

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA SOLIDARITÉ TRANSATLANTIQUE A L'ÉPREUVE DE LA CRISE UKRAINIENNE

PAR

ERWAN LAGADEC (*)

La crise ukrainienne est une crise transatlantique. La politique occidentale vis-à-vis de la Russie ne sera pas « occidentale » ; ce ne sera pas non plus une « politique » digne de ce nom si les Etats-Unis et l'Europe (1) ne prennent pas garde au fait qu'ils ne sont pas toujours mutuellement intelligibles ou prévisibles. La gestion de la crise ukrainienne exige non seulement l'élucidation des motivations du Kremlin, mais celle des environnements politiques, diplomatiques, institutionnels et sécuritaires de l'Europe et des Etats-Unis. En d'autres termes, il nous faut une nouvelle « kremlinologie transatlantique » qui déchiffre simultanément les décisions de la Russie, des Etats-Unis, et de l'Europe.

Les difficultés rencontrées par le « pivot » américain vers l'Asie (2) – y compris du fait de la crise ukrainienne – sont l'illustration la plus remarquable des coûts que peut provoquer une mauvaise lecture réciproque des partenaires transatlantiques. Elles procèdent non pas seulement d'une mauvaise compréhension mutuelle, mais du paradigme aussi confortable qu'incorrect selon lequel les Etats-Unis et l'Europe n'ont rien d'étranger à comprendre l'un de l'autre. Il est urgent, dès lors, d'éviter que la prochaine erreur de lecture entre Europe et Etats-Unis ne concerne la crise ukrainienne elle-même.

A l'heure actuelle, le partenariat transatlantique dans la gestion de cette crise fonctionne de façon encourageante, que ce soit dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) ou des consultations entre Washington et l'Union Européenne (UE). Toutefois, l'urgence de la crise depuis novembre 2013 a laissé dans l'ombre plusieurs sources possibles

(*) Maître de conférences à l'Université George Washington (Etats-Unis).

(1) Conformément à la nature hybride de la politique étrangère européenne, on entend ici par « Europe » à la fois l'Union européenne et ses pays membres.

(2) A partir de 2011-2012, l'administration Obama, en particulier le Département d'Etat alors dirigé par Hillary Clinton, a conçu et rendu public un nouveau concept stratégique initialement décrit comme le « pivot vers l'Asie » – une métaphore inspirée par une tactique de basket-ball. Dans le contexte de l'émergence d'un « monde post-américain » et de l'imminente conclusion des guerres en Iraq et en Afghanistan, Washington comptait accorder une priorité stratégique à l'Asie orientale, décrite à nouveau comme une zone d'influence « naturelle » des Etats-Unis. Le concept reflétait par ailleurs la conviction que les Etats-Unis pouvaient déléguer à divers alliés la « production de sécurité » dans leurs régions respectives : en particulier, l'Europe était perçue à la fois comme un continent « en paix » et capable en tout cas de traiter les crises émergentes dans son voisinage.

de dissensions qui pourraient rapidement faire de la crise ukrainienne un borbier des relations transatlantiques plutôt que leur parangon.

En particulier, l'OTAN, malgré les apparences, rencontre des difficultés pour ancrer la solidarité transatlantique « face » à Moscou. La résurgence apparente du danger russe n'a rien de commun avec la menace soviétique qui avait permis d'assurer cette solidarité – non sans tensions – durant la Guerre froide. Les tactiques hybrides employées par la Russie en Crimée et au Donbass conjuguent menace militaire conventionnelle et déstabilisation de la sécurité domestique des Etats, du ressort de ce que les Etats-Unis appellent « *homeland security* ». En d'autres termes, là où l'OTAN classique affrontait un risque évidemment collectif – puisque la logique était que l'Armée rouge ne s'arrêterait pas avant d'avoir fait tomber l'ensemble du « bloc occidental » –, l'Alliance fait face aujourd'hui à une menace qui encourage en partie chaque Etat membre à se protéger de façon autonome, aux dépens de la solidarité euro-atlantique.

De plus, depuis 1949, l'Alliance atlantique est fondée sur la garantie de sécurité induite par l'article 5 du Traité de Washington. L'OTAN vit et meurt selon le degré de crédibilité de cette garantie. Or les tactiques hybrides employées par la Russie en Ukraine menacent de rendre obsolètes les seuils d'alerte (*tripwires*) de l'Alliance – non seulement parce que Vladimir Poutine s'efforce de ne jamais les franchir, mais parce que ces seuils sont qualitativement déficients : comme autant de postes d'observation du Désert des Tartares, orientés là où l'ennemi ne viendra pas.

En outre, à première vue, l'actuelle « révolution énergétique américaine » suggère certes que la crise ukrainienne, en forçant l'Europe à diversifier ses sources d'approvisionnement, pourrait faire des échanges énergétiques l'artère d'une nouvelle relation transatlantique, orchestrée par exemple par le « Conseil énergétique Etats-Unis–Union européenne » (3). Cependant, du fait des difficultés techniques, économiques et législatives qui s'opposent à l'accroissement immédiat des exportations de gaz depuis les Etats-Unis, ainsi que des obstacles politiques qui empêchent l'émergence d'une politique énergétique au sein de l'OTAN, aucun « miracle énergétique transatlantique » n'est en mesure de changer rapidement la donne des tensions entre le producteur russe et les consommateurs européens.

L'Europe ne peut vivre dans un monde post-américain, y compris parce que sa solidarité interne est en partie fonction de la solidarité transatlantique. En d'autres termes, depuis 1949, la cohérence de l'Europe, plutôt qu'une fin en soi ou *suo motu*, n'est qu'une tactique à la fois permise par l'encouragement américain et qui vise à préserver le « parapluie américain » sur le continent.

La cohésion transatlantique est compromise par des appréciations différentes de la menace russe, qui divisent non seulement les deux côtés

(3) Cf. le site Internet ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/usa_en.htm.

de l'Atlantique, mais les Européens eux-mêmes. Tous – ou presque – estiment que la politique actuelle de la Russie en Ukraine constitue un danger. Cependant, la perception de cette menace diverge du fait de trois nuances : (a) son niveau de priorité – donc les coûts d'opportunité de la gestion de la crise –, (b) son degré d'acuité mais aussi d'envergure – *i.e.* le spectre inégalement large des intérêts qui sont en jeu dans la crise ukrainienne pour différents Etats –, (c) l'acuité des legs de la crise pour l'environnement qui lui fera suite – puisque certains pays sont condamnés à cohabiter avec la Russie voisine, quoi qu'il advienne en Ukraine.

Si la mise en place des sanctions occidentales contre la Russie est, à ce stade, à porter au crédit de la diplomatie transatlantique, leur avenir reste incertain. Les deux bords de l'Atlantique ne perçoivent pas la nature des sanctions de façon identique – y compris parce qu'ils n'en souffrent pas les mêmes conséquences. Le degré de symbolisme des sanctions, et la tentation d'engager une « course à la surenchère », sont par conséquent différents entre Washington et l'Europe. Les mécanismes de décision ne sont également pas comparables, qu'il s'agisse des équilibres institutionnels, des sources d'influence, ou des calendriers en jeu.

Quant à ce dernier point, deux inconnues – lors de la rédaction de ces lignes, début 2015 – dicteront l'évolution de la gestion transatlantique de la crise ukrainienne : l'effet politique ambigu du triomphe des Républicains aux élections de mi-mandat le 4 novembre 2014 et l'état des négociations intra-européennes lorsque s'approchera la date butoir du cycle actuel des sanctions de l'UE, en juillet 2015.

LE « PIVOT AMÉRICAIN » FACE A LA CRISE UKRAINIENNE

Tel qu'il avait été conçu en 2011, le « pivot vers l'Asie » n'existe plus. C'est vrai à la fois du vocable, vite remplacé par le « rééquilibrage » (*rebalancing*), et du signifié. Le concept devait pourtant être la « signature » de la stratégie internationale de l'administration Obama. Il avait été présenté en fanfare dans un article de Hillary Clinton, « America's Pacific Century », en octobre 2011 (4). Le titre, évidemment simplificateur, avait le mérite de simplifier aussi l'analyse des faiblesses du concept. La politique étrangère américaine était censée se tourner vers l'Asie une fois libérée des diversions créées par les guerres d'Irak et d'Afghanistan, dont la Maison-Blanche proposait de s'extirper. Cette cartographie mentale laissait peu de place pour l'Europe.

Une fois le « pivot » transformé en « rééquilibrage » (y compris du fait des récriminations européennes), le Vieux Continent retrouvait un rôle : de *non-existent* au regard du pivot, il devenait son facilitateur, puisque l'Europe était désormais décrite comme un « producteur de sécurité régionale » qui permettrait de ce fait aux Etats-Unis de se tourner vers l'Asie en toute

(4) Cf. Hillary CLINTON, « America's Pacific century », *Foreign Policy*, 11 oct. 2011.

quiétude (5). La posture américaine lors de l'opération de l'OTAN en Libye – « *Leading from behind* » – reflétait ce paradigme selon lequel l'Europe et son voisinage s'approchaient de la « fin de l'histoire » autrefois décrite par Francis Fukuyama ou en tout cas pouvaient réduire ses dernières convulsions (6)

Effet le plus tangible du rééquilibrage, les Etats-Unis allaient réduire la présence de leurs forces armées en Europe en deçà du « plancher » de 80 000 soldats déployés outre-Atlantique depuis l'ère du « dividende de la paix » inaugurée par la dissolution de l'Union soviétique (7). En septembre 2009 – malencontreusement lors du 70^e anniversaire de l'agression nazie et soviétique en Pologne –, l'administration Obama modifiait la structure du système américain de défense antimissile, en supprimant les déploiements directs prévus par le plan initial en Pologne et en République tchèque (8). En avril 2013, les blindés lourds de l'armée américaine quittaient le territoire européen pour la première fois depuis le 6 juin 1944 (9).

Quelques mois après, les blindés étaient de retour (10).

En février 2014, les « Atlanticistes classiques » que sont Chuck Hagel – qui dirigeait alors le Pentagone – et John Kerry – Secrétaire d'Etat, c'est-à-dire ministre des Affaires étrangères – se rendaient de concert à la conférence annuelle de la Wehrkunde à Munich. Dans le contexte de la crise ukrainienne, le Secrétaire à la Défense y prononça, *de facto*, le *post-mortem* du « pivot vers l'Asie ». La fin des conflits d'Iraq et d'Afghanistan – annoncée prématurément... – devait désormais permettre « *des partenariats renouvelés et renforcés avec nos amis et alliés, en premier lieu ici en Europe.* » (11) Le Vieux Continent recouvrait sa place de « *partenaire indispensable* [des Etats-Unis]. » Alors que la posture américaine en Europe, en 2012-2013, avait semblé condamnée à servir de variable d'ajustement face aux pressions fiscales aggravées par le « *sequester* » (12), le président Obama, en juin 2014, annonçait depuis la Pologne une « European Reassurance

(5) Hillary Clinton avait modifié ses arguments en ce sens lors d'une intervention à la Brookings Institution, en novembre 2012, consacrée à la relation transatlantique : cf. le site Internet www.brookings.edu/~media/events/2012/11/29%20clinton/20121129_transatlantic_clinton.pdf.

(6) Concernant la source de l'expression « *leading from behind* », jamais utilisée par Obama lui-même, cf. Ryan LIZZA, « The consequentialist: how the Arab Spring remade Obama's foreign policy », *The New Yorker*, mai 2012. Cf. par ailleurs Francis FUKUYAMA, « The end of history », *The National Interest*, été 1989.

(7) Cf. Luke COFFEY, « Keeping America safe : why US based in Europe remain vital », The Heritage Foundation (juil. 2012), disponible sur le site Internet www.heritage.org/research/reports/2012/07/keeping-america-safe-why-us-bases-in-europe-remain-vital.

(8) Cf. « Remarks by the President on strengthening missile defense in Europe », Office of the White House Press Secretary, 17 sept. 2009.

(9) Cf. Alexander BURNETT, « Command assists departure of battle tanks from Europe », 4 avr. 2013, Department of Defense, disponible sur le site Internet www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119695.

(10) Cf. Michael DARNELL, « American tanks return to Europe After brief leave », *Stars and Stripes*, 31 janv. 2014, disponible sur le site Internet www.stripes.com/news/american-tanks-return-to-europe-after-brief-leave-1.264910.

(11) Cf. « Secretary of Defense speech, Munich Security Conference », 1^{er} fév. 2014.

(12) Il s'agit des coupes budgétaires drastiques déclenchées en 2013 faute d'accord au Congrès sur un budget consensuel.

Initiative », un programme d'un milliard de dollars de dépenses militaires supplémentaires, engagées en particulier en Europe de l'Est (13). Dès avril, une proposition de loi avancée par des sénateurs républicains comme John McCain (le Russian Aggression Prevention Act), affirmait que la Maison-Blanche devait « renforcer l'aide et la posture militaires des Etats-Unis en Europe et Eurasie », ainsi que l'Alliance atlantique, en particulier en « mettant un terme immédiat aux réductions de forces en Europe » (14).

Au regard des obstacles rencontrés par les Etats-Unis pour affirmer leur présence en Asie du Sud-Est sans provoquer d'excessives inquiétudes de la part de la Chine, mais aussi pour finaliser les difficiles négociations engagées par exemple avec certains pays de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) – outre le cas, plus simple, du déploiement de Marines sur une base australienne à Darwin – et – surtout – pour s'extraire d'Iraq et d'Afghanistan, une chose est claire : si un « rééquilibrage » a eu lieu dans la politique étrangère américaine depuis 2013, il s'agit d'un « rééquilibrage vers l'Europe ». Il a fallu la crise ukrainienne pour que les Etats-Unis prennent conscience que la plaque tournante de la stratégie de l'administration Obama était fondée sur un contresens.

Cette crise est, peut-être, une conséquence du « pivot » – si Vladimir Poutine en a conclu qu'il signifiait le retrait des Etats-Unis de leur « zone d'influence » en Europe – ; elle en a en tout cas précipité la fin. Le « pivot » est aussi un exemple notoire des erreurs qui pourraient compromettre la politique occidentale vis-à-vis de la Russie. Le pivot a échoué parce que l'administration Obama avait estimé, à tort, que la politique américaine en Asie ne nécessitait pas l'éclaircissement préalable des divergences qui pouvaient émerger sur la question entre les partenaires transatlantiques. Les Occidentaux échoueront aussi en Russie s'ils perdent de vue que leur cohésion n'est pas le résultat d'une transparence mutuelle *a priori*, mais celui d'un effort permanent – et, de ce fait difficile – d'élucidation réciproque (15).

L'ÉROSION DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE FACE AUX MENACES HYBRIDES

La crise ukrainienne a pu ressembler, momentanément, à une « divine surprise » pour une Alliance atlantique qui pensait devoir passer son sommet de septembre 2014 à ruminer les limites de ses résultats en Afghanistan sans pouvoir s'accorder sur une nouvelle mission. Les événements de

(13) Cf. « Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a joint press conference », Office of the White House Press Secretary, 3 juin 2014.

(14) Le résumé du texte est disponible à l'adresse www.corker.senate.gov/public/_cache/files/2011ccae-30db-4468-a707-e8c61fa9bef8/Section%20by%20Section%20-%20Russian%20Aggression%20Prevention%20Act%20-%20043014.pdf.

(15) Cf. Erwan LAGADEC, *Transatlantic Relations in the 21st Century: Europe, America, and the Rise of the Rest*, Routledge, Londres/New York, 2012.

Crimée et du Donbass – en plus des provocations russes dans les pays baltes et en Scandinavie – ont apporté une réponse irréfragable aux questions que les Alliés hésitaient jusqu'alors à poser. La Déclaration du sommet du Pays de Galles publiée le 5 septembre prend acte des « faits têtus » établis par Vladimir Poutine au moyen de deux décisions notables. Dans son article 14, les Alliés s'engagent à « *inverser la tendance à la baisse que connaissent les budgets de défense* », y compris en confirmant l'importance du quota des « *2% de PIB* » censés être consacrés par chaque Etat membre à sa défense. L'article 13 souligne le caractère « *hybride* » de la déstabilisation de la Crimée et du Donbass... en suggérant que l'OTAN se sait mal armée pour faire face au défi dans l'état actuel des choses (16).

Or l'identification d'un problème, voire la volonté politique ne peuvent pas tout. L'OTAN accepte ainsi qu'elle ne peut affronter des menaces hybrides qu'en « *renforçant [sa] coordination [avec] d'autres organisations* ». Le problème est que les Alliés n'attendent pas de garantie de sécurité crédible de la part d'« *autres organisations* », mais de l'OTAN elle-même : alors que l'OTAN reste, en définitive, une organisation militaire conventionnelle qui n'a pas les capacités d'affronter les « *petits hommes verts* » (17), d'élaborer des signaux d'alerte précoces dans le champ « *profond* » des vulnérabilités socio-politiques d'un pays, ou encore de gérer la communication stratégique nationale requise lors de déstabilisations hybrides.

L'Alliance, lors du sommet de septembre à Newport, a ainsi adopté un « Plan réactivité », dont l'essentiel réside dans la création d'une force de réaction censée être plus « rapide » que la NATO Response Force (NRF) créée en 2002 : une Very High Readiness Joint Task Force (18). Cependant, les difficultés politiques rencontrées par la NRF – quasiment jamais mobilisée – augurent mal du succès de la nouvelle initiative. Surtout, l'OTAN ne peut pas résoudre le défi des déstabilisations hybrides en étant plus rapide à réagir, si elle reste incapable de définir ce à quoi elle est censée réagir. Une force susceptible d'être déployée efficacement lorsque retentit une alarme qui ne viendra jamais n'est pas une solution.

Le livre de la *Genèse* inclut une célèbre négociation entre un Jéhovah prêt à déclencher son divin courroux sur Sodome et un Abraham qui repère et exploite une certaine confusion quant aux seuils d'alerte employés par le Tout-Puissant : « *Abraham s'approcha et dit : [...] Peut-être y a-t-il cinquante justes au milieu de la ville : les feras-tu périr aussi et ne pardonneras-tu pas à la ville à cause des cinquante justes qui sont au milieu d'elle ? [...]* Et le SEIGNEUR dit : *Si je trouve dans Sodome cinquante justes au milieu de la ville, je pardonnerai à toute la ville, à cause d'eux. Abraham reprit,*

(16) Cf. « Déclaration du sommet du Pays de Galles », OTAN, 5 sept. 2014. L'article 13 indique (au futur !) que « nous ferons en sorte que l'OTAN soit en mesure de faire face efficacement aux défis spécifiques posés par les menaces que représente la guerre hybride ».

(17) L'expression désigne, on le sait, les soldats (pro-)russes apparus mystérieusement en Crimée sans aucun insigne identifiant sur leurs uniformes.

(18) Cf. le site Internet www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm.

et dit : [...] Peut-être des cinquante justes en manquera-t-il cinq : pour cinq, détruiras-tu toute la ville ? Et le SEIGNEUR dit : Je ne la détruirai point, si j'y trouve quarante-cinq justes. Abraham continua de lui parler, et dit : Peut-être s'y trouvera-t-il quarante justes » (19).

Vladimir Poutine est passé maître dans l'art d'évaluer les hésitations et divisions politiques qui empêchent ses adversaires de clarifier la nature de leurs propres *casus belli* et donc de dissuader ses provocations. Voire, il est actuellement occupé à établir si l'OTAN a une véritable « ligne rouge » en deçà d'une attaque militaire conventionnelle : auquel cas il aura du moins eu le mérite de la clarifier aux yeux de l'Alliance. Certains observateurs expliquent, certes, que l'OTAN ne peut évidemment pas publier ses lignes rouges, faute de quoi elle en compromettrait tout effet dissuasif. Un regard moins généreux suggère que l'incapacité de l'Alliance de déterminer, par exemple, quel degré de gravité d'une attaque informatique déclencherait l'article 5 reflète moins une virtuosité diplomatique metternichienne que l'absence de toute réponse claire faute de consensus.

Outre que les menaces hybrides n'appliquent jamais aux systèmes d'alarme le type de pression qui peut justement les déclencher, elles modifient le calcul stratégique des Alliés en lui intégrant une dimension de sécurité domestique. Durant la Guerre froide, l'ensemble des membres de l'OTAN, postés effectivement ou métaphoriquement au Fulda Gap, savaient d'évidence qu'ils étaient condamnés à défendre l'Europe occidentale ensemble ou à mourir séparément. C'était le cas y compris de la France gaulliste, qui avait pris soin dès 1967, au moyen des Accords Ailleret-Lemnitzer, de normaliser sa contribution à la riposte de l'OTAN contre une éventuelle invasion soviétique. La confrontation avec la Russie exigeait évidemment la solidarité de tous envers tous au sein de l'Alliance atlantique (20).

Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Sous ses dehors occasionnels de déjà-vu – qui causent chez certains commentateurs un retour malencontreux au vocabulaire de la Guerre froide –, la crise actuelle n'est pas seulement un facteur de cohésion. Face aux infiltrations d'agents non officiels, aux menaces sur les infrastructures critiques, aux efforts de propagande visant à éroder les solidarités nationales et à la corruption pure et simple de dirigeants, un pays soumis à la guerre hybride aperçue en Ukraine – et dans les pays baltes à un moindre degré – ne se défend pas uniquement en affichant sa solidarité avec ses alliés. Puisque sa sécurité civile est en jeu, il est aussi tenté de renforcer ses contrôles internes et d'élever les « murs » qui l'entourent – non seulement pour se prémunir de l'agresseur lui-même, mais aussi pour s'isoler des autres victimes d'où la contagion pourrait venir.

(19) Cf. *Genèse*, 18:23.

(20) A ceci près que la décision du général de Gaulle de quitter le commandement intégré en 1966 reflétait en partie son exaspération envers la nouvelle stratégie américaine de « réponse graduée », qu'il jugeait encore moins digne de foi que la « riposte massive » qui l'avait précédée.

Dans ce contexte, le rappel symbolique de l'article 5 par le Sommet de Newport n'est pas à la hauteur du défi qui menace aujourd'hui la valeur de la garantie de sécurité euro-atlantique.

A première vue, un « grand marché énergétique » pourrait former le cœur d'une alliance renouvelée entre les Etats-Unis et l'Europe. C'est ce que suggèrent deux phénomènes simultanés et apparemment complémentaires, à savoir l'augmentation inespérée, depuis cinq ans, de la production américaine de gaz naturel et l'urgente diversification des sources d'approvisionnement de l'Europe.

Entre 2007 et 2012, la production de gaz de schiste aux Etats-Unis a augmenté de 50% annuellement. Certains terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL), qui permettaient initialement aux Etats-Unis d'importer du gaz étranger, sont aujourd'hui modifiés afin d'exporter la production américaine (21). Alors que cette dernière restait stable, voire déclinait entre 1973 et 2007 (aux alentours de 500 Gm³ annuels), elle atteint aujourd'hui c. 700 Gm³ (22).

Cependant, l'hypothèse qu'un « grand marché énergétique transatlantique » puisse voir le jour à court terme n'est pas réaliste. Sur le plan légal, les producteurs américains ne peuvent *a priori* exporter leur gaz qu'à des destinataires bénéficiant d'un traité de libre-échange avec les Etats-Unis. Si l'administration Obama semble aujourd'hui prête à multiplier les exceptions à cette contrainte (23), ces initiatives ne pourront pas changer la donne en Europe avant, au mieux, une demi-décennie (24). De plus, elles rencontreront probablement des obstacles politiques aux Etats-Unis, puisque l'augmentation du prix du gaz naturel qu'entraînerait la libéralisation des exportations compromettrait la viabilité de plusieurs secteurs de l'économie américaine.

La création, en 2009, d'un « Conseil énergétique US-UE » a certes permis à l'Union de faire entendre sa voix sur ce dossier, mais l'institution n'a ni la capacité, ni le mandat de faire émerger un partenariat énergétique si ambitieux qu'il puisse donner un second souffle aux relations transatlantiques. S'il a appelé, dans le contexte de la crise ukrainienne, à la diversification du profil énergétique européen, le sommet du Conseil énergétique réuni en avril 2014 s'en est ainsi tenu à des remarques

(21) Cf. Robert BLACKWILL / Meghan O'SULLIVAN, « America's energy edge: the geopolitical consequences of the shale revolution », *Foreign Affairs*, mars-avr. 2014.

(22) Cf. la page Internet www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9050us2a.htm ; Sylvie CORNOT-GANDOLPHE, « Impact du développement du gaz de schiste aux Etats-Unis sur la pétrochimie européenne », IFRI, oct. 2013, en part. fig. 1, p. 9.

(23) Le texte de la loi est disponible à l'adresse www.law.cornell.edu/uscode/text/15/717b. Cf. par ailleurs Keith JOHNSON / Ben LEFEBVRE, « US approves expanded gas exports », *The Wall Street Journal*, 18 mai 2013 ; Michael CASEY, « Natural gas exports set to take off as energy department approves two new projects », *Fortune*, 10 sept. 2014.

(24) Cf. Daniel WEISS, « Trade implication of US energy policy and the export of liquefied natural gas (LNG): testimony before the committee on ways and means, subcommittee on trade », Center for American Progress, avril 2014, <https://www.americanprogress.org/issues/green/report/2014/04/24/88506/trade-implication-of-u-s-energy-policy-and-the-export-of-liquefied-natural-gas-lng/>

d'ordre général et de long terme concernant l'évolution des échanges transatlantiques de gaz naturel (25). Les perspectives du Traité de libre-échange et d'investissement transatlantique (TTIP), qui pourrait éventuellement modifier les circonstances légales et politiques de ce marché, sont par ailleurs compromises par la controverse croissante qui affecte en particulier le « mécanisme de règlement des différends » entre les deux parties (26).

L'OTAN, de son côté, n'est guère susceptible de devenir le cadre d'une discussion politique interalliée sur les questions énergétiques et encore moins de réviser le sens de l'article 5 afin d'y inclure l'expression d'une solidarité énergétique euro-atlantique : le sujet est exclus depuis l'échec, en 2006, des propositions que le sénateur Lugar avait introduites en ce sens (27). En un mot, la « révolution énergétique américaine » ne pourra pas permettre une « révolution de l'Alliance transatlantique » – du moins pas dans des délais significatifs pour la gestion de la crise ukrainienne.

LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE DANS UN « MONDE POST-AMÉRICAIN ».

En 1948, la France, le Royaume-Uni et les pays du Benelux avaient signé le Traité de Bruxelles non pas parce qu'ils jugeaient suffisante l'alliance militaire ainsi mise en place, mais parce qu'ils savaient qu'afficher la solidarité européenne – et ses limites – permettrait de recueillir la seule signature qui importait véritablement à leurs yeux : celle de Washington. Ce fut chose faite l'année suivante. L'accord interne des Européens n'était qu'une étape vers un objectif transatlantique ; l'initiative d'Ernest Bevin, Georges Bidault et Paul-Henri Spaak avait pour destinataires le président Truman, son secrétaire d'Etat George Marshall et – surtout – l'influent sénateur Arthur Vandenberg, longtemps porte-étendard de l'isolationnisme américain (28).

(25) Cf. le site Internet europa.eu/rapid/press-release_IP-14-365_fr.htm, par. 4 : « *Le Conseil a salué les efforts de l'UE [...] pour réduire la dépendance énergétique, par une diversification accrue des sources [...] d'approvisionnement. [...] Le Conseil s'est en outre félicité de la perspective d'exportations américaines de GNL, car des approvisionnements supplémentaires à l'échelle mondiale profiteront à l'Europe.* »

(26) Cf. Mounia VAN DE CASTEELE, « Libre-échange : pourquoi l'accord UE-Canada risque de ne pas être ratifié », *La Tribune*, 25 sept. 2014.

(27) Cf. Judy DEMPSEY, « US senator urges use of NATO defense clause for energy », *International Herald Tribune*, 28 nov. 2006. Le discours du sénateur Lugar est disponible à l'adresse www.rigasummit.lv/en/id/cats/nid/1056/.

(28) Cf. par exemple Geir LUNDESTAD, « Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952 », *Journal of Peace Research*, vol. XXIII, n° 3, sept. 1986, pp. 263-277 ; Lawrence KAPLAN, *NATO 1948: The Birth of the Atlantic Alliance*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2007.

Soixante ans plus tard, les mécanismes fondamentaux de la relation transatlantique restent en partie inchangés (29). Aujourd'hui, face à la crise ukrainienne, les Européens sont en ordre de marche, y compris parce qu'ils savent que leur apparente solidarité leur permet de s'assurer le soutien américain. En d'autres termes, l'Europe doit en partie sa cohésion à une impulsion américaine qui ne viendra pas toujours.

A première vue, certes, la cohésion des dirigeants occidentaux face à la crise ukrainienne ne fait que refléter l'apparent consensus de leurs opinions publiques respectives. L'évaluation annuelle *Transatlantic Trends* publiée par le German Marshall Fund of the United States en 2014 décrit un environnement dans lequel : « *les sondés, des deux côtés de l'Atlantique, affirment que l'Union européenne doit poursuivre son soutien économique et politique envers l'Ukraine, même si cela devait entraîner un risque accru de conflit avec la Russie – 57% aux Etats-Unis et 58% dans l'UE. [...] Deux tiers des sondés aux Etats-Unis (64%) et en Europe (61%) s'accordent sur le point qu'il faut renforcer les sanctions contre la Russie au vu de ses activités en Ukraine* » (30).

Cet apparent consensus masque cependant des divergences notables entre différents pays. Ces dernières procèdent en partie du degré de priorité accordé à la question ukrainienne. Sur ce plan, le premier facteur discriminant est géographique – et divise les Européens eux-mêmes. Près de huit décennies après Munich, l'impression reste tenace, en Europe du Sud ou de l'Ouest, que l'Ukraine – plutôt que la Tchécoslovaquie ainsi décrite par Neville Chamberlain – est un « *pays lointain, dont nous ne savons pas grand-chose* ». Aux Etats-Unis, les enquêtes d'opinion effectuées dans le cadre des élections de mi-mandat de 2014 ont découvert, sans surprise, que les questions de politique intérieure sont significativement plus importantes dans l'esprit du public que ne l'est la politique étrangère de l'administration Obama – malgré la Syrie et, surtout, malgré l'Ukraine (31).

Outre la proximité géographique – et la présence de minorités russes, qui ne concerne que les pays baltes au sein de l'UE –, l'acuité de la crise ukrainienne dépend évidemment de la dépendance énergétique des alliés envers la Russie. On le sait, le profil des pays membres de l'Union européenne sur ce plan est particulièrement hétérogène (32), de sorte que

(29) Cf. Jeremy SHAPIRO / Nick WITNEY, « Towards a post-American Europe: a power audit of EU-US relations », European Council on Foreign Relations, oct. 2009, disponible sur le site Internet ecfr3cdn.net/05b80f1a80154dfc64_x1m6bgxe2.pdf, en particulier p. 39 : « *European approaches to the transatlantic relationship reflect a set of illusions – about a continuing need for US protection, a natural congruity of interests between the US and Europe, and the paramount importance of keeping the relationship harmonious* ».

(30) Cf. les sites Internet trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf, pp. 9 et 10 et pp. 51-52, et www.pewglobal.org/2014/07/09/russias-global-image-negative-amid-crisis-in-ukraine/

(31) Cf. Jack PITNEY, « With Iraq and Ukraine, foreign policy will be big in midterm elections, right? », *Christian Science Monitor*, 14 août 2014. Paradoxalement, les Américains les plus convaincus du besoin d'intervenir en Ukraine sont les moins susceptibles de localiser le pays, de près ou de loin, sur une carte du monde. Cf. Kyle DROPP *et al.*, « The less Americans know about Ukraine's location, the more they want US to intervene », *The Washington Post*, 7 avr. 2014.

(32) Cf. le site Internet ec.europa.eu/energy/observatory/countries/doc/key_figures.pdf, p. 13.

cette dépendance – s’agissant de l’approvisionnement en gaz naturel – varie de *c.* 90-100% en Finlande, en Slovaquie, en Bulgarie et dans les pays baltes à 0-15% en France et au Royaume-Uni (33).

La ligne de faille ne suit donc pas la dorsale atlantique. Certes, on peut soupçonner les Etats-Unis de n’avoir que peu à perdre de l’application des sanctions contre la Russie, au regard d’un commerce bilatéral annuel qui représente à peine *c.* 40 milliards de dollars, quand l’équivalent par exemple entre les Etats-Unis et la Chine est de 580 milliards (34). Il est donc aisé, pour les Etats-Unis, de concevoir les sanctions comme une « punition contre la Russie », alors que l’Union européenne préfère y voir un outil de pression diplomatique. Une division quasi existentielle sépare au même titre (par exemple) la Lituanie – dont 16% des exportations et 30% des importations relèvent du commerce avec la Russie – et le Royaume-Uni ou la France, pour qui les chiffres équivalents s’élèvent à *c.* 2-2,5% (35).

Les différences d’appréciation de l’acuité de la crise ne procèdent pas simplement de ce type de divergences dans la vulnérabilité économique des Alliés, mais, qualitativement, de l’ampleur du champ d’intérêts en jeu dans la relation de chaque pays avec la Russie. Aux yeux des Etats-Unis et de la plupart des pays d’Europe de l’Ouest ou du Sud, le dossier russe se résume vite aux questions énergétiques. Pour des pays comme la Pologne ou la Lettonie, la Russie est bien davantage et concerne directement l’immigration, la sécurité civile, voire l’identité nationale.

Les calculs des voisins du colosse russe sont affectés aussi parce qu’une « nouvelle guerre froide » avec Moscou n’est tout simplement pas envisageable pour eux. Les ponts ne peuvent pas être coupés, pour le meilleur ou pour le pire. Quel que soit l’aboutissement de la crise ukrainienne, les voisins de la Russie avant la crise resteront ses voisins après la crise : ils doivent prendre chacune de leurs décisions au regard de leurs conséquences pour le « monde d’après », dans lequel il leur faudra bien trouver un *modus vivendi*.

LES CIRCONSTANCES ET ECHÉANCES POLITIQUES DES SANCTIONS

Si le Département d’Etat et la délégation de l’Union européenne à Washington présentent aujourd’hui leur coordination sur le dossier russe comme un succès éclatant de la relation transatlantique, les mois à venir pourraient modifier l’état des lieux, selon l’évolution des circonstances politiques aux Etats-Unis et en Europe. Deux échéances sont particulièrement importantes : la reconstitution du paysage politique

(33) Cf. les statistiques de la Commission européenne (2007), disponibles à la page eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0978:FIN:EN:PDF, pp. 64-76.

(34) Cf. les sites Internet www.ustr.gov/Russia et www.ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china.

(35) Cf. les sites Internet atlas.media.mit.edu/profile/country/ltu/, <http://atlas.media.mit.edu/profile/country/gbr/> et atlas.media.mit.edu/profile/country/fra/.

américain suite aux élections de mi-mandat de novembre 2014 ; et, côté européen, la revue des sanctions contre la Russie prévue en juillet 2015.

Cette revue inclut en particulier un renversement des mécanismes de décision : à savoir que le consensus des vingt-huit Etats-membres est nécessaire jusqu'en juillet 2015 pour modifier les sanctions – mais ensuite pour les maintenir inchangées. En d'autres termes, la cohérence transatlantique sur le dossier russe pourrait être compromise si l'UE, du fait de dynamiques internes, décidait de la suppression – ou, plus probablement, de l'aménagement – de ses sanctions sans consultation appropriée avec les Etats-Unis.

Du côté américain, plusieurs facteurs pourraient provoquer une rupture similaire. L'opinion publique américaine dans son ensemble, on l'a déjà vu, n'est pas un facteur important sur ce sujet, qui ne l'intéresse que modérément. Certes, quelques régions (en particulier à New York, dans l'Ohio, l'agglomération de Chicago et l'Upper Midwest) incluent des communautés relativement importantes d'Est-Européens de souche, y compris d'Ukrainiens-Américains. Ces dernières expliquent l'existence d'organisations comme l'Ukrainian Congress Committee of America ou encore le Groupe parlementaire (*caucus*) des amis de l'Ukraine (36). Ce dernier, du reste, comprend certains représentants qui ont avancé des projets de loi en faveur de l'autonomie ukrainienne et des sanctions contre la Russie (37).

Cependant, l'influence directe d'une « opinion ukrainienne » aux Etats-Unis ne doit pas être exagérée. Comme de coutume s'agissant de sujets qui n'attirent qu'une attention distraite de la part du grand public américain, l'essentiel est ailleurs, y compris dans les activités de *lobbies* institutionnels plus ou moins obscurs. Ici, la Russie dispose d'une force de frappe significative, développée en partie pour contrecarrer – puis mitiger – les sanctions prises par le Congrès en 2012 dans le cadre de la « Loi Magnitsky » (38). Cependant, certains des relais russes à Washington s'efforcent aujourd'hui de revoir leurs relations avec le Kremlin, au vu des circonstances actuelles : c'est le cas évidemment d'une firme comme Exxon, qui a désormais fait le deuil – en tout cas momentanément – de ses investissements en Russie, mais aussi de firmes de lobbyistes tels que Ketchum, Inc., ou encore de groupes d'influence comme l'US-Russia Business Council (39).

(36) Cf. le site Internet www.ucea.org/.

(37) Cf. par exemple l'Ukraine Freedom Support Act of 2014, disponible sur le site Internet thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/D?d113:14.:/temp/~bdPSjc et introduit par les co-présidents du « caucus ukrainien » Jim Gerlach et Marcy Kaptur (une « Polono-Américaine » dont la circonscription, en Ohio, inclut une importante minorité ukrainienne).

(38) Cf. David KRAMER / Lilia SHEVTSOVA, « What the Magnitsky act means », *The American Interest*, 19 déc. 2012.

(39) Cf. par exemple Timothy GARDNER, « Exxon winds down drilling as US sanctions hit Russia », Reuters, 19 sept. 2014 ; Hunter WALKER, « Here are the American executives who are working on behalf of Putin », *Business Insider*, 5 mars 2014. Cf. aussi le site Internet www.usrbc.org/.

Toutes proportions gardées, l'Ukraine peut aussi compter sur ses propres réseaux. Certains *think tanks* washingtoniens, tel le Center for European Policy Analysis (CEPA), défendent une ligne atlantiste en Europe orientale globalement compatible avec l'approche du président Porochenko (40). Les médias ont aussi noté le recrutement du fils du vice-président Biden par la compagnie Burisma, principal producteur ukrainien d'énergie (41), tandis que d'autres enquêtes ont mis au jour un écheveau dont le cœur – apparent – est un *think tank* ukrainien initialement proche de Viktor Ianoukovitch, mais apparemment préoccupé avant tout par la poursuite de l'intégration euro-atlantique du pays, le European Center for a Modern Ukraine (42).

Cela étant dit, il serait réducteur – et excessif – de voir dans l'approche de la crise au Congrès le résultat d'une sombre lutte d'influence entre *lobbies* plus ou moins identifiables. Les positions des législateurs sur ce dossier, en particulier au Sénat, s'expliquent beaucoup plus simplement par leurs convictions idéologiques ou les circonstances des élections de mi-mandat, qui ont conduit à une fuite en avant marquée par l'introduction d'un nombre parfois déroutant de propositions de loi répétitives et *a priori* purement symboliques (43).

Par exemple, il n'est guère surprenant que le sénateur John McCain – champion de l'interventionnisme militarisé des Etats-Unis au nom de la défense des droits de l'homme et notoirement opposé au régime de Vladimir Poutine – ait pris l'initiative, parmi d'autres collègues républicains siégeant à la Commission des Affaires étrangères, d'un Russian Aggression Prevention Act en mai 2014 (44). Conforme aux convictions du Sénateur, le texte permettait de surcroît d'ajouter, avant les élections de mi-mandat, au portrait d'une administration faible, hésitante, voire incompétente. Il procédait par ailleurs d'une pure logique d'opposition : c'est-à-dire que son contenu pouvait être d'autant plus intransigeant que ses promoteurs républicains se savaient incapables de le faire voter par un Sénat alors à majorité démocrate.

La signification d'un autre projet de loi de la Chambre haute, l'Ukraine Freedom Support Act, est notablement différente (45). A première vue, il s'agit à nouveau d'une mesure symbolique, prise dans le contexte immédiat de la visite à Washington du président Porochenko en septembre 2014. Toutefois ses promoteurs incluent le président démocrate – à l'époque –

(40) Cf. le site Internet www.cepa.org/.

(41) Cf. Michael SCHERER, « Ukrainian employer of Joe Biden's son hires a D.C. lobbyist », *Time*, 7 juil. 2014.

(42) Cf. Christina WILKIE, « Ukraine crisis forces K Street firms into scramble to save millions in business », *The Huffington Post*, 5 mars 2014, et le site Internet www.opensecrets.org/lobby/clientbills.php?id=D000065654&year=2014.

(43) Cf. le site Internet [thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/?&Db=d113&querybd=@FIELD\(FLD001+@4\(Ukraine\)\)](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/?&Db=d113&querybd=@FIELD(FLD001+@4(Ukraine))).

(44) Cf. le site Internet www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2277 ; John McCain, « Russians deserve better than Putin », *Pravda*, 19 sept. 2013.

(45) Cf. le site Internet www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828.

de la Commission des Affaires étrangères au Sénat, Robert Menendez, aux côtés du Ranking Member républicain – désormais successeur de Menendez –, Robert Corker. La proposition fait donc l'objet d'un consensus bipartisan, comme l'a souligné l'approbation unanime du texte par les dix-huit membres de la Commission (46).

Suite au triomphe républicain lors des élections de mi-mandat en novembre 2014, les rôles des deux partis au Sénat se sont inversés. Une majorité de faucons émerge, qui pourrait bien voir le Congrès voter les propositions mentionnées ci-dessus ou des textes similaires, dans les mois qui viennent (47).

En d'autres termes, alors qu'elles faisaient l'objet d'Executive Orders pris par la Maison-Blanche, les sanctions américaines contre la Russie pourraient désormais relever d'un processus législatif. L'hypothèse est inquiétante en ceci qu'elle compromettrait sans doute la cohésion transatlantique sur le dossier russe. L'Union européenne ne dispose pas au Congrès des interlocuteurs ou des leviers d'influence qui existent au Département d'Etat, avec lequel elle négocie aujourd'hui la position occidentale (48). Elle serait mal armée pour faire entendre sa voix si le Congrès, pour des raisons purement politiques, devait voter des mesures de rétorsion contre la Russie allant bien au-delà de ce que l'Europe peut accepter et dont les Etats-Unis ne pourraient pas aisément s'extirper (49).

Sur la foi du précédent malheureux des sanctions dites Helms-Burton prises contre Cuba par le Congrès en 1996, le risque est non seulement que les législateurs américains ne tiennent aucun compte des vues européennes, mais que leurs décisions aillent directement à l'encontre des intérêts européens. Ce serait le cas en particulier si, à l'instar de Helms-Burton, une législation américaine contre la Russie appliquait des sanctions « extraterritoriales », à savoir proposait de sanctionner les entreprises européennes dont les initiatives en Russie ne respecteraient pas le *fiat* américain. La loi Helms-Burton avait si gravement compromis les relations transatlantiques qu'elle avait contraint l'Union européenne à prendre des

(46) Cf. le site Internet www.foreign.senate.gov/press/chair/release/senate-foreign-relations-committee-unanimously-passes-ukraine-freedom-support-act-of-2014.

(47) Parmi les promoteurs des projets de loi du Sénat mentionnés ci-dessus, Robert Corker a pris la présidence de la Commission des Affaires étrangères, John McCain, celle de la Commission sur les forces armées. Cf. aussi Howard Amos, « US midterms raise fears of decades-long Russia sanctions law », *The Moscow Times*, 4 nov. 2014.

(48) Malgré la création récente d'un Bureau de liaison du Parlement européen auprès du Congrès : cf. le site Internet www.europarl.europa.eu/us/.

(49) Le Russian Aggression Prevention Act, par exemple, propose une expansion radicale des sanctions américaines si la Russie devait poursuivre sa politique expansionniste : « *Imposes asset blocking, US exclusion, and foreign financial entity sanctions, if Russian armed forces expand further into, or the government of the Russian Federation annexes, sovereign territory of Ukraine or any other country in Europe or Eurasia, against : (1) any senior Russian official ; (2) any entity owned or controlled by a senior Russian official* ».

mesures afin d'assurer ses propres intérêts économiques contre la politique des Etats-Unis (50).

Le 18 décembre 2014, le président Obama acceptait de signer la version de l'Ukraine Freedom Support Act initialement introduite par la Chambre des représentants. Cette décision est ambivalente : elle indique, d'une part, que la Maison-Blanche commence à céder au Congrès l'impulsion politique concernant les sanctions. En outre, le texte de la loi introduit l'option d'une application extraterritoriale des sanctions, dont nous venons d'illustrer le coût potentiel pour la relation transatlantique (51). Cela étant, l'initiative du Président est aussi un « moindre mal », puisqu'il a choisi d'avaliser un texte bipartisan avant l'entrée en fonction d'un nouveau Congrès exclusivement dominé par les Républicains. La décision permet de se prémunir – en tout cas momentanément – contre une course à la surenchère. Les nuances apportées par le Président lors de sa signature du texte confirment les paramètres de sa décision, qui incluent la préservation de la coordination transatlantique : « *Le fait que je signe aujourd'hui cette proposition de loi n'indique pas une rupture dans la politique de sanctions de mon administration, que nous avons attentivement calibrée en fonction des circonstances sur le terrain et en nous coordonnant avec nos alliés et partenaires. A ce stade, mon administration n'a pas l'intention d'imposer de nouvelles sanctions au titre de cette loi : mais celle-ci nous octroie des compétences supplémentaires que nous pourrions utiliser, si les circonstances l'exigent. Mon administration continuera à travailler étroitement avec nos alliés et partenaires en Europe.* » (52)

En d'autres termes, début 2015, le pire des scénarios s'agissant de la gestion de la crise ukrainienne avait pris la forme d'une « épée de Damoclès » : à savoir que cette crise ne devienne une source de conflit supplémentaire dans les relations transatlantiques, dont elle avait initialement marqué le triomphe.

(50) Cf. Harry CLARK / Lisa WANG, « Foreign sanctions countermeasures and other responses to US extraterritorial sanctions », Dewey Ballantine LLP, août 2007, disponible sur le site Internet www.nftc.org/default/usa%20engage/Foreign%20Sanctions%20Countermeasures%20Study.pdf, pp. 8-9 ; Ellie GERANMAYEH, « Secondary reach of US sanctions in Europe : how far is too far ? », European Council on Foreign Relations, juin 2014, disponible sur le site Internet www.ecfr.eu/blog/entry/secondary_reach_of_us_sanctions_in_europe_how_far_is_too_far.

(51) Cf. les références multiples aux « *foreign persons* » dans le texte disponible à la page www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113hr5859enr/pdf/BILLS-113hr5859enr.pdf.

(52) Cf. « Statement by the President on the Ukraine Freedom Support Act », 18 déc. 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/18/statement-president-ukraine-freedom-support-act>