

La stratégie du cavalier seul

LE DIVORCE EUROPE - ÉTATS-UNIS 313

Confrontés à l'hostilité de l'administration Trump, les alliés européens réagissent de plus en plus souvent en ordre dispersé. Troisième et dernier volet de notre série sur la crise des relations transatlantiques

« COMMENT L'EUROPE PEUT-ELLE ÊTRE UNIE SI LES ÉTATS-UNIS AGISSENT CONTRE ELLE ? »

KAREN DONFRIED
présidente du think tank
German Marshall Fund

BERLIN, BRUXELLES, LONDRES, VARSOVIE -
envoyée spéciale

Il est incorrigible, Emmanuel Macron. Est-ce le 11-Novembre qui approche ? Son « itinérance » sur les champs de bataille meurtriers, en hommage aux poilus de 1914-1918 ? Son exaspération de voir l'Europe du XXI^e siècle piétiner alors qu'elle doit se protéger de la Russie, de la Chine, « et même, précise-t-il, des États-Unis d'Amérique » ? Sabre au clair, il repart à l'assaut, mardi 6 novembre, au micro d'Europe 1. Il défend l'idée d'une « Europe souveraine », d'une « Europe-puissance », à laquelle il faut « une vraie armée », pour qu'elle puisse « se défendre seule, pas seulement avec les États-Unis ». Et pour couronner le tout, il prône aussi « un vrai dialogue de sécurité avec la Russie ». En quelques phrases, le chef de l'Etat a accompli l'exploit de rassembler tous les concepts qui font trembler la plupart de ses partenaires européens, dans un contexte de nouvelle donne transatlantique.

Curieusement, il n'a pas mentionné l'autre idée qui lui est chère mais qui fait bondir les Américains, celle d'une indispensable « autonomie stratégique » de l'Europe. « C'est un concept qui nous inquiète beaucoup, parce que ce qu'il signifie, c'est l'Europe toute seule, disait au Monde, deux semaines plus tôt, l'ambassadrice des États-Unis à l'OTAN, Kay Bailey Hutchison. Nous avons été très francs là-dessus, avec le général Mattis [le secrétaire à la défense] et Mike Pompeo [le secrétaire d'Etat]. Et les Français ont compris nos préoccupations. » Moins diplomate, Donald Trump, lui, est carrément furieux de la phrase du président français sur la nécessité d'une armée européenne pour se protéger des États-Unis. « Très insultant, tweetera-t-il en atterrissant à Paris, le soir du 9 novembre. Commencez par payer vos contributions à l'OTAN ! »

M. Macron a beau avoir compris les « préoccupations » américaines, il veut avancer. Pour lui, l'un n'exclut pas l'autre. La France peut coopérer étroitement avec les États-Unis dans la

lutte antiterroriste, faire intervenir ses avions en Syrie aux côtés des chasseurs américains et britanniques, se déployer au Sahel avec l'appui militaire américain, comme elle le fait sous la présidence de M. Trump, et « en même temps » construire une défense européenne.

Avancer, mais avec qui ? C'est tout son problème. Car le « en même temps » de sa vision stratégique est mal compris, voire pas du tout, par les autres acteurs dans l'Union européenne (UE), très ébranlés par la nouvelle politique étrangère de Washington et toujours méfiants des ambitions gauloises. Or cette vision ne peut aboutir que si elle est partagée par tous, ou au moins, estime Norbert Röttgen, président (CDU) de la commission des affaires étrangères du Bundestag, par « la France et l'Allemagne, avec quelques autres ». Cela dit, « je ne vois pas émerger la volonté politique indispensable à la constitution de ce groupe », précise aussitôt le député allemand.

Confrontée à la remise en cause de sa relation avec le grand allié américain, l'Europe se cherche. A Bruxelles, certains, pourtant, ont commencé à réfléchir à la gestion du tournant américain avant l'élection de M. Macron. Le 14 février 2017, trois semaines après l'entrée en fonctions de Donald Trump à la Maison Blanche, le Centre d'analyse et de stratégie de la Commission européenne, à Bruxelles, pro-

duit un document de prospective sur la présidence Trump et ses conséquences possibles pour l'UE. Le titre de sa conclusion est éloquent : « Se préparer au pire, mais poursuivre inlassablement un agenda positif. » Ses auteurs formulent l'espoir que, pour l'Europe, la présidence Trump « se révèle le déclencheur politique de l'unification qui nous a fait défaut jusqu'ici ». Espoir déçu ! Face à Washington, qui fait comprendre que ses priorités sont ailleurs et que l'ordre international ne sert plus ses intérêts, les Européens, au lieu de se rassembler, se dispersent. « Quand l'Europe est unie, elle a de vrais leviers », souligne Anthony Gardner, ambassadeur américain auprès de l'UE sous la présidence Obama. Mais là, elle ne les exploite pas. Elle est divisée, et c'est inquiétant ». Car

M. Trump, dit-il, « flaire la faiblesse, comme un animal ».

L'ALLEMAGNE TÉTANISÉE

Dans cette configuration, la France est la moins mal à l'aise. Sa relation bilatérale de sécurité avec Washington reste excellente et, surtout, souligne un diplomate français avec quelque fierté, « nous ne confions pas nos intérêts de sécurité aux États-Unis : nous les gérons nous-mêmes ». Les relations complexes avec les Américains, poursuit-il, « depuis 1966 [année où la France a quitté le commandement intégré de l'OTAN], on connaît ! Ça ne nous gêne pas ». Forts de leur siège permanent au conseil de sécurité de l'ONU et de leur arme nucléaire, les Français voient même dans cette crise transatlantique la possibilité de progresser : « Mais oui, le moment français est arrivé, celui de l'autonomie stratégique ! », s'amuse Karen Donfried, ancienne de la Maison Blanche, aujourd'hui présidente du think tank transatlantique German Marshall Fund. Et contrairement au riche voisin allemand, la France n'a pas d'excédents commerciaux avec les États-Unis sur lesquels Donald Trump peut se venger...

Mais la créativité et l'audace du discours sur l'Europe d'Emmanuel Macron à la Sorbonne, le 26 septembre 2017, s'arrêtent au Rhin à l'est et à la Manche à l'ouest. « Nous avons été trop pressés, reconnaissent aujourd'hui des membres de son entourage à

Paris. Il faut jouer davantage collectif. » Pour l'eurodéputé (LR) Arnaud Danjean, spécialiste des questions de défense, « les Européens, dans l'ensemble, sont tétanisés et rêvent secrètement d'un retour au passé ».

A Berlin, on ne se cache même pas. « L'Allemagne n'arrive pas à s'adapter à ce nouvel état d'insécurité », constate Norbert Röttgen. Nous pleurnichons, nous partageons l'idée qu'il faudrait être plus unis en Europe, mais rien ne se passe. » Si ce député CDU n'est pas prêt à acheter toutes les propositions de M. Macron, il salue le fait que, « pour la première fois, un président français ouvre le

cœur de sa politique étrangère et de sécurité à la coopération européenne ; jusque-là, cela relevait du domaine réservé national. Emmanuel Macron est prêt à partager une politique étrangère commune, mais l'Allemagne n'a pas eu la volonté politique de saisir cette occasion ».

Pourquoi cette paralysie ? La crise dans laquelle est plongé le système politique allemand depuis un an y est pour beaucoup. Mais à Berlin, le malaise est existentiel. Tous les piliers sur lesquels est bâtie la réussite allemande sont ébranlés, constatent nos interlocuteurs : la sécurité, entièrement dépendante des Etats-Unis ; le modèle de croissance, fondé sur l'exportation, critiqué comme la mondialisation ; la démocratie libérale, contestée jusqu'au sein de l'UE ; la relation avec la Russie, devenue agressive ; et l'unité européenne, mise à mal par M. Trump, le Brexit et la montée du populisme. « Pour nous Allemands, explique un haut fonctionnaire à Berlin, en sirotant un thé sur la jolie place de Gendarmenmarkt, la maison dans laquelle on habite, c'est l'Amérique. Ce sont les Américains qui l'ont dessinée, ce sont eux qui l'ont construite. Et c'est une maison tellement confortable... Ce qui se passe est un défi mental pour nous, très profond. L'Allemagne a si bien prospéré dans cet ordre libéral qu'elle ne peut pas imaginer autre chose. Notre système immunitaire est anéanti. »

Aucun pays n'a tiré meilleur parti de la révolution de 1989 que l'Allemagne, réunifiée en 1991. L'ancien chancelier Helmut Kohl ne parlait-il pas de son pays comme d'une terre désormais entourée d'amis ? « Cela a créé une exception allemande, un sentiment de zéro menace qu'en réalité personne ne partageait, dit un autre responsable allemand. Après 1945, l'Allemagne a retenu deux leçons : plus jamais ça, et plus jamais seuls. Plus jamais seuls, cela voulait dire : avec les Etats-Unis. Et voilà un président américain qui dit que le multilatéralisme, ça n'existe pas, et qui tire le tapis sous les pieds de la politique étrangère allemande ! On ne sait plus quoi faire. Je vois beaucoup d'hésitation, beaucoup de déni, mais pas beaucoup d'idées. »

Ça n'a pas toujours été le cas. En février 2014, à la Conférence annuelle sur la sécurité de Munich, Joachim Gauck, alors président de la République fédérale, plaide pour que l'Allemagne assume sa part de « responsabilité » dans l'ordre mondial. Le thème montait au sein des élites, avec ce mot soigneusement choisi pour éviter celui de « leadership », encore tabou pour des raisons historiques, et surtout pour ne pas brusquer l'opinion publique. « L'Allemagne était arrivée à destination, analyse un diplomate allemand. Cette fois, elle était du bon côté de l'histoire. » Un mois plus tard, la Russie annexait la Crimée. Un an plus tard, l'organisation Etats islamique (EI) attaquait l'Europe et la crise migratoire éclatait. « Nous sommes maintenant dans un monde post-Gauck, poursuit ce diplomate. Toutes nos certitudes d'après-guerre disparaissent. Aujourd'hui, le sentiment d'urgence devrait nous inciter à investir davantage dans l'Europe. Mais nous sommes étrangement paralysés : n'avons-nous pas fait tout ce qu'il fallait ? Ne serait-ce pas plutôt les autres qui devraient nous suivre ? Et ce sentiment d'urgence ne se traduit par aucune politique concrète. »

« POLAND FIRST »

Alors, vendre une « armée européenne » et une « culture stratégique commune » à un partenaire aussi déstabilisé est compliqué, même si

Paris voit une évolution, lente mais réelle, dans les esprits à Berlin. « La force des idées de Macron ne compense pas la faiblesse de l'économie française, juge un responsable outre-Rhin, ni la sclérose de la démocratie allemande. » Et puis, ajoute Claudia Major, experte des questions de sécurité à la fondation SWP, à trop parler de défense européenne, « on a peur que Trump nous prenne au mot et dise : "OK, je sors !" Les Français, ça ne les inquiète pas, mais ici, ça fait très peur. »

Frustré par l'absence de débat public sur la défense européenne, par l'absence de « vision stratégique » de la chancelière et par « tant de continuité allemande dans un monde aussi perturbé », Josef Janning, expert au European Council on Foreign Relations, à Berlin, blâme « la mentalité allemande d'Etat commerçant ; l'Etat commerçant évite de trop dépenser, ou de trop agir... mais en matière de défense, on ne peut pas raisonner comme cela ! »

Paradoxalement, Angela Merkel a été la première à dire, après l'élection de Donald Trump, que l'Europe devrait prendre son destin en main – mais elle n'a jamais précisé comment. De même, le ministre des affaires étrangères, Heiko Maas, a plaidé à plusieurs reprises pour un « nouveau partenariat, plus équilibré », avec les Etats-Unis, impliquant « un renforcement du pilier européen de l'alliance transatlantique ». Mais M. Maas n'est pas un poids lourd politique, ni au sein de son parti, le SPD, ni auprès de M^{me} Merkel, et sa rhétorique reste dans les limites de la bienséance germanique dans ce domaine. « Sa réponse à "America First", souligne Karen Donfried, est "Europe United". Mais comment l'Europe peut-elle être unie si les Etats-Unis agissent contre elle ? »

Car tous les Européens n'ont pas la même réponse à « America First ». Celle des Polonais est à l'opposé de « Europe United » : c'est « Poland First », déclare le président polonais Andrzej Duda devant Donald Trump lorsque celui-ci le reçoit en visite officielle à Washington, le 18 septembre. Si, dans l'ancien monde, l'Allemagne a été l'élève modèle de l'Alliance, si la Grande-Bretagne a eu une « relation spéciale » avec Washington dans le nouveau monde, la Pologne veut être le meilleur ami des Etats-Unis en Europe. Prête à faire cavalier seul, elle ne ménage aucun effort. Elle y est d'ailleurs encouragée par l'administration Trump, qui réserve à Varsovie l'une des premières visites du nouveau président en Europe, en juillet 2017.

La Pologne est alors dirigée depuis près de deux ans par un gouvernement nationaliste, qui ne joue plus du tout le même jeu à Bruxelles que ses prédécesseurs. « Avant, pour la Pologne, il s'agissait d'être à la table des "Big 6", explique un diplomate de l'Union, en référence aux six pays les plus peuplés de l'UE. Aujourd'hui, elle se veut fédératrice d'un bloc d'Europe de l'Est pour faire avancer ses intérêts propres, plutôt que de faire avancer l'UE. » Varsovie fait coïncider la venue de Donald Trump en 2017 avec un sommet de l'Initiative des trois mers, qui rassemble les Etats européens bordés par la Baltique, l'Adriatique et la mer Noire, théoriquement pour favoriser « les infrastructures » entre ces pays – pour la plupart ex-communistes. Les Allemands voient d'un très mauvais œil cette idée, qu'ils considèrent comme une manœuvre de division de l'UE, puis finissent par s'y rallier cet automne avec un statut d'observateur « pour éviter que la Pologne ne s'égare dans les fonds de l'Europe de l'Est », explique au Monde un responsable allemand. Les Américains, eux, sont enthousiastes : la naissance de cette initiative, clame le secré-

taire à l'énergie, Rick Perry, invité au sommet suivant des trois mers, à Bucarest, « est aussi importante que celle de l'OTAN ou de l'UE ». Rien de moins !

L'énergie est un secteur important dans cette relation. Washington et Varsovie ont une bête noire commune : Nord Stream 2, le gazoduc en construction sous la Baltique pour acheminer en Allemagne le gaz vendu par Gazprom, le géant russe au conseil d'administration duquel siège l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder. Les Américains, eux, veulent approvisionner l'Europe en gaz liquéfié (LNG) par l'intermédiaire de la Pologne. Les Allemands ont beau faire valoir que le LNG est « 30 % plus cher » que le gaz russe, c'est un dossier très délicat pour Angela Merkel : de nombreux Etats de l'UE y sont aussi opposés, France comprise, même si une entreprise française, Engie, y participe. Et M. Trump ne perd pas une occasion de dénoncer la dépendance énergétique de l'Allemagne vis-à-vis de la Russie, ni de citer en exemple l'indépendance de la Pologne.

L'autre élément de l'intérêt américain pour la Pologne est l'industrie de l'armement. Varsovie fait partie des bons élèves de l'OTAN et achète tout son équipement aux Etats-Unis – ce qui renforce la conviction des Français que l'exigence américaine des 2 % du PIB pour les budgets de défense des Européens est avant tout mercantile. Or, comme vient encore de le montrer la décision de la Belgique d'acheter des avions F-35 aux Etats-Unis, comment construire une « autonomie stratégique » européenne avec du matériel américain ?

LE SUJET QUI FÂCHE

Mais à Washington, en septembre, le président Duda va plus loin. Il offre 2 milliards de dollars à Donald Trump pour installer, sur le territoire polonais, une base militaire américaine permanente – qu'il propose même d'appeler... « Fort Trump ». Qu'importe si les Occidentaux se sont engagés en 1997 vis-à-vis de la Russie à ne pas déployer de troupes permanentes sur les territoires des nouveaux membres de l'OTAN : les Polonais veulent se protéger. A leurs yeux, seuls les Américains sont capables de le faire : ils ont 35 000 hommes en Allemagne, pourquoi ne seraient-ils pas en Pologne, plus exposée à la menace russe ? « Nous ne partageons pas du tout l'analyse française et allemande selon laquelle les Etats-Unis abandonnent l'Europe, affirme au Monde un responsable à Varsovie. Trump fait pour nous beaucoup plus que ce que nous a promis Obama. » Prudent pour une fois, Donald Trump se contente de répondre à Andrzej Duda qu'il va étudier la question de « Fort Trump »... sur laquelle le Pentagone, il le sait, est sceptique. Il ne donne pas non plus satisfaction à deux demandes de Varsovie : lever l'obligation de visas pour les ressortissants polonais aux Etats-Unis, et imposer des sanctions à l'Allemagne pour Nord Stream 2.

S'il est un sujet qui fâche à Varsovie, c'est « l'autonomie stratégique » de M. Macron, perçue comme anti-américaine. Plus mal vue encore : la proposition de penser « une nouvelle architecture de sécurité avec la Russie ». « C'est la seule phrase que nous avons retenue du discours de M. Macron devant les

ambassadeurs, le 27 août, confie un responsable polonais. Pour nous, cette approche est dangereuse, cela revient à accepter toutes les violations russes depuis la fin de la guerre froide. C'est Munich. » L'insistance de Paris à évoquer l'article 42-7 du traité de Lisbonne, une clause de défense mutuelle entre Etats

européens, est perçue en Europe centrale comme une provocation, une alternative impensable à l'article 5 de la Charte atlantique. Maladroitement, les Français sont partis au pas de charge sur ce dossier ; interrogés aujourd'hui sur la réalité de cette nouvelle approche vis-à-vis de la Russie, ils affirment plus modestement « être dans une phase de dialogue » avec leurs partenaires européens...

UN HÉROS AMÉRICAIN

Ce dialogue, les Français le conduisent aussi avec leurs voisins britanniques, ceux avec lesquels ils se sentent le plus en phase stratégiquement, les seuls en Europe qui, comme eux, disent-ils, « ont une vraie vision du monde ». Problème : la Grande-Bretagne, justement, quitte l'UE. Son énergie tout entière accaparée par le Brexit, le gouvernement n'a guère de temps pour la politique étrangère. « La crise transatlantique arrive au pire moment pour les Britanniques, relève un diplomate à Londres, celui où le premier pilier de politique extérieure, l'UE, s'effiloche. La tentation aurait été de s'appuyer sur l'autre pilier, les États-Unis, mais voilà qu'il se dérobe aussi. » Dans ce naufrage, Londres tente de se raccrocher au grand frère américain à l'ONU et à l'OTAN, tout en se dé-couvrant, selon un de ses diplomates, « plus

proche de la France que jamais » en matière de défense et de sécurité. Soucieux de garder cet appui britannique en Europe, M. Macron associe Londres à l'Initiative européenne d'intervention, un groupe de coopération militaire de neuf pays européens, la première structure post-Brexit.

Voilà un aperçu du champ de bataille européen, en cette année de centenaire de la fin de la Grande Guerre. Si le lien transatlantique survit, affirment de nombreux responsables européens, c'est parce qu'un homme s'y emploie, « héroïquement », à Washington. Cet homme, c'est le général James Mattis, le secrétaire à la défense. A la Maison Blanche, purgée de ses éléments modérés, il fait figure de dernier des Mohicans.

Passé par l'OTAN, il est le seul à comprendre les Européens et la valeur de ce qui unit cette communauté. « I'm with you », dit-il d'un ton compatissant à ses homologues européens dans les couloirs des sommets où Donald Trump vitupère. Pour ne pas s'attirer les foudres de son président sur Twitter, il s'exprime rarement en public. « Mattis, c'est du haut de gamme, confie un haut fonctionnaire français. Il est politique, loyal, c'est un intellectuel très solide. Dans cette équipe où dominent l'incompétence et l'idéologie, il est

compétent et non idéologique. Mais je ne parierais pas sur sa longévité. »

« Oui, résume le député européen Arnaud Danjean, le Pentagone garde la haute main sur les relations de défense. Mais tout peut changer si Mattis s'en va. » L'énorme poids du secteur militaro-industriel américain l'a jusqu'ici protégé. Mais à Washington, les experts remarquent que depuis quelque temps, le général Mattis est moins en cour. « Mad Dog », son surnom de guerrier, serait devenu « Moderate Dog » aux yeux de Donald Trump, qui l'a récemment soupçonné publiquement d'être « démocrate »...

Quel gâchis ! Pour François Delattre, représentant de la France à l'ONU, « l'Europe, si elle ne veut pas rester impuissante face au choc des trois grands – États-Unis, Chine, Russie –, doit s'affirmer comme l'un des vrais pôles d'action et d'influence du monde multipolaire qui se construit sous nos yeux ». Une autre logique voudrait que Washington joue l'unité avec une Europe forte pour faire face au défi stratégique de la Chine. Mais en ce début du XXI^e siècle, la logique semble avoir déserté le monde occidental. ■

SYLVIE KAUFFMANN
AVEC THOMAS WIEDER