



BLOG POST



L'EUROPE ET L'AMÉRIQUE : UNE NOUVELLE DONNE, SANS ILLUSION

18/01/2021 | NICOLE GNESOTTO | EUROPE DANS LE MONDE

Par Nicole Gnesotto, Vice-présidente de l'Institut Jacques Delors, Professeur du CNAM, titulaire de la Chaire Europe

L'Institut Jacques Delors, en partenariat avec la fondation Gulbenkian, a organisé une conférence à Paris, le 8 décembre 2020, afin d'explorer ce que pourrait être une stratégie européenne pour le renouveau des relations transatlantiques. Les partenaires américains n'étaient pas conviés, l'idée étant de réfléchir d'abord entre nous, Européens, avant de dialoguer avec les États-Unis. Ce format se voulait l'illustration, à la petite échelle d'un colloque, de ce que recouvre le thème de souveraineté ou d'autonomie européenne.

Cette note s'inspire largement des débats de cette journée, sans en constituer toutefois un compte rendu exhaustif. Elle reste une réflexion personnelle sur l'avenir des relations entre l'Union et les États-Unis.



2021 s'est ouverte sur deux bonnes nouvelles : l'imminence d'un vaccin anti-covid et l'élection de Joe Biden. Notre sécurité sanitaire et nos relations avec l'allié américain se présentent donc sous un jour meilleur. S'agissant de l'Amérique, le consensus européen est presque parfait sur la nécessité de revitaliser les relations euro-américaines et de rechercher le maximum de coopérations possible. Les États-Unis, avec Anthony Blinken au département d'État, sont sur la même ligne. Toutefois, les bonnes intentions ne suffiront pas : les faiblesses des uns et des autres, les défis du monde « covidien », compliqueront le retour d'une relation transatlantique ambitieuse, volontariste, influente et donc efficace.

1. Américains et Européens ont chacun leurs illusions sur les nouvelles relations euro-américaines. Les Européens espèrent pouvoir ressusciter les beaux jours de l'harmonie transatlantique, les Américains croient, avec Joe Biden, retrouver le chemin du leadership occidental. Or ni l'une ni l'autre ne se réalisera.

- Plusieurs raisons doivent tempérer l'optimisme européen sur le retour d'une relation transatlantique sereine et solide. La première avait déjà frappé Obama d'impuissance : entre les promesses de campagne et la réalité du pouvoir une fois en place, les impossibilités s'accumulent. On se souvient qu'Obama n'a jamais pu fermer Guantanamo, malgré sa volonté de le faire. Vis-à-vis de la Russie, il voulait un *reset*, un redémarrage sur des bases nouvelles : or il s'est retrouvé englué dans une relation russo-américaine conflictuelle, comme la voulait Poutine. Surtout, à l'égard du monde arabe et musulman, son grand discours du Caire, le 4 juin 2009, dans lequel il proposait « un nouveau départ », a fait long feu : Obama se retrouva obligé de maintenir les opérations militaires qu'il voulait terminer, notamment en Afghanistan et en Irak.

Le second argument incitant à la prudence réside dans le fait que Donald Trump n'avait pas totalement tort dans ses analyses. La nouvelle administration démocrate sera en effet dans la continuité sur les trois points suivants : 1) la Mondialisation n'est plus une bonne nouvelle, elle profite moins aux États-Unis qu'à la Chine qui en est le grand bénéficiaire. 2) La bipolarité conflictuelle entre la Chine et les États-Unis va devenir la nouvelle structuration du monde, et il faut rallier le plus de partenaires dans ce combat. 3) Le recentrage sur l'unité, la solidité, la prospérité de la nation américaine est une priorité absolue.

Troisièmement enfin, la priorité de l'Europe et de l'OTAN dans la diplomatie des États-Unis a déjà été officiellement enterrée par Obama lui-même en 2011, au profit de l'Asie. Elle ne ressuscitera pas avec Biden. Les États-Unis ont largement redéfini depuis leurs priorités stratégiques : moins d'Europe, plus d'Asie ; moins d'interventions militaires, plus de sanctions commerciales ; une priorité maximale de la recherche sur les nouvelles technologies de l'information, militaires et civiles. Certes, Joe Biden ramènera la sérénité et la diplomatie au sein de l'Alliance. Mais ni l'Ukraine, ni la Biélorussie, ni le Haut-Karabakh, ni même la Libye ou la Syrie ne susciteront de révolution dans la politique américaine : les États-Unis ne seront certes plus unilatéralistes, mais ils ne joueront plus le rôle de gendarmes du monde. L'Europe est loin d'être en tête de liste des priorités américaines, et c'est parfaitement justifié.

- Réciproquement, les arguments sur la fragilité de la puissance et du leadership américain sont légion. À l'intérieur, le pays est divisé comme jamais et Biden devra compter avec plus de 70 millions d'Américains qui auront voté en faveur de Trump. L'introversion va donc devenir une nécessité pour le nouveau président, du moins au début de son mandat, car il n'arrête pas de le répéter : la puissance des États Unis à l'extérieur repose sur sa force intérieure. Priorité donc à la crise sanitaire, (370 000 décès en janvier 2021), et à la crise sociale (plus de 800 000 chômeurs inscrits par semaine en octobre).

Sur la scène internationale ensuite, Joe Biden aura d'emblée à affronter une Chine beaucoup plus puissante, déterminée et volontariste. En dépit des discours présidentiels sur le fait que l'Amérique doit de nouveau diriger le monde (*America must lead again*), la roue ne tourne pas en faveur de la puissance Américaine. La Chine semble la grande gagnante de la crise sanitaire, elle sera le seul pays à croissance

positive en 2020, tirant de nouveau la croissance mondiale. Elle vient de signer un accord avec les pays de l'ASEAN, absolument phénoménal par son ampleur et sa participation. Dans cette énorme zone de libre-échange, on trouve quatre des principaux alliés stratégiques des États-Unis : le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Une première mondiale : quatre alliés qui ont décidé, sans négociation semble-t-il, que leur alliance de sécurité avec Washington ne devait pas être un obstacle à leur prospérité, et donc à un accord commercial avec la Chine, adversaire des États-Unis. Si un sommet des démocraties a lieu à Washington en 2021, il est probable que les discussions seront animées sur la notion même d'alliance. Le leadership américain aura du mal à se reconstruire.

Au sein même de l'OTAN, Joe Biden risque de se retrouver dans une position inconfortable, coincé entre son pragmatisme atlantique et sa ferveur démocratique. Dans l'OTAN, il devra composer en effet avec certains alliés de moins en moins démocratiques : la Turquie, un pays devenu autoritaire, interventionniste en Syrie et en Libye, parfois allié de Moscou sur les ventes d'armes, bref, un pays incontrôlable, critiquable, et pourtant membre important de l'OTAN dont elle défend le flanc sud. Autres dissidences autoritaires : la Pologne, la Hongrie, et dans une moindre mesure d'autres pays d'Europe centrale, qui ont développé le concept de « démocraties illibérales », qui trahissent les bases de l'état de droit, mais qui restent les plus inquiets de la menace russe à leurs frontières. Comment être le leader d'une alliance des démocraties et défendre l'excellence de l'OTAN quand des membres aussi importants trahissent tous les jours les valeurs qui les fondent ?

Première conclusion : l'héritage de Trump continuera d'imprégner la politique étrangère de Joe Biden, celui-ci sera davantage le président de la réconciliation intra-américaine que de la réconciliation euro-américaine, et la capacité de leadership des États-Unis sur l'Alliance et l'Occident s'avère plus que problématique.

2. Au-delà des questions politiques concrètes (climat, Iran, Chine etc.), ce sont les fondamentaux de la relation transatlantique qu'il faut prendre en compte pour refonder une relation durable. Or ils sont profondément bouleversés : ce ne sont plus les menaces extérieures, mais davantage la crise intérieure de l'Occident qui nous réunit.

- Ce qui nous rassemble :

La crise de la puissance occidentale. Même si les États-Unis restent la première puissance mondiale, l'heure n'est plus au monopole de la puissance occidentale : ce monde n'est plus le nôtre, alors qu'il fut totalement réglé, dominé et dirigé par l'Amérique depuis 1945. Européens et Américains ne sont pas convaincus de cette relativité de la puissance de l'Occident, mais elle est réelle (sur le plan démographique notamment), et surtout elle est perçue comme telle par le reste du monde. La Chine en a fait notamment un de ses thèmes privilégiés après le covid.

La fragilité de nos économies et de nos systèmes démocratiques avec et après le covid. Ni l'Europe ni les États-Unis n'en ont fini avec la pandémie qui menace la croissance, la cohésion et l'efficacité de leurs systèmes politiques.

Notre incapacité à prévenir et à maîtriser seuls les défis de demain : climat, IA, numérique, santé.

- Ce qui nous sépare :

La vision : les États-Unis pensent le monde en terme de confrontation, les Européens pensent davantage en termes de partenariat global. L'analyse du système international est au cœur de cette divergence : d'un côté une vision bipolaire assez simple de l'avenir, (l'occident et le reste), de l'autre une vision plus complexe où le multilatéralisme laisse la place à un certain partage du pouvoir. Cette différence est potentiellement source de divergences majeures : sur la Chine, sur la notion même d'alliance occidentale, sur la réforme des institutions multilatérales.

L'ambition : les États-Unis, et Joe Biden lui-même, pensent nécessaire et possible de rétablir un leadership américain. Les Européens pensent davantage désormais en termes d'autonomie. Les deux objectifs sont incompatibles et conflictuels par essence. L'Alliance atlantique sera le théâtre privilégié de cette divergence « philosophique ».

Seconde conclusion : une alliance nouvelle n'a de sens que si elle reflète cette nouvelle donne. De même que l'Europe d'après la covid aurait tort de s'en tenir, pour relancer la croissance économique, à une stratégie de restauration de l'austérité et des règles d'avant, de même, pour relancer l'alliance euro-américaine, une stratégie de restauration à l'ancienne du cadre atlantique serait anachronique et inefficace.

3. Pour définir une nouvelle stratégie, les Européens devraient d'abord clarifier un certain nombre de questions, déterminantes pour modeler les futures relations euro-américaines

- Sur la stratégie occidentale dans la mondialisation : l'objectif est-il de maintenir coûte que coûte, y compris par la guerre, une supériorité et les positions acquises depuis 70 ans ? Ou s'agit-il d'en limiter le déclin et de cogérer le système international avec les nouveaux acteurs, avant qu'ils ne soit trop tard ?
- Sur la place de l'Europe dans l'ensemble occidental : identité propre ou fusion dans le *mainstream* américain ? Autrement dit, l'apparition d'une menace unique (Chine) ou à l'inverse l'incertitude stratégique à venir, oblige-t-elle l'Occident à l'unité ou autorise-t-elle des identités multiples, américaine et européenne, compatibles ?
- Sur la mondialisation elle-même. La mondialisation de la pandémie a déjà changé le monde : l'Union doit évoluer dans un « monde plus chinois, plus étatique, plus digital, plus précautionneux ». Elle va aussi changer l'Europe : « la souveraineté européenne implique que l'UE exige plus de justice dans le commerce mondial, plus de protection des droits fondamentaux des citoyens, et plus de défense des spécialisations d'excellence européenne ». Dans ce débat, quel sort pour l'OMC ? La réforme est-elle nécessaire ou l'OMC

est-elle déjà obsolète ? Quel libre-échange transatlantique, la réouverture des négociations sur un nouveau TTIP (TAFTA) étant de toutes façons exclue¹.

- Sur la sécurité globale : implique-t-elle une alliance globale ? Autrement dit, faut-il une Alliance décisionnaire sur tout (les investissements chinois, les crises sanitaires, les menaces stratégiques, la gouvernance du numérique et des nouvelles technologies etc.) ou faut-il préserver des enceintes de décisions, atlantique et européenne, coopératives mais séparées ?
- Sur le multilatéralisme : est-il compatible avec le leadership d'un seul ?

Troisième conclusion : ces débats n'auront probablement pas lieu, faute de temps ou d'instance pour les organiser. Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ne pourrait-il pas lancer des séminaires de réflexion sur ces questions, avec notamment les différents bureaux de prospective au sein des institutions européennes et des États membres ?

4. Scénarios pour l'avenir des relations transatlantiques et de l'OTAN

En termes concrets, les différences de vues précédemment évoquées, bien que tacites, dessinent deux scénarios possibles pour l'évolution des relations euro-américaines :

- Une OTAN mondiale, globale, générale.²

L'organisation étendrait sa pertinence sur l'ensemble des théâtres mondiaux (Chine comprise), sur l'ensemble des sujets pouvant affecter la sécurité des alliés, et serait ouverte à l'ensemble des pays démocratiques de la planète, que ces pays soient réellement fondés sur l'état de droit ou seulement ancrés dans le camp occidental. Une telle évolution se justifie si l'on considère que la structure politique de la mondialisation ne peut être que celle d'une bipolarité conflictuelle Ouest/Chine.

Elle est redoutable néanmoins, car elle détruit la spécificité politique de l'UE : si tout se discute et se décide dans l'alliance, y compris les règles commerciales avec la Chine, les partenariats technologiques possibles, l'accueil des IDE dans les secteurs stratégiques vitaux des uns et des autres, les politiques de précaution sanitaires et climatiques, la gestion des logistiques nécessaires en temps de crise etc. On voit mal ce qui reste de l'autonomie européenne. L'Union serait réduite à ce qu'elle est déjà considérée être en grande partie pour certains : une simple association de consommateurs.

- Une double structure de dialogue, composée de l'Otan pour les enjeux de défense et d'un partenariat bilatéral euro-américain pour les autres défis.

1. Idées directement reprises du débat entre Pascal Lamy et Xavier Timbeau, lors de la table ronde sur le commerce et l'avenir de la mondialisation

2. C'est une vision très présente dans le rapport sur l'avenir de l'Otan rendu public le 3 décembre 2020.

Cette formule aurait l'avantage de préserver le rôle stratégique de l'Otan et sa primauté en matière de défense, tout en prenant en compte la nécessité d'un dialogue global sur la sécurité dans un autre forum politique, *sui generis*, qui ferait droit aux identités spécifiques des États-Unis et de l'Union européenne.

Cette double structure a partiellement existé il y a trente ans. La déclaration transatlantique de 1990 inaugurerait en effet un dialogue bilatéral direct entre les États-Unis et la CEE de l'époque. Dans ce cadre, le 3 décembre 1995, à Madrid, l'UE et Bill Clinton signaient le nouvel agenda transatlantique (NAT), couvrant notamment la paix et la stabilité, la démocratie et le développement dans le monde, les défis mondiaux (déjà), le commerce mondial. Cette structure bilatérale est tombée en désuétude à partir de la présidence d'Obama en 2010, dans la mesure où les Américains n'y voyaient pas d'intérêt et où les Européens n'y proposaient rien de très substantiel.

La globalisation des questions de sécurité, jointe à la montée en puissance de l'Union depuis plus de 20 ans, redonne de la pertinence à ce schéma. Le nouveau dialogue transatlantique conjuguerait deux forums : l'Otan pour les défis militaires et stratégiques ; le Dialogue bilatéral UE/États-Unis pour discuter de tous les autres défis de sécurité. Le tout pouvant former une sorte de nouvelle communauté atlantique bilatérale, avec une branche militaire (l'Otan) et une branche sécurité globale (le bilatéral UE-USA.)³

Quatrième Conclusion : simplicité n'est pas forcément vertu. Tout faire dans l'Alliance implique un risque de ne plus rien faire dans l'Union. Mais le risque pour l'autonomie américaine doit également être souligné : une Otan globale implique que l'on y discute aussi de la politique étrangère américaine, et pas seulement des défis européens. Seront-ils d'accord ?

5. De quelques propositions concrètes : des Européens proactifs, mais sur quoi ?

- La politique étrangère n'est pas un domaine où il sera facile pour les Européens d'être proactifs. Nous sommes en effet divisés sur à peu près tous les sujets. Nous sommes divisés sur la Russie, et donc sur la gestion de toutes les crises du monde post soviétique : Ukraine, Géorgie, Arménie etc. Nous sommes autant empêtrés que les États-Unis sur la question Turquie. Nous sommes divisés ou indifférents sur les crises du Moyen-Orient. La « menace » chinoise n'est pas non plus perçue de la même façon par les 27. Quant à l'Afrique, ce pourrait être le sujet sur lequel les divergences sont les moins fortes, mais c'est aussi la question qui mobilise le moins les États-Unis.

Reste l'Iran, et c'est sans doute le sujet sur lequel nous devrions proposer une feuille de route urgente, avant que le régime iranien ne sombre dans des provocations inacceptables. Ne pas laisser le pire advenir, reprendre immédiatement le forum P5 plus 1 sur le Traité JCPoA : telle devrait être l'urgence diplomatique sur l'Iran.

³ La fausse bonne idée serait de ressusciter le pilier européen au sein d'une OTAN globale. L'UE ne peut pas être réduite à un sous-groupe de l'Alliance, dont les règles de fonctionnement et de décision continueraient à s'imposer.

- Pour ce qui concerne la défense européenne, les divergences intra-européennes sont connues et l'élection de Joe Biden ne va pas jouer dans le sens d'un apaisement ni d'une revendication plus affirmée de l'autonomie stratégique de l'UE. Le sujet ne devrait toutefois pas devenir prioritaire : en période de covid, et aussi longtemps que durera la crise économique qui s'en suit, les initiatives en la matière ne seront la priorité de personne. Le contexte n'est guère porteur : le Fonds européen de défense a été réduit de moitié, les industries d'armement sont un vrai sujet mais plus technique que politique, et l'idée même d'interventions extérieures mérite un examen critique sérieux depuis 1990.

- Quant aux valeurs sur lesquelles notre action extérieure est censée se fonder, et que Joe Biden semble vouloir remettre au cœur de sa diplomatie, nous devrions être plus modestes qu'offensifs sur cette question : Européens et Américains sont les meilleurs alliés des Saoudiens et de tous les régimes arabes autoritaires, nous avons applaudi au coup d'état militaire du général Sissi en Égypte, sans parler de notre accointance stratégique avec le Pakistan et de notre cécité sur la plupart de nos partenaires africains. Mettre en avant les valeurs communes démocratiques, pour relancer les retrouvailles euro-américaines, reste donc un exercice périlleux en termes d'image et de crédibilité. La rencontre des démocraties à Washington est un exercice risqué pour les États-Unis.

En revanche, consolider nos propres démocraties, notamment après l'image calamiteuse donnée par l'invasion du Congrès américain par les partisans de Trump, doit être une priorité. Même si nos partenariats dans le monde ne sont pas toujours des modèles en matière de droits de l'homme, il faut défendre nos systèmes de société et de représentation politique : combattre pied à pied la propagande de la Chine et d'autres pour insinuer que la démocratie n'a ni portée universelle ni supériorité sur les autres organisations politiques, voire même que les régimes autoritaires sont plus efficaces et plus compétents, doit faire partie de nos absolues priorités.

- Plutôt mettre en avant nos intérêts communs. Or ils sont plus faciles à définir sur les crises non militaires : le climat, la sécurité sanitaire, la sécurité informatique. La gouvernance de ces enjeux est, soit embryonnaire, soit inexistante : or elle est indispensable pour l'avenir. La réforme de l'OMS, l'invention d'une gouvernance cyber, sans parler des intérêts communs sur les limites de la biotechnologie par exemple, devraient faire l'objet de consultations régulières. Ce sont des domaines où les Européens ont tous les atouts pour faire des propositions utiles. De même, la prospective sur les nouveaux enjeux de sécurité, et sur le risque démocratique, impliqués par les nouvelles technologies et l'innovation numérique constitue un sujet d'intérêt commun majeur. ■

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors