

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

LA PRÉSIDENTENCE TRUMP ET L'OTAN

PARADOXES ET ÉVOLUTIONS DE LA DÉFENSE COLLECTIVE DU CONTINENT EUROPÉEN À L'HEURE DE « L'AMÉRIQUE D'ABORD »

PAR

OLIVIER ZAJEC (*)

« *Haberman: What does [‘America first’] mean to you?*
Trump: Meaning we are going to take care of this country first before we worry about everybody else in the world » (1).

Au cours de la dernière campagne présidentielle américaine, laquelle s’achève en novembre 2016 par sa victoire inattendue, le candidat Donald Trump répète à qui veut l’entendre que l’Organisation du Traité de l’Atlantique Nord (OTAN) est « *obsolète* ». À ses yeux, l’alliance militaire forgée aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale pour assurer aux Européens de l’Ouest l’appui de l’Amérique coûte « *une fortune* » aux États-Unis (2) : « *Nous payons 80% de la facture de l’OTAN. Peut-être même plus. [...] Donc je vais vous dire une chose : ça les aide sacrément plus que cela ne nous aide, nous. Vous saisissez ?* » (3) Pour le nouvel homme fort de la politique américaine, le défaut le plus rédhibitoire de l’Alliance est bien de représenter un rapport coût-bénéfice déséquilibré. Interrogé en juillet 2016 sur ce que serait sa réaction en cas d’attaque hypothétique de la Russie dirigée contre les États baltes, celui qui n’est alors que le candidat républicain à la Maison-Blanche déclare ainsi sans sourciller outre mesure

(*) Maître de conférences en Science politique à l’Université Jean Moulin (Lyon III, France) et chercheur au laboratoire « Francophonie, relations internationales et mondialisation » (EA 4586) et à l’Institut de stratégie comparée (ISC, Paris).

(1) « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey’s coup attempt and the world », *New York Times*, 21 juil. 2016, disponible à l’adresse Internet www.nytimes.com/2016/07/22/us/politics/donald-trump-foreign-policy-interview.html.

(2) Philip RUCKER / Robert COSTA, « Trump questions need for NATO, outlines noninterventionist foreign policy », *Washington Post*, 21 mars 2016.

(3) Ce chiffre de 80% est utilisé par Donald Trump tout au long des années 2016 et 2017, qu’il soit candidat ou président en fonction. La citation présente est extraite d’un discours tenu à sa base électorale à Pensacola, en Floride, le 8 décembre 2017. Cf. Fred KAPLAN, « The free world’s landlord », *Slate*, 12 déc. 2017, disponible sur le site Internet www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2017/12/trump_went_back_to_nato_bashing_in_pensacola_speech.html.

qu'il interviendrait seulement si les Baltes « *remplissent leurs obligations envers [les Etats-Unis]* » (4). Fortement approuvés par sa base électorale, ces appels à faire davantage payer les alliés pour leur sécurité sont d'abord traités par le mépris en Europe. Puis, la victoire de Trump acquise, la condescendance laisse place à une franche consternation, voire à une certaine panique, en particulier dans les capitales européennes considérées comme les plus atlantistes. Le début de l'année 2017 se trouve ainsi placé pour l'OTAN sous le signe d'une angoissante expectative, encore aggravée par les politesses qu'échangent Donald Trump et le président de la Fédération de Russie Vladimir Poutine.

En mai 2017, néanmoins, les nuages semblent se dissiper : la visite du Président américain au quartier général de l'Organisation à Bruxelles, si elle lui est une occasion de réitérer ses charges contre les « *passagers clandestins* » du budget otanien, le voit en fin de compte prononcer les paroles qu'attendaient la plupart de ses interlocuteurs continentaux : l'OTAN n'est pas « *obsolète* » et l'Amérique continuera à garantir la sécurité du continent européen. Même si, au cours de cette visite, Donald Trump n'a pas insisté sur l'automatisme de l'article 5 du Traité de Washington autant que l'auraient souhaité les pays de l'est de l'Europe, la crise de confiance semble être confinée à un niveau acceptable (5). L'influence des poids lourds de l'administration tels James Mattis, Secrétaire à la Défense, Rex Tillerson, Secrétaire d'Etat, ou Herbert McMaster, qui dirige le Conseil national de sécurité (National Security Council), semble avoir joué en faveur d'un recentrage sur une ligne de diplomatie sécuritaire plus traditionnelle.

Pour certains observateurs de la politique de défense transatlantique, ce calme après la tempête était prévisible : « *l'intérêt des Etats-Unis pour conserver l'OTAN en vie [...] affaiblit la crédibilité de la menace de Donald Trump de mettre fin à l'Alliance* », estiment Peter Viggo Jakobsen et Jens Ringsmose. Selon ces deux spécialistes danois des affaires de défense, les « *passagers clandestins* » de l'Alliance peuvent en quelque sorte dormir tranquille : « *les Etats membres européens dépensant moins de 2% [de leur PIB ont] l'opportunité de poursuivre en ce sens à l'avenir. Ils continueront ainsi et les Etats-Unis continueront à s'en plaindre. Mais les Etats-Unis ne partiront pas, car les Européens consentiront suffisamment d'efforts pour que les Américains restent* ». Par conséquent, concluent-ils, *s'il existe, l'effet Trump semble voué à n'être qu'éphémère* » (6). De même, à suivre des analyses complémentaires orientées selon une logique similaire, l'incertitude sécuritaire transatlantique générée par l'administration Trump ne saurait déboucher sur un quelconque effet d'éviction entre l'OTAN et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne (UE). Pour Shannon Togawa Mercer, la PSDC ne devrait pas inquiéter les défenseurs

(4) « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's coup attempt and the world », *op. cit.*

(5) Michael D. SHEAR / Marl LANDLER / James KANTER, « In NATO speech, Trump is vague about mutual defense pledge », *New York Times*, 25 mai 2017.

(6) Peter VIGGO JAKOBSEN / Jens RINGSMOSE, « Le partage du fardeau au sein de l'OTAN : l'effet Trump ne durera pas », *Défense et sécurité internationale*, hors série n°57, janv. 2018, p. 47.

de la centralité de l'OTAN, y compris durant la présidence Trump, tout simplement parce que les Européens seraient, selon elle, foncièrement incapables d'organiser par eux-mêmes une défense collective efficace : « *la raison de la modestie [de la PSDC] est simple. C'est qu'il y a une chose qui lui fait défaut, ainsi qu'à l'Union européenne, et qui est centrale dans le succès de l'OTAN : les Etats-Unis* » (7).

En somme, il suffirait d'attendre patiemment que la tempête politique populiste soulevée par Donald Trump passe pour retourner aux affaires courantes. Ces jugements semblant diagnostiquer un relatif *statu quo* transatlantique à moyen terme sont-ils cependant aussi fondés qu'ils le paraissent ? La présidence Trump n'aurait-elle pas plutôt commencé à modifier très profondément les structures mêmes de l'Alliance, augurant de recompositions politiques et stratégiques bien plus importantes qu'on ne le croit généralement ? Cet article suggère que cela pourrait bien être le cas. Bien que la prudence doive être de mise en la matière, nous étairons l'hypothèse d'un changement structurel d'ores et déjà à l'œuvre dans les relations transatlantiques en établissant dans un premier temps que la position de Donald Trump à l'égard de l'OTAN, loin de constituer une anomalie, est en réalité partagée assez largement par les responsables de la sécurité nationale américaine, cela depuis fort longtemps. Cela infirme peut-être le secret espoir entretenu, de Varsovie à Riga en passant par Copenhague, qu'un retour soit possible à une hypothétique lune de miel entre l'OTAN et Washington, une fois l'actuel Président retourné au *management* de son groupe immobilier. Dans une seconde partie, nous suggérons que l'orientation future de la relation transatlantique en matière stratégique dépendra en réalité non pas exclusivement des adaptations conjoncturelles des Européens aux embardées d'une Amérique génératrice d'incertitudes géopolitiques, mais bien des recompositions géopolitiques structurelles à l'œuvre au sein même de l'Union européenne post-Brexit.

DONALD TRUMP ET L'OTAN :
EVOLUTIONS ET CONTINUITÉS D'UN REGARD AMÉRICAIN
SUR L'INTÉRÊT DE LA RELATION TRANSATLANTIQUE

Aux Etats-Unis, l'OTAN fait traditionnellement l'objet de ce qu'on pourrait appeler une « attention pleine de désintérêt ». « Attention », quoi qu'il arrive, car si l'OTAN n'a jamais été au cœur de l'architecture mondiale de sécurité américaine, elle demeure un très puissant vecteur d'influence des Etats-Unis vis-à-vis de leurs alliés, que ce soit en matière militaire (doctrines stratégiques, normes d'interopérabilité, standards capacitaires (8)) ou diplomatique (rassemblement de soutiens étatiques individuels en cas de crise sécuritaire opposant Washington à des puissances non occidentales).

(7) Shannon TOGAWA MERCER, « No, Europe isn't ambushing NATO », *Foreign Policy*, 3 janv. 2018.

(8) Cf. Olivier ZAJEC, « Le paradigme ROVER : paradoxes de la standardisation en coalition », *Défense et sécurité internationale*, fév. 2010.

« Désintéret », cependant, ou plutôt mépris poli, car nul, au Pentagone ou au Département d'Etat, ne s'illusionne sur un possible *military build-up* de la part des membres européens de l'Alliance dans son ensemble, que ce soit à court ou moyen terme. Depuis la fin de la Guerre froide, les membres européens de l'OTAN ont réduit leurs budgets de défense de 20%, tandis que leur PIB augmentait en moyenne de 55%, le cas de l'Allemagne étant sans doute le plus emblématique de ce découplage (9). A l'exception de la France et du Royaume-Uni, les membres de l'Alliance atlantique semblent donc incapables, aux yeux des Américains, de bâtir volontairement des modèles d'armées complets, comportant des forces entraînées et prêtes à se battre en nombre dans des engagements de haute intensité et de longue durée. Pour compenser, les responsables politiques américains demandent depuis longtemps aux alliés, en termes peu voilés, de consacrer une part de leurs budgets d'acquisition à l'achat de capacités militaires américaines, de consentir à des mutualisations capacitaires (*pools*) entrant dans le cadre de la « *smart defense* » définie à l'occasion du Sommet de Chicago en mai 2012 ou encore de se spécialiser dans certaines fonctions opérationnelles utiles à l'architecture globale de forces de l'OTAN.

La demande centrale en la matière renvoie aux 2% du PIB que les Etats membres de l'Alliance s'engagent depuis 2002 à consacrer à leurs budgets de défense respectifs. En 2016, cinq des 28 membres de l'OTAN – qui sont à présent 29 depuis l'intégration du Montenegro en 2017 – atteignaient ce seuil des 2% : les Etats-Unis (3,6%), la Grèce (2,4%), le Royaume-Uni (2,2%), l'Estonie (2,2%) et la Pologne (2%). Cela n'a pas manqué d'être souligné par Donald Trump lors de sa visite en Europe en mai 2017 (10). Pour autant, les alliés, dans la foulée des événements de Crimée, se sont pour la première fois engagés en 2014, au Sommet de Newport, à donner à ce critère des 2%, jusqu'ici largement incantatoire, une nature politique plus contraignante, doublée d'un calendrier de réalisation plus précis, en l'occurrence 2024. L'effort n'est pas mince, comme le rappelle Camille Grand, secrétaire général adjoint de l'OTAN chargé des investissements de défense : « [En 2017], ce sont, d'après nos estimations, près de 25 alliés qui vont augmenter leurs dépenses de défense en termes réels. Au total, ce sont 46 milliards de dollars de plus qui ont été dépensés depuis 2014 par rapport à un effort de défense qui serait resté constant. [...] Par ailleurs, nous avons mis en place en 2017 un système de suivi des plans nationaux par lesquels les alliés partagent leur programmation nationale pour parvenir aux 2% en 2024 » (11). Ce n'est cependant pas assez pour le Président américain, qui demeure extrêmement agressif sur cette question, et martèle que le seuil des 2% est pour lui un « *minimum* ». La nouvelle *National Security*

(9) Vincent Charles KEATING : Jan RUZICKA, « Confiance, obligation et réciprocité au sein de l'OTAN », *Défense et sécurité internationale*, hors série n°57, janv. 2018, p. 55.

(10) « Trump calls on NATO members to contribute 'their fair share' », *Deutsche Welle*, 25 mai 2017.

(11) Camille GRAND, « *Smart defense*, investissements : quel avenir capacitaire pour l'OTAN ? », *Défense et sécurité internationale*, hors série n°57, janv. 2018, p. 49.

Strategy, publiée par la Maison-Blanche le 18 décembre 2017, a, il est vrai, introduit un peu de diplomatie dans la sémantique de l'administration Trump relative aux alliés de l'Amérique : « *Nous reconnaissons, insistent ses rédacteurs, les avantages incalculables que nous apporte notre relation forte avec nos alliés et nos partenaires* » (12). Le document n'en souligne pas moins la demande d'un effort renouvelé de la part des alliés défendus par l'Amérique, s'ils souhaitent voir les garanties sécuritaires de cette dernière demeurer au même niveau de crédibilité et de probabilité : « *L'alliance de l'OTAN deviendra plus forte lorsque tous ses membres y assumeront une plus grande responsabilité et lorsqu'ils paieront leur juste quote-part pour protéger nos intérêts mutuels, notre souveraineté et nos valeurs* » (13).

La question du seuil des 2%, pour centrale qu'elle soit, ne résume pas les différences actuelles d'appréciation entre Américains et Européens quant à la portée, l'utilité et les perspectives futures de l'OTAN. L'une des problématiques soulevées par les discours récents du président Trump renvoie en effet au symbole qu'est l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, dit Traité de Washington, signé le 4 avril 1949 par les 12 membres fondateurs de l'OTAN – cette dernière étant elle-même formellement mise sur pied en avril 1951. Cet article est vu par certains comme la pierre angulaire de l'OTAN : « [son effet] *est de lier les Etats-Unis à défendre l'Europe. Tout agresseur qui attaque l'un des alliés de l'OTAN – qu'il s'agisse de l'Estonie, du Canada ou de la Grèce – sait qu'il devra également entrer en guerre avec les Etats-Unis* » (14). Une telle interprétation, relativement répandue dans le « grand public » stratégique et parfois même chez les spécialistes du sujet, est relativement incorrecte. L'article 5 est en effet, d'abord et avant tout, le garant de « *l'exigence de base de la liberté d'action de la puissance impériale* » (15) et non pas une garantie automatique de défense collective armée. Il n'existe juridiquement, il faut bien le répéter, aucune riposte automatique prévue par l'article 5 en cas d'agression contre l'un des membres de l'OTAN. L'article stipule simplement que « *si une attaque armée se produit contre l'une ou plusieurs de ses parties, elle sera considérée comme une attaque contre toutes les parties et [que] chacune d'entre elles assistera la ou les partie(s) ainsi attaquée(s) en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée* ». Lors de la création de l'Alliance atlantique, les Etats-Unis ne souhaitaient aucunement être entraînés dans des conflits étrangers sans pouvoir décider de l'opportunité ou non de s'y investir militairement et au niveau qui leur conviendrait. L'article 5 leur permettait, comme en 1939-1941, d'envoyer de l'aide aux alliés agressés sans intervenir, du moins dans un premier temps.

(12) National Security Strategy of the United States of America, déc. 2017, p. 2.

(13) *Ibid.*, p. 48.

(14) « What is Nato, what is article 5 and how does it keep Europe safe? », *The Telegraph*, 9 nov. 2016.

(15) Hervé COUTAU-BÉGARIE, *L'Amérique solitaire ? Les alliances militaires dans la stratégie des Etats-Unis*, *Economica*, Paris, 2010, p. 80.

Le site officiel de l'OTAN, dans sa notice historique relative au processus de rédaction du Traité de l'Atlantique Nord, est d'ailleurs tout à fait clair concernant le rapport de force à l'œuvre à ce moment décisif du pacte sécuritaire transatlantique : « *Les pays européens, de leur côté, voulaient s'assurer que les Etats-Unis leur apporteraient de l'aide en cas d'attaque de l'un d'eux. Les Etats-Unis refusèrent de prendre cet engagement, estimant qu'ils n'auraient pas le soutien de leur opinion publique. Ils proposèrent donc une solution qui permettrait à chaque pays membre de prêter assistance aux autres signataires comme il le jugerait nécessaire. En d'autres termes, aucun membre ne se retrouverait automatiquement dans l'obligation de déclarer la guerre ou de s'engager militairement. L'action jugée nécessaire serait laissée à l'appréciation de chaque pays membre. Le point de vue des Etats-Unis sur la défense collective finit donc par l'emporter* » (16).

Avec le temps, cependant, les conditions initiales de rédaction de l'article 5 ont fini par s'estomper dans la mémoire de bien des commentateurs de la politique de défense transatlantique, au point que tout se passe aujourd'hui – en particulier dans certains pays de l'est de l'Europe – comme si ledit article se réduisait à sa première partie (« *si une attaque armée se produit contre l'une ou plusieurs de ses parties, elle sera considérée comme une attaque contre toutes les parties* »). C'est la raison pour laquelle les déclarations de Donald Trump tendant à laisser penser qu'il ne viendrait au secours d'un allié attaqué qu'au cas où ce dernier serait en règle avec ses obligations en termes de participation budgétaire à l'effort global de l'OTAN ont autant choqué. Il s'agit bien là d'un malentendu culturel majeur, aggravé par le procès en « égoïsme » fait au Président américain par un grand nombre d'éditorialistes et de spécialistes de politique étrangère non seulement en Europe, mais également aux Etats-Unis.

Pourtant, cela sans remonter à la période de la Guerre froide, le président Trump, une fois encore, n'est pas à l'origine du *linkage* contemporain qu'établissent les Etats-Unis entre les garanties sécuritaires qu'ils représentent aux yeux de nombre d'Etats européens et les investissements capacitaires qu'ils exigent de ces derniers pour entretenir la maison commune otanienne. Qu'on en juge en lisant les mots suivants : « *Je voudrais partager avec vous quelques remarques [...] au sujet de l'état du projet de sécurité transatlantique, à présent vieux de plus de 60 ans [...]. Par le passé, je me suis inquiété ouvertement de l'évolution de l'OTAN vers une structure bipolaire, divisée entre des membres qui se spécialisent dans les opérations humanitaires, de développement, de maintien de la paix et de dialogue, toutes de basse intensité, et d'autres membres qui conduisent de véritables missions de combat. Entre ceux qui veulent et qui peuvent payer le prix et soutenir le fardeau des engagements d'une alliance et ceux qui profitent des bénéfices de l'appartenance à cette même alliance*

(16) Cf. le site Internet www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_67656.htm?selectedLocale=fr.

[...] *mais sans en supporter ni les risques ni les coûts [...] Nous en sommes là aujourd'hui. Et c'est inacceptable* » (17). Quel responsable américain s'adresse ainsi à ses interlocuteurs du tout-OTAN réunis à un colloque du Security and Defense Agenda à Bruxelles, en choisissant soigneusement ses mots pour fustiger leur incapacité à faire face à leurs obligations d'Etats membres de l'Alliance ? Nullement Donald Trump, dont personne, en ce 10 juin 2011, ne s'imagine alors que l'hôte de la Maison-Blanche pourra un jour emprunter les traits atypiques. L'auteur est l'un des représentants les plus indiscutables du consensus diplomatique américain en matière de défense et de sécurité transatlantique. Au moment où il prononce d'un ton grave son adresse bruxelloise, Robert M. Gates est à la veille de quitter ses fonctions de Secrétaire à la Défense de l'administration Obama, qu'il assure depuis l'élection du 44^e Président des Etats-Unis, en 2008. Il a rempli exactement les mêmes fonctions de décembre 2006 à novembre 2008 sous l'administration du 43^e Président, George W. Bush.

Républicain compatible avec les démocrates sur le plan de la sécurité et de la défense, ancien directeur de la Central Intelligence Agency de 1991 à 1993, docteur en Histoire spécialiste de la Russie et de l'Union soviétique, membre du Council on Foreign Relations, Gates est un *Cold Warrior* historique, incarnation du *bipartisanship* dès lors qu'il s'agit des intérêts sécuritaires et stratégiques supérieurs de l'Amérique. Il connaît parfaitement les rouages de la relation transatlantique et l'état réel de l'OTAN. Derrière le slogan ronflant et un peu vain « *l'alliance militaire la plus formidable de l'histoire* », il sait que se cachent des faiblesses structurelles majeures et des divergences d'intérêts féroces. Si ce discours du 10 juin 2011 a marqué l'histoire de l'OTAN, c'est parce qu'il est bien loin de se réduire à l'initiative isolée d'un Secrétaire à la Défense sur le départ, et se permettant pour cela des remarques plus libres et plus franches. « *Je suis, précise Gates à la fin de sa philippique, le dernier d'une longue lignée de secrétaires à la Défense [américains] à demander aux membres de l'OTAN, privément et publiquement, souvent avec exaspération, le respect des standards otaniens en matière d'investissements de défense* ». Ainsi, non seulement Trump n'est-il pas le premier responsable américain de premier plan à s'adonner au « NATO-bashing », mais il n'est peut-être pas le plus violent. Les menaces proférées ce jour-là par Robert Gates furent en effet précises et prennent aujourd'hui les allures d'une prophétie. Il n'est pas inutile, dans le contexte actuel, d'en citer de nouveau une partie un peu substantielle.

« *Comme vous le savez tous, la situation financière grave des Etats-Unis exerce des pressions sur notre budget de la défense [...] En ce qui concerne l'Europe, pendant la majeure partie des six dernières décennies, il y a eu relativement peu de doutes ou de débats aux Etats-Unis sur la valeur et la*

(17) « Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium, June 10, 2011 », News Transcript, Press Operations, US Department of Defense.

nécessité de l'Alliance transatlantique. [...] Ainsi, pendant la majeure partie de la Guerre froide, les gouvernements américains pouvaient justifier des investissements [...] qui représentaient environ 50% de toutes les dépenses militaires de l'OTAN. Mais quelque deux décennies après l'effondrement du Mur de Berlin, la part des dépenses de défense de l'OTAN aux Etats-Unis a grimpé à 75% du total [...]. La réalité est qu'il y aura un appétit et une patience amoindris au Congrès américain – et dans le corps politique américain – pour dépenser des fonds de plus en plus précieux au nom de nations qui ne sont apparemment pas disposées à consacrer les ressources nécessaires ou à apporter les changements nécessaires pour être des partenaires sérieux et fiables en ce qui concerne leur propre défense. Des pays apparemment désireux que les contribuables américains assument un fardeau sécuritaire croissant à mesure qu'augmentent les baisses des budgets de défense européens. En réalité, si les tendances actuelles du déclin des capacités de défense européennes ne sont pas stoppées et inversées, les futurs dirigeants politiques américains – ceux pour qui la Guerre froide n'a pas été l'expérience formatrice qu'elle a été pour moi – pourraient bien considérer que le retour sur investissement [de l'OTAN] n'en vaut pas le coût ».

Ainsi qu'on peut le constater, Robert Gates, agissant en tant que Secrétaire à la Défense de l'administration Obama, évoque bien en 2011 le coût des garanties sécuritaires du pacte transatlantique. C'est bien, en creux – et déjà – de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qu'il s'agit, c'est-à-dire de ce que certains, on l'a vu, considèrent comme la pierre de touche de l'OTAN. En 2016 et 2017, certains analystes et hauts fonctionnaires américains ont précisément reproché à Donald Trump d'avoir transgressé un tabou en remettant en question l'automatisme de ce même article, qui garantit selon eux la défense collective du continent européen (18). Cependant, aux yeux du nouvel occupant de la Maison-Blanche, comme à ceux d'une très large portion de l'opinion américaine – et cette dernière n'est pas confinée au *desk* du *New York Times* –, l'article 5, en sus de ne garantir nullement l'automatisme d'une réponse armée à l'agression d'un des membres, ne possède pas réellement le caractère que lui prêtent encore la plupart des alliés européens, soit celui d'un symbole sacro-saint – au sens commun : « *auquel on tient plus que tout, avec un respect exagéré* » (19). L'attitude de Donald Trump à l'égard de l'OTAN ne ramène pas en la matière à un isolationnisme total, mais fait plutôt penser à la vision qu'exprimaient les Républicains de retour au pouvoir aux Etats-Unis en 1920. Opposés aux garanties de sécurité collective prévues par le *Covenant* de la Société des Nations (SDN), ils définissaient leur politique étrangère comme un compromis entre indépendance et coopération. Charles Evans Hughes, alors Secrétaire d'Etat, le précise clairement à l'époque : « *Indépendance, ce qui ne veut pas dire et n'a jamais voulu dire isolement.*

(18) Carole MORTIMER, « Former US ambassador to Nato in withering criticism of Donald Trump », *The Independent*, 19 mars 2017.

(19) Définition du TLFi (Trésor de la langue française informatisé).

Coopération, ce qui ne veut pas dire et n'a jamais voulu dire alliances ou engagements politiques » (20).

Aujourd'hui comme hier, la constante de la politique étrangère américaine à l'égard des pactes de défense et de sécurité semble bien être un utilitarisme assumé. Qu'il soit exprimé dans des termes brutaux – et même parfois grossiers – par l'actuel Président américain ne fait pas de lui le premier à considérer l'OTAN pour ce qu'il est au fond : un *deal* géostratégique profitable jusqu'en 1991 et largement questionnable depuis lors. En 2010, dans *L'Amérique solitaire ?*, Hervé Coutau-Bégarie note avec justesse que « *les Etats-Unis ont une conception utilitariste qui fait qu'un pacte doit être respecté lorsqu'il est signé mais qui n'interdit pas, qui commande même, d'une part de chercher à en tirer tout le profit possible, d'autre part, de le répudier lorsqu'il n'est plus profitable* » (21). De ce point de vue, Donald Trump n'est pas l'iconoclaste qu'il semble être vis-à-vis de l'OTAN et singulièrement de l'article 5 – ou du moins pas totalement. Au cours de la période post-Guerre froide, le constat d'une caducité latente de l'article 5 a souvent été posé, par exemple en 2007 par Christopher Chivvis, professeur à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) de Washington : « *On peut avoir du mal à l'admettre : d'une certaine manière, l'article 5 reste bien au cœur de l'Alliance, écrit-il alors, mais chacun sait qu'il n'a plus le même sens que pendant la Guerre froide et qu'il est devenu aujourd'hui un engagement plutôt politique et presque symbolique. Une attaque contre un membre de l'Alliance ne provoquerait pas automatiquement une réplique militaire, et ce, d'autant moins qu'il est devenu difficile de qualifier précisément ce que signifie une attaque* » (22).

Bien entendu et en l'espèce, le *decoupling* entre le fond et la forme est d'une importance capitale en matière de politique transatlantique de défense. C'est dans ce dédain pour la forme que se situe le grand péché de Trump selon les représentants traditionnels de la politique étrangère américaine et qu'apparaît aussi la différence la plus choquante avec le discours des administrations précédentes. D'un certain côté, l'actuel Président exprime

(20) Cf. Warren F. KUEHL / Lynne DUNN, *Keeping the Covenant: American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent State University Press, 1997, pp. 128-138.

(21) Cité in Hervé COUTAU-BÉGARIE, *op. cit.*, p. 29.

(22) Christopher S. CHIVVIS, « Visions américaines de l'OTAN », *Politique étrangère*, vol.III, aut. 2007, p. 637.

au fond ce que pensent bien des membres de l'*establishment* américain concernant les capacités militaires européennes (23).

Toutefois, de même que les Européens n'apprécient guère de se voir aussi grossièrement – et véridiquement – rappeler la réalité de leur incurie capacitaire générale, les défenseurs de la politique libérale-interventionniste américaine traditionnelle, côté démocrate comme républicain, ne trouvent aucunement à leur goût le ton du « *NATO-bashing* » trumpien, qu'ils jugent inutilement brutal dans la forme et en fin de compte contre-productif dans le fond (24). Ils se rallient en l'espèce à l'opinion de Zbigniew Brzezinski : les Européens sont certes des « *tributaires* », comme l'écrit avec cynisme ce dernier dans *Le Grand Echiquier* en 1997, au moment où l'Amérique semble avoir les mains totalement libres au niveau international. Pourtant, comme le même le précise aussi avec lucidité en 2004 dans *Le Vrai Choix*, au moment où la politique de George W. Bush prend un tour unilatéral marqué, « *il n'y aura pas d'engagement européen si l'Amérique s'attribue la direction exclusive de l'Alliance. [...] Moins traumatisés par le 11 septembre, les Européens ont une meilleure appréciation de la situation. Pour cette même raison, tout effort conjoint de la communauté atlantique devra se fonder sur un large consensus stratégique quant à la nature de l'objectif poursuivi* » (25). Bien entendu, la précision est largement rhétorique et Brzezinski en est conscient : la « *direction exclusive de l'Alliance* », de facto, a toujours appartenu aux Etats-Unis. Il estime cependant qu'il n'est pas opportun pour ces derniers de dire trop brutalement – et surtout trop publiquement – ce que chacun peut constater. Cette « retenue », à long terme, ne peut que prévenir l'opinion publique des pays alliés en faveur du *leadership* bienveillant de Washington. Un raisonnement de ce type explique le fondement de la résolution « *réaffirmant solennellement l'engagement des Etats-Unis au principe de défense collective de l'OTAN tel qu'énoncé dans l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord* », poussée et votée le 27 juin 2017

(23) En juillet 2017, dans les colonnes de *Foreign Policy*, une publication assez peu suspecte de trumpisme, Mark Galeotti donne le ton avec un titre provocateur : « Trump avait raison : l'OTAN est obsolète ». Selon lui, les demandes américaines adressées aux alliés européens pour que ces derniers dépensent davantage pour leur défense en atteignant les 2% du PIB sont justifiées. Après tout, l'administration Obama ne faisait-elle pas la même demande ? Néanmoins, l'OTAN doit se servir de cet électrochoc pour comprendre que, si le degré de l'effort est important, la nature des investissements l'est tout autant. Selon M. Galeotti, le plus urgent n'est pas forcément de se doter d'avions et les chars en nombre plus conséquents, mais de cibler des moyens permettant de faire face aux « nouvelles » guerres : « *A présent que la 'guerre' porte moins sur les batailles de chars que sur les cybermenaces, la subversion, l'espionnage et les informations faussées ('fake news'), l'Occident doit davantage [...] dépenser dans le domaine de l'hybridité : services de police, services de contre-espionnage, etc.* ».

(24) Stanley R. SLOAN, « A message to Europe: let's stick together », *The New Atlanticist Newsletter*, The Atlantic Council, 21 mars 2017. On notera que la *National Security Strategy* du 18 décembre 2017, bien que l'acronyme de l'OTAN n'y apparaisse que 6 fois en 56 pages, tient à rappeler que « *les Etats-Unis demeurent engagés envers l'article 5 du Traité de Washington* » (cf. *National Security Strategy of the United States of America*, op. cit., p. 48).

(25) Zbigniew BRZEZINSKI, *Le Vrai Choix. L'Amérique et le reste du monde*, Odile Jacob, Paris, 2004, pp. 99-100.

à la Chambre des représentants américaine sous l'égide des Républicains pour compenser les silences ambigus de Donald Trump sur le sujet (26).

Pour autant, il faut bien souligner que cette question de l'objectif stratégique soulevée par Brzezinski – le « pourquoi » de l'alliance – est bien plus importante, à vrai dire, que les problématiques annexes du partage du fardeau », du respect des 2%, du niveau de la standardisation otanienne ou même de l'automatisme de l'article 5 – qui ressortissent toutes à la question du « comment ». Pour les Européens, la définition de l'objectif stratégique est même la seule priorité qui vaille à l'avenir. Elle est en effet de nature politique et renvoie à la volonté de l'Union européenne de ne plus être un simple objet, mais un véritable sujet des relations internationales. De ce point de vue, la présidence Trump agit comme un révélateur, en éclairant un certain nombre de recompositions d'ordre tectonique qui ont commencé bien avant 2016 et qui continueront sans doute à se développer après le passage de l'actuelle administration républicaine.

LES EUROPÉENS
ET L'ADAPTATION AUX MODIFICATIONS STRUCTURELLES
DES ÉQUILIBRES SÉCURITAIRES TRANSATLANTIQUES
SOUS L'ÈRE TRUMP

Donald Trump, nous l'avons rappelé, n'est pas le premier à se préoccuper de la problématique du « partage du fardeau » sécuritaire transatlantique. Les reproches faits aux alliés européens quant à leur participation militaire effective à l'OTAN ont existé tout au long de la Guerre froide. Pour éviter un désinvestissement complet des Européens en matière de défense, l'article 3 du Traité de Washington prévoyait d'ailleurs que chaque membre de l'Alliance continuerait à pourvoir aux nécessités de sa défense propre (27). Cette préoccupation a été constante du côté américain. On rappellera ici l'affaire de la résolution déposée en 1969 par le sénateur démocrate du Montana Michael Mansfield, qui souhaitait marquer la volonté du Congrès de contrôler plus directement la politique étrangère américaine. La résolution, d'abord approuvée puis annulée sous la pression de l'administration Nixon, demandait le retrait de 40% des soldats américains d'Allemagne occidentale. L'un des amendements à cette résolution, repoussé lui aussi, était particulièrement significatif : déposé par les sénateurs Evan Bayh et William B. Saxbe, il demandait en effet une

(26) Cf. H. Res.397 « Solemnly reaffirming the commitment of the United States to the North Atlantic Treaty Organization's principle of collective defense as enumerated in Article 5 of the North Atlantic Treaty, 115th Congress (2017-2018) ». Le texte complet, très instructif compte tenu du fait qu'il a été rédigé sous les auspices du républicain Paul Ryan, est disponible à l'adresse Internet www.congress.gov/115/bills/hres/397/BILLS-115hres397eh.pdf.

(27) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avr. 1949, art. 3 : « Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent Traité, les parties, agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée ».

réduction de troupes en Allemagne d'ici la fin de l'année 1972, à moins que les alliés européens de l'OTAN ne s'engagent à assumer une part plus importante de l'entretien des troupes américaines en Europe (28). Un demi-siècle avant Donald Trump, il s'agissait déjà de ce qu'on pourrait appeler un chantage à la protection stratégique.

Néanmoins et de manière générale, le risque incarné par l'Union soviétique de 1947 à 1991 – et l'intérêt stratégique subséquent que représentait l'OTAN dans cette conjoncture – concourait à repousser ces questions financières au second rang. Cela était naturellement vrai pour les Européens, modernes « *Graeculi* » (Raymond Aron), qui profitaient à moindre coût d'une dissuasion conventionnelle relativement efficace face aux ambitions hypothétiques de Moscou. Ce l'était aussi pour les Américains, établis au cœur du continent et du marché européen et qui en contrôlaient de fait, fût-ce à grands frais, les équilibres stratégiques et – en grande partie – politiques et économiques – comme en témoigne l'orientation donnée à l'article 2 du Traité de Washington (29).

Après 1989, néanmoins, la chute du Mur de Berlin et la fin de la menace à la fois militaire et idéologique représentée par l'Union soviétique ne pouvaient que réactiver la question du partage du fardeau. L'OTAN fait alors face à une formidable crise de légitimité (30). Certains pays européens – la France, essentiellement – y voient l'occasion éventuelle de sortir l'Europe de la Défense de ses limbes politiques et capacitaires. D'autres pays, à l'est de l'Europe en particulier, réagissent de manière diamétralement opposée. Ils considèrent l'OTAN comme la priorité politique leur garantissant la sécurité dont a joui l'Europe de l'Ouest durant la Guerre froide, car la prospérité de l'Union européenne, à leur yeux, est bien la résultante de la garantie sécuritaire américaine incarnée dans l'OTAN. Leur adhésion à ces deux ensembles ne saurait donc être divisée.

Pourtant et malgré ces appels à « plus d'OTAN » dans la majorité des pays européens confrontés à la fin de la Guerre froide, le débat est réel aux Etats-Unis sur l'utilité de l'architecture de sécurité transatlantique. Les partisans du maintien et de l'extension de l'Alliance, comme le sénateur Sam Lugar, finissent par l'emporter. Non cependant sans poser leurs conditions aux alliés européens. Lugar lui-même, avec sa formule célèbre « *hors zone ou hors-jeu* » – « *the future of NATO is out of area, or out of*

(28) Cf. Pierre MÉLANDRI, *Une incertaine alliance : les Etats-Unis et l'Europe, 1973-1983*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1988, p. 83.

(29) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avr. 1949, art. 2 : « Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes. »

(30) Yanan SONG, *The US Commitment to NATO in the Post-Cold War Period*, Springer, 2016.

business » (31) –, exprime très clairement les conditions du nouveau *deal* stratégique qui permet à l'OTAN de perdurer en l'absence de menace crédible de la part d'une Russie en pleine convalescence. En somme, les alliés européens doivent faire les efforts nécessaires pour augmenter la déployabilité de leurs forces, afin de contribuer aux expéditions militaires intéressant la puissance américaine en dehors du continent européen. Le mouvement se concrétise à partir des « Engagements capacitaires » du Sommet de Prague en novembre 2002, suivis par les objectifs d'employabilité du Sommet d'Istanbul en 2004 et du Sommet de Riga de 2006. Renouvelée par les Etats-Unis, l'OTAN devient « globale » (32) au prix d'une application théoriquement plus pointilleuse d'un *linkage* entre garanties et contributions – *linkage* auquel les Européens s'empressent dans l'ensemble de souscrire, tout en espérant éviter au possible de s'y conformer, de près ou de loin.

La question des contributions financières et capacitaires ne doit cependant pas occulter les modifications plus profondes qui affectent l'OTAN à partir des années 1990. Dès cet instant commence en effet à se poser la question du découplage entre les intérêts politiques internationaux des Européens et ceux de Washington. Le pivot vers le Pacifique, on l'oublie parfois, date de la présidence Clinton, non de celle de Barack Obama, même si sa conceptualisation aura attendu 2011 pour être formalisée (33). Puissance politique et économique globale, les Etats-Unis estiment avoir vocation à intervenir dans le monde entier au nom de valeurs et d'intérêts que sont censés partager et promouvoir leurs alliés. Puissance économique mondiale mais acteur politique régional, l'Europe dans son ensemble n'a pas le même regard sur les évolutions du monde. Cette différence ne va pas cesser de s'accroître. Elle se manifeste avec éclat après le 11 septembre 2001, lorsque la France et l'Allemagne s'opposent à l'invasion de l'Iraq par les Etats-Unis. Par ailleurs, les Européens savent que l'OTAN, en son fondement même (article 6), a une nature défensive limitée au continent européen et qu'elle ne saurait, fût-ce sous le prétexte d'un élargissement de la défense collective à la sécurité collective, se muer en opérateur central de gestion de crise, que ce soit au Moyen-Orient, en Afrique ou en Asie, sans distordre profondément ses équilibres fondateurs. A ce titre, les aventures expéditionnaires afghane et iraquienne ont été considérées, dès l'origine, comme un risque majeur pour la crédibilité même de l'OTAN. « Une défaite en Afghanistan, de l'avis de la plupart des experts à Washington, signifierait en effet l'enterrement de l'Alliance et impliquerait donc des changements profonds dans les structures transatlantiques », estime

(31) Richard G. LUGAR, « NATO: out of area or out of business », Remarks delivered to the Open Forum of the US State Department, 2 août 1993.

(32) Ivo DAALDER / James GOLDGEIER, « Global NATO », *Foreign Affairs*, vol. LXXXV, n°5, sept.-oct. 2006, pp. 105-113.

(33) Hillary CLINTON, « America's pacific century », *Foreign Policy*, 11 oct. 2011.

ainsi Christopher Chivvis en 2007 (34). « *La mort de l'Alliance, annoncée par quelques analystes au début des années 1990, se profilerait alors à l'horizon, ajoute-t-il. Peut-être pas immédiatement, mais il y aurait sans doute un retour inévitable aux attitudes anti-européennes du Pentagone du temps de Donald Rumsfeld* ».

D'une certaine façon, sans forcément que cela apparaisse immédiatement, cette analyse posée dix ans avant l'élection de Donald Trump dit quelque chose d'essentiel sur le pari risqué que constituait l'avènement d'une OTAN globalisée. Il est en effet possible d'admettre que quelque chose s'est effectivement cassé entre les Américains et les Européens à la suite de l'échec stratégique finalement constaté à l'issue de la séquence irako-afghane de 2001-2014. En 2013-2014, le retour en force de la Russie à l'est de l'Europe a certes constitué une occasion de remobilisation qui a permis de recentrer l'OTAN sur sa mission première de défense collective du continent européen. Cependant, cette évolution récente n'efface pas la dérive des continents qui, en matière d'objectifs stratégiques internationaux, affecte en profondeur la relation transatlantique depuis plus de deux décennies. En ce sens, les débuts de la présidence Trump ne sont pas le déclencheur, mais peut-être plus exactement et simplement le révélateur à retardement d'une crise de confiance qui dépasse largement la personnalité clivante du 45^e Président américain.

Depuis les travaux sur la théorie des jeux de von Neumann et Morgenstern, on sait – du moins les Européens auraient-ils avantage à s'en rappeler – que les coalitions se forment politiquement sur la base des notions économiques de rentabilité ou d'efficacité (35). Certes, des travaux comme ceux de Gamson ont ensuite souligné l'importance des préférences non utilitaires des acteurs – soit leurs préférences idéologiques – dans la mise en place des coalitions ou des alliances (36). Stephen Walt fera plus tard référence à la même logique en listant les raisons qui expliquent la formation des « *alliances par affinité* » dans le cadre d'une substitution de l'équilibre classique de la puissance (« *balance of power* ») par un équilibre des menaces (« *balance of threats* ») (37). C'est à ce type de proximité ou d'affinité autour de « *valeurs* » communes que les partisans de l'Alliance atlantique ont fait référence pour justifier la pérennité de l'OTAN après la Guerre froide. On pourrait d'ailleurs dire que, sous cet angle, ce n'est

(34) Christopher S. CHIVVIS, « Visions américaines de l'OTAN », *op. cit.*, p. 641.

(35) Johann VON NEUMANN / Oskar MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, Princeton, 1944.

(36) William GAMSON, « A theory of coalition formation », *American Sociological Review*, vol. XXVI, 1961, pp. 373-382.

(37) Stephen WALT, *Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987. On notera que S. Walt pensait à l'époque que les alliances formées en temps de guerre se désagrégeaient lorsque l'ennemi commun était vaincu, hypothèse à laquelle la survie de l'OTAN allait apporter un assez fort démenti. Pour une excellente – quoique ancienne – synthèse sur ces questions théoriques, cf. Vincent LEMIEUX / Namatié TRAORÉ / Nathalie BOLDUC, « Coalitions, alignements et alliances interétatiques », *Etudes internationales*, vol. XXV, n°2, 1994, pp. 237-258.

pas l'article 5, mais bien l'article 2 du Traité de Washington, bien moins souvent commenté, qui a permis à l'OTAN de perdurer entre 1991 et 2014, pendant cette longue période où son utilité stratégique foncière était rien moins qu'évidente en l'absence de menace crédible de nature étatique envers le continent européen. Ce n'est en effet qu'à partir de 2014, en ce qui concerne l'OTAN, que le modèle par affinité – solution par défaut – compose de nouveau avec le modèle de l'équilibre de force. Le retour de la Russie, suscité en partie par l'extension de l'Alliance atlantique, a permis ce rééquilibrage.

On notera, cela posé, que les Etats européens actuels ont significativement tendance à réagir à la crise transatlantique occasionnée par l'administration Trump en mettant en avant les « *valeurs* » partagées des deux côtés de l'Atlantique, faisant ainsi primer le principe d'appartenance – ou d'affinité – d'une part sur le principe d'équilibre des forces et d'autre part sur le principe d'efficience. Le dernier n'est effectivement pas à leur avantage, tandis que le premier présente l'intérêt de n'être sujet à aucun engagement capacitaire exprimé en termes de pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Ce recours à l'argument des affinités – l'OTAN envisagée prioritairement comme une communauté de pays démocratiques et libéraux – s'explique par une méfiance envers les retournements stratégiques qui pourraient affecter à l'avenir la vision externe des Etats-Unis. Du point de vue de la Norvège, du Danemark, de la Pologne ou des pays baltes, le *reset* engagé par Barack Obama en 2008 avait constitué une première alerte : il n'était pas garanti à long terme que les Etats-Unis continuent à considérer la Russie comme une menace existentielle. « *Il faut empêcher le sentiment d'encerclement russe, proposer une politique d'inclusion de la Russie dans les structures de sécurité occidentales* », assure encore en 2009 Strobe Talbott, président de la Brookings Institution et chargé des relations avec la Russie au Département d'Etat sous Bill Clinton, en approuvant cette tentative de « *redémarrage* » (38). La remobilisation de 2014 et la politique de réassurance à l'est de l'Europe n'ont pas dissipé les inquiétudes des pays européens structurellement méfiants envers Moscou. Ces derniers constatent en effet qu'après Obama, un autre président américain – qui plus est républicain – semble laisser entendre que la Russie, quoique demeurant un concurrent régional préoccupant pour l'Amérique, est moins inquiétante à long terme que la Chine ou que le djihadisme international.

Pour autant, ce recours des Européens aux affinités transatlantiques, qui vise à restaurer la défense collective nord-atlantique sans abandonner la « *sécurité collective démocratique* » des années 1990-2010, comporte des limites objectives. C'est toute la question des « *valeurs* » mises en avant dans le discours transatlantique habituel. L'importance des préférences non utilitaires des acteurs d'une coalition ne saurait en effet être

(38) Laure MANDEVILLE, « Washington-Moscou : une relation à redéfinir », *Le Figaro*, 6 mars 2009.

surestimée dès lors qu'il s'agit d'évaluer la pérennité de cette dernière. Avant de reposer sur la confiance ou le partage de valeurs idéologiques communes – des éléments certes importants –, une alliance repose plus fondamentalement sur la notion d'intérêts partagés. Cela peut tout à fait être compatible avec le facteur des préférences non utilitaires, à condition que le processus de prise de décision et d'influence dans une coalition ou une alliance donnée ne soit pas trop déséquilibré en faveur d'un petit nombre de parties prenantes, voire d'un seul acteur. Or c'est justement le problème auquel se trouve confronté l'OTAN. Les intérêts à long terme des Etats-Unis coïncident-ils avec ceux de l'Europe sur le plan politique ? La réponse, on le comprend bien, occasionnera des analyses fort diverses. Dans l'hypothèse où cette conjonction d'intérêts ne serait plus tout à fait aussi « naturelle », non seulement en matière expéditionnaire, mais en Europe elle-même, l'acceptation de l'asymétrie de contrôle de l'Alliance demeurerait-elle l'investissement stratégiquement et économiquement rentable qu'elle a constitué durant 60 ans aux yeux de la plupart des pays européens ?

Que la France ait posé les termes de ce dilemme il y a fort longtemps est un élément bien connu : dans son rapport consacré à l'OTAN en 2012, l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine résumait avec clarté les préoccupations françaises en la matière : « *Il faut le dire clairement : l'OTAN restera une alliance autour de la première puissance militaire du monde, les Etats-Unis, avec laquelle nous partageons des valeurs fondamentales, mais dont les orientations et les politiques peuvent varier dans des proportions considérables, tous les deux ou quatre ans, ce qui peut nous placer en opposition, [...] ce à quoi notre politique étrangère doit être prête à réagir* » (39). La nouveauté, cependant, est que cette réflexion commence à être considérée, en des termes similaires, dans un nombre croissant de pays européens.

La manifestation la plus frappante de cette prise de conscience est la déclaration de la chancelière allemande Angela Merkel aux lendemains du G7 de Taormine, le 28 mai 2017. Selon elle, « *les temps où nous pouvions totalement nous reposer sur d'autres sont en partie révolus [...]* ». La convergence de vue et l'unité d'action avec les Américains – et les Britanniques – est ici en cause. « *Nous, les Européens, conclut-elle, nous devons vraiment prendre en main notre propre destin* » Le plus significatif dans la déclaration de la Chancelière est la mise apparente sur le même pied des puissances anglo-saxonnes et de la Russie : « *Bien sûr, nous devons rester amis avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni, en bons voisins, là où cela est possible, ainsi qu'avec la Russie. Mais nous devons le savoir : nous devons lutter nous-mêmes, en tant qu'Européens, pour notre avenir et notre*

(39) Hubert VÉDRINE, *Rapport pour le Président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense*, 14 nov. 2012, p. 18.

destin » (40). On pourrait croire, en l'espèce, que la déclaration d'A. Merkel a été tirée des conclusions du rapport Védrine de 2012, déjà cité : « *La mutation de la politique étrangère, et de défense, américaine et l'évolution incertaine du monde multipolaire instable, constatait en effet ce dernier, rendent plus nécessaire et moins impossible un rôle accru des Européens pour leur propre défense en attendant qu'ils l'assument un jour, pour l'essentiel, par eux-mêmes, tout en restant alliés des Américains* » Le revirement est d'autant plus grand qu'il émane de la dirigeante d'une droite allemande traditionnellement atlantiste. C'est dans ce cadre et pas seulement dans celui d'une obtempération-réflexe au froncement de sourcil américain qu'il faut comprendre la décision de l'Allemagne d'atteindre à moyen terme le seuil de 2% de son PIB consacré aux dépenses de défense, un niveau qui, en augmentant de 21 milliards d'euros son budget actuel, ferait de Berlin, avec 70 milliards d'euros de budget annuel, la première puissance militaire d'Europe – bien que la détention d'une dissuasion nucléaire autonome place la France dans un compartiment stratégique plus élevé (41). Ces dépenses allemandes – au sujet desquelles la classe politique outre-Rhin reste il est vrai très divisée – profiteront par destination à l'OTAN, mais elles sont également – et très consciemment, ce qui représente également une nouveauté – destinées au renforcement des moyens d'action et de la crédibilité de la PSDC.

Pour l'analyste américain George Friedman, « *l'approche adoptée par Trump à l'égard de l'OTAN a été causée par le comportement des Européens et elle serait remise sur la table si le président était différent. [...] Que ce soit une tragédie ou une comédie, le sujet peut être résumé de la manière suivante : les Européens se demandent si les Etats-Unis vont quitter l'OTAN ; les Etats-Unis, eux, se demandent si les Européens vont se décider à l'intégrer* ». Selon Friedman, le déséquilibre peut difficilement durer : « *Les intérêts ont divergé. L'OTAN n'est plus adaptée aux réalités de l'époque, et les relations des Etats-Unis avec les Etats européens diffèrent selon chaque partenaire, de la même façon que chaque Etat européen a des relations différenciées avec les Etats-Unis* » (42). Cette vision, qui peut être jugée pessimiste, semble traduire une réalité incontestable au vu des développements des deux dernières années. Les intérêts des pays baltes ou de la Pologne, concernés jusqu'à l'obsession par le risque géopolitique russe, ne correspondent plus exactement – en tout cas pas en permanence – à ceux de la France ou de l'Allemagne, lesquelles, sans pour autant pécher par naïveté envers la politique brutale de Moscou, envisagent les intérêts géopolitiques et géo-

(40) « Angela Merkel : « *Nous, les Européens, devons prendre en main notre propre destin* », *Le Monde* (avec AFP), 29 mai 2017, disponible à l'adresse Internet www.lemonde.fr/europe/article/2017/05/29/angela-merkel-nous-les-europeens-devons-prendre-en-main-notre-propre-destin_5135183_3214.html.

(41) « Chancellor Angela Merkel backs 2 percent of GDP NATO contribution », *Deutsche Welle*, 25 fév. 2017, disponible sur le site Internet www.dw.com/en/chancellor-angela-merkel-backs-2-percent-of-gdp-nato-contribution/a-37716593.

(42) George FRIEDMAN, « *Nato and the United States* », *Geopolitical Futures*, 28 janv. 2017, disponible à l'adresse Internet geopoliticalfutures.com/nato-and-the-united-states-3/.

économiques du continent à long terme et considèrent, par-delà les crises avec le Kremlin, que l'évolution politique interne du partenaire majeur qu'est et que restera la Russie ne saurait être facilitée par une « *guerre froide 2.0* » entretenue à plaisir par des nostalgiques de la structure binaire de la dispute (43) entre le « monde libre » et un nouvel Empire du mal.

Ainsi que l'exprime encore Hubert Védrine en 2012, « *la politique française (et d'autres pays) envers la Russie ne devrait pas découler d'une sorte d'engrenage contraint, mais être définie en tant que telle* » (44). De fait, il est permis de considérer que plus les hommes du passé continueront à tenir les commandes de la Strategic Communication de l'OTAN sans voir leurs options critiquées de manière constructive sur la forme comme sur le fond, plus leurs homologues russes pourront imposer de l'intérieur du Kremlin un discours obsidional et paranoïaque tout aussi passéiste, voyant dans toute avancée politique américaine l'élément d'un complot mondial dirigé contre les intérêts de la Russie. Il n'est pas évident que cette situation continue à perdurer indéfiniment, quoi qu'il en soit de la crise ukrainienne actuelle. Les différences de culture stratégique entre la France et l'Allemagne – puisque, depuis le Brexit, c'est de ce couple qu'il s'agit au fond en priorité – ne sauraient certes être sous-estimées, comme l'analyse avec lucidité Thierry Tardy (45). Il n'empêche que jamais, en cinquante ans, l'incidence du regard stratégique n'a été si partagée des deux côtés du Rhin. Cette jonction est encore fragile. Elle peut cependant produire de grands effets. En la matière, quoi qu'il en soit, « *on aura les conséquences* », pour reprendre la formule qu'appliquait à des développements moins positifs un observateur relativement clairvoyant des équilibres stratégiques européens anciens (46).

* *
*

L'exemple des évolutions allemandes vis-à-vis de l'OTAN montre que le futur de la relation transatlantique de défense dépend désormais non pas prioritairement des adaptations résignées des Européens aux embardées diplomatiques américaines, mais d'une volonté de changement interne, dépendante à moyen terme de l'équilibre des forces à long terme entre trois groupes d'alliés européens aux intérêts relativement spécifiques. En premier lieu, les atlantistes, pour qui la vassalisation stratégique consentie à l'égard des Etats-Unis est depuis longtemps un calcul rémunérateur et qui feront effectivement tout pour que cette situation confortable ne

(43) L'expression est de Jean-Louis Martres. Cf. J.-L. MARTRES, « De la nécessité d'une théorie des relations internationales : l'illusion paradigmatique », *Annuaire français des relations internationales*, vol. IV, 2003, p. 35.

(44) Hubert VÉDRINE, *op. cit.*, p. 6.

(45) Thierry TARDY, « Europe et défense : indispensable et fragile couple franco-allemand », *Questions d'Europe*, n°55, Fondation Robert Schuman, 11 déc. 2017.

(46) Cf. Jacques BAINVILLE, *Les Conséquences politiques de la paix*, Nouvelle Librairie nationale, Paris, 1920.

change pas, y compris en s'accommodant, au détriment de leur dignité, d'une administration américaine aussi vindicative que peut l'être celle de D. Trump. Ensuite, les « attantistes » – si l'on nous pardonne ce néologisme –, qui sentent les équilibres sécuritaires globaux du monde multipolaire se modifier et qui étudient la manière dont l'Europe pourrait s'y adapter, mais qui ne prendront aucune initiative anticipée pour ne pas s'aliéner trop tôt l'allié américain. Enfin, les volontaristes, qui désireraient prendre les devants en renouvelant dès à présent l'architecture de sécurité continentale, fût-ce en s'émancipant plus clairement de Washington, sans bien entendu couper les ponts avec le partenaire américain. Leur objectif est, à terme, d'incarner plus efficacement une « souveraineté stratégique » véritablement européenne.

Le phénomène le plus intéressant mis en lumière par l'approche américaine actuelle de l'OTAN est peut-être le passage de l'Allemagne du camp des « attantistes » à celui des volontaristes – un camp jusque-là peu peuplé, où la France elle-même rencontrait de plus en plus de difficultés à se maintenir, mais dont les analyses semblent désormais retenir davantage l'attention des autres Européens. Cette évolution, si elle est certainement accélérée par le comportement de Donald Trump, ne s'explique certainement pas en vertu de ce seul facteur. Bien que l'OTAN demeure essentielle à moyen terme pour les pays européens « volontaristes », que ces derniers soient anciennement convaincus – c'est le cas de la France – ou fraîchement convertis (Allemagne), leurs perceptions prospectives les forcent à considérer avec un regard neuf et sans préjugés l'ensemble des évolutions de leur voisinage, ainsi que ceux de leurs partenaires, de leurs concurrents et de leurs potentiels adversaires. De ce point de vue et compte tenu des évolutions en cours à Berlin et Paris, il n'est pas certain que l'option du *statu quo* structurel soit forcément la plus probable pour l'OTAN dans le futur.

L'article 13 du Traité de Washington prévoit qu'un Etat membre peut tout à fait quitter l'OTAN, à partir du moment où l'Organisation dépasse deux décennies d'existence. Il est improbable que cette possibilité puisse être utilisée : elle n'est aucunement dans l'intérêt immédiat d'un quelconque pays européen, à commencer par la France, dont les arguments en faveur du « pilier européen » sont davantage écoutés depuis la réintégration de 2009 – à défaut d'être toujours entendus). L'article 12, en revanche, prévoit quant à lui que le Traité peut être révisé (47). Cette possibilité ne devrait pas être négligée. Il est d'ailleurs étonnant que Donald Trump ne l'ait pas encore mentionnée. La relation transatlantique étant ce qu'elle est actuellement – et compte tenu de ce qu'elle pourrait être à l'avenir –,

(47) Traité de l'Atlantique Nord, 4 avr. 1949, art. 12 : « *Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure, les parties se consulteront à la demande de l'une d'elles, en vue de réviser le Traité, en prenant en considération les facteurs affectant à ce moment la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord, y compris le développement des arrangements tant universels que régionaux conclus conformément à la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

il n'est pas totalement incongru d'imaginer, bien que cette occurrence dérange les analyses habituelles, que l'un ou l'autre des pays européens précède la présidence américaine dans cette voie, afin de prendre en main l'évolution nécessaire de l'OTAN sur le plan du contrôle politique et non plus seulement sur le plan, nécessaire mais étroit, du seul partage du fardeau capacitaire entre les passagers clandestins militaires de la *Kleinstaaterei* européenne.