



SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES



Réunion de travail du groupe « Europe » CERI-Sciences Po /CAPS – Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

19 mars 2019

**Où en est la relation entre l'Union européenne et les Etats-Unis ?
autour d'Alexandra de Hoop Scheffer, directrice du German Marshall Fund
of the United States à Paris.**

Le 19 mars 2019, le groupe de réflexion « Europe » se réunissant sous l'égide du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et le Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po, s'est réuni afin d'échanger sur l'évolution des relations entre l'Union européenne et les États-Unis dans le contexte tant de la transformation que de la remise en cause de l'ordre libéral international qui met à l'épreuve les relations transatlantiques.

L'invitée était Alexandra de Hoop Scheffer, politologue spécialiste des Etats-Unis, de la relation transatlantique et des questions de sécurité internationale. Maître de conférences à Sciences Po depuis 2005, diplômée de Sciences Po et du King's College London, Alexandra de Hoop Scheffer dirige depuis 2012 le think tank German Marshall Fund of the United States à Paris, dont la mission est de renforcer la coopération transatlantique, en apportant une meilleure compréhension de la politique américaine et des différentes perspectives européennes en France, et de faire rayonner la voix française des deux côtés de l'Atlantique. Maître de conférences à Sciences Po Paris, Alexandra de Hoop Scheffer a été chargée de mission pour les Etats-Unis et la relation transatlantique au CAPS du Ministère des affaires étrangères (2009-2011), consultante auprès du Ministère de la défense (2006-2008) et chercheur associée au CERI-Sciences Po. Elle est l'auteur de Hamlet en Irak (CNRS éditions, 2007).

I. L'exposé d'Alexandra de Hoop Scheffer

Alexandra de Hoop Scheffer structure son analyse de l'évolution des relations entre les États-Unis et l'Union européenne autour de trois questions :

1. *America First* : qu'est-ce que cela signifie pour les Etats-Unis et l'Europe ?
2. Est-ce que les Etats-Unis et l'Europe partagent la même vision du monde, les mêmes priorités stratégiques et les mêmes valeurs ?
3. Quel avenir pour la relation transatlantique au-delà de la présidence Trump ?

1. *America First* : qu'est-ce que cela signifie pour les Etats-Unis et l'Europe ?

Alexandra de Hoop Scheffer entame son exposé par cet argument : *America First* est « moins une rupture qu'un recalibrage » du leadership mondial des Etats-Unis, tout comme son prédécesseur, Barack Obama avait opéré un recalibrage de la politique étrangère américaine après huit années de présidence G.W. Bush. Alexandra de Hoop Scheffer ne soutient pas l'idée largement répandue d'un « désengagement » des États-Unis des affaires du monde ou d'un isolationnisme qui « ne colle pas à la réalité » de la politique de Trump. Il s'agit plutôt, selon elle, d'un « retrait partiel des responsabilités mondiales » assumées par les Etats-Unis (non sans réticence) depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, et qu'ils ne souhaitent plus assumer ou veulent pouvoir déléguer. Parmi ces responsabilités figurent historiquement la construction et la préservation de la stabilité et de l'ordre international ; la « promotion de la démocratie » et du libre-échange ; et l'orchestration de réponses collectives aux défis mondiaux et aux crises de (*coalition-builder*) au sein des instances multilatérales ou de manière ad hoc, un rôle avec lequel Obama avait renoué et pour lequel Trump affiche le plus grand mépris.

Alexandra de Hoop Scheffer décrit ainsi la politique américaine comme une alternance de cycles d'« engagement plus » et de cycles « d'engagement moins ». La période d'« engagement plus » s'est étalée de l'après-guerre froide au début des années 2000, marquée par une hyperconfiance américaine et une politique de projection sous toutes ses formes (militaire, commerciale, promotion de la démocratie). L'engagement international des Etats-Unis a été revu à la baisse dès le second mandat de G.W. Bush, puis sous Obama, dans un contexte de remise en question de la puissance (militaire) américaine et d'une perte de confiance en sa capacité à peser sur les événements qui ont marqué le début des années 2000 : enlèvement en Afghanistan et en Irak, crise financière et économique de 2008, révoltes arabes de 2011, annexion de la Crimée par la Russie en 2014, montée en puissance de la Chine.

Selon Alexandra de Hoop Scheffer, le *nation-building at home* d'Obama est en quelque sorte l'ancêtre du *America First* de Trump, avec un recentrage progressif sur les intérêts américains, faisant évoluer la politique américaine d'une phase de « projection » à une phase de « protection » et de protectionnisme sous Trump, en réponse à une mondialisation mal maîtrisée et à un surengagement militaire.

Si Trump souhaite désengager les Etats-Unis de leur rôle de « gendarme du monde » aux plans militaire et diplomatique, il réaffirme en revanche leur rôle de « gendarme économique », en déployant tous les instruments économiques et financiers à sa disposition pour faire pression sur les alliés et les rivaux des Etats-Unis : sanctions, taxes, extraterritorialité de la justice américaine, etc. L'objectif premier étant de négocier ou renégocier les principes d'accords multilatéraux de l'après-Seconde guerre mondiale et de rééquilibrer des relations économiques, tant que les Etats-Unis sont en position de force. C'est cela *America First* : négocier, faire pression sur la Chine tant que les Etats-Unis sont « premiers ».

Il y a un sentiment de « panique » à Washington face à l'affirmation de la puissance chinoise, notamment dans le domaine technologique et cyber. Le président Obama avait initié le « Pivot vers l'Asie-Pacifique »¹. Trump accélère le mouvement de bascule vers l'« Indo-Pacifique ».

¹ L'idée de « Pivot vers l'Asie » émerge dès 2011 suite à la publication du papier *America's Pacific Century* écrit par Hillary Clinton, qui sera secrétaire d'Etat jusqu'en février 2013. En 2012, cette idée devient centrale au sein des discours de politique étrangère du Président Obama, et met en avant un besoin de « renforcer les alliances

2. Est-ce que les Etats-Unis et l'Europe partagent la même vision du monde, les mêmes priorités stratégiques et les mêmes valeurs ?

Le président Trump impose une réévaluation de la relation transatlantique et une clarification des divergences stratégiques entre les Etats-Unis et l'Europe.

Si les partenaires transatlantiques partagent la même analyse des menaces et de la nécessité de réformer et d'ajuster les instances multilatérales de l'après-Seconde guerre mondiale aux défis du 21^e siècle², et ont un intérêt commun à proposer des solutions communes, mais ils sont en désaccord quant aux priorités de long terme et aux réponses à apporter. Sur le commerce, la Chine, l'énergie, l'Iran, l'OTAN, la technologie, l'industrie de défense, l'administration déploie une « stratégie d'usure », consistant à exercer une pression maximale sur ses partenaires européens afin qu'ils s'alignent sur les exigences américaines. La rhétorique du vice-président Mike Pence lors de la Conférence de sécurité à Munich, en février 2019, témoigne de cette volonté de faire plier les Européens, en particulier sur l'Iran, y compris en instrumentalisant les divisions intra-européennes.

Les sanctions ou la menace de sanctions sont aujourd'hui le levier privilégié par l'administration américaine pour faire pression sur les dépenses en matière de défense, les enjeux énergétiques (Nord Stream 2³) et technologiques (Huawei).

Ces tensions sont plus largement symptomatiques de la manière dont le président Trump perçoit l'Union européenne : à la fois un « ennemi » économique selon son expression et un « instrument » dans la compétition avec la Chine.

Les tensions transatlantiques autour de l'industrie de défense n'ont jamais été aussi vives : « la clause de solidarité de l'Otan, c'est l'article 5, pas le F-35 », a résumé la ministre française des Armées, Florence Parly, devant l'Atlantic Council à Washington le 18 mars 2019. En effet, la pression américaine pour que les gouvernements européens dépensent 2% de leur PIB en matière de défense d'ici 2024 s'accompagne d'injonctions d'« acheter américain ». Dans ce contexte, le Fond de défense européen lancé en 2016 est qualifié par Washington de protectionniste⁴, alors que l'Union européenne ne peut être crédible sans consolider son

industrie de défense. De même, quand la France plaide pour une « autonomie stratégique » européenne, Washington la perçoit comme un projet « anti-américain » et dupliquant l'OTAN.. Il s'agit là d'une fausse alternative : atlantiste ou européen, alors qu'un lien transatlantique fort et une coopération européenne de défense plus forte, se renforcent mutuellement. Selon l'invitée, une plus grande autonomie stratégique de l'Europe permettrait

sécuritaires bilatérales ; approfondir les relations avec les pouvoirs émergents, dont la Chine ; s'investir dans les institutions régionales multilatérales ; développer le commerce et les investissements ; installer une présence militaire durable ; développer les droits de l'homme et la démocratie » Clinton, Hillary (11 October 2011). "America's Pacific Century". *U.S. Department of State, Foreign Policy Magazine*.

² Rééquilibrage au sein de l'OTAN ; réforme du Conseil de sécurité des Nations unies ; réforme de la fonction d'arbitrage des conflits de l'OMC.

³ Le Projet Nord Stream 2, consiste en un doublement du gazoduc existant, Nord Stream, reliant la Russie à l'Allemagne par la mer Baltique, lui-même lancé en 1997 et mis en service en 2012. Le projet Nord Stream 2 témoigne de la division entre pays d'Europe de l'Ouest dont les entreprises sont parties prenantes du projet (l'Allemagne principalement, ainsi que la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Autriche) et des pays de Europe de l'Est, menés par la Pologne et soutenus par les États-Unis dans leur opposition au projet.

⁴ On peut mentionner l'achat fin 2018 par la Belgique d'avions de combat américains F-35, annonce perçue comme une trahison au niveau européen.

de « mieux partager le fardeau avec les États-Unis ». Tant que Washington ne sera pas sorti de cette contradiction, le débat sur le partage du fardeau ne pourra pas avancer.

L'Union européenne ne parvient pas à s'accorder sur une posture cohérente face aux États-Unis. L'invitée prend l'exemple de trois pays symptomatiques de cette désunion : la France appelle au « réveil stratégique » de l'Europe, l'Allemagne, elle, prône la « patience stratégique » - soit la volonté de minimiser le risque de confrontation politique avec Washington en attendant le départ de Trump - tandis que la Pologne, approfondit son « alignement stratégique » avec Washington. Le « Fort Trump » en est une concrète illustration. Les pays européens sont désunis dans leur degré de dépendance (commerciale et militaire) vis-à-vis des États-Unis qui exploitent ces divisions, en privilégiant le bilatéralisme et le contournement des institutions européennes et de l'OTAN.

3. Quel avenir pour la relation transatlantique au-delà de la présidence Trump ?

A l'heure du recalibrage du rôle des États-Unis en Europe, l'avenir du lien transatlantique dépendra en grande partie des Européens, et notamment de leur capacité à réinvestir le débat stratégique sur l'avenir de l'architecture européenne de défense et de sécurité dans le contexte d'une nouvelle compétition entre grandes puissances.

Le risque principal pour l'Europe est en effet de devenir l'échiquier sur lequel se joue la compétition entre les États-Unis et la Chine. L'administration Trump, inquiète de l'emprise chinoise en Europe, fait d'ailleurs pression pour que l'OTAN se positionne sur la Chine. Depuis la fin de la guerre froide, les États-Unis ont été l'acteur principal de l'adaptation de l'OTAN aux transformations de l'environnement international, en alignant l'Alliance sur leurs priorités stratégiques globales (« Global NATO ») et en incitant les alliés européens à suivre leurs orientations. Mais face à un allié américain moins prévisible et moins disposé à absorber les coûts de leurs engagements internationaux, les Européens seront aussi moins disposés à s'aligner sur les choix américains et chercheront à diversifier leurs partenariats, y compris avec la Chine.

La pérennité du lien transatlantique viendra donc de ce que les Européens pourront faire davantage, *entre* Européens (1), *au sein* de l'OTAN (2) et parfois *sans* les États-Unis (3) :

(1) Cela implique que l'Europe soit capable de définir une vision cohérente des grands enjeux du 21^e siècle (Chine, Russie, Afrique, immigration, numérique) et des réponses à y apporter. Le mini-sommet européen sur la Chine convié à Paris le 26 mars répond à ce besoin de cohérence. Cela implique aussi une réappropriation du débat sur l'architecture de sécurité européenne, à l'heure où les États-Unis la fragilisent (à l'image du retrait du traité de désarmement nucléaire (INF).

(2) Washington, y compris au-delà de Trump, continuera à exiger de ses partenaires européens un meilleur partage des responsabilités de la sécurité et de la défense de l'Europe et de ses proches voisinages à l'est (Russie) et au sud (Afrique, terrorisme et Moyen-Orient) ; c'est au sein de l'OTAN que cette pression américaine continuera à s'exercer ; si la plupart des pays européens augmentent leur budget de défense, certains pays posent problème, en premier lieu l'Allemagne.

(3) L'initiative de défense européenne (E2I) lancée par le gouvernement Macron (discours de la Sorbonne, 2017) a pour objectif d'anticiper des scénarios de crises sans les États-Unis ou en dehors du cadre otanien, en faisant émerger une « culture stratégique » commune aux pays membres de l'E2I (aujourd'hui au nombre de 10).

L'Europe se dirige donc vers une « compartimentalisation » accrue de sa relation avec les Etats-Unis, articulant dépendances et coopération pragmatique quand les intérêts convergent, et autonomie et coalitions alternatives lorsqu'il y a divergence. Cela ne permet de formuler une vision commune pour les grands enjeux à venir, mais réduit la relation transatlantique à des « deals » tactiques de court terme pour avancer sur tel ou tel sujet.

En conclusion, l'invitée a posé la question de la pérennisation du Trumpisme au-delà de Trump, dans la perspective de la campagne présidentielle de 2020. L'invitée attire l'attention sur le changement profond qui façonne la manière dont les Américains perçoivent le rôle des Etats-Unis dans le monde et rejettent de plus en plus le consensus des élites politiques sur le libre-échange, l'interventionnisme, et l'aide au développement. Les jeunes générations, qui n'ont connu que les échecs des interventions en Irak et en Afghanistan, sont aujourd'hui beaucoup plus réticentes à l'usage de la force militaire et à l'internationalisme⁵. De même, il est frappant d'entendre de plus en plus de responsables politiques américains avertir du « désengagement culturel » américain de l'Europe, en raison des évolutions démographiques aux Etats-Unis, caractérisées par une hispanisation croissante et dans une moindre mesure une asiatisation de la population américaine, contribuant à la moindre importance accordée à l'Europe dans les années à venir.

De plus, il existe aujourd'hui un consensus bipartisan sur un certain nombre d'orientations données par l'administration Trump, en particulier la question du « partage du fardeau », la posture défensive face à la Chine, et la réduction des engagements militaires en Afrique et au Moyen-Orient. Les gouvernements européens doivent donc se préparer à travailler avec un allié américain toujours plus demandeur de contributions de leur part. Encore faut-il que Washington accepte que cela implique un rôle plus important de ses partenaires européens dans les processus de décision et la définition du cadre d'action.

II – Le débat

1. Le Président Macron pratique-t-il aussi la compartimentalisation des dossiers vis-à-vis des États-Unis ?

L'invitée répond par la positive. Après la décision de Trump de retirer les Etats-Unis de l'accord nucléaire iranien (JCPOA) en mai 2018, le Président Macron a souhaité recentrer la relation franco-américaine sur la coopération militaire bilatérale qui fait de la France l'allié le plus proche des Etats-Unis, notamment dans la lutte contre le terrorisme dans le Sahel. C'est une manière concrète pour la France de montrer qu'elle « partage le fardeau » avec les Etats-Unis. Sur les sujets de désaccord (climat, Iran, commerce), le président Macron construit des alliances alternatives, avec la Chine en particulier. Cette compartimentalisation de la relation avec les Etats-Unis ne permet pas toutefois de formuler une vision commune des enjeux d'aujourd'hui et de demain, ni de coordonner les politiques de manière efficace.

⁵ Une étude publiée en février 2019 par la Eurasia Group Foundation, *Worlds Apart : U.S. Foreign Policy and American Public Opinion*, a montré que les Américains interrogés de moins de 30 ans préfèrent que les Etats-Unis s'abstiennent d'intervenir militairement, même lorsqu'il s'agit d'empêcher des violations des droits de l'Homme.

2. Le paradoxe entre le manque d'engagement américain et la popularité américaine en Europe de l'Est

Le groupe de travail a insisté sur un paradoxe : (1) Trump conteste fondamentalement le rôle de l'Otan. Il aurait même souhaité annoncer en juillet 2018 le retrait américain de l'Alliance avant que Mattis et ses conseillers l'en dissuadent. ; (2) l'Administration continue en même temps d'entretenir de bonnes relations avec de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. En effet, la Pologne s'aligne sur les orientations américaines pour s'assurer la garantie sécuritaire américaine, dont elle dépend pour dissuader la Russie. Le *Brexit* accélère ce rapprochement et alimente les doutes polonais à l'encontre des propositions françaises en matière de défense européennes. Ainsi, la Pologne achète massivement du matériel militaire américain et obtient de Washington le renforcement de la présence militaire américaine sur son sol, financée par la Pologne à hauteur de 1,8 milliards d'euros. C'est une manière de s'assurer la garantie de sécurité des Etats-Unis et leur soutien politique. Les Etats-Unis n'ont jamais été aussi engagés en Europe centrale qu'à l'ère Trump. Le soutien sans ambiguïté de la présidence Trump au *Brexit* et aux politiques nationalistes de la Pologne et de la Hongrie, signale un vrai changement de la posture américaine en Europe, qui aujourd'hui cherche à instrumentaliser les divisions politiques intra-européennes, afin de pouvoir influencer ou faire infléchir les politiques de l'Europe occidentale sur les sujets qui fâchent : Iran, dépendance énergétique envers la Russie (Allemagne), dépenses militaires, déficit commercial.

3. La position américaine sur la proposition d'« armée européenne » d'Emmanuel Macron

Donald Trump avait dénoncé en novembre 2018 la proposition du président Macron de créer une armée européenne, une « insulte » pour lui. Trump reste néanmoins l'expression, certes radicale, du dilemme américain autour duquel s'est construit le partenariat transatlantique et l'OTAN : d'un côté les Etats-Unis souhaitent maintenir leurs partenaires européens dans une relation de dépendance, notamment industrielle et politique, mais au prix d'un partage du fardeau inégal ; de l'autre, Washington incite ses alliés européens à prendre leurs responsabilités, mais au prix d'une plus grande autonomie mal acceptée. Cette ambiguïté se retrouve chez l'administration Trump qui qualifie ainsi le Fond de défense européen de protectionnisme, et en même temps fait pression sur ses partenaires européens pour qu'ils dépensent plus en matière défense et gèrent les crises en Afrique et au Moyen-Orient. Tant que Washington restera dans cette posture contradictoire, le débat sur le partage du fardeau et l'Europe de la défense, ne pourra pas avancer. Il revient aussi à la France notamment d'expliquer de manière plus claire les ambitions de l'autonomie stratégique, en l'articulant davantage avec l'objectif plus large de la sécurité européenne, au côté de l'Otan.

4. La centralité des considérations économiques comme déterminant la politique américaine

Le groupe de travail a insisté sur la prédominance de considérations économiques dans la politique étrangère de Donald Trump. L'administration estime que la compétition économique n'est pas correctement régulée, ce qui bénéficierait à ses alliés européens au détriment d'emplois américains. Or, cette défiance envers les alliés européens est étonnante car le principal problème économique des Américains se situe plutôt dans la compétition avec la Chine, notamment sur les questions d'accès au marché et de propriété intellectuelle. Et la question chinoise nécessiterait une coordination avec l'Union européenne.

5. Comment se définiront les positions américaines et européennes vis-à-vis de la Chine sur le moyen-terme ? Quel sera l'impact sur les relations transatlantiques ?

Les positions tant des États-Unis que des acteurs européens vis-à-vis de la Chine semblent toujours incertaines, oscillant entre confrontation et coopération, entre intérêts convergents et divergents. On observe une évolution dans la politique américaine à l'égard de la Chine, qui est passée d'un discours centré sur la question du déficit commercial avec la Chine à une vision plus holistique, prenant en compte les aspects stratégiques et technologiques. Aujourd'hui, les États-Unis déploient une politique de *container* à l'égard de la Chine, en particulier dans le domaine technologique. Cette politique fait l'objet d'un accord bipartisan aux États-Unis. Beaucoup de décisions prises par Trump visent la Chine, comme le retrait de l'INF, sans prendre en compte les implications pour la sécurité européenne.

6. Union européenne : unité ou fragmentation ?

Une remarque souligne que les attaques du Président Trump à l'encontre des Européens n'est pas nécessairement un facteur de division. En effet, même si Donald Trump soutient avec enthousiasme le vote britannique en faveur du *Brexit*, les 27 pays européens ont fait bloc ensemble. Les Européens semblent également agir d'une voix dans leur rapport de force avec les grandes entreprises américaines, notamment les GAFAs, sur les questions de protection des données personnelles⁶. Les mesures américaines prévoyant l'imposition de taxes sur l'acier et l'aluminium en mai 2018 ont forcé l'unité européenne, au lieu de la diviser⁷. Ainsi, le clivage est/ouest, bien qu'existant, serait donc à relativiser. Néanmoins, Alexandra de Hoop Scheffer souligne que si Trump peut occasionnellement rapprocher les Européens qui s'unissent dans une démarche de contre-réaction, cette solidarité reste limitée et fragile. Nous le voyons sur la question du *Brexit* ou celle des sanctions contre la Russie. La politique intérieure Elle peut être en effet rapidement remise en cause par un changement de gouvernement. Le cas de l'Italie est particulièrement révélateur.

7. L'effet Trump en politique étrangère peut-il se pérenniser au sein même du corps diplomatique américain ?

Au-delà des convergences bipartisanes observées aux États-Unis sur de nombreux sujets, le corps diplomatique est-il lui aussi aligné sur les positions de l'administration Trump ? Il y a eu dans un premier temps des nominations politiques à des postes clefs comme celui de l'ambassadeur américain à Berlin, Richard Grenell, grand soutien du président Trump. Néanmoins, beaucoup d'officiels rapportent en privé leur exaspération face aux décisions, parfois controversées, du Président américain. Ils se sentent attaqués par l'administration qui réduit le budget des ressources financières alloué au Département d'État, et ce, au profit du Pentagone. Ainsi, un certain nombre de diplomates se sont « mis en veille » le temps de la présidence Trump. Toutefois, cette « résistance bureaucratique » est à relativiser. En effet, au sein de la classe politique, nombreux sont ceux qui partagent les grandes lignes de la politique étrangère du président Trump, notamment la poursuite du pivot

⁶ En avril 2016 a été adopté par le Parlement européen le GDPR, ou RGPD (Règlement général sur la protection des données), renforçant et unifiant la protection des données pour les individus au sein de l'Union européenne. Ce règlement a un fort impact normatif en dehors de l'Union européenne.

⁷ Le 1^{er} juin 2018, l'entrée en vigueur de ces taxes sur l'importation d'acier et aluminium européen (cette taxe spécifique s'applique aussi sur l'acier et aluminium provenant du Mexique et du Canada) fut suivie de la constitution d'une procédure judiciaire par l'Union européenne auprès de l'Organisation mondiale du commerce, et par des mesures de rétorsion sous la forme de taxes, dont l'entrée en vigueur eut lieu le 22 juin.

vers l'Asie, et par conséquent, la nécessité de se libérer des « fardeaux » moyen-orientaux et africains, en les déléguant aux acteurs régionaux et alliés européens. Néanmoins, le groupe de travail note qu'une division des tâches sur une base géographique, selon laquelle les États-Unis concentreraient leurs ressources en Asie, tandis que les Européens s'occuperaient de leurs voisinages est et sud, n'est pas tenable, la Chine étant par exemple un acteur géopolitique de plus en plus présent en Afrique et au Moyen-Orient ; la compétition avec la Chine se jouera donc aussi dans cette région. Si les États-Unis souhaitent limiter leur engagement militaire, ils devront nécessairement mener cette politique de concert avec leurs alliés européens.