



Obama et l'Europe : quelles attentes, quelles orientations ?

Si les premières annonces de Barack Obama ont conforté l'idée d'un changement à Washington, des points de désaccords et des questions persistent, notamment concernant ce que l'Amérique attend de ses alliés. Comment l'Administration Obama envisage-t-elle de travailler avec les Européens ? La conférence organisée le 9 juin 2009 par l'IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques) et la Maison de l'Europe de Paris a ouvert le débat entre **Muriel Domenach**, directrice adjointe de la direction de la Prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes, **Philip Golub**, auteur américain, professeur associé à l'Institut d'Études européennes de Paris VIII, **François Lafond**, directeur du bureau de Paris, The German Marshall Fund of the US, et **Charlotte Lepri**, chercheur à l'IRIS, modératrice de la table-ronde.

Charlotte Lepri a introduit la conférence en soulignant plusieurs paradoxes :

- Les évolutions amenées par la nouvelle administration (fermeture de Guantanamo, retrait d'Irak, engagement dans la lutte contre le changement climatique...) devraient rapprocher l'Amérique de l'Europe et faciliter la relation transatlantique. Or, l'Europe semble avoir du mal à saisir cette opportunité.
- Barack Obama est déjà venu à deux reprises en Europe, signe de son intérêt pour la région, et pourtant, il en est reparti à chaque fois sans beaucoup d'avancées, notamment sur deux dossiers pour lesquels il sollicite l'aide des Européens (accueil d'anciens détenus de Guantanamo et renforts en Afghanistan). Or, Barack Obama va s'appuyer sur des « coalitions volontaires » : l'Europe va devoir être pro-active si elle veut encore compter aux yeux des Américains.
- L'Europe n'est plus une priorité stratégique des États-Unis depuis la fin de la Guerre froide, mais elle ne s'est pas non plus montrée force de proposition. Dès lors, quel est l'avenir des relations transatlantiques ?

François Lafond a tout d'abord souligné l'évolution sémantique en France. Hubert Védrine a inventé le concept d' « hyper puissance » pour qualifier la puissance américaine au sortir de la Guerre froide et suite à la chute du Mur de Berlin, avec un rôle dominant des États-Unis dans l'économie globale et au niveau militaire. Jacques Chirac avait pour sa part parlé de « monde multipolaire ». Nicolas Sarkozy utilise aujourd'hui la notion de « puissances relatives », développée par Pierre Hassner, pour souligner la nécessaire collaboration croissante entre les différentes puissances.

Les sondages, avant même l'élection présidentielle américaine, ont illustré la popularité de Barack Obama en Europe : en 2008, 69 % des Européens avaient une opinion positive de Barack Obama contre 26 % pour John McCain. Les résultats variaient peu selon les pays. Mais la majorité des sondés pensaient que les relations transatlantiques s'amélioreraient si Barack Obama était élu (seulement 10 % des sondés pensaient que cette relation s'améliorerait si McCain était élu). La plupart des sondés continuaient en outre d'être

favorables à ce que l'Europe soit plus indépendante des États-Unis (46% en 2008 contre 52% en 2006).

Depuis son élection, Barack Obama est venu deux fois en Europe. Sa première tournée, en avril 2009, a inclu le Royaume-Uni pour le G20, la France et l'Allemagne pour le Sommet de l'OTAN, la République tchèque à l'invitation de la présidence européenne semestrielle (discours de Prague sur le désarmement nucléaire) et la Turquie (relations entre les États-Unis et le monde musulman). Face à la crise économique et aux questions de sécurité, comme en Turquie, le Président Obama a pu esquisser la nouvelle politique étrangère américaine et sa vision de ce que devraient être les relations entre les États-Unis et l'Europe en particulier.

Sa deuxième visite, en juin 2009, était tout aussi symbolique et a permis d'approfondir par des messages clairs et une communication rodée le nouveau positionnement américain face aux défis du monde : la question énergétique en Arabie Saoudite, les relations entre les civilisations au Caire et le poids de l'histoire dans les relations transatlantiques en Normandie et en Allemagne (Buchenwald et Dresde).

Une rupture avec le passé

Selon François Lafond, Barack Obama représente une rupture par rapport au passé, et ce à trois niveaux.

Tout d'abord, au niveau des personnes qu'il a choisies pour l'aider à élaborer la politique étrangère des États-Unis : Hillary Clinton est secrétaire d'État ; le général Jones, fin connaisseur de l'Europe parlant couramment français, est conseiller à la Sécurité nationale des États-Unis ; Philip Gordon, également francophone et francophile, est le secrétaire adjoint pour les Affaires européennes ; et Ivo Daalder, ambassadeur américain auprès de l'OTAN, est d'origine néerlandaise.

Ensuite, au niveau du style de communication : la manière dont l'administration d'Obama communique à l'opinion publique américaine et étrangère est très maîtrisée et disciplinée. On peut le voir dans la façon dont Obama se présente. Par exemple, il utilise constamment un prompteur pour éviter de faire des erreurs. Cela se manifeste également dans le vocabulaire de l'administration, qui prend soin de ne pas utiliser les concepts ou les expressions polémiques de la précédente administration, remplaçant « lutte contre le terrorisme » et « terrorisme islamique » par « opérations de contre-insurrection » et « extrémisme violent ».

De plus, les États-Unis cherchent à s'impliquer davantage au niveau des organisations internationales, acceptant par exemple de participer aux travaux du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. Sur certains dossiers, l'Administration Obama rompt également avec le passé. C'est le cas, par exemple, sur les questions de prolifération nucléaire et de désarmement, en coopération avec la Russie, ou sur le Moyen-Orient, en adoptant une approche différente de dialogue avec l'Iran et la Syrie notamment. Il promeut le dialogue et essaie d'envisager ce qui peut être réalisé ou accompli par la diplomatie et le « soft power ».

Si Obama promet des changements importants, comme signer le protocole de Kyoto et jouer un rôle majeur dans le prochain sommet à Copenhague - ce qui est perçu par certains comme une « européanisation » des États-Unis - il risque toutefois d'être confronté à certains problèmes :

- La fin de l'état de grâce : il est de plus en plus critiqué dans les médias sur ses choix politiques par des Républicains qui redressent la tête ;
- L'impression de flottement ou la nécessité de composer sur certains dossiers : quelle stratégie en Afghanistan/Pakistan, fermeture de Guantanamo, réforme de l'assurance santé, etc. ;
- Le Congrès : même si les Démocrates y sont majoritaires, une partie des parlementaires plus « libéraux » soumis à réélection dans moins de deux ans pourraient donner de la voix, et

causer des difficultés pour la nouvelle administration (ratification de Kyoto, réforme de l'assurance santé...);

- La permanence des intérêts nationaux (industries nationales, intérêts stratégiques...).

Face à cela, qu'est-ce que l'Europe a à proposer et à offrir aux Américains ? Obama est ouvert, à l'écoute du reste du monde et prône le dialogue. Mais l'Europe sera-t-elle capable de l'aider quand il en aura besoin ? Les Européens sauront-ils rester patients quand il y aura des lenteurs pour réélaborer un traité post-Kyoto ? Les Européens enverront-ils plus de troupes en Afghanistan considérant effectivement cette guerre comme une question de civilisation ? Accepteront-ils de prendre des détenus de Guantanamo sur leur sol pour faciliter la fermeture de la prison ? De l'autre côté, l'Europe a ses propres problèmes à régler, comme le traité de Lisbonne et l'avenir de l'Union européenne. Les pays européens sont-ils capables de fonctionner ensemble et d'offrir un front uni ? Vont-ils continuer de fonctionner de façon éparse, chaque pays étant seulement concerné par lui-même ?

Le risque est que Barack Obama se rende compte que l'Europe, qui a demandé plus de multilatéralisme, ne soit pas capable d'assumer un rôle de partenaires et, qu'*in fine*, les États-Unis considèrent l'Europe comme pas suffisamment pertinente pour être prise au sérieux.

Un tournant post-Atlantique

Philip Golub a rappelé une des constantes de la politique extérieure américaine : historiquement, les États-Unis ont toujours cherché à assurer un équilibre des forces (*balance of power*) favorable en Europe et en Asie, excluant l'émergence d'une puissance régionale hégémonique ou une coalition de forces potentiellement hostile pouvant dominer le continent eurasiatique ou le Moyen Orient. Au lendemain de la Guerre froide, Henry Kissinger, ancien Secrétaire d'État du Président Richard Nixon et puis du Président Gerald Ford, a clairement articulé cette vision dans son ouvrage « *Diplomacy* » : les États-Unis devaient rester la puissance pivot en Europe, faute de quoi l'Allemagne réunifiée se retrouverait dans un face-à-face solitaire avec la Russie (ce qui, selon lui, conduirait soit à une alliance entre les deux, soit à un conflit). Pour éviter ces éventualités, il importait que les États-Unis restent au centre comme *primus inter pares* au sein de l'Alliance atlantique, garant des équilibres européens. Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller à la Sécurité nationale du Président Jimmy Carter, avait, de façon analogue, souligné dans son ouvrage « *The Grand Chessboard* » que l'objectif géostratégique majeur pour les États-Unis dans l'après Guerre froide était d'assurer la prédominance américaine sur le continent eurasiatique et d'inhiber les évolutions centrifuges pouvant faire basculer le nouveau *statu quo* issu de l'effondrement de l'URSS.

Ces exemples, qui sont représentatifs de la vision élitaire américaine, mettent en lumière la dimension structurelle de la politique étrangère des États-Unis, dont l'objectif premier depuis 1945 a toujours été la pérennisation de la position du pays en tant que puissance prédominante du système international. Or cette position contraint les acteurs politiques, conditionne leur comportement, et limite leurs marges de manœuvre et les possibilités de changement. Se pose donc la question de savoir si les conditions sont aujourd'hui réunies pour qu'un homme, une vision et une administration nouvelle puissent changer la configuration de structure de l'après guerre froide. La réponse donnée ici est un « non » qualifié. Aussi brillant et cosmopolite soit-il, Barack Obama hérite et va brièvement présider un système de pouvoir internationalisé qui à une logique propre. Certes, il peut et a déjà transformé le ton de la politique extérieure américaine, et mis un fort accent sur la coopération. Mais même en supposant qu'il le veuille, ce qui n'est nullement établi, il ne sera sans doute pas en mesure de bouleverser les données structurelles qui définissent les intérêts américains. Il faut donc plutôt s'attendre à une politique réaliste classique, tenant compte des évolutions en cours du système international.

C'est à partir de ces constats qu'il faut analyser la place de l'Europe dans la vision américaine actuelle. L'Europe ne devrait pas avoir une place centrale dans la politique extérieure américaine, et ce pour plusieurs raisons : d'abord, l'Europe n'a jamais été et n'est toujours pas un acteur cohérent (multiplicité de voix et de voies nationales, souvent concurrentes). Ensuite, les transformations démographiques et sociologiques internes – l'émergence d'une société véritablement multinationale et multiculturelle post-WASP, c'est-à-dire *post-européenne* – poussent le pays naturellement à regarder vers des rives autres que l'Atlantique. Enfin, le système international connaît des transformations essentielles avec l'émergence ou la réémergence de nouveaux centres de gravité (Chine, Inde, Brésil, etc.), remettant en question la centralité de la relation transatlantique dans les rapports internationaux. D'où l'erreur d'appréciation de ceux qui, en France, ont imaginé qu'un « bloc occidental » était objectivement constitué et normativement désirable pour faire face au reste du monde, idée reflétant la prégnance pendant un moment de la thèse du choc des civilisations et de la division du monde entre « *The West and the Rest* » (idée initialement développée par Samuel Huntington mais que les États-Unis sont en train d'abandonner). Or, on le perçoit clairement aujourd'hui : les États-Unis se tournent vers l'Asie, l'Amérique Latine et les autres régions émergentes car c'est là que se joue l'avenir. Ce tournant post-Atlantique s'accroît aujourd'hui, mais n'est pas une évolution soudaine : en 1993, Warren Christopher, secrétaire d'État sous l'Administration Clinton affirmait déjà que « *Europe is no longer the center of the world* » (l'Europe n'est plus le centre du monde).

Ainsi, sans pour autant disparaître des préoccupations américaines, l'Europe ne sera pas un facteur décisif dans la formulation de la politique des États-Unis. Elle ne pèsera véritablement que si elle se donne les moyens institutionnels, économiques, politiques et stratégiques pour définir une stratégie de gouvernance mondiale. En somme, elle doit chercher un moyen pour vivre et compter dans le monde multicentré – et non « occident-centré » - en voie de formation.

Une convergence renouvelée

Pour **Muriel Domenach**, l'Europe ne peut pas renoncer à son rôle dans l'histoire et doit, au contraire, assumer qu'elle avait raison, mais il faut également qu'elle accepte de se décentrer. Les premiers mois d'exercice de la nouvelle administration américaine montrent qu'il y a une convergence renouvelée entre Européens et Américains : cela passe par un rétablissement du leadership moral des États-Unis, la nomination d'équipes plus favorables aux intérêts européens, un engagement avec l'Iran, etc. Cependant, le risque de scepticisme des Américains vis-à-vis de l'Europe reste réel. En outre, les États-Unis peuvent être amenés à prendre position sur des questions qui peuvent heurter notre sensibilité d'Européens (comme l'adhésion potentielle de la Turquie dans l'Union européenne ou bien le désarmement nucléaire).

L'Europe n'est pas un véritable enjeu pour Barack Obama : c'est la partie la plus facile de son agenda en matière de politique étrangère, comparée au Moyen-Orient ou bien à l'Asie. Le soutien politique de l'Europe n'est plus vu comme un enjeu : il est considéré comme acquis. Dans ce contexte, on remarque une nouvelle ignorance « bienveillante » des États-Unis vis-à-vis de l'Europe. Par exemple, en Afghanistan, les Européens ont apporté peu de soutien, conduisant de fait à un amoindrissement des attentes des Américains à notre égard et à une « américanisation » des opérations.

À Paris, toutefois, le gouvernement se considère en première ligne, notamment car :

- Les aléas de la Présidence tchèque ont conforté l'idée qu'il faut privilégier une approche de l'Europe des grands États ;
- Une défiance de l'élite américaine à l'égard de l'Allemagne est toujours perceptible ;

- L'Union européenne reste embourbée dans son flottement institutionnel.

Dès lors, l'enjeu pour la France est de passer de l'apaisement à un engagement, de montrer que nous sommes des partenaires nécessaires, malgré nos insuffisances. Nous ne devons surtout pas devenir une « *overfly zone* ».

Plus globalement, les Européens sont les seuls à pouvoir appuyer, notamment militairement, les États-Unis. En effet, qui d'autre aurait les capacités et la volonté d'aider les Américains comme l'Europe le fait ? Les États-Unis n'ont pas beaucoup d'autres partenaires qui soient capables de donner ou contribuer au même niveau de forces et de ressources que l'Europe. L'Europe doit donc prendre ses responsabilités. La question est de savoir si l'Europe veut être laissée en paix ou si elle veut la paix, et y jouer un rôle aux côtés des États-Unis.

Certes, l'Europe ne fait plus partie des priorités stratégiques des États-Unis, mais est-ce si important ? Bien au contraire, cela nous donne une plus grande marge de manœuvre pour agir. En 2003, la France et une partie de l'Europe étaient opposées à l'invasion d'Irak et ont conseillé les États-Unis de ne pas le faire pour éviter de perdre de leur légitimité dans cette région. Nous avons raison. Et aujourd'hui, les États-Unis s'attachent à la restauration morale de leur pays dans le monde. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

(Synthèse du débat : Charlotte Lepri avec Matthew Dearborn et Nicole Bogdan, assistants de recherche à l'IRIS, juillet 2009).