

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'ALLIANCE FRANCO-AMÉRICAINE FACE A « AMERICA FIRST »

PAR

JEFF LIGHTFOOT (*)

Les Etats-Unis et la France ne sont pas seulement alliés depuis plus de deux cents ans. Ce sont aussi deux républiques nées dans la ferveur des idéaux de la philosophie des Lumières. Un amour commun de la liberté – et le désir commun de partager ce trésor avec le monde entier – unit les deux pays et sous-tend leur longue alliance. Il est aussi le cadre de relations bilatérales à l'occasion orageuses, marquées par une coopération étroite et parfois par une rivalité compétitive. L'élection de Donald Trump en 2016 et d'Emmanuel Macron en 2017 ouvre la voie à une nouvelle ère de relations entre les deux pays, après une décennie de liens toujours plus étroits. Les deux pays ont frappé le monde et eux-mêmes avec des élections très attendues qui ont bouleversé le *statu quo*. Les Etats-Unis ont choisi un populiste nationaliste, magnat de l'immobilier, qui a promis un agenda « *America First* ». La France a rejeté l'extrême droite et élu un réformateur centriste, qui vise à moderniser le marché du travail et à relancer le projet européen. Les deux ont promis des changements profonds à l'intérieur comme à l'extérieur, mais aspirent à des états finaux différents avec des moyens différents. Dans le même temps, les deux ont hérité d'une alliance bilatérale solide, étayée par les valeurs démocratiques, des liens commerciaux solides et des intérêts nationaux communs. Tout cela a conduit la coopération concrète vers de nouveaux sommets, notamment dans les domaines militaires et de sécurité. Pour le dire brièvement, les deux pays ont besoin l'un de l'autre pour atteindre leurs objectifs de sécurité nationale et internationale.

Cependant, l'élection inattendue de Trump et son message nationaliste et populiste ont entraîné une grande incertitude en Europe et dans le monde. Les dirigeants, Paris inclus, se posent plusieurs questions décisives. La présidence Trump repose-t-elle sur une rhétorique bruyante et fouguese à des fins intérieures, tout en maintenant les priorités stratégiques et les alliances fondamentales ? Ou Trump a-t-il l'intention d'en finir avec l'alliance occidentale et avec les règles internationales qui fondent la sécurité et l'ordre économique, auxquelles la France adhère ? La réponse va d'une certaine manière déterminer si la coopération entre Washington

(*) Chercheur non résident à l'Atlantic Council et vice-président du cabinet de conseil international Jones Group International (Washington, Etats-Unis).

et Paris va retomber à des niveaux sans précédent qu'elle avait atteints, au moment où la France cherche à renforcer ses liens avec l'Europe et les partenaires mondiaux. Face à ces incertitudes américaines et à la lumière de défis internes et régionaux de la France, le président Macron a choisi une politique à quatre branches. Premièrement, sa stratégie conserve le lien transatlantique, tout en maintenant l'hypothèse que Trump et son nationalisme euroseptique constituent une tendance durable de la politique étrangère américaine. Et il veut tirer avantage pour la France du retrait supposé de Trump de l'ordre mondial existant. D'abord et surtout, Macron capitalise sur le renouveau intérieur pour catalyser une relance économique et stratégique du projet européen. En deuxième lieu, il a cherché à séduire Trump à partir d'une position de force, pour l'induire à compromettre sur des politiques de façon qu'elles soient aussi peu que possible nuisibles à l'ordre international et à la coopération franco-américaine. Troisièmement, Macron a maintenu un dialogue ouvert avec d'autres puissances majeures et réitéré l'ambition française d'autonomie stratégique. Enfin, il s'est posé en champion rhétorique et en défenseur du multilatéralisme, s'exprimant directement en anglais pour contester un glissement général vers le nationalisme.

Il est trop tôt pour savoir si la période Trump-Macron marquera une régression des relations bilatérales. Macron a montré pragmatisme et opportunisme en négociant avec Trump, ce qui suggère qu'Etats-Unis et France pourront développer une coopération pratique dans certains domaines, même s'ils sont en désaccord sur les sujets de la gouvernance globale, du multilatéralisme et sur quelques questions politiques sensibles. En définitive, c'est Washington qui risque de déterminer le bilan de ces relations. Plus Trump attaque les éléments de l'ordre mondial créé par les Etats-Unis après la Seconde Guerre mondiale, plus la relation bilatérale évoluera, selon toute vraisemblance, vers une posture de compétition qui pourrait saper les progrès de la dernière décennie. Plus Trump opte pour un *statu quo* en matière de politique extérieure – dans les faits, sinon dans les *tweets* –, plus les chances existent que les deux pays maintiennent la solide coopération de ces dernières années, voire renforcent leurs liens dans des domaines spécifiques.

MACRON ET TRUMP HÉRITENT D'UNE RELATION FRANCO-AMÉRICAINNE FORTE

En arrivant aux affaires, Donald Trump a hérité de multiples maux de tête en matière de politique étrangère. La relation franco-américaine n'en faisait pas partie. Durant la décennie précédant son élection, les coopérations franco-américaines avaient atteint en pratique un niveau sans précédent. Les deux pays jouissaient d'une étroite coopération militaire, en matière de contre-terrorisme, de multilatéralisme, de diplomatie et de relations commerciales. Les dernières années Bush / Obama et

Sarkozy / Hollande avaient revitalisé la relation après la crise dramatique de la guerre en Iraq en 2003. L'histoire nous montre cependant que la turbulence est la règle plus que l'exception dans cette relation. Les officiels américains aiment rappeler que la France est le plus ancien allié des Etats-Unis. Toutefois, ces deux siècles ont également connu en même temps conflits et coopérations entre les deux pays. Les deux pays ont en commun le sens des valeurs universelles et des ambitions géopolitiques. Un sens rocailleux de leur souveraineté et de sa protection a engendré de fréquents et dramatiques moments de tension depuis la fondation de la V^e République. Au cours des années qui ont suivi la crise de 2003, les facteurs structurels de la relation bilatérale et plus largement la situation politique internationale les ont beaucoup rapprochés. Que la présidence Trump conduise à une nouvelle dynamique qui mette ses résultats en jeu demeure à voir.

Tout d'abord, peut-être le changement le plus significatif de la relation bilatérale au cours de la dernière décennie a-t-il été l'évolution bipartisane aux Etats-Unis vers une politique extérieure plus pragmatique. Au plus fort de la crise transatlantique entre George W. Bush et Jacques Chirac, la France a alerté contre le danger d'une Amérique unipolaire et a cherché à faire de l'Europe une force d'équilibre dans le système international. L'échec de l'intervention unilatérale en Iraq a assagi les Etats-Unis et les a conduits à une politique extérieure plus pragmatique et moins idéologique, durant aussi bien le second mandat Bush que la présidence Obama. Cette approche plus modeste a mis à nouveau l'accent sur l'inclusion des alliés dans la résolution des problèmes communs. Sous Obama, les Etats-Unis ont renoncé à diaboliser les adversaires et tenté de les associer à la solution des questions les plus pressantes, même au risque de contourner les alliés. Une politique plus modérée a cependant écarté la perspective, réelle ou ressentie, du protecteur américain devenu une menace pour leurs intérêts et leur sécurité du fait de sa prépondérance dans l'espace international. La France a été l'un des principaux bénéficiaires d'une évolution vers une Amérique davantage tournée vers le multilatéralisme, du fait de son importance militaire, économique, diplomatique et culturelle, comme de son impact global. Cette évolution a permis alors à la France d'accroître son influence à Washington.

En deuxième lieu, le choix par les Etats-Unis d'une politique moins unilatérale leur a permis de mieux apprécier les avantages de la puissance géopolitique de l'Europe. On peut rappeler que, jusqu'à une date récente, y compris sous les administrations démocrates, Washington était peu enthousiaste à l'idée d'un pôle européen, qui pourrait défier l'hégémonie américaine ou découpler l'Europe et les Etats-Unis. L'ancienne secrétaire d'Etat Madeleine Albright n'offrit qu'un soutien prudent au Sommet de Saint-Malo entre Jacques Chirac et Tony Blair en 1998 et au lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle mit en garde contre « *la duplication, la discrimination et le découplage du lien*

transatlantique ». L'administration George W. Bush conserva cette hostilité à l'encontre de l'Identité européenne de sécurité et de défense et parvint à diviser profondément l'Europe sur la question de la guerre en Iraq. Mais le second mandat Bush a connu une approche plus pragmatique de l'Union européenne. L'administration Obama quant à elle a salué toute capacité européenne qui viendrait compléter l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à partir d'une reconnaissance croissante du fait que l'UE ne pourrait ni ne voudrait remplacer l'OTAN. Cette évolution et l'appréciation américaine de l'influence européenne ont réduit l'hostilité idéologique et la compétition géopolitique entre les Etats-Unis et l'Europe. Elles comportent cependant leur lot de préoccupations pour l'Europe, dans la mesure où un rôle accru des alliés dans la gestion des problèmes s'est accompagné parmi les dirigeants américains d'une attente d'augmentation des budgets de défense et de sécurité européens.

Troisièmement, la montée d'autres puissances dans le monde post-Guerre froide a dilué l'influence de la France et de la voix indépendante sur le plan international qu'elle chérissait. D'où un aiguillon favorisant l'alignement de Paris sur les Etats-Unis. La France a constaté que le rêve gaullien d'un monde multipolaire comportait quelques inconvénients pour ses ambitions globales. L'émergence accélérée, en raison de la mondialisation, de puissances moyennes en dehors de l'Europe a recouvert la voix de la France et mis au défi son influence dans des régions-clefs où Paris avait longtemps conservé de l'autorité. Au Moyen-Orient par exemple, la France doit compter avec le poids croissant de l'Iran, la Russie, la Turquie. En Afrique, la Chine apporte une puissance financière que Paris et même Washington luttent pour équilibrer. Dans cet environnement encombré et multipolaire, la France a souvent plus à gagner en s'alignant dans une coalition avec des alliés occidentaux qu'en définissant la grandeur française en opposition à la puissance américaine. Il en est ainsi par exemple pour les sanctions contre la Russie après l'annexion de la Crimée ou pour la liberté de navigation en Asie.

Quatrièmement, la France en est venue à considérer que, dans un monde globalisé, un déficit de puissance américaine et une application trop relâchée des normes internationales pouvaient être une menace aussi forte pour elle qu'une trop forte puissance américaine. L'émergence de puissances régionales, les nouvelles menaces à la sécurité et le rôle des acteurs non étatiques ajoutent une contrainte supplémentaire pour les normes qui soutiennent la viabilité du projet européen. Paris n'en a que mieux apprécié la volonté et la capacité uniques de Washington de faire appliquer les règles et punir ceux qui les violent. Si, au tournant du millénaire, l'objectif de Jacques Chirac et d'Hubert Védrine était de réduire et d'équilibrer la puissance américaine à partir d'une Europe renforcée, les présidents Sarkozy et Hollande ont aspiré à un *leadership* américain plus actif dans la lutte contre le terrorisme, la violation des règles internationales et la protection des populations civiles contre les massacres. Alors que Bush et

Chirac se sont affrontés au moment de l'entrée en guerre des Etats-Unis contre l'Iraq, le président Obama a frustré les Français par sa répugnance à intervenir en Libye puis en Syrie pour répondre à des violations de normes internationales.

En cinquième lieu, la France est devenue un allié plus important pour les Etats-Unis dès lors que le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union européenne et a vu diminuer son influence internationale. La relation anglo-américaine demeure importante en matière de renseignement et de cybersécurité et les liens militaires franco-britanniques ont prospéré au cours des années récentes. Cependant, la relation militaire Etats-Unis-Royaume-Uni a décliné en raison de la diminution des capacités britanniques de défense, de la volonté politique défaillante du Parlement britannique et de la perte d'influence européenne consécutive au référendum de juin 2016 sur le Brexit. Le refus, en 2013, du Parlement britannique d'autoriser des frappes aériennes en Syrie a joué un rôle décisif dans la décision du président Obama de ne pas s'engager militairement. Il a démontré un moindre appétit des Britanniques pour se lancer dans des opérations extérieures. Ce lent déclin apparaît alors que la France a adopté une posture moins idéologique dans les relations transatlantiques et a fait retour dans les commandements intégrés de l'OTAN. Il en est résulté une perspective de renouvellement de l'influence française en la matière. Le sauvetage récent, en octobre 2017, de forces spéciales américaines au Niger par les troupes françaises n'est qu'un exemple parmi d'autres de l'estime que les forces armées américaines ont pour la contribution de Paris à la sécurité. De façon anecdotique, les anciens membres des services de défense et de sécurité de l'administration Obama sont quasi unanimes dans leur appréciation et leur respect pour la volonté de la France de peser sur le plan global et de combattre sur le terrain au Sahel, en Iraq et en Syrie particulièrement. Ainsi que l'a déclaré le chef d'état-major américain en 2017 à Paris, « *le soleil ne se couche pas à l'heure actuelle sur nos relations. Dans le monde entier, on trouve des Français et des Américains épaulé contre épaulé pour accomplir leur tâche* ». Voilà qui suggère que, au moins sur le plan du champ de bataille et du contre-terrorisme, Paris devient l'allié de choix de Washington.

LA FRANCE S'INTERROGE SUR SA PLACE DANS UN MONDE MULTIPOLAIRE

Les changements structurels du système international ont accompagné et sans doute influencé les débats en cours dans les milieux politiques en France sur le rôle que devrait jouer le pays dans le monde. Les cercles diplomatiques et politiques maintiennent le consensus partisan sur la nécessité de conserver une influence mondiale, son autonomie stratégique et son arsenal nucléaire. La France a récemment publié un document officiel sur la défense et la sécurité qui réaffirme ses buts, confirmés par la récente campagne présidentielle. Cependant, il existe aussi un débat

croissant au sein de ces cercles sur le type de relation que le pays devrait avoir avec ses alliés occidentaux, y compris les Etats-Unis. La participation à cette communauté implique un certain nombre de valeurs et de normes démocratiques et libérales que la France doit soutenir et intérioriser pour elle-même. Ceux qui sont de cet avis pensent qu'il lui faut alors manifester sa solidarité sur la Russie, que ce soit par les sanctions européennes, les mesures de l'OTAN ou la renonciation à livrer des armes à la Russie après l'invasion de la Crimée. Ce groupe donne la priorité à la solidarité entre alliés et aux valeurs communes, les considérant indissolublement liées aux intérêts fondamentaux du pays.

Les opposants se réfèrent de façon péjorative au camp pro-occidental, qualifié de « néo-conservateur » ou d'« atlantiste ». Ils se félicitent d'être « réalistes », regardent la France gaullienne comme un modèle et estiment que la France devrait être son propre pôle en matière internationale, loin de tout alignement ou « camp ». Nombreux sont ceux de cette tendance qui pensent que la France doit conserver des relations positives avec toutes les grandes puissances, indépendamment de leurs idéologies, garder de la distance à l'égard des Etats-Unis et mener une politique extérieure fondée uniquement sur ses intérêts nationaux. Ces prétendus « réalistes » sont les gardiens de l'idée suivant laquelle l'autonomie et le non-alignement avec les Etats-Unis donnent à la France une plus grande influence dans les affaires mondiales.

Ce débat simplifie à l'évidence les réalités complexes de la politique étrangère française, comme le font souvent les principes en la matière. La France a soutenu le camp occidental lors de crises précédentes durant la période gaullo-mitterrandienne. Ainsi, lors de la crise de Cuba en 1962, celle des Euromissiles des années 1980 ou lors de la guerre du Golfe en 1990-1991. Des présidents gaullistes comme Jacques Chirac ont coopéré étroitement avec les Etats-Unis et d'autres alliés dans les crises balkaniques et en Afghanistan. Et la France et les Etats-Unis se sont querellés sur de nombreux sujets sous les présidences Sarkozy et Hollande, tout en s'alignant parallèlement sur des questions significatives, globales ou régionales. Ainsi que le note Justin Vaïsse dans son examen critique du débat français actuel sur un principe dépassé, les défis d'un monde multipolaire, ascension de la Chine, contraintes budgétaires, questions sur l'avenir du projet européen..., rendent sans pertinence et obsolète la discussion autour de la relation franco-américaine. Les nouvelles réalités géopolitiques ont poussé les Etats-Unis et la France vers une coopération concrète accrue dans leur intérêt mutuel. Les responsables politiques actuels sont obligés de se confronter à des choix pratiques difficiles. Ils ont constaté davantage d'aspects positifs et d'intérêts dans l'alignement avec le camp occidental.

Toutefois, le fait qu'une nouvelle génération de dirigeants français ont moins de préjugés idéologiques quant à la relation transatlantique et même s'alignent sur les Etats-Unis sur des questions fondamentales peut

être l'effet de ce changement générationnel lui-même. Nicolas Sarkozy et François Hollande n'étaient pas seulement moins idéologiques sur les relations transatlantiques que leurs prédécesseurs ils étaient également les premiers présidents à être nés après la Seconde Guerre mondiale et à n'avoir aucun lien avec la période gaullienne. Nicolas Sarkozy promettait une « *rupture* » avec son prédécesseur Jacques Chirac, aussi bien sur le plan international que sur le plan interne. Un pilier central de sa politique étrangère était de « *décomplexer* » la relation de la France avec l'OTAN et de se tourner vers les Etats-Unis. Il a réussi là où ses prédécesseurs avaient échoué à réintégrer les commandements intégrés de l'OTAN. François Hollande président a confirmé ce retour, écartant le risque d'un revirement socialiste, et a poussé plus loin les liens avec les Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme. Le même changement de génération a aussi marqué le corps diplomatique français dans son ensemble, conduisant à un personnel d'esprit plus international, quoique non instinctivement atlantiste.

Pour autant, les impulsions « atlantistes » des présidents Sarkozy, Hollande et même Macron ne signifient nullement que le débat sur la relation franco-américaine est clos. Centre-droit et centre-gauche convergent sur la réintégration de la France dans l'OTAN, mais des partis extrémistes en voie d'ascension contestent ce consensus. Macron a remporté les dernières élections, conduisant certains à voir en la France un bouclier contre l'isolationnisme anglo-saxon, mais il convient de se souvenir qu'il n'a obtenu que 24% des suffrages exprimés au premier tour des présidentielles. Les candidats extrémistes, à gauche et à droite, ont exprimé leur scepticisme, voire leur hostilité, à l'égard des Etats-Unis et ils représentent 40% de ce même premier tour. Même l'ancien Premier ministre de Sarkozy, qui conduisait alors le centre-droit des Républicains, a suscité l'inquiétude de Washington pour sa russophilie et sa méfiance envers la puissance américaine. Le débat sur la relation avec l'allié américain et l'OTAN reste donc ouvert, même s'il existe un large consensus autour de l'autonomie stratégique et de l'arme nucléaire. Les progrès de la dernière décennie ne doivent pas être considérés comme permanents ou irréversibles.

TRUMP ACCROÎT UNE DÉCENNIE DE FRUSTRATIONS AUTOUR DU PARTAGE DU FARDEAU

La France n'est évidemment pas le seul pays réfléchissant à sa place dans un monde turbulent. La montée de Donald Trump et l'attirance populaire pour sa thèse « *America First* » ont pris de court un grand nombre d'experts américains en politique étrangère. Sa rapide ascension a effrayé de nombreux alliés, surtout ceux qui dépendent des Etats-Unis pour leur défense. Pour certains milieux d'experts français en affaires étrangères, l'élection de Trump sur une plateforme nationaliste confirme leur ancien scepticisme au sujet de l'engagement américain en Europe, scepticisme qui

remonte au retrait des Etats-Unis d'après la Première Guerre mondiale. Mais si le vocabulaire brutal de Trump a pris pratiquement tout le monde par surprise, il ne faisait qu'exprimer une frustration bipartisane au sujet de l'alliance transatlantique en général et d'un affaiblissement du *leadership* américain en son sein. Trump et Obama rejetteraient la comparaison, mais les deux présidents partagent cette frustration, quoiqu'en des termes différents. Ils critiquent le déficit de partage du fardeau avec les alliés et leur manque d'efficacité. Nombre de membres du Congrès, tous partis confondus, et même des militaires du rang expriment des sentiments comparables. Obama a ouvertement qualifié la France et le Royaume-Uni de « *parasites* » (*free riders*), lors d'une analyse approfondie et rigoureuse de l'intervention en Libye. Trump quant à lui a choisi une formulation moins académique et plus carrée en déclarant l'OTAN « *obsolète* », intimant aux alliés de payer leur juste part. Les deux ont conclu que l'Europe doit dépenser davantage pour sa défense.

Toutefois, Obama pensait ce partage comme le meilleur moyen de faire avancer sa conception d'un monde multilatéral, alors que Trump doit encore articuler sa vision du rôle des alliés dans sa stratégie générale de politique extérieure. Pour Obama, alliés et coalitions renforçaient la légitimité des causes américaines dans un monde complexe, dans lequel les défis transfrontaliers appelaient une coopération internationale. Ils aidaient les Etats-Unis à affronter des situations difficiles, telles que la question nucléaire iranienne, le changement climatique, et à sanctionner l'agression russe. Suivant cette doctrine, les alliés soutenaient une politique américaine internationaliste, quoique non interventionniste. La France adhérait parfaitement à cette vision. Sans doute, des critiques s'élevaient contre une politique qualifiée de « centrée sur l'ennemi », cherchant trop à atténuer les tensions avec des rivaux traditionnels au détriment de l'attention portée aux alliés. Ainsi de l'accord avec l'Iran, du renouveau des relations avec Cuba, de la relance avec la Russie.

Trump en revanche est arrivé aux affaires en considérant les alliés comme un fardeau à porter et non comme un atout à utiliser pour des objectifs plus vastes. Le multilatéralisme risque de contraindre la souveraineté des Etats-Unis, tout comme les organisations internationales et des instruments tels que l'Accord de Paris sur le climat ou l'accord avec l'Iran. On n'attend pas des alliés qu'ils assument un rôle plus important dans les coalitions coordonnées et dirigées par les Etats-Unis, mais qu'ils paient pour rembourser les sacrifices américains. De temps à autre, ils peuvent aussi être des rivaux sur le plan économique, qui doivent être dominés. L'administration Trump ne présente pas d'architecture ou de vision du rôle qu'elle attend des alliés dans une alliance régie par les Etats-Unis. Ils sont appelés à soutenir et avancer les intérêts de l'« *America First* » – mais le Président a clairement marqué qu'il plaçait ses intérêts au premier plan et qu'il attendait que les autres fassent de même. Cette conception carnivore et perturbatrice pose un problème particulier pour les dirigeants français.

D'un côté, la France a moins à perdre que d'autres alliés de la politique de Trump et partage mieux que beaucoup le fardeau de la défense au sein de l'OTAN. D'un autre côté, elle dispose d'une puissance nucléaire et d'une capacité militaire de premier rang, de sorte qu'elle dépend beaucoup moins de Washington que l'Allemagne ou certains petits voisins de la Russie. La politique extérieure de Trump ne change donc pas les principes des relations franco-américaines contemporaines.

Durant la plus longue période de la V^e République, la France souffrait de la prépondérance américaine et de ses tendances unilatéralistes, au bénéfice de ses intérêts et de la *pax americana*. Paris était piqué contre les alliés plus atlantistes qui appréciaient, davantage qu'ils ne regrettaient, la présence et l'implication américaines dans la sécurité européenne. Cette tendance a commencé à évoluer sous les présidences Obama et Sarkozy. Le président multilatéraliste Obama, le président atlantiste Sarkozy et le président *statu quo* Hollande ont convergé sur beaucoup de points, la relance avec la Russie et la lutte contre le changement climatique. A plusieurs reprises au cours des mandats Obama, la France a déploré le désengagement américain et la passivité dans l'application coercitive des règles internationales – spécialement en Syrie, dans la lutte contre le terrorisme au cours des années Hollande et avec les réticences à l'égard de l'opération en Libye en 2011. L'ancien ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, a exprimé l'inquiétude française lors d'un discours à Paris en novembre 2013, déclarant que les Etats-Unis ne semblaient plus souhaiter être absorbés par des conflits qui ne rentreraient pas dans la vision nouvelle de leur intérêt national. La dynamique est aujourd'hui différente. Le président Macron et ses conseillers se mobilisent pour influencer le président Trump et pour l'empêcher de mettre à bas le système international qui sous-tend la paix et la prospérité européennes et que les Etats-Unis eux-mêmes ont créé. C'est là un nouveau risque global et un défi que Paris doit gérer.

LE DILEMME DE MACRON :
TRUMP ACTEUR RÉVOLUTIONNAIRE
OU PRÉSIDENT BRUYANT MAIS *STATU QUO* ?

Pour des dirigeants comme Macron, la question principale est de savoir si le président Trump n'est dans l'histoire qu'un trouble sonore ou une transformation radicale de la politique extérieure américaine vers le nationalisme et le protectionnisme ou quelque part entre les deux. Il y a des arguments pour chacune de ces thèses et le débat va se poursuivre au cours des mois et des années futurs.

Ceux qui voient en Trump un révolutionnaire tourné vers des ruptures fondamentales peuvent apporter une montagne de preuves. La sympathie instinctive du Président pour les hommes forts, le refus de critiquer Vladimir Poutine ; le retrait du partenariat transpacifique et la préférence

pour les accords commerciaux bilatéraux ; les menaces irréflechies *via* les réseaux sociaux contre la Corée du Nord ; des choix initiaux d'un personnel peu orthodoxe comme Sebastian Gorka ou Mike Flynn ; la vacance de positions-clefs dans l'administration ; le retrait de l'Accord de Paris sur le climat ; le refus de certifier l'accord avec l'Iran et le choix de laisser la question au Congrès. Tout cela est une liste solide qui pourrait convaincre n'importe quel analyste que Trump représente une rupture avec un passé récent et appelle une réévaluation par les alliés. Les turbulences internes de l'administration, la perspective d'une montée continue du populisme au sein du Parti républicain, l'échec des réformes devant le Congrès appuient la thèse d'un Trump précurseur d'un bouleversement à longue portée avec des conséquences qui pourraient impacter les relations franco-américaines.

Il existe toutefois une alternative séduisante, qui voit en Trump un exemple sans doute bruyant et turbulent d'un courant plutôt dominant dans la politique étrangère du Parti républicain. Les mots et aussi les *tweets* importent en politique étrangère, mais les actes comptent davantage. Le chaos en politique intérieure ne peut être nié mais ne doit pas être confondu avec une révision déchirante des intérêts nationaux ou des choix stratégiques. En dépit de ses critiques d'un partage insuffisant du fardeau par les alliés et de son estime pour Vladimir Poutine, il a maintenu la continuité dans d'importants aspects de la politique étrangère américaine, une réaffirmation des engagements conventionnels envers les alliés en Europe et en Asie. En date de décembre 2017, il n'a pas remis en cause l'European Deterrence Initiative ou autrement réduit l'implication et le *leadership* américains dans l'OTAN ; il n'a pas renoncé aux sanctions contre la Russie et a poursuivi la réduction de l'infrastructure diplomatique russe aux Etats-Unis ; il a évité une réelle escalade militaire contre la Corée du Nord ; il apparaît prêt à envoyer l'accord iranien au Congrès, même s'il le désavoue. Trump a ratifié l'entrée du Monténégro dans l'OTAN lors de sommet de mai 2017. Il a renforcé la campagne militaire contre Daech au Moyen-Orient et en Afrique, sans changer les fondements de l'approche américaine. Après quelques murmures contre l'Union européenne et en faveur du Brexit, ni le Président ni son administration n'ont pris aucune mesure concrète qui suggère l'intention ou la capacité d'affaiblir Bruxelles.

Trump sera toujours, à l'évidence, volatile et non orthodoxe. Toutefois, ce qui est peut-être plus important pour les alliés européens est que les turbulences présidentielles et ses instincts destructeurs sont dans certains cas limités par ses principaux collaborateurs. Ils ont même entraîné des réactions inverses en faveur de l'Alliance atlantique de la part du Congrès et des Démocrates. Voilà qui indique la permanence des intérêts américaines dans une alliance transatlantique solide et dans une Europe unifiée. Avant Trump, la frustration à l'égard des alliés européens était un souci bipartisan, même si l'importance de l'OTAN s'est accrue après l'annexion de la Crimée par la Russie. Depuis l'élection de Trump et, comme candidat, son dénigrement de l'OTAN et sa russophilie, les

Démocrates sont devenus parmi les plus russo-sceptiques et pro-OTAN au Congrès, spécialement parce qu'ils cherchent une revanche et un avantage politique en liant Trump à la Russie. Dans les mois qui ont suivi l'élection, le Sénat a adopté à l'unanimité une motion de soutien à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord et la popularité de l'OTAN aux Etats-Unis s'est accrue depuis les attaques de Trump contre l'Organisation. L'inquiétude du Sénat à l'égard des intentions du Président est telle qu'il a voté une législation sur les sanctions qui limite l'autorité exécutive. Elle a même été menacé de prendre les alliés européens dans le feu croisé entre le Capitole et la Maison-Blanche. Dans ce climat politique, le principal risque pour la France et les autres pays européens est qu'une nouvelle russophobie du Congrès affecte les importants liens commerciaux de l'Europe avec la Russie et restreigne les possibilités d'accord avec Moscou quand l'occasion se présentera.

Comme toujours, l'impact durable de l'administration Trump se situera quelque part entre le *statu quo* et une réévaluation révolutionnaire des intérêts stratégiques américains. L'administration Trump est encore récente et les conséquences de ses politiques, de ses actions, de sa rhétorique demeurent incertaines. Cela peut prendre des générations pour apprécier réellement l'impact historique des choix politiques. Cependant, même si cette administration démontre plus de continuité que de révolution, le style et la rhétorique originaux de Donald Trump et le simple choc du nationalisme populiste à la Maison-Blanche peuvent avoir leurs propres effets imprévus sur les relations américaines à travers le monde.

ALERTES POUR LA FRANCE A L'ERE TRUMP

La France et les autres alliés associés au *leadership* américain dans le système international doivent demeurer vigilants face à de futurs signes qui indiqueraient une réelle volonté de détruire l'ordre international. Il s'agit de mesures qui pourraient conduire à une dégradation des rapports politiques entre les deux pays, qui pourraient même menacer la coopération concrète qui a rendu l'alliance entre les deux pays si puissante au cours des dernières années.

Le premier défi serait une adhésion complète des Etats-Unis au protectionnisme. L'abandon par Trump du partenariat transpacifique a été une alerte majeure, mais aussi un élément de politique intérieure, appliquant une promesse de campagne et défaisant l'héritage de la période Obama. Combiné avec l'impopularité de Trump en Europe, cet abandon a écarté la perspective d'un accord transatlantique – peut-être au soulagement de Paris. Un retrait de l'Accord nord-américain de libre-échange (ALENA), par exemple, ferait frissonner non seulement les Amériques mais aussi l'Europe et l'Asie, en montrant que les protectionnistes aux Etats-Unis sont en progression. Une Amérique plus protectionniste ouvrirait la voie à un conflit politique et économique avec l'Union européenne, qui pourrait

devenir émotionnel et affecter les coopérations concrètes dans nombre de domaines. De gros conflits économiques entre les Etats-Unis et la France pourraient également naître au sujet de la politique fiscale, des données personnelles ou du traitement des géants technologiques américains en Europe. Un autre scénario possible est qu'un Brexit désordonné offre aux Etats-Unis la possibilité de tirer avantage de ses liens commerciaux avec le Royaume-Uni au détriment de l'Union.

Un deuxième risque est que Washington ne décide de recourir à des sanctions secondaires contre l'Europe afin d'exercer une pression supplémentaire sur l'Iran au sujet de l'accord nucléaire. L'Europe a promis de protéger ses intérêts économiques et la souveraineté de ses membres, ce qui pourrait entrer en collision avec les Etats-Unis. Transformer la question iranienne d'une coopération atlantique sans précédent en un conflit entre alliés serait un échec majeur pour les Etats-Unis. Il ne s'agit certes pas d'un problème récent. Même sous la présidence Obama, l'application agressive des sanctions contre l'Iran a entraîné d'énormes amendes pour des firmes françaises, soulevant des inquiétudes dans les milieux économiques et politiques à Paris sur la puissance du système financier américain en Europe.

Un troisième risque est que les Etats-Unis n'en viennent à un affrontement militaire réel avec la Corée du Nord au sujet de son arsenal nucléaire. Les effets en seraient catastrophiques pour l'Asie du Nord-Est et pourraient fort bien impacter directement l'Europe, même à partir d'une probable cyberguerre. Les conséquences d'un conflit avec la Corée du Nord sont imprévisibles, mais l'Europe pourrait fort bien s'opposer à Washington et le lui reprocher.

Un quatrième risque serait une distanciation accrue du président Trump à l'égard des valeurs libérales et des normes, qui pourrait affecter la coopération avec l'Union européenne et ses principaux membres. Un retour d'interrogatoires proches de la torture dans la lutte contre le terrorisme porterait atteinte à la coopération franco-américaine sur d'importants théâtres, mais la perspective en est peu probable tant que James Mattis demeure Secrétaire à la Défense. Un départ américain d'institutions-clefs comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou leur sabotage opposerait clairement Washington et Paris.

Un cinquième risque enfin est un échec des efforts de Macron pour influencer Trump et qu'il se trouve ignoré ou marginalisé par des actions unilatérales des Etats-Unis sur le plan international. On en voit déjà des signes. Le retrait de l'Accord de Paris sur le climat, le refus de certifier l'accord avec l'Iran, la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël, toutes ces décisions ont été prises à l'encontre des demandes personnelles de Macron à Trump. De tels échecs peuvent affecter le prestige du Président français sur la scène internationale et accroître les défis pour sa stratégie de revitaliser l'Union européenne comme force

économique et géopolitique. La France peut accepter de s'opposer aux Etats-Unis, mais non d'être ignorée par Washington ou de ne pas être à la table des négociations.

OCCASIONS A SAISIR POUR LES RELATIONS FRANCO-AMÉRICAINES
DURANT L'ÈRE TRUMP

Il ne faut cependant pas considérer uniquement la relation Trump-Macron en termes de risques. Elle offre aussi des chances, ouvertes par les circonstances et défis uniques de notre temps. Les deux présidents jouissent d'une alchimie personnelle favorable, en dépit de leurs profondes différences de vues et de cadres intellectuels. Les deux veulent clairement que la relation soit un succès. Et, plus important, des intérêts communs fourniront des occasions de progresser dans les rapports, même si les deux capitales divergent sur nombre de questions multilatérales.

La relation de défense et de sécurité a toutes chances de continuer à prospérer, du fait des intérêts partagés contre le terrorisme au Sahel et en Libye. La France et l'administration Trump ont comme but commun une Europe en meilleure capacité d'assumer sa charge en matière de défense. Quoique l'accent mis par Trump sur la souveraineté et sa sympathie pour le Brexit rendent peu probable qu'il devienne un champion d'une Union européenne renforcée, son administration devrait trouver des arguments pour soutenir et, au minimum, ne pas s'opposer à une coopération de défense structurelle et permanente de l'UE. Les deux pays partagent également un aiguillon dans la promotion d'un Islam plus tolérant en commun avec des alliés-clefs dans le monde arabe.

Les relations franco-américaines ont bien entendu été définies par des questions plus larges que la sécurité, la défense et la politique. Elles débordent beaucoup les liens entre Washington et Paris, la Maison-Blanche et l'Elysée. L'accent mis par Macron sur la revitalisation de l'économie française ouvre la voie des échanges, du commerce et des investissements. Macron a clairement indiqué que Paris accueillerait les Américains de talent qui voudraient y conduire recherche et développement, renforcer le monde local des *start-up* déjà en expansion et créer des emplois. L'histoire française est remplie d'Américains vivant à Paris pour y trouver l'inspiration et étendre leur horizon créatif, spécialement dans les domaines artistique et culturel. L'ère Trump produira peut-être une nouvelle vague de ce type. En outre, l'agitation politique du Président et la stagnation au Congrès risquent d'entraîner une plus forte activité des Etats, des villes et des régions américains dans la coopération avec leurs homologues français sur des thèmes comme la recherche sur le climat, l'énergie propre, le développement et les questions économiques structurelles auxquels sont confrontées les deux rives de l'Atlantique.

En définitive, la France a moins à perdre avec Trump et peut-être plus à gagner que les autres alliés traditionnels des Etats-Unis. Moins

que la Corée du Sud ou même que le Japon, qui reposent largement sur la dissuasion américaine contre la Corée du Nord et ont le plus à perdre dans un conflit entre les deux. Moins que Berlin, qui cherche toujours sa voie de « pays normal » et demeure stratégiquement et, dans une certaine mesure, politiquement dépendant des Etats-Unis. Moins que le Canada ou le Mexique, qui pourraient se trouver fâcheusement exposés au protectionnisme et aux politiques d'immigration restrictives du Président. Et moins que le Royaume-Uni, devenue plus dépendant des Etats-Unis dans le contexte du Brexit.

PRAGMATIQUE MAIS PROACTIF :
MACRON CHOISIT UNE STRATÉGIE
EN FACE DE L'INCERTITUDE AMÉRICAINE

Pragmatique, proactif : Macron a donc choisi d'être les deux. Pragmatique en préservant le lien transatlantique et en espérant influencer les priorités de Trump. Proactif en réinvestissant l'influence française sur le projet européen, en renforçant les liens avec les grandes puissances dans le monde et en se posant comme avocat du multilatéralisme. Il comprend que l'Alliance transatlantique est importante pour la France, davantage que n'importe quelle personne ou Président. Il sait également que les Etats-Unis sont fort capables de nuire aux intérêts français dans le monde si Trump choisit une approche révolutionnaire des relations extérieures. Il n'oublie pas que la France a besoin de la coopération américaine pour faire progresser ses intérêts majeurs de sécurité et atteindre ses objectifs sur le plan multilatéral. Ce réalisme simple a conduit Macron à investir dans la relation avec Trump, dans l'espoir de l'influencer vers de meilleures perspectives. Voilà qui est remarquable, après un passé encore récent où des Présidents ont défini la grandeur de la France en opposition aux Etats-Unis. Après tout, il aurait été facile pour Macron de chausser les bottes anciennes du général de Gaulle et de jouer la carte anti-américaine. Les sondages montrent que neuf Français sur dix ont une mauvaise opinion de Donald Trump. L'extrême gauche, l'extrême droite, les gaullistes pourraient en théorie converger autour de Macron avec une posture haute, visant à déconsidérer Trump dans le monde. Cependant, sa décision de se tourner vers lui est à la fois un signe de son audace et de la maturité de la diplomatie française, choisissant les intérêts bien compris plus que la nostalgie de la grandeur.

Macron a peut-être senti, avec opportunisme, qu'il était placé dans une position unique dans le monde occidental pour créer confiance et rapprochement avec Trump et pour renforcer le rôle de la France dans l'alliance transatlantique. Considérons les alternatives. Londres est à la fois occupé et affaibli par le Brexit et a besoin du soutien américain pour se dépêtrer d'un divorce compliqué avec Bruxelles. L'hostilité d'Angela Merkel à l'égard de Trump et sa relation étroite avec Obama l'empêchent de

développer une relation de confiance avec le nouveau Président. La pratique fluide de l'anglais par Macron, sa formation d'hommes d'affaires, son statut d'homme nouveau et l'absence de liens avec Obama le placent dans une position idéale pour cette relation de confiance avec lui. La présence de nombreux militaires dans l'équipe de Trump, qui ont l'expérience des combats en coalition avec les soldats français, accroît l'image de Paris à la Maison-Blanche. Sans parler des intérêts partagés dans la lutte contre le terrorisme et l'obtention de contributions des alliés, qui ont permis à Macron de développer un dialogue de fond avec Trump dès le premier jour.

En même temps qu'il a ainsi cherché à construire un lien étroit avec Trump, Macron a marqué avec autorité et clarté ses différences avec le nouveau Président. Il ne les a pas cachées, mais il a refusé d'en faire l'axe d'une stratégie à l'égard des Etats-Unis. La France demeure trop dépendante de Washington pour le contre-terrorisme et pour un soutien politique sur d'autres points qui importent au pays. Macron n'en a pas moins compris, après les déboires de Tony Blair et d'autres qui ont cherché à influencer Washington à partir d'une position privilégiée, qu'il ne fallait pas tomber dans l'image de l'« *American poodle* ». D'où des poignées de main d'une durée absurde, la formule « *Make our planet great again* » et des entretiens dans un anglais impeccable aux Etats-Unis et dans les médias internationaux exaltant les vertus de l'accord avec l'Iran, l'Accord de Paris sur le climat, l'opposition française à la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël. Mieux que d'autres dirigeants étrangers, Macron a compris qu'en montrant du respect et en flattant personnellement Trump, il pouvait soutenir des positions indépendantes sur le plan politique. Il nourrit ainsi l'espoir qu'une relation de confiance et de considération pourra lui permettre de dissuader le Président de l'« *America First* » d'attaquer et affaiblir les forums multilatéraux et leurs réalisations.

Cet investissement dans le Président américain et les liens transatlantiques n'est naturellement qu'une priorité secondaire par rapport à la vision de Macron d'une Union européenne revitalisée. La réforme de l'Europe est indissolublement liée aux options économiques intérieures et Macron est clairement un pro-Européen convaincu. Ses choix symboliques (premier voyage comme Président à Berlin, l'ancien ambassadeur en Allemagne comme *sherpa* de l'Elysée) autant que politiques (un discours fondateur précis à la Sorbonne développant sa vision de l'Europe) démontrent cet engagement européen et la conviction que le couple franco-allemand doit être le moteur de l'entreprise. Cet engagement est aussi une assurance à moyen et long terme contre les incertitudes de la politique étrangère américaine. Macron insiste sur le besoin pour l'Union européenne d'une politique commerciale, sécuritaire et sociale qui protège les citoyens européens dans un monde globalisé. Ainsi qu'il l'a déclaré à la Sorbonne, « *L'Europe que nous connaissons est trop faible, trop lente, trop inefficace, mais l'Europe seule peut nous donner une capacité d'action dans le monde face aux défis contemporains* ». Il envisage une Europe qui puisse

protéger ses citoyens, amplifier et protéger la souveraineté des petits Etats européens dans un monde de plus en plus dominé par de grands Etats-nations pleins d'assurance. Pour atteindre ces objectifs est essentielle la capacité de l'Europe à être prête face aux incertitudes américaines et de calmer les inquiétudes des Etats-Unis sur le partage du fardeau, en développant la défense européenne par une coopération permanente structurée et par l'investissement dans les moyens.

Le chemin de la réforme européenne n'est pas pavé de roses. L'effort macronien pour réformer les structures européennes dépend de la réussite des transformations difficiles engagées en France pour revitaliser l'économie. La réforme de l'Europe demandera une diplomatie délicate, dans le paysage complexe des Etats membres, dont certains ont pris un virage autoritaire croissant. Choisir cette réforme comme alternative à l'incertitude américaine et un ordre international dégradé est aussi une course contre la montre. Les Etats-Unis et plus largement l'environnement international sont devenus volatiles plus rapidement que l'Allemagne et d'autres alliés européens ne sont devenus des alliés géopolitiques fiables.

Etant données les pesanteurs de la diplomatie européenne et l'incertitude de la politique extérieure américaine, Macron a également développé un troisième pilier en développant ses relations avec les grandes puissances étrangères. C'est là une permanence de la politique extérieure française, en ligne avec l'objectif du Président, préserver l'autonomie, l'influence et le poids du pays dans les affaires du monde. En même temps qu'il conviait Trump comme invité d'honneur à la célébration du 14 Juillet, en dépit de son impopularité en France, le nouveau Président recevait Vladimir Poutine à Versailles comme l'un de ses premiers visiteurs. Il a également ouvert des pistes diplomatiques dans le Golfe et en Afrique.

Enfin, la France s'est largement investie en faveur du multilatéralisme et de la défense de l'ordre international, ce qui renforce son agenda pro-européen. Le multilatéralisme augmente l'influence française en raison de la position privilégiée du pays dans des instances comme l'OTAN, l'Union européenne et le Conseil de sécurité, mais aussi de cadres *ad hoc* comme les négociations de Paris sur le changement climatique. Le prétendu « ordre international libéral » est aussi très favorable au projet européen, à ses valeurs démocratiques et à l'exercice en commun de compétences étatiques. Les initiatives et déclarations de Macron dans les médias, spécialement dans l'anglosphère, ont mis l'accent sur une défense interne à l'Occident de l'ordre multilatéral comme anti-modèle au nationalisme et à l'« *America First* » de Trump.

* *
*

Compte tenu de la prépondérance américaine et de son influence dans la constitution de l'ordre mondial, Trump est l'inconnue des relations franco-américaines et non Macron. Lui est vu par les Européistes comme l'espoir

du projet européen, à un moment où le continent manque cruellement de *leadership*. Il a aussi la capacité de réaliser de grandes choses pour la France et son influence dans le monde. Toutefois, il ne pourra à lui seul refondre la structure de l'ordre international. En revanche, un président américain dispose de cette capacité, spécialement s'il choisit un chemin isolationniste et protectionniste – et Trump peut fort bien en avoir l'intention. La mesure suivant laquelle l'administration Trump agit concrètement de façon protectionniste et nationaliste façonnera l'avenir des relations franco-américaines. Elle pourra déterminer l'étendue de l'autonomie que l'Union européenne cherchera à acquérir face à son allié de longue date. Il existe suffisamment de volatilité dans les futures élections, en France comme en Amérique, pour imaginer, sinon prédire, que les choix électoraux et politiques remettront en cause le *statu quo* de l'après Seconde Guerre mondiale. On ne peut exclure qu'un Trump perturbateur érode l'alliance et n'annule les progrès concrets de la dernière décennie. Les relations franco-américaines ont connu flux et reflux au cours des deux siècles précédents, avec beaucoup de tribulations, de changements de régime en France et avec les évolutions de l'environnement international. Au regard de cette perspective à long terme, il est trop tôt pour considérer l'alliance obsolète ou la condamner à un déclin à long terme sur la base d'un seul résultat électoral.