant.

Le Président Macron a été clair à Athènes comme à la Sorbonne : **la défense européenne est bien plus que l'UE**. Il ne peut s'agir simplement de la mise en place d'une nouvelle institution ; elle doit répondre à des menaces réelles. Il s'agit plus de trouver des solutions pragmatiques, les bons outils au bon moment. Il faut donc se concentrer sur les capacités dures de combat conventionnel. Il y a, en France, une double approche : l'OTAN doit être compatible avec les initiatives de défense de l'UE et cela nécessiterait que les capacités de l'UE soient mobilisables indépendamment des capacités américaines ; une *culture* stratégique européenne commune : « en matière de défense, notre objectif doit permettre que l'autonomie de l'UE vienne en complément de l'OTAN ». Le problème est que « l'autonomie stratégique » de l'UE pourrait être perçue comme une défiance faite au rôle de l'OTAN en matière de sécurité européenne, et plus largement une remise en question de la relation transatlantique.

À propos de la situation politique des Nations Unies : des problèmes graves et sérieux perdurent dans le système américain. Il ne s'agit pas que d'un problème républicain car de nombreuses questions d'ordre national auraient été soulevées même si Hillary Clinton avait été élue. Aucun des deux principaux partis ne répond aux demandes de son électeurat. Trump a pris le parti des Républicains en otage. Nombre de ses soutiens ont été des ouvriers qui votaient pour les Démocrates dans le passé, ou des gens qui ne votaient pas habituellement.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les États-Unis tendent à ne plus être un partenaire de confiance pour l'Europe, agissant de fait plus comme des « agents perturbateurs » que comme un leader sur des questions internationales et au sein des forums multilatéraux ; les alliés européens devront trouver des moyens de tourner ces perturbations à leur avantage. Cela pourrait donner lieu à quatre approches complémentaires :

- **Les gouvernements européens devraient accroître et améliorer leur implication au sein du Congrès américain sur des questions particulièrement pertinentes pour les intérêts européens (l'Iran, la Russie, le réchauffement climatique) ainsi qu'au niveau infranational, avec les gouverneurs, les maires, les représentants de la société civile et les think tanks afin de maintenir et de poursuivre la coopération transatlantique sur des sujets pour lesquels les politiques mises en place par la Maison Blanche viennent contredire les valeurs et les intérêts européens, ou là où le leadership américain est en retrait.**
- **Tandis que la puissance diplomatique américaine tend à diminuer, la France, avec l'Allemagne, devraient se montrer actives et mener les débats sur la scène diplomatique et entamer des discussions avec des pays avec lesquels les États Unis ont cessé de coopérer ou avec lesquels leurs relations se sont détériorées, en particulier au Moyen Orient.**
- **La France, soutenue par l'Allemagne et d'autres partenaires européens devra renforcer sa coopération avec les États-Unis dans des domaines dans lesquels ils coopèrent déjà et où les capacités américaines se sont avérées indispensables (ex. les opérations antiterroristes dans le Sahel, ou le partage de renseignements), tout en renforçant la coopération européenne en matière de défense et de sécurité, en particulier dans le domaine de la gestion de crise. De ce point de vue, la coopération bilatérale franco-américaine s'est renforcée depuis l'élection de Trump ce qui permet à la France de s'en servir à son avantage pour d'autres domaines.**
- **Les gouvernements européens devraient être plus actifs auprès de « partenaires difficiles », comme la Chine, la Russie ou la Turquie, qui peuvent en effet agir à la fois comme des concurrents ou des partenaires dans de nombreux domaines clefs pour les intérêts européens, que ce soit en Asie, en Afrique, ou au Moyen Orient. De ce point de vue, le rôle de médiateur joué par la France au Moyen Orient, et son engagement auprès de la Chine sur la question du climat, sont deux domaines pour lesquels le soutien européen va se révéler de plus en plus nécessaire.**