

Après l'« effet Obama ».
Réflexions sur la relation Etats-Unis/Europe ou le triomphe du
« pragmatisme mutuel »

Alexandra de Hoop Scheffer, politologue spécialiste des Etats-Unis et des relations transatlantiques, maître de conférences à Sciences Po Paris, auteur de *Hamlet en Irak* (CNRS éditions, 2007). alexandra.dehoopscheffer@sciences-po.org

« Nous réclamerons davantage à nos amis européens. C'est une Amérique plus responsable et coopérative qui attendra de l'Europe qu'elle assume ses propres responsabilités sur les questions de l'Afghanistan, de l'Iran, du terrorisme, de l'Afrique et de l'environnement »¹.

« Il appartient à 'l'Europe post-Lisbonne' de mettre sa maison en ordre, d'une manière qui nous permette d'être des partenaires efficaces »².

Introduction

Alors que le thème de la « déception mutuelle » ou de l'« indifférence » américaine vis-à-vis de l'Europe domine la presse et les analyses récentes sur la relation transatlantique, l'objectif de cette étude est de nuancer ce discours et d'aborder différemment le premier bilan de la relation Etats-Unis/Europe, une année après le discours d'investiture de Barack Obama prononcé le 20 janvier 2009, en soutenant que l'Amérique est, au contraire, une puissance en quête d'Europe sur la scène internationale, même si la démarche demeure pragmatique et *ad hoc*, et une puissance qui s'« européenise » dans sa conceptualisation et ses méthodes de politique étrangère.

L'Amérique d'Obama n'est donc pas en train de devenir une « Amérique post-européenne » - si l'on inverse la formule avancée par l'ECFR d'une « Europe post-américaine »³ - c'est-à-dire une Amérique qui pourrait « se passer de l'Europe ». Que l'Europe ne constitue plus un enjeu central pour la politique étrangère américaine n'est ni une nouveauté ni une mauvaise nouvelle en soit, au contraire : en paix avec elle-même, elle est un acteur qui peut aider et avec qui les Etats-Unis ont intérêt à nouer un partenariat approfondi. Washington continue d'ailleurs à considérer ses partenaires européens comme ses alliés les plus « naturels » et proches en termes de valeurs, et en attend des contributions concrètes (Afghanistan), tout en ne se faisant pas d'illusion sur leur capacité militaire. C'est en ce sens que la politique de Barack Obama est, et continuera à être, plus exigeante pour l'Europe que celle de George W. Bush. En même temps, ces contributions ont un « coût » pour les Etats-Unis : en échange de celles-ci, les Européens exigent un meilleur leadership américain.

¹ Barack OBAMA, Joe BIDEN, « Barack Obama and Joe Biden : a stronger partnership with Europe for a safer America », *BarackObama.com*, 2007.

² Entretien de la directrice du Policy planning staff, Anne-Marie Slaughter, *Le Monde*, 5 novembre 2009.

³ Nick WITNEY, Jeremy SHAPIRO, *Towards a Post-American Europe : A Power Audit of EU-US Relations*, ECFR, novembre 2009.

Les Etats-Unis demeurent donc une « puissance européenne », non pas dans le sens traditionnel du terme, tel qu'il a pu être défini par Geir Lundestad⁴ ou Richard Holbrooke⁵ en 1995, alors secrétaire d'Etat adjoint américain pour les affaires européennes : cette notion doit être désormais modernisée à la lumière du slogan en vogue à Washington actuellement : « Passer de ce que l'Amérique peut faire *pour* l'Europe à ce qu'elle peut faire *avec* l'Europe », un appel à renforcer la relation transatlantique pour ce qu'elle peut apporter sur les dossiers internationaux prioritaires pour l'administration Obama (Afghanistan, Moyen-Orient, Russie, fermeture de Guantanamo, lutte antiterroriste) et pour l'Europe.

1 - L'Europe au miroir de l'Amérique de Barack Obama

Une Amérique pragmatique, une Europe divisée

Le rapport de l'ECFR « Towards a Post-American Europe », dont un des auteurs Jeremy Shapiro a été nommé conseiller spécial auprès de Philip Gordon, rappelle de façon stéréotypée ce qui pourrait résumer l'histoire et l'actualité de la relation transatlantique : les convergences et les divergences entre une Amérique « pragmatique » en quête d'une Europe plus forte et cohérente, dans un contexte de turbulences internationales (crise économique, Afghanistan, terrorisme), et une Europe « divisée », à l'heure où la transition post-Lisbonne montre que la logique des Etats continue de l'emporter sur les objectifs européens communs.

En effet, le Traité de Lisbonne n'altère pas « l'asymétrie structurelle entre les deux côtés de l'Atlantique : à Washington, Barack Obama est capable de définir la politique étrangère américaine. A Bruxelles, Catherine Ashton et Herman Van Rompuy doivent coordonner des positions communes avec 27 chefs d'Etat ou de gouvernement »⁶.

A l'appel d'Obama à « apprécier le rôle leader de l'Europe dans le monde » au Sommet de l'OTAN d'avril 2009, vient s'ajouter un ton plus classiquement pragmatique, qualificatif qui semble le mieux caractériser l'Amérique d'aujourd'hui et surtout son président⁷ : dès février 2009, son vice-président Joseph Biden avait déclaré devant des responsables européens réunis à Munich à l'occasion de la Conférence annuelle sur la sécurité, « nous travaillerons en partenariat avec vous quand cela sera possible. Nous agissons seuls uniquement quand nous le devons » - rappelant la fameuse formule de Madeleine Albright « multilatéraux quand nous le pouvons, unilatéraux quand nous le devons ». Si Barack Obama reconnaît qu'« aucune nation, quelle que soit sa puissance, ne peut affronter seule les défis mondiaux » et l'« interdépendance complexe »⁸ qui lie les Etats-Unis et le reste du monde, son approche du multilatéralisme et de la relation transatlantique, reste ainsi ambivalente⁹, à l'image des administrations précédentes.

⁴ Geir LUNDESTAD, *'Empire' by integration : the United States and European Integration, 1945-97*, Oxford : Oxford University Press, 1997. John PETERSON, « America as a European Power: the end of empire by integration », *International Affairs*, vol.80, n°4, 2004.

⁵ Richard HOLBROOKE, "America, a European Power", *Foreign Affairs*, mars/avril 1995.

⁶ Thierry CHOPIN, Maxime LEFEBVRE « Three Phone Numbers for Europe », *US-Europe Analysis Series*, Centre on the US and Europe, Brookings, n°43, 6 janvier 2010
http://www.brookings.edu/papers/2010/0106_european_union_chopin.aspx

⁷ Nick WITNEY, Jeremy SHAPIRO, *op. cit.*; Michel FOUCHER, Dan S. HAMILTON (dir.), *La France, l'Amérique et le Monde : Une nouvelle ère dans les relations franco-américaines ?*, SAIS-Johns Hopkins University/Fondation Robert Schuman, novembre 2009 ; Alvaro VASCONCELOS, Marcin ZABOROWSKI (ed.), *The Obama Moment. European and American Perspectives*, 2009 ; Kurt VOLKER, « We cannot escape each other. Europe and the US are part of a single community », *Globaleurope.com*, 20 octobre 2009.

⁸ Voir Joseph NYE, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, New York, 2002.

⁹ Alexandra de HOOP SCHEFFER, « Le multilatéralisme américain, entre pragmatisme et réinvention », *Questions Internationales* n°39, La documentation française, septembre-octobre 2009.

L'Europe, un partenaire parmi d'autres - Washington se tourne vers d'autres alliances, l'Europe aussi

Dans le monde « post-américain » décrit par Fareed Zakaria¹⁰ caractérisé par l'affirmation de nouvelles puissances comme la Chine, l'Inde et la Russie, les Etats-Unis doivent davantage partager leur puissance, en évoluant d'une stratégie d'*hégémonie* à une stratégie de *leadership* : les Etats-Unis doivent exercer leur leadership sans imposer leur hégémonie, c'est la ligne de conduite de Barack Obama. Le « post-américanisme » ou le « post-impérialisme »¹¹ décrit ainsi le passage des Etats-Unis d'une posture d'hégémon sur la scène internationale vers celle d'une puissance insérée dans un réseau d'alliances pragmatiques avec de nouveaux partenaires qui continueront de faire des Etats-Unis une nation indispensable. Si le président G.W. Bush avait fini par reconnaître la nécessité de prendre l'Europe en compte comme partenaire lors de sa visite en Europe en février 2005, quelle place l'Union européenne occupe-t-elle aujourd'hui dans ce que l'administration Obama appelle un *multi-Partner world*¹², un monde de multiples partenaires ?

Le choix de l'administration Obama de relancer ses relations avec la Russie et de renforcer celles avec la Chine serait une manière de combler ce qui est perçu comme un « *leadership gap* » en Europe, sur plusieurs dossiers, de l'Iran à l'économie mondiale : « le partenariat transatlantique est indispensable mais aussi insuffisant » est un *leitmotiv* à Washington. Si Moscou est devenu un « partenaire nécessaire » sur les plans géopolitique et stratégique, Pékin a acquis le statut de puissance économique incontournable et par là même dispose d'un puissant levier sur Washington.

La « relance » (*reset*) de la relation avec la Russie constitue un aspect central du « changement » promu par Barack Obama dans la politique étrangère des Etats-Unis. Les leçons du sommet de Bucarest en 2008 et de la crise russo-géorgienne d'août 2008 ont été retenues. A l'inverse de l'administration Bush, Barack Obama n'a pas fait de l'élargissement de l'OTAN à la Géorgie et à l'Ukraine, ni de la promotion de la démocratie en Russie des priorités. La pression exercée par la Russie en matière énergétique sur l'Europe est devenue la préoccupation principale des Etats-Unis. En engageant la Russie et les Etats-Unis dans la reprise des discussions sur le désarmement nucléaire à l'aune de l'expiration du Traité START I fin 2009, Barack Obama confère à la Russie le statut de « grande puissance » qu'elle a longtemps revendiqué. De même, Barack Obama voit dans la Russie un partenaire clé pour traiter le dossier iranien, en recourant au *linkage*¹³ : en échange de la révision du projet de bouclier antimissile tel qu'il fut conçu sous G.W. Bush et du gel de l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie, l'administration Obama attend de la Russie qu'elle adopte une posture plus ferme vis-à-vis de l'Iran et qu'elle participe à l'élaboration de nouvelles sanctions onusiennes, soutien loin d'être acquis, alors que Moscou continue à prôner la poursuite du dialogue.

Quant à la Chine, elle est un créancier dont les Etats-Unis ne peuvent se passer et dont le soutien est indispensable pour financer la relance économique. De plus, celle-ci est toujours perçue comme une rivale régionale en Asie, deux facteurs absents de la relation sino-européenne. Barack Obama a ainsi déclaré, à l'occasion du lancement du « US-China Strategic Economic Dialogue », que « la relation entre les Etats-Unis et la Chine façonneront le 21^e siècle », insinuant que le G2 sino-américain importe plus que toute autre relation. Barack Obama a, à cet effet, initié un nouveau système de concertation entre les deux puissances, sous la forme d'un sommet annuel qui se tient

¹⁰ Fareed ZAKARIA, *The Post-American World*, W. W. Norton & Company, New York, 2008.

¹¹ Fareed ZAKARIA, "The Post-imperial Presidency", *Newsweek*, 14 décembre 2009.

¹² Cf discours de Hillary CLINTON, 15 juillet 2009, Council on Foreign Relations. Sur les principes fondateurs de la politique étrangère de l'administration Obama, Alexandra de HOOP SCHEFFER, « La politique étrangère de l'administration Obama. La quête d'un nouvel équilibre entre réalisme et internationalisme », *Annuaire français des relations internationales*, 2009.

¹³ Le *linkage* est une politique qui consiste à lier les dossiers les uns aux autres, en faisant des concessions sur un terrain pour obtenir des contreparties sur un autre.

dans l'une des deux capitales - le premier a été organisé en juillet 2009 à Washington. Au-delà du dialogue économique et financier, Barack Obama tente depuis le début de son mandat et non sans difficulté, à élargir les discussions aux questions de sécurité – la Chine étant devenue une grande puissance d'arbitrage en Asie orientale – et du réchauffement climatique.

Dans ce monde de « multiples partenaires », l'Union européenne conserve son statut d'« allié traditionnel » des Etats-Unis et devient, de plus en plus, une « étape » par laquelle Washington passe pour répondre à des problèmes ailleurs (Afghanistan, Iran, Israël-Palestine). « Les décideurs politiques américains sont moins intéressés par l'Europe pour elle-même et plus intéressés par les contributions militaires et non-militaires que l'Europe peut fournir pour répondre aux défis globaux, en particulier le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive »¹⁴. Washington estime que la relation transatlantique ne peut se contenter d'elle-même et que les Etats-Unis et l'Union européenne doivent désormais travailler ensemble pour construire des relations et des partenariats avec d'autres acteurs (Chine et Russie notamment), après avoir défini une approche commune. L'Ukraine est souvent mentionnée par les Américains comme un exemple de parfaite entente euro-américaine, ici sur les réformes économiques que Kiev devrait engager.

L'Union européenne regarde, elle aussi, au-delà du couple UE/USA et tire les conséquences du déplacement du centre de gravité – économique et stratégique – du monde vers l'Asie et le Pacifique (accord de libre-échange signé le 15 octobre 2009 avec la Corée du Sud) et comprend l'importance de travailler avec les puissances émergentes (cf. partenariat stratégique entre la France et le Brésil).

Au Japon, la question qui se pose actuellement est celle de sa relation avec la puissance américaine en Asie depuis 1945, à l'aune de l'érosion de l'hégémonie américaine dans la région et surtout de la montée en puissance de la Chine, couplés avec un intérêt croissant des Etats asiatiques pour un régionalisme excluant les Etats-Unis. C'est dans ce contexte de remise en cause de la puissance américaine en Asie et de tensions avec le nouveau cabinet japonais, que Barack Obama a effectué sa tournée en Asie mi-novembre 2009. Avec cette redistribution de la puissance en Asie, l'Europe ressort d'autant plus comme un allié « sûr » pour les Etats-Unis.

Ce qui reste à préciser est quel « type » d'allié les Etats-Unis recherchent auprès de l'Europe. Et c'est ici que la formule « passer de ce que l'Amérique peut faire *pour* l'Europe à ce qu'elle peut faire *avec* l'Europe », prend toute sa signification et rejoint la vision qu'Américains et Européens atlantistes ont d'une « Europe post-américaine ».

Washington pour une Europe émancipée

L'« Europe post-américaine » telle qu'elle est décrite par N. Witney et J. Shapiro, représenterait un ordre géopolitique, où l'Europe n'est plus au centre des intérêts stratégiques des Etats-Unis, où elle assumerait ses responsabilités chez elle et à l'étranger, sortirait de sa relation de « protecteur à protégé » vis-à-vis des Etats-Unis¹⁵, penserait la relation transatlantique en termes d'intérêts et plus seulement de solidarité, et où « les Etats-Unis continueraient à remplir leurs obligations vis-à-vis de leurs alliés européens à condition que ces derniers démontrent leur capacité à soutenir les politiques américaines ».

Or, les discussions transatlantiques autour du concept stratégique de l'OTAN montrent que les élites politiques des pays d'Europe de l'Est, à l'image de la Pologne, de la République tchèque et de la Roumanie - où Joe Biden s'est rendu en octobre 2009 pour les rassurer sur le rôle protecteur des Etats-Unis - ne sont effectivement pas encore sorties des schémas de pensée traditionnels et continuent de considérer les Etats-Unis

¹⁴ Fran BURWELL, « Rethinking the transatlantic agenda », Atlantic Council, 2004.

¹⁵ Lire Jean-Claude CASANOVA, « Le temps est venu pour l'Europe de s'émanciper des Etats-Unis », *Le Monde*, 16 novembre 2009.

comme leur principal protecteur¹⁶. Les contributions des pays d'Europe de l'Est en Afghanistan montrent que l'atlantisme est toujours très fort, mais le sentiment de marginalisation par Washington, ressenti dans cette partie de l'Europe, n'est pas à sous-estimer. Ces pays craignent à la fois les velléités révisionnistes russes et le pragmatisme de l'administration Obama : ils ne veulent pas payer le prix d'un rapprochement russo-américain.

Il est également coutume aux Etats-Unis de reprocher aux Européens de penser leur relation avec les Etats-Unis sous l'angle de la « solidarité » et non de leurs « intérêts », et de les « suivre » par exemple jusqu'en Afghanistan juste pour préserver le lien transatlantique et éluder une crise qui pourrait rappeler la « crise irakienne » de 2003. La réalité de l'engagement européen donne corps à ces arguments : l'Afghanistan est un exemple de « compétition intra-européenne, chaque Etat membre de l'Union européenne cherchant d'abord à établir une relation privilégiée avec les Etats-Unis (...) ». Les Européens sont aux côtés des Etats-Unis en Afghanistan souvent plus pour marquer leur solidarité transatlantique que pour des raisons stratégiques bien définies »¹⁷.

Une Europe qui affirme ses positions ; des désaccords transatlantiques multiples

Si le Président Obama est déçu par le défaut d'initiative et ce qu'il perçoit comme une esquivance des responsabilités par certains Etats membres de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la sécurité, les Européens aussi sont déçus vis-à-vis des Américains sur la question du changement climatique ; n'acceptent pas l'option d'une ambiguïté nucléaire sur le dossier iranien et se sont toujours montrés très fermes à ce sujet ; enfin, ils se sont montrés impatients et inquiets quant à la lente conception et mise en œuvre de la nouvelle stratégie américaine pour l'Afghanistan.

Les Européens ont ainsi montré, à plusieurs reprises, leurs divergences d'intérêts et d'objectifs stratégiques et qu'ils sont capables de développer une position propre sur l'Iran et l'Afghanistan (adoption d'un plan d'action pour le renforcement de l'action européenne en Afghanistan et au Pakistan), et parfois sur la Russie : certes l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France ne partagent pas la même approche de la Russie que les Etats baltes, la Pologne ou la République tchèque, mais l'Union européenne a su se montrer unie en cas de menace explicite de la Russie : les 27 ont unanimement condamné l'intervention russe en Géorgie en août 2008 ; de même, en janvier 2009 lorsque les Russes ont décidé de suspendre l'approvisionnement en gaz à l'Ukraine, les 27 Etats membres ont soutenu les efforts du président de la Commission José Manuel Barroso pour trouver un accord entre Moscou et Kiev.

La coopération Etats-Unis/Union européenne est de plus en plus nécessaire, mais en même temps elle paraît de moins en moins efficace, y compris dans les domaines dits « prometteurs » pour un partenariat UE/USA : les Etats-Unis et l'Union européenne ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le changement climatique - les Européens reprochent à Washington mais aussi à Pékin d'avoir bloqué l'adoption d'un accord plus ambitieux à Copenhague ; la question de l'instauration d'une taxe carbone est un autre facteur de discorde entre les Etats-Unis et l'Europe (et à l'intérieur de l'Union) ; le débat sur les bonus continue de les diviser aussi. De même, tandis que l'Europe sous présidence française avait porté le projet du G20 en novembre 2008, Washington ne considère plus le G20 comme un forum adéquat pour discuter des questions de gouvernance mondiale et encore moins des questions de politique étrangère, propose de revenir à des formules de concertation plus restreinte (du type *like-minded*) et fait pression sur l'Europe pour qu'elle réduise sa (sur)représentation dans les institutions internationales. Bien qu'ils ne soient pas en position de force sur les questions

¹⁶ La lettre que des responsables politiques et intellectuels de l'Europe centrale et orientale ont adressée à l'administration Obama en juillet 2009, reprochait à l'administration Obama de ne plus accorder une place centrale à ces pays dans la politique étrangère américaine. Sur les nouvelles générations d'Europe de l'Est, lire Christian LEQUESNE, « La génération de la dissidence, l'idée européenne et la divergence transatlantique », *Espirit*, octobre 2009.

¹⁷ Gilles DORRONSORO dans *Alternatives Internationales*, n° 43, juin 2009.

économiques et de gouvernance mondiale, les Etats-Unis peinent à faire preuve d'un leadership plus collectif et coopératif.

Certes, Washington prône l'interdépendance économique avec l'Europe¹⁸, mais sur les questions stratégiques, le leadership américain reste beaucoup plus traditionnel : si les Etats-Unis reconnaissent qu'une Europe plus intégrée dans le domaine de la défense serait la bienvenue, ils n'envisagent pas l'Union européenne comme un « acteur stratégique » crédible, mais davantage comme un appui occasionnel, tant que les Européens n'auront pas fait d'abord leurs devoirs chez eux (« *homework* »), en forgeant des vues convergentes sur les dossiers de politique étrangère.

2 - La perpétuelle ambivalence américaine vis-à-vis de l'« Europe stratégique »

Quand l'Histoire se répète

L'ambiguïté américaine vis-à-vis du développement de la PESD persiste : les Américains voient dans la PESD un potentiel pour renforcer le partenariat transatlantique dans le sens d'un meilleur « partage du fardeau » (*burden-sharing*), sans pour autant partager le leadership américain. La position américaine vis-à-vis de l'Union européenne en matière de sécurité et de défense reste ambivalente et liée à la perception qu'ont les Etats-Unis de la capacité des Européens à améliorer leurs capacités militaires. L'écart des moyens militaires entre les deux rives de l'Atlantique entrave encore la capacité des alliés à faire face ensemble aux défis de la reconstruction post-conflit et des opérations militaires. Entre une Amérique qui continue à parier sur la puissance de feu (Afghanistan) - même tempérée par les évolutions récentes de sa doctrine et de ses structures institutionnelles- et une Europe qui juge sévèrement ce type d'approche, le partage des tâches entre les alliés reste une réalité. A Washington, les schémas européens de sécurité collective et humaine font de l'Union européenne un partenaire intéressant « une fois le travail fait », mais un obstacle à toute action efficace tant qu'une menace concrète existe.

Même si l'Europe continue de développer ses capacités militaires, l'évolution des missions de la PESD vers un type d'opération plus proche des opérations de maintien de la paix de l'ONU, plus civiles que militaires (police, surveillance de frontières, renforcement de l'état de Droit), semble à la fois *rassurer* les Américains quant à leurs craintes que l'Union européenne puisse concurrencer l'OTAN et les *frustrer* dans les situations qui requièrent une capacité militaire robuste, puisqu'ils doivent prendre en charge cette dimension, avec une coalition *ad hoc*. C'est précisément ce qui se passe en Afghanistan, avec le risque que la FIAS (ISAF) s'américanise encore plus, au détriment de l'OTAN.

L'approche qu'adopte actuellement l'administration Obama sur la PESD se rapproche ainsi de celle de l'administration George W. Bush à partir de 2005 - pragmatisme et efforts de concertation avec l'Europe - et continuera à privilégier des coalitions *ad hoc* et une approche bilatérale ou trilatérale des dossiers.

L'OTAN, instrument de sécurité privilégié par les Etats-Unis et l'Union européenne

Le problème ne se limite pas seulement aux capacités européennes, mais à la réalité suivante : en cas d'opération militaire, l'OTAN demeure l'institution privilégiée pour les Américains *et* les Européens. Les 27 Etats membres ont plus tendance à mettre des ressources dans des opérations menées par l'OTAN que dans les opérations PESD. Toutefois, dans les situations où les Etats-Unis et/ou l'OTAN sont réticents ou ne souhaitent pas intervenir (exemple de la piraterie dans un premier temps ou en Géorgie en 2008), les Européens ont démontré qu'ils étaient capables de prendre l'initiative. Ce sont les Français et les Britanniques qui ont demandé l'aide américaine dans la lutte contre la piraterie sur les côtes somaliennes, une innovation dans la manière de

¹⁸ Voir William H. COOPER, "EU-US Economic Ties", Congressional Research Service, 20 mars 2009.

procéder. Au Kosovo, l'OTAN, l'Union européenne et les Etats-Unis travaillent ensemble de manière pragmatique.

Ainsi, l'Union européenne sait aussi se montrer pragmatique : le quartier général d'opération de la mission européenne anti-piraterie Atalanta est localisé à Northwood où se trouve le NATO Allied Maritime Component Command (MCC) qui dirige la mission Allied Protector de l'OTAN. De même, la force de gendarmerie européenne déployée en Afghanistan est placée non pas sous commandement de l'Union européenne mais sous celui de l'OTAN (NTMA, NATO Training Mission).

Une approche de l'Union européenne par les grands Etats

Un des « effets positifs » de la crise irakienne est qu'elle a poussé la France, l'Allemagne et la Royaume-Uni (UE3) à travailler ensemble et à réconcilier leurs différences sur les dossiers de politique étrangère. L'UE3 est devenu un mécanisme de leadership informel de l'Europe, dépassant largement sa participation formelle dans le P5+1 sur l'Iran, et son importance prendra de l'ampleur dans les années à venir, d'autant plus que les Etats européens sont sous pression américaine et celle de la montée des BRICs, pour qu'ils réduisent leur représentation dans les institutions internationales (FMI, Conseil de sécurité de l'ONU).

Les « coalitions de volontaires » (*coalitions of the willing*) sont aussi devenues le *modus operandi*, à l'aune des déploiements militaires européens en Afghanistan, en RD Congo (force menée par la France sous mandat européen) ou dans les Balkans (où l'OTAN délègue graduellement à l'Union européenne). Or, tant que le président Barack Obama n'aura pas l'impression de s'adresser à une Europe « unie » sur le plan stratégique, il continuera à privilégier une approche par les « grands Etats ». Gordon Brown, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy conserveront des rôles clés lorsqu'il s'agira de définir des positions européennes et resteront les interlocuteurs privilégiés par Washington (cf. Iran). La « diplomatie tranquille » (*quiet diplomacy*) promue par Catherine Ashton, Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, permettra-t-elle néanmoins de faciliter la concertation entre pays européens et avec les Etats-Unis ?

Les risques d'un contournement de l'Union européenne

L'administration Obama ne se fait pas d'illusion sur la capacité contributive des Européens, même si elle valorise les efforts européens à contribuer à leur manière, en Afghanistan, dans les opérations anti-piraterie, dans les Balkans, en Afrique, et les encourage même à se limiter à des opérations limitées. Ce qui explique une nouvelle forme de *benign neglect*, une « ignorance bienveillante » de l'Europe ou un « unilatéralisme bienveillant » américain qui consisterait à agir seul sans chercher à nuire aux autres acteurs, tout en les marginalisant de manière plus ou moins subtile ¹⁹. Il s'agit ainsi d'un *unilatéralisme par défaut* de capacité contributive –militaire en particulier - des Européens. Le dossier afghan est particulièrement révélateur à ce sujet : face à une Europe faible en contribution militaire, les États-Unis réduisent leur niveau d'exigence vis-à-vis des Européens qui assistent à l'« américanisation » croissante des opérations et des structures de commandement en Afghanistan depuis 2007.

Et si Washington défie l'Europe de montrer ce dont elle est capable en matière de défense, c'est en espérant s'en servir pour « partager le fardeau » - en Afghanistan notamment où la crédibilité de l'OTAN est entamée.

3 - La place de l'Europe dans la politique étrangère d'Obama

L'Europe occupe, sous de multiples facettes, une place particulière dans la politique étrangère américaine, et la relation UE/Etats-Unis évolue ainsi selon les situations : tantôt l'Europe complète, influence, voire façonne la politique et l'agenda

¹⁹ Zaki LAIDI, « Le début du déclin américain ? », *Esprit*, février 2009.

américains ; tantôt, les Etats-Unis prennent l'initiative pour solliciter l'aide européenne, son expertise ou la remplacer lorsqu'elle fait défaut sur le terrain. La relation UE/Etats-Unis en matière de politique étrangère n'est donc pas figée, ni toujours asymétrique ; au contraire, elle revêt de multiples formes de coopération souple, d'influence mutuelle, et parfois de substitution :

- 1) L'Amérique d'Obama s'« européenise » dans sa conceptualisation et ses méthodes de politique étrangère : le concept de *smart power* défini comme l'utilisation de toutes les composantes de la puissance américaine – diplomatie, force armée, renseignement, police, économie, culture- et celui de *smart diplomacy* qui parie sur l'efficacité du dialogue, de la persuasion et de l'influence ; la préférence pour le traitement multilatéral des dossiers au détriment de l'unilatéralisme ; sa vision du monde plus réaliste et adaptée à la multipolarité *de facto* au détriment du prisme déformant de l'unipolarité, tous ces éléments rejoignent l'approche européenne des questions internationales et de la politique étrangère.

C'est particulièrement vrai en Iran, où la négociation à « double volet » (*dual track approach*) adoptée par Barack Obama, n'est autre que la méthode mise en oeuvre depuis 2003 par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne, articulant dialogue et fermeté (un dialogue politique couplé d'un régime de sanctions pour décourager la politique suivie par le régime iranien). Actuellement, la position française sur les sanctions est plus proche de celle du Congrès américain qui prépare activement le terrain en cas d'échec définitif de la *smart diplomacy*, que celle de l'administration Obama qui veut donner du temps à sa politique de la main tendue.

C'est aussi vrai dans l'approche d'Obama de la lutte antiterroriste : alors que traditionnellement, les Américains s'attaquent au problème en frappant directement les symptômes, par la force militaire dès que possible, l'approche européenne est plus préventive et multidimensionnelle, en s'efforçant de prendre en compte la complexité sociale et politique locale, et de la traiter par une gamme d'instruments civils et militaires. Washington a ainsi montré un intérêt croissant pour l'approche européenne dite « *drain the swamp* » (assécher le marais) pour s'attaquer aux causes profondes du terrorisme, et la stratégie esquissée par Barack Obama au Yémen suite à l'incident du 25 décembre 2009, montre qu'il s'oriente vers cette approche d'intervention « indirecte » (formation des forces de sécurité locales et renforcement de l'aide au développement), au détriment d'une intervention militaire directe.

- 2) L'Amérique se tourne vers les Européens pour la légitimité qu'elle peut apporter à sa politique étrangère (*legitimacy provider*), notamment dans la région du Moyen-Orient.

C'est le cas en Iran, où les Etats-Unis se glissent dans le jeu européen pour ouvrir un dialogue avec Téhéran et envisager des sanctions renforcées ; au Proche-Orient aussi, tandis que les Européens reconnaissent qu'il ne peut y avoir de solution sans les Etats-Unis, l'administration Obama est consciente de l'improductivité d'initiatives unilatérales et de la nécessité de forger une solution avec les Européens (cf. la tournée européenne de George Mitchell en janvier 2010, à Paris et à Bruxelles pour y rencontrer les représentants du Quartette - Etats-Unis, Union européenne, Russie, ONU, avant de se rendre au Proche-Orient pour présenter les nouvelles propositions de Barack Obama : « plus que jamais, la route de Washington passe par Bruxelles »²⁰) ; en Afghanistan et en Irak, les Etats-Unis ont toujours reconnu la nécessité stratégique, en termes de partage du fardeau, de « multilatéraliser » les tâches de reconstruction post-conflit.

- 3) L'Europe est sollicitée et active en tant qu'appui occasionnel aux Etats-Unis, en matière de contributions, civiles et militaires (Afghanistan) ; elle sait aussi se « substituer » aux Etats-Unis lorsqu'ils négligent ou gèrent mal un dossier, en proposant sa propre approche - ce fut le cas sous George W. Bush pour l'Iran, Israël-

²⁰ Thierry CHOPIN, Justin VAISSE, « Pour une relation transatlantique désenchantée », Euractiv, 21 janvier 2009.

Palestine, le changement climatique, plusieurs fenêtres d'opportunité ouvertes par le « vide » politique et stratégique américain.

Sur le conflit israélo-palestinien, on a longtemps émis des doutes sur la capacité européenne à peser sur le processus de paix aux côtés des Etats-Unis ; si on lui reconnaît volontiers son statut de premier bailleur de fonds, c'est pour l'enfermer dans un rôle financier; or l'Europe ne s'est jamais limitée à une approche financière et incantatoire. De la Déclaration de Venise en 1980 à son soutien à la création d'un Etat palestinien viable, l'Europe a ouvert la voie diplomatique (aussi avec la Syrie) et constamment appuyé les Etats-Unis dans leurs efforts, prenant leur relais quand ils se trouvaient en retrait (lors des négociations de Taba en 2001 ou lors de la guerre de Gaza). Actuellement, les positions du Président Obama sur le processus de paix sont très proches de celles de l'Union européenne et de la France. En décembre 2009, l'Union a réaffirmé son soutien aux efforts américains visant à une relance des négociations en faisant état pour la première fois de sa position sur Jérusalem (« capitale de deux Etats », reprenant la formule du Président Sarkozy dans son discours devant la Knesset en juin 2008) et de son engagement en faveur de la sécurité d'Israël.

Mais, on se trouve, une nouvelle fois, confronté au principal paradoxe américain : les Etats-Unis n'accueillent pas aussi favorablement une telle tentative européenne d'agir indépendamment dans une sphère qu'ils considèrent être la leur. Washington se montre ainsi réticent à la proposition française, faite en novembre 2009 par le Président Sarkozy, d'organiser une conférence internationale. La prise d'initiative européenne sur ce dossier, est donc moins possible sous Obama que sous Bush, alors qu'il reprend la main sur les dossiers délaissés par son prédécesseur. Celle-ci est en revanche possible en Irak, où la politique de « désaméricanisation » de la phase de transition post-surge promue par Barack Obama, permet aux pays européens de pleinement renforcer leur coopération avec l'Irak, en matière de reconstruction et de formation des forces de sécurité irakiennes (France et Allemagne).

4) Les Etats-Unis se « substituent » à l'Europe, à défaut de capacités contributives ou de stratégie cohérente européennes.

C'est le cas en Afghanistan : la situation sécuritaire en Afghanistan est devenue une priorité pour l'administration Obama, tandis qu'elle est devenue une source croissante de frustration pour les opinions publiques européennes. Si les Etats-Unis et l'Europe s'accordent autour du principe d'un « engagement conditionnel » en Afghanistan (l'engagement militaire dépend de la volonté et capacité du gouvernement Karzaï à assumer ses responsabilités) et sur la nécessité de renforcer l'action au Pakistan, les réticences européennes à contribuer au « surge » d'Obama ont pour conséquence l'« américanisation » croissante des opérations et des structures de commandement, et ce déjà depuis 2007. Ainsi, tandis que l'Allemagne évalue l'enjeu politique et militaire de son engagement en Afghanistan et hésite à le renforcer, les Etats-Unis ont décidé de déployer 2,500 soldats à Kunduz, région sous commandement allemand dans le nord du pays ; de même, le renforcement de la présence militaire américaine dans le Helmand sous contrôle britannique, vient combler l'insuffisance des troupes en difficulté. En réponse aux critiques américaines sur la contribution européenne, Carl Bildt, ministre suédois des affaires étrangères, et Anders Fogh Rasmussen, secrétaire général de l'OTAN, avertissent qu'« il est important que l'Amérique reconnaisse les actions de ses partenaires, car si le sens commun aux Etats-Unis est de réduire l'importance de la contribution européenne, quoi que fasse l'Europe, alors il deviendra impossible de maintenir notre engagement »²¹.

²¹ Carl BILD, Anders Fogh RASMUSSEN « Don't discount Europe's commitment to Afghanistan », *The Washington Post*, 8 janvier 2010.

Conclusion - Le triomphe du « pragmatisme mutuel »

Pour évoluer de leur statut d'« alliés traditionnels » à celui de « partenaires nécessaires » des Etats-Unis, au même titre que la Chine ou la Russie, les Européens doivent préciser plus clairement leurs intérêts *dans* et *pour* la relation transatlantique, leurs attentes vis-à-vis des Etats-Unis et ce qu'ils sont prêts à négocier en échange. Il faut surtout qu'ils puissent davantage peser sur les dossiers prioritaires pour l'administration américaine et en même temps définir leur propre agenda stratégique, en veillant à conserver et à mettre en avant leur singularité sur les dossiers de politique étrangère. Pour revitaliser la relation transatlantique, la relation UE/Etats-Unis doit ainsi être fondée sur la défense des intérêts et des priorités de chacun – en plus de la notion de solidarité-, ce qui suppose une capacité européenne à définir des intérêts propres, qu'ils soient partagés ou divergents²², et accepter une divergence d'intérêts et le compromis avec Washington.

Un consensus est dorénavant partagé par les Américains et les Européens autour du « pragmatisme mutuel » ou de la « coopération sélective » (Richard Haass) comme format de coopération transatlantique, par défaut de meilleures solutions : celle-ci se fait au cas par cas, de manière *ad hoc*, lorsqu'elle s'avère utile et sert les intérêts de chacun - pour les Etats-Unis, que cette coopération se fasse avec les 27, l'UE3 ou l'UE+ importe peu du moment qu'elle montre des résultats. Cette approche renoue avec la préférence de Barack Obama pour l'action collective, mais sous des formes variées et souples, donc faiblement contraignantes pour les États-Unis.

Avec la nomination du Premier ministre belge Herman Van Rompuy à la présidence permanente du Conseil européen et de Catherine Ashton au poste de Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, l'heure est à l'optimisme prudent à Washington, même si « Nicolas Sarkozy, Angela Merkel et Gordon Brown doivent s'attendre à recevoir beaucoup plus d'appels téléphoniques de la Maison Blanche que les nouveaux représentants européens »²³.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

²² « Shared interests define Obama's world », *The Washington Post*, 2 novembre 2009.

²³ « President Who? », *The Washington Post*, 22 novembre 2009. Voir aussi l'entretien de Valéry GISCARD d'ESTAING dans *Le Monde*, 20 novembre 2009 : « les Vingt-Sept « n'ont pas fait le choix d'un (George) Washington » pour l'Europe mais d'un homme « aux qualités de conciliateur ».